

Advokatundersøgelse af opfølgning på Rigsrevisionens beretning 7/19 om sikring af grundvand mod pesticider

1.	SAMMENFATNING	7
1.1	Baggrund for Miljø- og Fødevareministeriets bestilling af undersøgelsen	7
1.2	Kommissorium	7
1.3	Resultatet af undersøgelsen	10
1.3.1	Overvågning af pesticider i grundvandet	10
1.3.1.1	Udvælgelse af pesticider til pesticidlisten	10
1.3.1.2	Henvendelser om fund af pesticider i grundvandet	11
1.3.1.3	Udvælgelse af pesticider til GRUMO	12
1.3.1.4	Massescreening	13
1.3.2	Forvaltning af dispensationer til pesticidmidler	14
1.3.2.1	Faglige retningslinjer for vurdering af dispensationer	14
1.3.2.2	Dokumentation for sikker anvendelse	17
1.3.2.3	EU's gennemførelsesforordninger	18
1.3.2.4	Resultater fra feltforsøg	18
1.3.2.5	Information på mst.dk om dispensationsansøgning	19
1.3.2.6	Underretning af EU om dispensationer	19
1.3.2.7	Etiketter med dosis og anvendelse	19
1.3.2.8	Datagrundlag for kontrol af erhvervsmæssig brug af pesticider	20
1.3.2.9	Opfølgning på indberettede regelbrud i SJI	22
1.3.2.10	Mulighed for at sammenkøre data	22
1.3.3	Orientering af Folketinget	23
1.3.4	Meddelelse af dispensationer	23
2.	OPGAVEBESKRIVELSE OG -UDFØRELSE	25
2.1	Hovedopgave ifølge kommissorium	25
2.2	Orientering af Folketinget og afgørelser om dispensation	26
2.2.1	Er der sket en korrekt orientering af Folketinget?	26
2.2.2	Er afgørelser om dispensation truffet af Miljøstyrelsen eller Miljø- og Fødevareministeriet?	26
2.3	Tilrettelæggelse af undersøgelsen	26
3.	OVERVÅGNING AF PESTICIDER I GRUNDVANDET	28
3.1	Udvælgelse af pesticider til pesticidlisten	28
3.1.1	Rigsrevisionens beretning	28
3.1.2	Miljøstyrelsens tiltag	28
3.1.2.1	Procedurebeskrivelse	28
3.1.2.2	Retningslinjen for årlig revision af pesticidlisten	30
3.1.2.3	Skabelonen for faglig begrundelse	31
3.1.3	Vores bemærkninger	31
3.1.3.1	Regler om drikkevandsbeskyttelse	31

	3.1.3.2	Bemærkninger til procedurebeskrivelsen	32
	3.1.3.3	Bemærkninger til retningslinjen for årlig revision af pesticidlisten	32
	3.1.3.4	Bemærkninger til skabelonen for faglig begrundelse	33
3.2		Henvendelser om fund af pesticider i grundvandet	33
	3.2.1	Rigsrevisionens beretning	33
	3.2.2	Miljøstyrelsens tiltag	34
	3.2.2.1	Procedurebeskrivelse	34
	3.2.2.2	Værktøj til styring af henvendelser	35
	3.2.3	Vores bemærkninger	36
	3.2.3.1	Regler om tilsyn med drikkevand	36
	3.2.3.2	Bemærkninger til procedurebeskrivelsen	36
	3.2.3.3	Bemærkninger til værktøjet	37
3.3		Udvælgelse af pesticider til GRUMO	37
	3.3.1	Rigsrevisionens beretning	37
	3.3.2	Miljøstyrelsens tiltag	38
	3.3.2.1	Procedurebeskrivelse	38
	3.3.2.2	Retningslinjer for udvælgelse af pesticidstoffer til GRUMO	39
	3.3.2.3	Skabelon for faglig begrundelse	41
	3.3.2.4	Procedure for vidensopsamling	41
	3.3.3	Vores bemærkninger	43
	3.3.3.1	EU-reglerne om grænseværdier for pesticider og om overvågning	43
	3.3.3.2	Nationale gennemførelsesbestemmelser	44
	3.3.3.3	Bemærkninger til procedurebeskrivelsen	46
	3.3.3.4	Bemærkninger til retningslinjerne	47
	3.3.3.5	Bemærkninger til skabelon for faglig begrundelse	48
	3.3.3.6	Bemærkninger til procedure for vidensopsamling	48
3.4		Massescreening	48
	3.4.1	Rigsrevisionens beretning	48
	3.4.2	Miljøstyrelsens tiltag	49
	3.4.2.1	Procedurebeskrivelse	49
	3.4.2.2	Skabelon til fagligt notat	50
	3.4.3	Vores bemærkninger	50
4.		FORVALTNING AF DISPENSATIONER TIL PESTICIDMIDLER	52
	4.1	Faglige retningslinjer for vurdering af dispensationer	52
	4.1.1	Rigsrevisionens beretning	52
	4.1.2	Miljøstyrelsens tiltag	53
	4.1.2.1	Procedurebeskrivelsen	53
	4.1.2.2	Retningslinjer for miljø- og sundhedsfaglige vurderinger	57

4.1.3	Vores bemærkninger	59
4.1.3.1	EU-reglerne om dispensation	59
4.1.3.2	Nationale gennemførelsesbestemmelser	65
4.1.3.3	Generelle bemærkninger til dispensationspraksis	66
4.1.3.4	Bemærkninger til procedurebeskrivelsen	68
4.1.3.5	Bemærkninger til retningslinjer for miljø- og sundhedsfaglige vurderinger	69
4.2	Dokumentation for sikker anvendelse	70
4.2.1	Rigsrevisionens beretning	70
4.2.2	Miljøstyrelsens tiltag	73
4.2.2.1	Skabelon til miljømæssig vurdering af middelnavn (aktivstof) til anvendelse/afgrøde mod skadevolder	73
4.2.2.2	Skabelon til sundhedsmæssig vurdering af middelnavn (aktivstof) til anvendelse/afgrøde mod skadevolder	74
4.2.3	Vores bemærkninger	74
4.3	EU's gennemførelsesforordninger	76
4.3.1	Rigsrevisionens beretning	76
4.3.2	Miljøstyrelsens tiltag	76
4.3.3	Vores bemærkninger	77
4.4	Resultater fra feltforsøg	78
4.4.1	Rigsrevisionens beretning	78
4.4.2	Miljøstyrelsens tiltag	78
4.4.3	Vores bemærkninger	79
4.5	Information på mst.dk om dispensationsansøgning	79
4.5.1	Rigsrevisionens beretning	79
4.5.2	Miljøstyrelsens tiltag	80
4.5.3	Vores bemærkninger	81
4.6	Det fremgår også af hjemmesiden, at dispensation er en undtagelse fra reglerne, og at en dispensation kun gives under særlige omstændigheder til en begrænset og kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt. Underretning af EU om dispensationer	81
4.6.1	Rigsrevisionens beretning	81
4.6.2	Miljøstyrelsens tiltag	81
4.6.3	Vores bemærkninger	82
4.7	Etiketter med dosis og anvendelse	82
4.7.1	Rigsrevisionens beretning	82
4.7.2	Miljøstyrelsens tiltag	83
4.7.2.1	Godkendelse af pesticidetiketter	83
4.7.2.2	Etiketprocedure efter afsendelse af CLP-etiketbrev	87

4.7.3	Vores bemærkninger	87
4.7.3.1	Regler om krav til etiketter	87
4.7.3.2	Vores bemærkninger til procedurebeskrivelsen	88
4.8	Datagrundlag for kontrol af erhvervsmæssig brug af pesticider	88
4.8.1	Rigsrevisionens beretning	88
4.8.2	Miljøstyrelsens tiltag	89
4.8.3	Vores bemærkninger	92
4.8.3.1	Reglerne om indberetningspligt og kontrol	92
4.8.3.2	Bemærkninger til proceduren for sagsbehandling i SJI af manglende indberetninger	94
4.9	Opfølgning på indberettede regelbrud i SJI	96
4.9.1	Rigsrevisionens beretning	96
4.9.2	Miljøstyrelsens tiltag	97
4.9.3	Vores bemærkninger	99
4.9.3.1	Reglerne om kontrol og tilsyn	99
4.9.3.2	Bemærkninger til administrationsgrundlaget	100
4.10	Muligheder for at samkøre data	101
4.10.1	Rigsrevisionens beretning	101
4.10.2	Miljøstyrelsens tiltag	102
4.10.3	Vores bemærkninger	104
4.10.3.1	Reglerne om kontrol og samkøring	104
4.10.3.2	Bemærkninger til proceduren om udveksling af data	105
5.	ORIENTERING AF FOLKETINGET	105
5.1	Rigsrevisionens beretning	105
5.2	Orientering af Folketinget om dispensationer	106
5.2.1	To ministersager	106
5.2.2	En samrådssag	107
5.2.3	Yderligere undersøgelser	110
5.3	Vores bemærkninger	112
5.3.1	Regler om ministeransvar	112
5.3.2	Bemærkninger til orientering af Folketinget	113
6.	MEDDELELSE AF DISPENSATION	114
6.1	Rigsrevisionens beretning	114
6.2	Dispensationerne	114
6.2.1	Acrobat Plus	114
6.2.2	Agros Rimsulfuron	114
6.2.3	Asulox	115
6.2.4	Biscaya	115

6.2.5	Cruiser RAPS	116
6.2.6	Datrua	116
6.2.7	Deter FS 250	117
6.2.8	Formule 1	117
6.2.9	Gozai	117
6.2.10	Kerb 400 SC	118
6.2.11	Merpan 80 WG	118
6.2.12	Modesto 480 FS	120
6.2.13	Opera	120
6.2.14	Pomoxon Extra	120
6.2.15	Select 240 EC	121
6.2.16	Spotlight Plus	122
6.2.17	Talius	122
6.2.18	Titus WSB	122
6.3	Bemærkninger	122

1. SAMMENFATNING

1.1 Baggrund for Miljø- og Fødevareministeriets bestilling af undersøgelsen

Rigsrevisionen har i beretning til Statsrevisorerne om ”Sikring af grundvandet mod pesticider” kritiseret Miljø- og Fødevareministeriets overvågning af grundvandet, forvaltning af dispensationer til pesticidmidler og kontrol med indberetninger. Konkret retter Rigsrevisionen kritik af Miljøstyrelsens forvaltningsmæssige procedurer på dele af de nævnte områder.

Miljø- og Fødevareministeriet har anerkendt Rigsrevisionens kritik af Miljøstyrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag på pesticidområdet. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer, at beretningen tegner et klart billede af en række strukturelle fejl og mangler, der over en årrække har præget området, og som har ført til Rigsrevisionens kritik. Miljø- og Fødevareministeriet vil rette op på manglerne hurtigst muligt, så tilliden til Miljøstyrelsens forvaltning af området kan blive genoprettet.

Kritikken angår:

- Mangelfulde beskrivelser af sagsbehandlingsprocedurer, sagsgange og dokumentationskrav.
- Mangelfuldt fokus på at følge op på efterlevelsen af egne procedurer, sagsgange og dokumentationskrav.
- Behov for ledelsesmæssigt fokus på området i Miljøstyrelsen.

1.2 Kommissorium

Følgende fremgår af kommissoriet:

”Grundig gennemgang af Miljøstyrelsens forvaltning på området

Miljø- og Fødevareministeriet vil på baggrund af Rigsrevisionens kritik iværksætte en grundig gennemgang af Miljøstyrelsens arbejde med at rette op på styrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag på pesticidområdet.

Den grundige gennemgang foretages af Kammeradvokaten. Kammeradvokaten skal:

- Vurdere, om Miljøstyrelsens tilpasninger af styrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag er tilfredsstillende i forhold til den kritik, Rigsrevisionen rejser.
 - Komme med konkrete forslag/anvisninger til tilpasninger på områder, hvor forvaltnings- og administrationsgrundlaget ikke imødekommer Rigsrevisionens kritik eller bør forbedres yderligere.
-

Kammeradvokatens gennemgang skal vurdere Miljøstyrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag fra 1. januar 2019 og frem, idet Rigsrevisionens undersøgelse dækker en periode frem til udgangen af 2018.

Kammeradvokaten kan i sin gennemgang også komme med yderligere anbefalinger til procedurer og retningslinjer fsva. Miljøstyrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag. En evt. gennemførelse af anbefalinger af denne karakter vil dog kunne forudsætte bevillingsmæssig og/eller politisk beslutning herom.

Indhold af den grundige gennemgang af Miljøstyrelsens forvaltning på området

I gennemgangen skal Kammeradvokaten konkret tage stilling til, om Miljøstyrelsen har foretaget tilfredsstillende tilpasninger mhp. at imødekomme alle kritikpunkter, som Rigsrevisionen har rejst af styrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag.

Kammeradvokaten skal desuden foretage en vurdering af behovet for yderligere ændringer af forvaltnings- og administrationsgrundlaget end allerede iværksatte eller besluttede indsatser i Miljøstyrelsen.

Ligeledes skal Kammeradvokaten vurdere, om tilpasningerne af forvaltnings- og administrationsgrundlaget indebærer retningslinjer, der sikrer tilstrækkeligt ledelsesmæssigt fokus på, at der bliver fulgt op på, at forvaltnings- og administrationsgrundlaget bliver efterlevet.

Kritikpunkter fra Rigsrevisionen ift. Miljøstyrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag omfatter:

Overvågning af pesticider i grundvandet

- Manglende dokumentation for de faglige beslutninger om ikke at optage pesticider på pesticidlisten.
- Langsom eller manglende reaktion på advarsler vedrørende fund af pesticider i grundvandet.
- Manglende retningslinjer og procedurebeskrivelser for den faglige håndtering af advarsler om nye fund af pesticider i grundvandet.

Det bemærkes, at Rigsrevisionen derudover har udtalt kritik af, at det er uklart, om overvågningen af grundvandet kan understøtte opfyldelsen af grundvandsdirektivets krav, for så vidt angår at følge summen af pesticider i grundvandet. Dette kritikpunkt omhandler den faglige overvågnings-

metode, hvorfor dette kritikpunkt håndteres gennem et internationalt review af de faglige vurderinger, de danske myndigheder anvender på området. Dette kritikpunkt indgår således ikke i Kammeradvokatens gennemgang af Miljøstyrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag.

Forvaltning af dispensationer til pesticidmidler

- Ved konkrete dispensationer: Manglende dokumentation for, at anvendelsen af pesticider var sikker i forhold til grundvandet.
- Manglende faglige notater, procedurebeskrivelser og retningslinjer der beskriver den faglige sagsbehandling af dispensationer.
- Miljøstyrelsen har i flere tilfælde fraveget egne retningslinjer for vurdering af grundvandsrisiko.
- Miljøstyrelsen har givet dispensation til ét pesticidmiddel på trods af, at ministeriet fra 2004 vidste, at pesticidmidlet udgjorde en uacceptabel risiko for grundvandet og med viden om, at pesticidmidlet ikke kunne godkendes på grund af de særligt restriktive krav til vurdering af kræftrisiko for sprøjtebrugere der var gældende i perioden fra 1997-2016.
- Miljøstyrelsen har givet dispensation til et andet pesticidmiddel i perioden 2013-2018 som ministeriet i 2011 forbød, b.l.a. på grund af en for lang nedbrydningstid og som dermed udgjorde en risiko for miljø og grundvand.
- Miljøstyrelsen har ikke særlige faglige retningslinjer for vurdering af dispensationer til pesticidmidler.
- Anvendte retningslinjer afspejler ikke fuldt ud EU's regler på området.

Kontrol med indberetninger

- Miljøstyrelsen har ikke sikret et fuldstændigt datagrundlag til at gennemføre en risikobaseret kontrol af erhvervsmæssige brugeres anvendelse af pesticidmidler.
- Miljøstyrelsen har ikke etableret et administrativt grundlag, der gør det muligt at følge op på indberettede anvendelser af ulovlige pesticidmidler.

Orientering af Folketinget og kortlægning [af] afgørelser om dispensationer

Foruden den grundige gennemgang af Miljøstyrelsens arbejde med at genoprette forvaltnings- og administrationsgrundlaget på området, som ovenfor beskrevet, skal Kammeradvokaten vurdere, om der i perioden 2011-2018 er sket en korrekt orientering af Folketinget om dispensationer. Ligeledes skal Kammeradvokaten beskrive, om det er ministeren/departementet eller Miljøstyrelsen, der har truffet afgørelse om dispensationer, og om Miljøstyrelsen i denne forbindelse har handlet på instruktion fra ministeren/departementet. Kammeradvokaten foretager dette på baggrund af materiale herom, som også blev udleveret til Rigsrevisionen til brug for deres arbejde med beretningen.”

1.3 Resultatet af undersøgelsen

1.3.1 Overvågning af pesticider i grundvandet

1.3.1.1 Udvalgelse af pesticider til pesticidlisten

Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministeriet ikke tilføjede tre pesticider og nedbrydningsprodukter på pesticidlisten, som levede op til de fastsatte kriterier. Undersøgelsen viser, at ministeriet ikke har foretaget en dokumenteret faglig afklaring af, hvorfor disse pesticider ikke skulle indgå på pesticidlisten¹.

I beretningens afsnit 2.2, side 19-22, pkt. 41-46, behandles overvågning af grundvandet via pesticidlisten. Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke har foretaget en veldokumenteret faglig afklaring af, hvorfor de tre pesticider og nedbrydningsprodukter ikke blev udvalgt til overvågning. Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke har opstillet retningslinjer, der kan understøtte et ensartet grundlag for udvælgelse af pesticider til overvågning i grundvandet.

Miljøstyrelsen har opdateret proceduren for årlig revision af pesticidlisten. Det er en detaljeret procedurebeskrivelse for den årlige revision af pesticidlisten, som indeholder alle faser fra dataindsamling til udstedelse af ny årlig drikkevandsbekendtgørelse. Procedurebeskrivelsen må efter vores vurdering anses for egnet til at sikre, at opgaverne er veldefinerede for medarbejderne, og at pesticidlisten godkendes i Miljøstyrelsens direktion. Proceduren opfylder kravene i tillægsaftalen af 11. januar 2019 til Pesticidstrategi 2017-21 om, at Miljøstyrelsens forslag til nye stoffer i grundvandsovervågningen og pesticidlisten til boringskontrollen sendes i høring hos pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet.

Miljøstyrelsen har også udarbejdet en retningslinje for årlig revision af pesticidlisten, der indeholder de overordnede kriterier for udvælgelse af pesticider. Retningslinjen imødekommer Rigsrevisionens kritik af, at kriterierne ikke har fremgået af en sagsbehandlerinstruks. Det fremgår af retningslinjen, at kriterierne tjener som en grov sorteringsnøgle, og den endelige beslutning om udvælgelse af stoffer på listen afhænger af en faglig ekspertvurdering. Det anførte indebærer, at kriterierne i retningslinjen alene er udgangspunktet for udvælgelsen, og at der kan ske tilvalg og fravalg, når ekspertvurderingen tilsiger det. Miljøstyrelsen har oplyst, at det er begrundet i, at data fra GRUMO, fra boringskontrollen og fra VAP er umage, og det er derfor nødvendigt at foretage en konkret vurdering af betydningen af de enkelte data. Vi vurderer, at det er sagligt at foretage denne udvælgelse af de stoffer, som skal indgå i pesticidlisten.

¹ Beretningen side 13.

Det fremgår, at omkostninger forbundet med at analysere et stof kan inddrages i Miljøstyrelsens udkast til pesticidlisten, hvis omkostningerne forbundet med analysen af et stof vurderes at være uproportionale. Fravalg begrundet i omkostninger kan efter vores opfattelse være sagligt begrundet, men Miljøstyrelsen bør i administrationen være opmærksom på, at et fravalg af stoffer, som opfylder et af de to anvendte udvælgelseskriterier, skærper kravet til vurderingen og begrundelsen.

Miljøstyrelsens skabelon til faglig begrundelse, som der er henvist til i procedurebeskrivelsen, er efter vores vurdering egnet til at sikre, at der udarbejdes dokumentation for de faglige begrundelser for den årlige opdatering af pesticidlisten.

1.3.1.2 Henvendelser om fund af pesticider i grundvandet

Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har udarbejdet retningslinjer og procedurebeskrivelser for, hvordan advarsler om nye fund af pesticider i grundvandet fagligt skal håndteres.

I beretningens afsnit 2.3, side 22-28, pkt. 47-54, behandles håndtering af advarsler om fund af pesticider i grundvandet. Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke har udarbejdet retningslinjer og procedurebeskrivelser for, hvordan advarsler om fund af pesticider fagligt skal håndteres.

Miljøstyrelsen har udarbejdet en procedure for henvendelser om fund af pesticider i drikkevand. Det er en detaljeret procedurebeskrivelse for modtagelse, vurdering og afslutning af behandlingen af henvendelser om fund af pesticider. Procedurebeskrivelsen må efter vores vurdering anses for egnet til at sikre, at opgaverne er veldefinerede for medarbejderne. Det fremgår, at det skal afklares, om et stof skal inkluderes i grundvandsovervågningen eller tilføjes pesticidlisten, og der er skabt sammenhæng til de to procedurebeskrivelser for disse opgaver. Procedurebeskrivelsen er ny, og Miljøstyrelsen har derfor sendt den i høring hos Styrelsen for Patientsikkerhed for at få afklaret, om denne styrelse har behov for orientering om særlige forhold, som Miljøstyrelsen ikke er opmærksom på.

Miljøstyrelsens Værktøj til styring af henvendelser om fund af pesticider må anses for egnet til at sikre overblik over modtagne henvendelser og sagsbehandlingen.

1.3.1.3 Udvælgelse af pesticider til GRUMO

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljø- og Fødevarerministeriets overvågning af pesticider i grundvandet har været kritisabel². Miljø- og Fødevarerministeriet har ikke opstillet retningslinjer, der kan understøtte et ensartet grundlag for udvælgelse af pesticider til overvågning i grundvandet.

Ministeriet skal ifølge grundvandsdirektivet følge summen af pesticider i grundvandet, så der kan gribes ind, hvis niveauet af pesticider nærmer sig grænseværdien. Rigsrevisionen finder det uklart, om ministeriets overvågning af grundvandet kan understøtte opfyldelsen af direktivets krav. Ministeriet overvåger i overensstemmelse med grundvandsdirektivet grundvandet for kvalitetskravet på 0,1 mikrogram/liter for enkeltpesticider. Rigsrevisionen har noteret, at ministeriet i forbindelse med arbejdet under Vandpanelet i 2018 har udarbejdet retningslinjer for arbejds gange, som skal sikre, at der bliver opsamlet relevant viden, der kan indgå i udvælgelsen af pesticider til grundvandsovervågningen. Rigsrevisionen har konstateret, at retningslinjerne ikke beskriver, hvordan sagsbehandleren konkret skal udvælge pesticider til grundvandsovervågningen, eller hvilke parametre der skal tages udgangspunkt i ved udvælgelsen af pesticider med henblik på at sikre et ensartet grundlag for udvælgelsen.

I beretningens afsnit 2.1, side 15-19, pkt. 29-40, behandles retningslinjer for vurdering af pesticider til overvågning i grundvandsovervågningsprogrammet GRUMO. Overvågningen skal give ministeriet viden om overvågning af enkeltpesticider og den samlede mængde af pesticider i grundvandet, som gør det muligt at gribe ind over for forurening af grundvandet, inden grænseværdierne på 0,1 og 0,5 mikrogram/liter i drikkevandsdirektivet og grundvandsdirektivet overskrides.

Miljøstyrelsen har opdateret procedurebeskrivelsen for udvælgelse af pesticidstoffer til GRUMO. Det er en detaljeret procedurebeskrivelse for datagrundlag, vurdering, høring og kvalitetssikring. Procedurebeskrivelsen må efter vores vurdering anses for egnet til at sikre, at opgaverne i Miljøstyrelsens fagkontorer er veldefinerede for medarbejderne, og det sikres, at udvælgelsen godkendes i Miljøstyrelsens direktion. Proceduren opfylder kravene i tillægsaftalen af 11. januar 2019 til Pesticidstrategi 2017-21 om, at Miljøstyrelsens forslag til nye stoffer i grundvandsovervågningen og pesticidlisten til boringskontrollen sendes i høring hos pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet. Det fremgår, at Miljøstyrelsen præsenterer eventuelle økonomiske prioriteringer for pesticidarbejdsgruppen. Hvis ikke alle stoffer kan medtages inden for den økonomiske ramme, fravælges de stoffer, som Miljøstyrelsen fagligt giver lavest prioritet. Det fremgår, at der i datagrundlaget også indgår henvendelser om fund.

² Beretningen side 13.

Miljøstyrelsen har udarbejdet retningslinjer for udvælgelse af pesticidstoffer til grundvandsovervågningen i GRUMO. Det fremgår, at GRUMO-overvågningen som minimum skal omfatte stofferne på pesticidlisten. Yderligere stoffer i GRUMO udvælges på grundlag af den prioriterede liste fremkommet af GEUS' vidensopsamling og supplerende viden fra Miljøstyrelsens og GEUS' årlige vidensopsamling. I vurderingen skal inddrages udviklingen over tid, og det tilstræbes, at stoffer følges i GRUMO, så længe der er fund, da det er relevant i forhold til, om stofferne bør indgå i pesticidlisten. Listen til overvågning i GRUMO udarbejdes i samarbejde med GEUS, og uenighed mellem GEUS og Miljøstyrelsen skal fremgå af vurderingen af listen. Vurderingen sker i forhold til den økonomiske ramme for overvågningsprogrammet, og hvis ikke alle stoffer kan medtages, fravælges stoffer med den laveste prioritering.

Det er vores opfattelse, at de udarbejdede retningslinjer imødekommer Rigsrevisionens kritik af, at der ikke var udarbejdet retningslinjer, der sikrer et ensartet grundlag for udvælgelse af pesticider til overvågning i grundvandet. Retningslinjerne fastsætter, at stofferne på pesticidlisten er obligatoriske og fastsætter grundlaget for den øvrige udvælgelse. Vi lægger vægt på, at GEUS' vurdering inddrages, og at der skal ske en prioritering af stofferne i forhold til den økonomiske ramme.

Miljøstyrelsens skabelon til faglig begrundelse for revision af stofflisten er efter vores vurdering egnet til at sikre, at der hvert år udarbejdes dokumentation for de faglige begrundelser for udvælgelsen af pesticidstoffer til GRUMO.

Miljøstyrelsens procedure for udarbejdelse af vidensopsamling er en detaljeret procedurebeskrivelse, som beskriver indhentelse af regionernes bruttoliste, vurdering og afslutning. Proceduren må efter vores vurdering anses for egnet til at sikre, at opgaverne er definerede for medarbejderne, og det sikres, at vidensopsamlingen godkendes af Miljøstyrelsens direktion.

1.3.1.4 Massescreening

Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet vil gennemføre en massescreening af grundvandet for at få afklaret, hvilke pesticider og nedbrydningsprodukter der fremadrettet bør overvåges. Rigsrevisionen vurderer, at massescreeningen med større sandsynlighed vil indebære, at der opdages flere pesticidrester i grundvandet, som kan medføre, at grænseværdien på 0,5 mikrogram/liter for summen af pesticider vil blive overskredet. Ministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at ministeriets praksis med at opgøre summen af pesticider vil blive revurderet med henblik på at kunne tage højde for eventuelle yderligere fund af pesticider bl.a. i forbindelse med massescreeningen.

Miljøstyrelsens procedure for opsamling af resultater af screening indeholder datagrundlag, vurderingsfase og afslutningsfase. Datagrundlaget omfatter analyseresultaterne i Jupiter-databasen. Proceduren

fremstår som velegnet til at sikre en vurdering af de udførte screeninger. Det fremgår, at fundene i notatet skal anvendes i det fortsatte arbejde med udvælgelse af pesticider til pesticidlisten og til overvågning i GRUMO.

Miljøstyrelsen har udarbejdet en skabelonen til fagligt notat om resultater af screening, der fremstår som egnet til at sikre, at vurderingen af screeningerne bliver dokumenteret.

1.3.2 Forvaltning af dispensationer til pesticidmidler

1.3.2.1 Faglige retningslinjer for vurdering af dispensationer

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke haft særlige faglige retningslinjer for vurdering af dispensationer til pesticidmidler³. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i stedet har anvendt retningslinjerne for den ordinære godkendelse af pesticidmidler. Undersøgelsen viser, at disse retningslinjer ikke fuldt ud afspejler EU's regler på området, idet ministeriet ikke i sine retningslinjer tager højde for de særlige forholdsregler ved godkendelse af pesticidmidler, som fremgår af gennemførelsesforordning nr. 540/2011. Ministeriet har udarbejdet procedurer for sagsbehandlingen af dispensationer i 2018 i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse.

Ministeriets retningslinjer og procedurer for dispensationer til pesticidmidler, som ikke har opnået en almindelig godkendelse i Danmark, behandles i beretningens afsnit 3.1, side 32-34, pkt. 58-65. Rigsrevisionen vurderer, at det er vigtigt, at ministeriet har retningslinjer, der understøtter, at der ikke gives dispensationer til pesticider, medmindre der kan vises sikker anvendelse bl.a. for grundvandet.

Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse indeholder en detaljeret beskrivelse af sagsgangen for udstedelse af dispensationer, og den er dermed egnet til at sikre, at afgørelserne bliver korrekte, og at der sker den nødvendige dokumentation.

Procedurebeskrivelsen indeholder detaljeret beskrivelse af, hvem der udfører, godkender og dokumenterer de enkelte opgaver. Det fremgår, at en dispensation kvalitetssikres og godkendes af funktionslederen, som er fagperson, og som efter inddragelse af øvrige relevante fagpersoner er kvalificeret til at godkende afgørelser om dispensation.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at Fødevarestyrelsen (FVST)/DTU høres, om grænseværdier for restkoncentrationer i spiselige afgrøder kan overholdes. Det er en betingelse for at give dispensation, at faren ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde. Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at der

³ Beretningen side 29.

sker høring af Aarhus Universitet, Institut for Agroøkologi (AGRO), om dette. Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at Miljøstyrelsen forestår miljø- og sundhedsvurderingen i øvrigt. Det fremgår desuden af procedurebeskrivelsen, at sagsbehandleren vurderer svarene fra høringsparterne, og at den faglige vurdering/konklusion fra FVST og AGRO indarbejdes direkte i afgørelsen. Disse eksterne faglige vurderinger på områderne fødevarer sikkerhed og alternativ plantebeskyttelse er dermed sammen med vurderingen af sundhed og miljø, herunder grundvand, afgørende for, om Miljøstyrelsen kan give dispensation.

Proceduren er indrettet efter, om der er tale om dispensationer til pesticidmidler, som indeholder godkendte aktivstoffer, eller om aktivstoffet ikke er godkendt. Der henvises til Kommissionens vejledning, som anviser en særlig restriktiv praksis, hvis aktivstoffet ikke er godkendt, og det er dermed sikret, at der er særlig opmærksomhed på dispensationer til pesticidmidler med aktivstoffer, der ikke er godkendt i EU.

Der er udarbejdet en skabelon til en afgørelse om dispensation. I skabelonen anvises anvendelse af AGRO's høringssvar, de sundhedsmæssige og miljømæssige vurderinger samt FVST's vurdering af overholdelsen af MRL-værdierne. Der skal være tale om en fare for afgrøden, og der skal tages stilling til, at der foreligger en fare. Vi mener, at skabelonen er egnet til at sikre, at der foreligger en tilstrækkelig faglig vurdering, og at de retlige betingelser for dispensation er opfyldt.

I tilknytning til procedurebeskrivelsen er indført en halvårlig orientering af Miljøstyrelsens direktion om dispensationer til brug af pesticider, som sikrer ledelsesmæssigt fokus på antallet af dispensationer og gentagne dispensationer.

Miljøstyrelsens retningslinjer for godkendelse af dispensationer er et supplement til Miljøstyrelsens vurderingsprincipper. Der er ikke udfærdiget faglige retningslinjer specifikt for dispensationer. Det fremgår af retningslinjerne, at vurdering af en ansøgning om dispensation skal tage udgangspunkt i, at der i forbindelse med dispensationer skal vises sikker anvendelse. Vi forstår dette begreb som en henvisning til pesticidforordningens artikel 36, stk. 3, hvorefter en medlemsstat kan afvise at godkende plantebeskyttelsesmidlet på sit område, hvis det med henvisning til medlemsstatens specifikke miljø- eller landbrugsmæssige forhold har behørigt grunde til at skønne, at det pågældende middel fortsat udgør en uacceptabel risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet.

Det fremgår af retningslinjerne, at de generelle dokumentationskrav for godkendelser kan fraviges. Der skal foretages en "weight of evidence" vurdering af, om den ansøgte anvendelse udgør en uacceptabel risiko. Vi forstår dette sådan, at der er tale om en bevisvurdering, hvor kriteriet er uacceptabel risiko. Der skal altså efter en vurdering på det foreliggende grundlag påvises "sikker anvendelse".

Det fremgår, at hvis der ikke er tilstrækkeligt materiale til at foretage en endelig vurdering, så kan der ikke gives dispensation. Vi forstår det som et forsigtighedsprincip, der går ud på, at hvis der ikke kan påvises fravær af uacceptabel risiko eller med andre ord påvises sikker anvendelse, så skal der gives afslag. Det fremgår også, at der kan fastsættes strengere krav til risikobegrænsende foranstaltninger end de begrænsninger, som normalt accepteres i Danmark, hvis det på baggrund af risikovurderingerne vurderes at være tilstrækkeligt til at opnå sikker anvendelse.

Vi har fundet anledning til at undersøge, om Miljøstyrelsens praksis for dispensationer må antages at være i overensstemmelse med pesticidforordningens artikel 53. En medlemsstat kan ifølge artikel 53, stk. 1, uanset artikel 28, under særlige omstændigheder give en tidsbegrænset dispensation på 120 dage til markedsføring med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde.

Artikel 53 giver mulighed for at give en tidsbegrænset dispensation til en begrænset, kontrolleret anvendelse. Der er ikke egentlige kvalitative eller kvantitative krav til den begrænsede og kontrollerede anvendelse. Efter Miljøstyrelsens praksis gives dispensationer til nærmere bestemte anvendelser og er dermed begrænsede. Dispensationerne gives ikke med en begrænsning med hensyn til størrelsen af arealet. Det fremgår af Kommissionens audit i 2018, at dette var et tema. Miljøstyrelsen anførte, at det ikke fremgår af artikel 53, at dispensation ikke kan gives til større afgrøder. I Miljøstyrelsens dispensationer stilles vilkår med hensyn til anvendelsen, som skal sikre arbejdsmiljø og hensyn til det omgivende miljø. Dispensationerne gives dermed til en begrænset, kontrolleret anvendelse.

Artikel 53 giver mulighed for at give en tidsbegrænset dispensation, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på anden rimelig måde. Der skal være tale om en fare for afgrøden. Der er ikke egentlige kvalitative eller kvantitative krav til selve faren. Miljøstyrelsen beder Aarhus Universitet om på baggrund af oplysningerne i ansøgningen at vurdere, om der findes godkendte alternative midler eller andre bekæmpelsesmetoder til den ansøgte anvendelse, som på rimelig måde kan bekæmpe skadevolder, og om det er nødvendigt at tillade den anvendelse, der er søgt om dispensation til. Fokus er på, om der er en anden rimelig bekæmpelsesmåde. Miljøstyrelsen beder også universitetet om et skøn over, om det er nødvendigt at tillade den ansøgte anvendelse.

Miljøstyrelsen foretager en vurdering af, om anvendelsen uanset manglende opfyldelse af nogle af dokumentationskravene for ordinær godkendelse må anses for at være en sikker anvendelse i forhold til sundhed og miljø, herunder grundvand, i overensstemmelse med dansk praksis. Det påses, at der ikke gives dispensation til pesticider, som overskrider de såkaldte MRL-krav for restværdier i fødevarer. Det vurderes, om pesticidmidlet er sikkert at anvende for sprøjteførere, arbejdere, beboere og forbipasserende, og om pesticidmidlet er sikkert i forhold til miljø, herunder grundvand.

Artikel 53 giver alene mulighed for at give en tidsbegrænset dispensation på 120 dage. Der gives dispensation til de samme pesticidmidler i flere år i træk med den virkning, at pesticidmidlerne kan anvendes i den relevante periode i flere år. Det er ikke i strid med bestemmelsen at give dispensationer flere år i træk.

Efter vores bedømmelse må Miljøstyrelsens praksis for dispensationer antages at være i overensstemmelse med EU-forordningens artikel 53. Miljøstyrelsens praksis indebærer kontrol af, at der ikke gives dispensationer, når der findes alternative midler, og at der alene dispenseres, når anvendelsen vurderes som sikker i overensstemmelse med dansk praksis.

1.3.2.2 Dokumentation for sikker anvendelse

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af dispensationer til pesticidmidler har været kritisabel. Ministeriets forvaltning af dispensationer har medført, at der er givet dispensationer til pesticidmidler, hvor der ikke er vist sikker anvendelse.

Sagsbehandlingen af dispensationer til 18 udvalgte pesticidmidler undersøges i beretningens afsnit 3.2, side 34-45, pkt. 56-95. Rigsrevisionen har lagt til grund, at de danske vurderingsprincipper skal følges, så det sikres, at pesticidmidlerne lever op til de danske krav til sikker anvendelse. Ministeriet har oplyst, at vurderingsprincipperne efter en faglig vurdering kan fraviges.

Vi forstår begrebet sikker anvendelse som anført i afsnit 1.3.2.1.

Miljøstyrelsen har udarbejdet to skabeloner til faglige notater om den sundhedsmæssige og miljømæssige vurdering. Det fremgår af skabelonerne, at der tages udgangspunkt i tidligere danske vurderinger, og at der inddrages eventuelle senere vurderinger fra EU/EFSA. Det fremgår, at vurderingen skal have fokus på, om de tidligere danske vurderinger fortsat kan anvendes, og i hvilket omfang vurderingsprincipperne er opfyldt. Det fremgår, at fravigelse af vurderingsprincipperne skal begrundes.

Det fremgår af skabelonerne, at der skal tages stilling til nødvendige risikobegrænsende foranstaltninger. Det er også indføjet i skabelonerne, at anbefalede foranstaltninger i EU's gennemførelsesforordning skal anvendes i relevant omfang. Vi mener, at skabelonerne er egnede til at sikre, at der bliver taget stilling til, om anvendelsen er sikker.

1.3.2.3 EU's gennemførelsesforordninger

Rigsrevisionen kritiserer, at Miljø- og Fødevareministeriets vurderingsprincipper ikke fuldt ud afspejler EU's regler på området, idet ministeriet ikke i sine retningslinjer tager højde for de særlige forholdsregler ved godkendelse af pesticidmidler, som fremgår af gennemførelsesforordning nr. 540/2011.

Gennemførelsesforordningen indeholder oplysninger om det godkendte aktivstof, godkendelsesdato, udløbsdato samt særlige bestemmelser for hvert enkelt aktivstof. De særlige bestemmelser indeholder både obligatoriske begrænsninger for anvendelsen og bestemmelser, som medlemsstaterne bør iagttage.

Der henvises ikke i vurderingsprincipperne til gennemførelsesforordning nr. 540/2011, men det anføres i stedet generelt, at de specifikke bestemmelser i gennemførelsesforordningerne skal iagttages, når det er relevant. Dette er formelt tilstrækkeligt til at opfylde gennemførelsesforordningerne, som gælder umiddelbart.

Det fremgår nu også af Miljøstyrelsens skabeloner for miljømæssige og sundhedsmæssige vurderinger, jf. afsnit 1.3.2.2, at hvis der er anbefalede foranstaltninger i EU's gennemførelsesforordning for aktivstof(ferne), skal det vurderes, hvordan foranstaltningerne skal håndteres. Det sikres på denne måde, at sagsbehandleren vurderer, hvilke anbefalede foranstaltninger der bør træffes.

1.3.2.4 Resultater fra feltforsøg

Rigsrevisionen kritiserer, at der ikke er fastsat kriterier for, hvordan resultater for feltforsøg skal fortolkes i forbindelse med godkendelse af pesticidmidler.

Anvendelsen af feltforsøg generelt behandles i beretningens afsnit 3.2, side 33-34, og i forbindelse med dispensationer til Titus WSB, side 39-42, pkt. 79-87.

Det fremgår af definitionen af "forsøg og undersøgelser" i pesticidforordningens artikel 3, nr. 23, at disse skal fastlægge et aktivstofs eller et plantebeskyttelsesmiddels egenskaber og opførsel, forudsige eksponeringen for aktivstoffer og/eller deres relevante metabolitter, bestemme sikre eksponeringsniveauer og fastlægge betingelserne for sikker anvendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Miljøstyrelsen har i vurderingsprincipperne opdateret retningslinjerne for vurdering af resultaterne fra feltforsøg, herunder testmarkerne i pesticidvarslingssystemet VAP. Det fremgår, at kriteriet for acceptabel risiko for udvaskning til grundvandet er, at koncentrationen som et årligt gennemsnit ikke overstiger den fastsatte grænseværdi på 0,1 mikrogram pr. liter. Vurderingen af VAP-data angår, om grænseværdien er overskredet i vand, der trænger ned fra rodzonen. Da det teknisk ikke er muligt at beregne, om

grænseværdien vil være overskredet, er det nødvendigt ud fra de foreliggende data at skønne, om grænseværdien vil være overskredet.

De opdaterede retningslinjer imødekommer Rigsrevisionens kritik. Vi har ikke grundlag for at vurdere det faglige indhold i retningslinjerne.

1.3.2.5 Information på mst.dk om dispensationsansøgning

Rigsrevisionen har tidligere under sin undersøgelse i 2019 kritiseret, at der ikke fandtes konkret information på Miljøstyrelsens hjemmeside om adgang til at få dispensation til markedsføring og anvendelse af pesticidmidler.

Der er nu oplysning om adgangen til at søge om dispensation på mst.dk: <https://mst.dk/kemi/pesticider/godkendelse-af-pesticider/ansoegningsformer-og-krav/andre-typer-af-godkendelser/>.

Vi vurderer, at informationen er korrekt og retvisende. Det fremgår også af hjemmesiden, at en dispensation er en undtagelse fra reglerne, og at dispensation kun gives under særlige omstændigheder til en begrænset og kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt.

1.3.2.6 Underretning af EU om dispensationer

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke i alle tilfælde har underrettet Europa-Kommissionen om, at Danmark har udstedt dispensationer til pesticidmidler.

Underretning af Europa-Kommissionen er behandlet i beretningens afsnit 3.3, side 46, pkt. 96-97.

Det fremgår af pesticidforordningens artikel 53, stk. 1, 2. led, at medlemsstaterne straks skal underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen om de foranstaltninger, der er gennemført, med en detaljeret beskrivelse af situationen og af alle forholdsregler, der er truffet for at beskytte forbrugernes sikkerhed.

Efter vores opfattelse er proceduren for dispensationer omtalt i afsnit 1.3.2.1 egnet til at sikre, at der ikke fremover sker fejl, og at Europa-Kommissionen i alle tilfælde underrettes.

1.3.2.7 Etiketter med dosis og anvendelse

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ministeriet ikke i fuldt omfang har sikret, at sprøjtebrugerne fik de fornødne oplysninger for at kunne anvende pesticidmidler med dispensation korrekt og sikkert.

Etiketter og brugsanvisninger er behandlet i beretningens afsnit 3.4, side 46-47, pkt. 98-100.

Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse for godkendelse af pesticidetiketter er en detaljeret procedurebeskrivelse, der må anses for egnet til at sikre sagsgangen for godkendelse af etiketter.

Der er alene tale om et lille kritikpunkt i Rigsrevisionens beretning, og der er ikke fundet systematiske fejl i sagsbehandlingen. Vi mener på den baggrund ikke, at etiketreglerne er centrale for vores undersøgelse, og vi har derfor heller ikke foretaget en omfattende og detaljeret gennemgang af, om alle de tekniske regler om indholdet og udformningen af etiketter bliver iagttaget.

1.3.2.8 Datagrundlag for kontrol af erhvervmæssig brug af pesticider

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke sikret et fuldstændigt datagrundlag til at gennemføre en risikobaseret kontrol af erhvervmæssige brugeres anvendelse af pesticidmidler⁴. Dermed er der ifølge Rigsrevisionen en risiko for, at relevante virksomheder ikke bliver udtaget til kontrol, ligesom indberetningerne til Europa-Kommissionen om pesticidanvendelse kan være behæftede med fejl, da ministeriets data om pesticidforbruget ikke er fuldstændige.

Datagrundlaget for den risikobaserede, nationale pesticidkontrol, der er målrettet erhvervmæssige brugere af pesticidmidler, er behandlet i beretningens afsnit 3.5, side 47-50, pkt. 101-110⁵.

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, side 49, boks 13, at der er 33.000 virksomheder registreret i SJI⁶, men kun ca. 20.900 virksomheder indberettede for sprøjteåret 2017/2018. En del af de 33.000 virksomheder er dog ikke indberetningspligtige. Registret omfatter ophørte virksomheder og virksomheder under grænserne for indberetningspligt. Omvendt viser samkørsler med registre over ansøgninger om EU-tilskud, at ca. 3.800 virksomheder, der ikke har indberettet SJI-data, har søgt om EU-tilskud. Den overvejende del af disse virksomheder er indberetningspligtige. Det fremgår også, at ministeriet har oplyst, at SJI-data omfatter størstedelen af pesticidanvendelsen i Danmark.

Miljø- og Fødevareministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at den danske kvalitetsrapport til Eurostat fra 2016 viste, at der var foretaget indberetninger, der dækkede mellem 87 % og 92 % af de konventionelle

⁴ Beretningen side 30.

⁵ Som det fremgår af beretningen, side 47, gennemføres foruden den nationale pesticidkontrol også krydsoverensstemmelseskontrol (KO-kontrollen), der omfatter virksomheder, der modtager EU-støtte under enten Landdistriktsprogrammet eller som direkte støtte. KO-kontrollen omfatter efterlevelse af en lang række regler, herunder også regler for pesticidmidler.

⁶ Miljøstyrelsens IT-system til indberetning af sprøjtejournaldata.

arealer. Det fremgår tilsvarende af Bekæmpelsesmiddelstatistik 2016, at data i SJI fra 2015/2016 dækkede ca. 92 % af de konventionelle arealer. Miljøstyrelsen anførte i et notat af 2. oktober 2019, at det ikke er korrekt, at der er risiko for, at indberetningerne til EU om pesticidanvendelsen er behæftet med fejl. Det anførtes, at det i statistikforordningen er forudsat, at pesticidforbruget baseres på en stikprøveundersøgelse.

Det fremgår af pesticidforordningens artikel 67, stk. 1, at professionelle brugere af plantebeskyttelsesmidler i mindst tre år skal føre registre over de plantebeskyttelsesmidler, de anvender med oplysning om navn, tidspunkt og dosis for anvendelsen samt areal og afgrøde, som plantebeskyttelsesmidlet blev anvendt på. Det fremgår af artikel 68, som ændret i kontrolforordningens⁷ artikel 161, at medlemsstaterne senest den 31. august hvert år skal forelægge Kommissionen en rapport for det foregående år om omfanget og resultaterne af den offentlige kontrol for at verificere overholdelsen af forordningen.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1185/2009 af 25. november 2009 om statistik over pesticider fastsætter de detaljerede regler for statistikker over markedsføring og anvendelse af pesticider. Statistikkerne skal være repræsentative og relevante. Indsamling af oplysninger om landbrugsmæssig anvendelse skal ske hvert femte år. Medlemsstaterne skal forelægge Kommissionen (Eurostat) rapporter om kvaliteten af de indberettede data, herunder oplyse om metoder for stikprøver og dataindsamling, et skøn over afgrødernes betydning i forhold til den samlede mængde anvendte pesticider mv.

Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse skal sikre en ensartet sagsbehandling af sager i SJI i form af opfølgning på manglende rettidige indberetninger. Det fremgår, at der udarbejdes et notat om udvælgelseskriterier, hvor det beskrives, hvor mange virksomheder, der skal udtrækkes, og hvor udvælgelseskriterier beskrives. Fra kladde-listen fratrækkes visse typer af virksomheder, som er irrelevante. Af Miljøstyrelsens notat af 7. august 2019 fremgår det, at der for planperioden 2017/2018 udvælges 500 virksomheder efter kriterier, som efter vores opfattelse er egnede til at sikre, at opfølgningen bliver repræsentativ.

EU-reglerne kræver, at der føres statistik over anvendelse af pesticider, og at denne statistik er repræsentativ. Vi lægger til grund, at indberetningerne i SJI dækker mere end 90 % af de konventionelt dyrkede arealer, og vi vurderer på den baggrund, at indberetningerne i SJI med den beskrevne opfølgning er tilstrækkelige til at danne grundlag for en retvisende statistik. Vi mener ikke, at der er nogen betydelig risiko for, at indberetningerne til Europa-Kommissionen er fejlbehæftede.

Procedurebeskrivelsen sikrer ikke i sig selv, at alle indberetningspligtige virksomheder indberetter, men Miljøstyrelsens tiltag for at forbedre SJI-registret indebærer, at antallet af manglende indberetninger er

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 af 15. marts 2017 om offentlig kontrol, herunder ændring af forordning (EF) nr. 1107/2009.

nedbragt til ca. 4.000 virksomheder. Landbrugsstyrelsens tilrettelæggelse af den nationale pesticidkontrol omfatter også andre datakilder, og et udtagelseskriterium i kontrollen er manglende/ikke rettidig indberetning til SJI.

1.3.2.9 Opfølgning på indberettede regelbrud i SJI

Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet ikke har etableret et administrativt grundlag, der gør det muligt at følge op på indberettede anvendelser af ulovlige pesticider. Behandlingen af spørgsmålet om kontrol findes i beretningens afsnit 3.5, side 50-51, pkt. 111-113.

Det planlagte administrationsgrundlag skal imødekomme Rigsrevisionens kritik og sikre, at jordbrugsvirksomhederne, som er forpligtede til at indberette deres anvendelse af pesticider, forudgående oplyses om, at de indberettede data kan anvendes til direkte kontrol. Der skal gennemføres en generel orientering om anvendelsen af data i SJI til kontrol med ulovlig anvendelse af pesticider, og der skal laves en systemmæssig ændring, som sikrer, at de indberetningspligtige underrettes forudgående. Miljøstyrelsen har oplyst, at dette nu er gennemført.

Vi er enige med ministeriet i, at virksomhederne forudgående skal underrettes om brugen af de indberettede data til direkte kontrol, og det er en konsekvens af dette, at en ny procedure for kontrol med grundlag i data fra SJI først kan anvendes fra den 31. marts 2022.

Det fremgår af Miljøstyrelsens notat om datagrundlag, at data omfatter registreringer af sprøjtebehandlinger gennemført i en planperiode, det anvendte sprøjtemiddel, den anvendte mængde, afgrøden som midlet er anvendt i samt det behandlede areal. Der findes altså data i SJI, som er egnede til at kontrollere ulovlig anvendelse af pesticider. Det fremgår, at der i SJI alene kan vælges indberetning af sprøjtemidler, som er godkendt eller tidligere har været godkendt i Danmark. Det betyder, at kontrol ved hjælp af data i SJI kan fange ulovlig anvendelse af pesticider, som ikke længere er godkendt i Danmark, men det bliver ikke opdaget, om der anvendes pesticider, som slet ikke er godkendt i Danmark.

Der er ikke etableret digital samkøring og heller ikke udfærdiget en plan for dette. Miljøstyrelsen oplyser, at IT-løsningerne ikke gør dette muligt.

1.3.2.10 Mulighed for at sammenkøre data

I beretningens afsnit 3.5, side 51-52, pkt. 114-117, behandles de udvidede muligheder for kontrol, der blev muliggjort ved gennemførelse af en ændring af sprøjtejournalloven i 2012.

Miljøstyrelsens procedure for udveksling af data mellem Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen skal sikre, at Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen gensidigt orienterer hinanden. Proceduren omfatter konkrete overtrædelsessager om udenlandske plantebeskyttelsesmidler og en liste over afgiftsregistrerede virksomheder, som kan danne grundlag for Miljøstyrelsens kontrol.

Det fremgår af proceduren, at der for nærværende ikke findes et bedre grundlag for at gennemføre kontrol med import af pesticider. Der er ikke etableret en procedure eller en teknisk løsning, der muliggør digital samkøring af oplysninger.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der er et løbende samarbejde med SKAT i kontrolgruppen under pesticidstrategi om muligheder for datasamkøring.

1.3.3 *Orientering af Folketinget*

I beretningens afsnit 3.3, side 46, pkt. 96-97, behandles ministeriets orientering af EU om dispensationer. Ministeriet havde oplyst om, at Europa-Kommissionen var underrettet om de danske dispensationer, men Rigsrevisionens gennemgang viste, at ministeriet i nogle tilfælde havde givet dispensation uden at underrette Kommissionen. Det indgår i kommissoriet, at vi skal vurdere, om der i perioden 2011-2018 er sket en korrekt orientering af Folketinget om dispensationer til pesticidmidler.

Vi har gennemgået to ministersager fra 2010 og 2011, hvor kompetencen til at give dispensation overgik fra ministeren til Miljøstyrelsen, og en samrådssag fra 2017, som angik Miljøstyrelsens praksis for at give dispensationer til pesticidmidler, som ikke har ordinær godkendelse i Danmark, og om muligheden for at give dispensationer til pesticidmidler med aktivstoffer, som ikke er godkendt i EU. Vi har gennemgået ministeriets oplysninger til Folketinget i disse sager, og vi har ikke fundet ukorrekte oplysninger.

Endelig har vi søgt efter spørgsmål og svar på Folketingets hjemmeside og alene fundet spørgsmål og svar fra 2017-2018, som har angået Miljøstyrelsens dispensationer, herunder til pesticidmidler med neonicotinoider. Vi har gennemgået svarene, og vi har ikke fundet ukorrekte oplysninger.

Vi har således ikke grundlag for at mene, at der i 2011-2018 er sket en ukorrekt orientering af Folketinget om dispensationer ud over det, som fremgik af Rigsrevisionens beretning.

1.3.4 *Meddelelse af dispensationer*

Det indgår i kommissoriet, at vi skal beskrive, om det er ministeren/departementet eller Miljøstyrelsen, der har truffet afgørelse om dispensationer, og om Miljøstyrelsen i denne forbindelse har handlet på instruktion fra ministeren/departementet.

Vi har gennemgået alle dispensationer til de 18 pesticidmidler, som Rigsrevisionens beretning omfatter. Vi har konstateret, at alle dispensationerne til anvendelse og til markedsføring er givet af Miljøstyrelsen.

Dispensationerne til anvendelse er givet efter ansøgning fra repræsentanter for landmænd (Landbrug & Fødevarer, Videncentret for Landbrug, SEGES P/S), rådgivere for landmænd (Grøn Plantebeskyttelse ApS og Gartnerirådgivningen A/S) eller fra enkelte større landbrugere. I forbindelse hermed er der givet dispensationer til markedsføring til producenterne.

Før ikrafttrædelsen af pesticidforordningen i juni 2011 er dispensationerne i overensstemmelse med de dagældende regler givet efter bemyndigelse fra ministeren. Efter ikrafttrædelsen af pesticidforordningen er dispensationerne givet af Miljøstyrelsen med hjemmel i reglerne om dette.

Det fremgår af en række af dispensationerne, at de blev sendt i kopi til Kemikalieinspektionen, Aarhus Universitet, NaturErhvervstyrelsen, Videncentret for Landbrug/SEGES P/S, Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen, SKAT og producenten. Det fremgår ikke af nogen af dispensationerne, at de er sendt i kopi til ministeren eller departementet.

Vi har undersøgt mails, som dispensationerne har været fremsendt med. Der findes i det modtagne materiale sådanne mails svarende til ca. $\frac{3}{4}$ af dispensationerne. Disse mails er sendt til adressaten for dispensationen (ansøgeren og producenten) og til kopimodtagere (Kemikalieinspektionen, NaturErhvervstyrelsen⁸ osv.). I nogle tilfælde er dispensationer tillige sendt cc til medarbejdere i Miljøstyrelsen og i enkelte tilfælde til Arbejdstilsynet og til DTU. Ansøgningerne er sendt fra ansøgerne til Miljøstyrelsen. Vi har ikke fundet mails, som er sendt fra ansøger til ministeren eller departementet.

Vi har dermed ikke noget grundlag for at mene, at Miljøstyrelsen har handlet på instruktion fra ministeren/departementet.

⁸ I dag Landbrugsstyrelsen.

2. OPGAVERESKRIVELSE OG -UDFØRELSE

2.1 Hovedopgave ifølge kommissorium

Vores hovedopgave er ifølge kommissoriet at:

- Vurdere, om Miljøstyrelsens tilpasninger af styrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag er tilfredsstillende i forhold til den kritik, Rigsrevisionen rejser.
- Komme med konkrete forslag/anvisninger til tilpasninger på områder, hvor forvaltnings- og administrationsgrundlaget ikke imødekommer Rigsrevisionens kritik eller bør forbedres yderligere.

Vores undersøgelse angår de beskrevne tiltag i forhold til Rigsrevisionens kritik. Vi har ikke undersøgt, om der måtte være yderligere forhold i administrationen frem til udgangen af 2018, som kunne kritiseres.

Undersøgelsen omfatter en grundig gennemgang af de beskrevne tiltag i forhold til EU-reglerne, herunder pesticidforordningen og gennemførelsesforordningerne, grundvandsdirektivet, drikkevandsdirektivet og øvrige EU-retlige forskrifter. Tiltagene vurderes ligeledes i forhold til de danske regler i vandforsyningsloven, kemikalieloven, sprøjtejournalloven og de tilhørende bekendtgørelser og øvrige forskrifter. Undersøgelsen omfatter også vurdering af tiltagene i forhold til de almindelige forvaltningsretlige regler.

Undersøgelsen er fokuseret på de beskrevne tiltag i forhold til overvågning af grundvandet og dispensationer til pesticider. Undersøgelsen indeholder ikke en fuldstændig gennemgang af Miljøstyrelsens forvaltning på pesticidområdet i forhold til gældende regler, men undersøgelsen afdækker, om de beskrevne tiltag er i overensstemmelse med EU-retlige og nationale regler⁹.

Vi undersøger, om tiltagene er tilfredsstillende og omfatter alle kritikpunkterne i Rigsrevisionens beretning. Vores gennemgang omfatter også vurdering af, om der bør ske yderligere tiltag for at imødekomme Rigsrevisionens kritik og for at sikre en forsvarlig forvaltning.

Vores gennemgang omfatter desuden en vurdering af, om Miljøstyrelsens tiltag indeholder retningslinjer med et tilstrækkeligt ledelsesmæssigt fokus på, at regler og procedurer bliver fulgt.

⁹ Vi har f.eks. ikke undersøgt, om der er tiltag, der vender væsentlige og vedvarende opadgående tendenser, jf. grundvandsdirektivets artikel 5.

2.2 Orientering af Folketinget og afgørelser om dispensation

2.2.1 *Er der sket en korrekt orientering af Folketinget?*

Vores opgave ifølge kommissoriet er også at vurdere, om der i perioden 2011-2018 er sket en korrekt orientering af Folketinget om dispensationer. Denne opgave vurderes i forhold til de almindelige regler i ministeransvarlighedsloven. Spørgsmålet er dermed, om Miljø- og Fødevareministeriet har afgivet urigtige, vildledende eller mangelfulde oplysninger til Folketinget, jf. ministeransvarslovens¹⁰ § 5, stk. 2.

Det fremgår af kommissoriet, at dette skal vurderes på baggrund af materiale herom, som også blev udleveret til Rigsrevisionen i forbindelse med beretningen. Vi har modtaget sagsakter fra 2 ministersager og en samrådssag, og vi har som supplement til de spørgsmål og svar, som vi har fundet på Folketingets hjemmeside, modtaget 2 yderligere spørgsmål og svar refereret nedenfor i afsnit 5.2.3.

Vi har også søgt information i de spørgsmål om pesticidmidler, som vi har fundet på Folketingets hjemmeside.

2.2.2 *Er afgørelser om dispensation truffet af Miljøstyrelsen eller Miljø- og Fødevareministeriet?*

Vi har i henhold til kommissoriet også undersøgt, om det er ministeren/departementet eller Miljøstyrelsen, der har truffet afgørelser om dispensation, og om Miljøstyrelsen i denne forbindelse har handlet på instruktion fra ministeren/departementet. Vi har foretaget denne undersøgelse på baggrund af materialet, som også blev udleveret til Rigsrevisionen til brug for deres arbejde med beretningen.

2.3 Tilrettelæggelse af undersøgelsen

Vi har modtaget sagsakter fra disse sager i Departementet: Sagsnummer 2018-13501 – Forundersøgelse og sagsnummer 2019-3558 – Undersøgelse. Vi har tillige modtaget dokument-lister fra sagerne MST-041-00164, MST-041-00311, MST-041-00212, MST-041-213 og F2-2019-5834 med tilhørende 89 mails.

Miljøstyrelsens tilpasninger er beskrevet i Departementets oversigt af 18. februar 2020 over Miljøstyrelsens foreløbige tiltag til opfølgning på Rigsrevisionens kritikpunkter i beretningen. Tiltagene vedrørende grundvandsovervågning omfatter pkt. 1.1-1.4. Tiltagene er beskrevet og vurderet i afsnit 3. Tiltagene vedrørende dispensationer til pesticidmidler omfatter pkt. 2.1-2.10. Tiltagene er beskrevet og vurderet i afsnit 4.

¹⁰ Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed.

Vores kontakt til departementet har været via departementets kontor for Koncern Revision og Regnskab. Miljø- og Fødevarerministeriets departement har i forbindelse med undersøgelsens udførelse nedsat en styregruppe. Den har bestået af:

- Afdelingschef Sarah Børner (Departementet)
- Kontorchef Betina Tradsborg (Departementet)
- Retschef Paolo Perotti (Departementet)
- Partner Britta Moll Bown (Kammeradvokaten)
- Partner Stig Grønbæk Jensen (Kammeradvokaten)

Vi har leveret delrapporter med foreløbige bemærkninger til tiltagene angående grundvandsovervågning den 31. marts 2020, angående dispensationer og kontrol mv. den 7. maj 2020 og angående orientering af Folketinget og meddelelse af dispensationer den 2. juni 2020.

Styregruppen har afholdt 5 møder, og på disse har gruppen gennemgået og drøftet vores foreløbige bemærkninger og yderligere tiltag. Kontorchef Maria Sommer Holtze fra Miljøstyrelsen har deltaget i den tekniske gennemgang og har forklaret om sagsgange, faglige vurderinger mv.

Efter leveringen af hver delrapport har vi fra ministeriet modtaget yderligere tilpasninger af procedurebeskrivelser og retningslinjer, paradigmer og vejledninger samt faglige rapporter, herunder rapporter fra EU-Kommissionen. Vi refererer nedenfor datoerne på procedurebeskrivelser og retningslinjer, men vi har efterfølgende modtaget nogle af disse tiltag på ny med tilpasninger, hvor datoerne er bibeholdt til primo 2020. Vi har også modtaget svar på tekniske spørgsmål og kommentarer til vores vurderinger, som er anvendt i det fortsatte arbejde med vurderingen af tiltagene mv.

Vi har den 22. juni 2020 leveret et udkast til samlet rapport, som er drøftet på møde i styregruppen. Vi har efterfølgende modtaget de sidste præciseringer af tiltagene, og undersøgelsen er derpå revideret. Udkastet af 9. juli 2020 til samlet rapport indeholder en renskrivning, så udkastet beskriver tiltagene efter de tilpasninger, der er sket, og udkastet alene indeholder vores samlede vurdering af tiltagene efter tilpasningerne. Vi har modtaget de sidste bemærkninger til udkastet den 7. august 2020, og vi har derpå leveret den samlede rapport den 10. august 2020.

Vi leverede den 26. maj 2020 en midtvejsrapport med en sammenfatning af foreløbige bemærkninger og vurderinger til brug for en midtvejsorientering af Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.

3. OVERVÅGNING AF PESTICIDER I GRUNDVANDET

3.1 Udvælgelse af pesticider til pesticidlisten

3.1.1 *Rigsrevisionens beretning*

I beretningens afsnit 2.2, side 19-22, pkt. 41-46, behandles overvågning af grundvandet via pesticidlisten. Kommunernes overvågning af grundvandet sker med udgangspunkt i pesticidlisten, som findes i bilag 2 til drikkevandsbekendtgørelsen¹¹, der omfatter udvalgte pesticider og nedbrydningsprodukter.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke har foretaget en veldokumenteret faglig afklaring af, hvorfor to pesticider og et nedbrydningsprodukt (Maleinhydrazid, Lenacil og PPU), der opfyldte Miljøstyrelsens kriterier for at blive udvalgt til overvågning, ikke blev udvalgt

Rigsrevisionen kritiserer desuden, at ministeriet afsluttede overvågningen af nedbrydningsproduktet PPU i 2015 uden af afklare, om udvaskningen steg yderligere efter 2015.

Rigsrevisionen kritiserer i sammenhæng med det første kritikpunkt, at ministeriet ikke havde en sagsbehandler-instruks for opdateringen af pesticidlisten.

3.1.2 *Miljøstyrelsens tiltag*

3.1.2.1 *Procedurebeskrivelse*

Miljøstyrelsens Procedure for årlig revision af pesticidlisten er opdateret pr. 31. januar 2020. Procedurebeskrivelsen er skrevet med udgangspunkt i et notat, som i 2017 blev forelagt Vandpanelet¹². Procedurebeskrivelsen er målrettet sagsbehandleren og indeholder en beskrivelse af, hvordan den faglige afklaring skal foretages og dokumenteres.

Der henvises til lovhjemmel i drikkevandsbekendtgørelsen.

Det fremgår, at formålet med procedurebeskrivelsen er at sikre korrekt udvælgelse af pesticider og nedbrydningsprodukter til pesticidlisten i forbindelse med den årlige revision af pesticidlisten, dvs. listen

¹¹ Bekendtgørelse nr. 1010 af 28. oktober 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

¹² Miljøstyrelsens notat af 31. oktober 2017 om kriterier for udvælgelse af pesticider til vandværkernes boringskontrol og drikkevandskontrol.

over pesticider og nedbrydningsprodukter, som vandforsyningerne skal kontrollere for i drikkevandsboringer og drikkevand, jf. drikkevandsbekendtgørelsen¹³.

Procedurebeskrivelsen indeholder et sagsflow, der består af: 1) indsamling af datagrundlag, 2) vurderingsfasen, 3) høringsfasen og 4) afslutningsfasen. Procedurebeskrivelsen uddyber, hvad der skal ske i hver fase, og hvordan opgaver og ansvar er fordelt mellem kontorerne Vandforsyning og Pesticider & Biocider.

I indsamlingsfasen indhenter ansvarlig medarbejder fra Vandforsyning (VFS) data fra GEUS i overensstemmelse med retningslinjerne i Notat af 23. november 2018 fra Vandpanelets pesticidarbejdsgruppe¹⁴. Der indhentes data fra den seneste 10-årige periode fra 1) GRUMO, 2) vandforsyningernes boringskontrol af aktive vandforsyningsboringer, 3) lukkede/ikke-aktive vandværksboringer og 4) punktkildeundersøgelser.

I vurderingsfasen analyserer og vurderer ansvarlig medarbejder fra Pesticider & Biocider (P&B) i samarbejde med GEUS og i overensstemmelse med vurderingskriterierne i Retningslinje for årlig revision af pesticidlisten, hvordan pesticidlisten skal opdateres. Vurderingen dokumenteres i et kortfattet notat med anbefalinger af, hvilke specifikke stoffer, der tilføjes eller udgår af listen. I tilfælde af forskellig vurdering hos P&B og GEUS dokumenteres dette. Stoffer, som bør komme på listen, prioriteres. Ansvarlig medarbejder i P&B dokumenterer vurderingen i skabelonen: Faglig begrundelse for den årlige revision af pesticidlisten.

I høringsfasen sørger Vandforsyning for høring af pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet. P&B præsenterer forslaget til pesticidlisten for pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet og udfærdiger efter bemærkninger herfra et konsolideret forslag, der forelægges til godkendelse for kontorchefen for P&B og vicedirektør i Miljøstyrelsen. Forslaget dokumenteres i skabelonen: Faglig begrundelse for den årlige revision af pesticidlisten. VFS/departementet sender derpå udkast til bekendtgørelse i offentlig høring. Ansvarlig enhed modtager høringssvar og laver høringsnotat. Vurderingen dokumenteres i skabelonen: Faglig begrundelse for den årlige revision af pesticidlisten. Begrundelser for tilføjede og udgåede pesticider og nedbrydningsprodukter skal i begge tilfælde fremgå. Det skal også fremgå, hvorfor eventuelt relevante pesticider og nedbrydningsprodukter ikke er taget med. Endeligt udkast til bekendtgørelse med pesticidlisten godkendes af kontorchef i P&B, kontorchef i VFS og vicedirektør i Miljøstyrelsen.

¹³ Bekendtgørelse 2019-10-28 nr. 1070 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

¹⁴ Det fremgår af Kommissorium for Vandpanelet af 19. oktober 2019, at Arbejdsgruppen består af repræsentanter for Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Styrelsen for Patientsikkerhed, DANVA, Danske Vandværker, GEUS og Miljøstyrelsen.

I afslutningsfasen sikrer den ansvarlige enhed (Departementet eller VFS), at der sker offentliggørelse af drikkevandsbekendtgørelsen med den opdaterede pesticidliste. Der skal ske journalisering som nærmere anført.

3.1.2.2 *Retningslinjen for årlig revision af pesticidlisten*

Retningslinjen for årlig revision af pesticidlisten er opdateret pr. 31. januar 2020.

Det fremgår, at formålet med retningslinjen er at beskrive kriterierne for udvælgelse af stoffer til pesticidlisten i forbindelse med den årlige revision af listen. Det fremgår, at listen udarbejdes ud fra følgende overordnede kriterier:

1. "Pesticider/nedbrydningsprodukter, hvor andelen af boringer med fund er større end eller lig med 1 % af de undersøgte boringer, og hvor der er et tilstrækkeligt stort statistisk grundlag, med mindre fundprocentens størrelse skyldes punktkildeforurening, der mangler akkrediteret analysemetode, eller at fundene over tid er faldet så meget, at de ikke længere udgør en risiko for grundvandet.
2. Pesticider/nedbrydningsprodukter, hvor andelen af boringer med fund er under 1 %, men hvor der er fundet overskridelse af kravværdien for drikkevand for 0,2 % af boringerne eller højere.

Kriterierne anvendes på indberettede data fra GRUMO, vandforsyningernes boringskontrol af aktive vandforsyningsboringer samt øvrige resultater (pt. betegnet "andre analyser"), herunder data fra lukkede vandværksboringer, vandværkernes overvågningsboringer, forureningsundersøgelser mm"

Kriterierne tjener som en grov sorteringsnøgle, men den endelige beslutning om optagelse foretages ud fra en ekspertvurdering af det samlede materiale og tidligere erfaring med stofferne. Miljøstyrelsens (P&B) endelige vurdering foretages på grundlag af følgende parametre, jf. retningslinjen:

- A. "Det vurderes, om information fra øvrige data, herunder resultater fra VAP og den årlige vidensopsamling, GRUMO mv. giver anledning til at inddrage yderligere stoffer på listen (har der været usædvanlige bevægelser i forekomst og fund, som tilsiger, at yderligere stoffer medtages på listen)? Hvis der er en helt særlig økonomi forbundet ved dette, skal det ses i relation til en samlet økonomisk afvejning.
- B. Det vurderes, om information fra øvrige data, herunder resultater fra VAP og den årlige vidensopsamling giver anledning til at nogle stoffer tages ud af listen? Hvis der er en helt særlig økonomi forbundet ved dette, skal det ses i relation til en samlet økonomisk afvejning."

Det fremgår, at økonomiske forhold kan inddrages i Miljøstyrelsens udkast til pesticidlisten, som forelægges for Vandpanelet, herunder særligt hvis analysen for det pågældende stof vurderes at være uproportional.

3.1.2.3 Skabelonen for faglig begrundelse

Skabelonen for faglig begrundelse af den årlige revision af pesticidlisten er senest opdateret den 31. januar 2020. Det fremgår af skabelonen, at den skal anvendes til at dokumentere Miljøstyrelsens endelige vurdering af pesticidlisten og de forudgående vurderinger i indsamlingsfasen, vurderingsfasen, høringsfasen og afslutningsfasen, jf. ovenfor.

Det skal af den faglige begrundelse fremgå, hvilke stoffer der er taget ud af pesticidlisten, hvilke stoffer der er kommet på listen, om der er stoffer, som opfylder kriterierne, der ikke er taget med, og om der er stoffer, som ikke opfylder kriterierne, men som alligevel er taget med. Beslutningerne skal i alle tilfælde begrundes.

3.1.3 Vores bemærkninger

3.1.3.1 Regler om drikkevandsbeskyttelse

Drikkevandsdirektivets¹⁵ artikel 4, stk. 1, fastsætter, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at drikkevandet er sundt og rent. Det skal i den forbindelse sikres, at en række minimumskrav er opfyldt, herunder kravene i bilag I, del A, der omfatter kravværdien til pesticider på 0,1 mikrogram/liter og 0,5 mikrogram/liter i alt. Medlemsstaterne skal ifølge artikel 7 træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre regelmæssig kontrol af drikkevandskvaliteten for at kontrollere, at det vand, der stilles til rådighed for forbrugerne, opfylder kravene i direktivet. Artikel 7, stk. 2, jf. bilag II, indeholder de nærmere krav til medlemsstaternes kontrolprogram.

Drikkevandsdirektivets bestemmelser er implementeret i vandforsyningsloven¹⁶ og drikkevandsbekendtgørelsen¹⁷, der fastsætter kvalitetskrav, som skal være opfyldt for vand fra vandforsyningsanlæg, som leverer vand til virksomheder og husholdninger. Det fremgår af bekendtgørelsens § 4, stk. 1, at vand skal overholde de kvalitetskrav, som fremgår af bekendtgørelsens bilag 1 a - d. Bilag 1 c omfatter krav til

¹⁵ Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand.

¹⁶ Lovbekendtgørelse nr. 118 af 22. februar 2018 om vandforsyning mv.

¹⁷ Bekendtgørelse nr. 1070 af 28. oktober 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, jf. 57, stk. 2, i lov nr. 118 om vandforsyning mv.

pesticider. Kvalitetskravet ved forbrugerens taphane er 0,030 mikrogram/liter for aldrin, dieldrin, heptachlor og heptachlorepoxyd gældende for hvert enkelt pesticid og 0,1 mikrogram/liter for andre pesticider ligeledes gældende for hvert enkelt pesticid.

Bilag 2 indeholder listen over pesticider og nedbrydningsprodukter, som det er obligatorisk at kontrollere for, og som er genstand for den årlige revision.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 10, at Miljøstyrelsen mindst én gang om året vurderer, om bekendtgørelsens bilag skal ændres. Bilagene kan ændres, hvis der på grundlag af det nationale overvågningsprogram for grundvand (GRUMO) er grund til at antage¹⁸, at der findes stoffer i vandet, som kan udgøre en potentiel fare for sundheden, og som ikke er omfattet af bilag 1 a - c eller bilag 2.

3.1.3.2 Bemærkninger til procedurebeskrivelsen

Miljøstyrelsens procedure for årlig revision af pesticidlisten er en detaljeret procedurebeskrivelse for den årlige revision af pesticidlisten, som indeholder alle faser fra dataindsamling til udstedelse af ny årlig drikkevandsbekendtgørelse. Procedurebeskrivelsen må anses for egnet til at sikre, at opgaverne i Miljøstyrelsens fagkontorer i forbindelse med revisionen er definerede for medarbejderne, og det sikres, at pesticidlisten godkendes i Miljøstyrelsens direktion.

Proceduren opfylder kravene i tillægsaftalen af 11. januar 2019 til Pesticidstrategi 2017-21 om, at Miljøstyrelsens forslag til nye stoffer i grundvandsovervågningen og pesticidlisten til boringskontrollen sendes i høring hos pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet og arbejdsgruppen og Vandpanelet inddrages ved den årlige opdatering af pesticidlisten. Det fremgår også, at der skal foretages en samlet vurdering af stofferne på pesticidlisten med grundlag i vurderingskriterierne omtalt i retningslinjen samt at tilvalg og fravalg af stoffer på pesticidlisten skal dokumenteres og begrundes.

3.1.3.3 Bemærkninger til retningslinjen for årlig revision af pesticidlisten

Miljøstyrelsens Retningslinje for årlig revision af pesticidlisten indeholder de samme overordnede kriterier, som fremgår af boks 3 i Rigsrevisionens beretning, side 19. Retningslinjen imødekommer Rigsrevisionens kritik af, at kriterierne ikke har fremgået af en sagsbehandlerinstruks.

Det fremgår af retningslinjen, at kriterierne tjener som en grov sorteringsnøgle, og den endelige beslutning om inddragelse af yderligere stoffer på listen eller om fravalg af stoffer på listen afhænger af en

¹⁸ Vi har hér citeret, men det fremgår ikke klart, hvordan § 10, stk. 1, 1. pkt. skal forstås.

faglig ekspertvurdering. Det anførte indebærer, at de 2 kriterier alene er udgangspunktet for udvælgelsen, og at der kan ske tilvalg og fravalg, når ekspertvurderingen tilsiger det. Miljøstyrelsen har oplyst, at det er begrundet i, at data fra GRUMO, fra boringskontrollen og fra VAP er umage¹⁹, og det er derfor nødvendigt at foretage en konkret vurdering af betydningen af de enkelte data.

I sammenhæng med procedurebeskrivelsens afsnit om vurderingsfasen forstår vi det sådan, at der foretages en ekspertvurdering af hvert enkelt stof, der overskrider et af de to anførte kriterier. Vi vurderer, at det er sagligt at foretage denne udvælgelse af de stoffer, som skal indgå i pesticidlisten.

Det fremgår, at omkostninger forbundet med at analysere et stof kan inddrages i Miljøstyrelsens udkast til pesticidlisten, hvis omkostningerne forbundet med analysen af et stof vurderes at være uproportionale. Fravalg begrundet i omkostninger kan efter vores opfattelse være sagligt begrundet, men Miljøstyrelsen bør i administrationen være opmærksom på, at et fravalg af stoffer, som opfylder et af de to kriterier, skærper kravet til vurderingen og begrundelsen.

3.1.3.4 Bemærkninger til skabelonen for faglig begrundelse

Miljøstyrelsens skabelon for faglig begrundelse for den årlige revision, som der er henvist til i procedurebeskrivelsen, er egnet til at sikre, at der hvert år udarbejdes dokumentation for de faglige begrundelser for opdateringen af pesticidlisten. Det sikrer i videst muligt omfang, at alle tilvalg og navnlig fravalg er dokumenterede.

3.2 Henvendelser om fund af pesticider i grundvandet

3.2.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 2.3, side 22-28, pkt. 47-54, behandles håndtering af advarsler om fund af pesticider i grundvandet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at henvendelser fra GEUS og andre officielle aktører på området, f.eks. kommuner og Europa-Kommissionen, om konkrete fund af pesticider i grundvandet har karakter af en advarsel.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke foretog en dokumenteret faglig afklaring af advarsler om fund af nedbrydningsprodukterne DPC og DMS, og at de derfor ikke blev inkluderet i grundvandsovervågningen. Pesticiderne blev først i 2017 (DPC) og 2018 (DMS) tilføjet pesticidlisten. Pesticiderne viste

¹⁹ Med "umage" datasæt menes, at GRUMO måler i enkelte punkter, boringskontrollen kan opfattes som volumenmålinger (i tid og rum), mens VAP knytter specifikke anvendelser af bestemte pesticider til deraf følgende fund i ungt grundvand.

sig efterfølgende at udgøre et forureningsmæssigt problem. Rigsrevisionen kritiserer også, at ministeriet ikke har en dokumenteret faglig afklaring på advarsler om 7 andre pesticider og nedbrydningsprodukter.

Rigsrevisionen kritiserer i sammenhæng med det første kritikpunkt, at ministeriet ikke har udarbejdet retningslinjer og procedurebeskrivelser for, hvordan advarsler om fund af pesticider fagligt skal håndteres.

3.2.2 Miljøstyrelsens tiltag

3.2.2.1 Procedurebeskrivelse

Miljøstyrelsens procedure for henvendelser om fund af pesticider i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning er trådt i kraft den 27. februar 2020. Procedurebeskrivelsen skal sikre en ensartet og hurtig behandling af henvendelser om fund af pesticider i Danmark og opfølgning herpå.

Procedurebeskrivelsen indeholder et sagsflow, der består af: 1) modtagelses- og registreringsfase, 2) vurderingsfase og 3) afslutningsfase.

I modtagelses- og registreringsfasen opretter den ansvarlige sagsbehandler i P&B en sag om henvendelsen og sikrer, at kontorchefen i P&B er gjort bekendt med sagen²⁰. Det er oplyst, at en henvendelse typisk kommer fra Styrelsen for Patientsikkerhed (STPS). Den ansvarlige sagsbehandler ajourfører også henvendelsen i excel-arket Værktøj til styring af henvendelser om fund af pesticider. Det fremgår, at oversigten opdateres ved modtagelsen af henvendelsen, og at oversigten anvendes i forbindelse med den årlige vidensopsamling, jf. afsnit 3.3.2.

I vurderingsfasen foretager den ansvarlige sagsbehandler i P&B først en indledende vurdering af, om der er tale om et pesticid eller et nedbrydningsprodukt heraf og af, om fundet er gjort i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning. Hvis der ikke er tale om et pesticid eller nedbrydningsprodukt heraf, sendes henvendelsen videre til den relevante enhed i Miljøstyrelsen eller til anden myndighed. Afsenderen (typisk STPS) orienteres, VFS orienteres, og sagen lukkes. Hvis der ikke er tale om et fund gjort i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyningen, indgår henvendelsen i den årlige vurdering af, hvilke stoffer der skal indgå i grundvandsovervågningen. Kontorchefen/funktionslederen i P&B godkender sagen. VFS orienteres om sagen.

²⁰ Miljøstyrelsen har oplyst, at procedurebeskrivelsen fremgår af styrelsens kvalitetsledelsessystem under "grundvandsbeskyttelse". Proceduren er dermed tilgængelig for alle medarbejdere i Miljøstyrelsen. Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at P&B er ansvarlig for henvendelser og dermed sikres det, at alle henvendelser videresendes til P&B.

Derpå undersøger den ansvarlige sagsbehandler i P&B, om der findes en aktuel sundhedsvurdering. I bekræftende fald sendes svar, som forinden er godkendt af funktionslederen i P&B, til afsenderen. Hvis afsender af henvendelsen er STPS, spørger Miljøstyrelsen om, hvordan STPS forventes at handle i forhold til fund af et nyt stof. Departementet orienteres efter godkendelse af chefen for grundvandsbeskyttelse i P&B, hvis STPS forventes at handle i forhold til brugen af drikkevand.

Hvis der ikke findes en aktuel sundhedsvurdering, undersøger den ansvarlige sagsbehandler i P&B, hvem der skal foretage den sundhedsmæssige vurdering, og det godkendes af chefen for grundvandsbeskyttelse i P&B. Det undersøges, om der findes en EU-konklusion om kravværdi, eller der bestilles en sundhedsvurdering hos DTU. Departementet orienteres efter godkendelse fra chefen for grundvandsbeskyttelse i P&B. Den ansvarlige sagsbehandler orienterer VFS og Miljøstyrelsens direktion. Når der foreligger en aktuel sundhedsvurdering, følges den procedure, som gælder for besvarelse med oplysning om den aktuelle indhentede sundhedsvurdering.

På samme tid undersøger den ansvarlige sagsbehandler i P&B, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger om fundet i form af prøver, analyser mv., og i bekræftende fald skal supplerende oplysninger indhentes. Oplysninger skal vurderes inden for 1-3 arbejdsdage. Hvis der ikke er behov for at gå videre med sagen, skal den ansvarlige medarbejder i P&B dokumentere dette i værktøjet til styring af henvendelser. Den ansvarlige kontorchef/funktionsleder i P&B skal godkende dette. VFS orienteres. Hvis der er behov for at gå videre, skal det afklares, om der er tale om et nyt stof, som skal inkluderes i grundvandsovervågningen eller tilføjes pesticidlisten. Hvis der er tale om et nyt stof, skal der indhentes en umiddelbar fate²¹ og anvendelsesvurdering af, om der tidligere er gjort fund af samme stof, om stoffet indgår i godkendte pesticidmidler i Danmark eller andre EU-lande, og hvorledes stoffet anvendes. P&B skal vurdere, om der er behov for, at MST iværksætter initiativer, og P&B skal orientere departementet skriftligt. Dokumentation på sagen skal omfatte en eventuel indstilling om yderligere initiativer.

I afslutningsfasen foretager P&B dokumentation af sagen. Der skal ske journalisering som nærmere anført.

3.2.2.2 Værktøj til styring af henvendelser

Værktøj til styring af henvendelser om fund af pesticider er et excel-ark, der skal anvendes til dokumentation af behandlingen af henvendelser om fund af pesticider. Det skal for hver af de beskrevne faser dokumenteres, at fundet er vurderet, at vurderingen er godkendt, og at der er sket orientering i overensstemmelse med proceduren.

²¹ En umiddelbar vurdering af udvaskelighed.

3.2.3 *Vores bemærkninger*

3.2.3.1 *Regler om tilsyn med drikkevand*

Det fremgår af vandforsyningslovens § 57, stk. 1, at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med indretningen og driften af vandforsyningsanlæg. Det fremgår af § 62, stk. 1, og stk. 5, at kommunalbestyrelsen kan give påbud om ophør eller om andre foranstaltninger, hvis vandet i et vandforsyningssystem ikke opfylder de fastsatte kvalitetskrav. Det gælder også, hvis vandet bedømmes at være sundhedsfarligt, eller hvis der er risiko for, at vandet kan blive sundhedsfarligt. Det fremgår af § 62, stk. 5, at kommunalbestyrelsens afgørelse træffes efter drøftelse med sundhedsstyrelsen, dvs. STPS.

Det fremgår ligeledes af drikkevandsbekendtgørelsens § 2, at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med vandforsyningssystemerne. Det fremgår af § 16, stk. 1 og 2, at hvis vand fra et alment forsyningsanlæg ikke opfylder de fastsatte kvalitetskrav, kan forsyningen indsende ansøgning om dispensation fra kvalitetskravene til kommunalbestyrelsen. Inden kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om dispensation, skal den indhente en udtalelse fra STPS. Det fremgår af §§ 26 og 27, at vandforsyningen og tilsynsmyndigheden skal indberette oplysninger om kvaliteten af vand fra vandforsyningsanlæg til Jupiter databasen, og at GEUS efter anmodning skal meddele oplysningerne til kommunalbestyrelsen, Miljøstyrelsen, STPS, Fødevarestyrelsen og andre myndigheder.

3.2.3.2 *Bemærkninger til procedurebeskrivelsen*

Miljøstyrelsens Procedure for henvendelser om fund af pesticider i drikkevand er en detaljeret procedurebeskrivelse, der beskriver fremgangsmåden for modtagelse, vurdering og afslutning af behandlingen af henvendelser om fund af pesticider. Procedurebeskrivelsen må anses for egnet til at sikre, at opgaven i Miljøstyrelsens fagkontor for P&B ligger fast og er klar for den ansvarlige medarbejder. Procedurebeskrivelsen opfylder dermed kritikken fra Rigsrevisionen af, at ministeriet ikke havde en procedurebeskrivelse for, hvordan advarsler om fund af pesticider fagligt skal håndteres. Tilsynet med drikkevandet henhører under kommunerne, og Styrelsen for Patientsikkerhed har i den forbindelse alene en rådgivende funktion i forhold til kommunernes tilsyn. Det må imidlertid anses for nødvendigt og hensigtsmæssigt, at Miljøstyrelsen har en fast procedure for behandling af henvendelser om fund af pesticider i drikkevandet.

I procedurebeskrivelsen er indarbejdet, at Miljøstyrelsen i forbindelse med oplysning om aktuel sundhedsvurdering forespørger Styrelsen for Patientsikkerhed, om STPS forventes at handle i forhold til brugen af drikkevand, og at Miljøstyrelsen orienterer departementet om eventuelle tiltag i forhold til brugen af drikkevand.

Procedurebeskrivelsen er ny, og Miljøstyrelsen har derfor sendt beskrivelsen i høring hos STPS med henblik på at få afklaret, om STPS har behov for orientering om særlige forhold, som Miljøstyrelsen ikke er opmærksom på.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at i tilfælde af, at der er tale om et nyt stof, skal det afklares, om stoffet skal inkluderes i grundvandsovervågningen eller tilføjes pesticidlisten. Det er i den forbindelse tilføjet procedurebeskrivelsen for udvælgelse af pesticidstoffer til GRUMO, at den årlige vidensopsamling omfatter henvendelser om fund af pesticider, jf. afsnit 3.3.2.1, ligesom det er tilføjet procedurebeskrivelsen for den årlige revision af pesticidlisten, at indsamlingen af datagrundlag omfatter den årlige vidensopsamling, der inkluderer henvendelser om fund af pesticider, jf. afsnit 3.1.2.1.

3.2.3.3 Bemærkninger til værktøjet

Miljøstyrelsens Værktøj til styring af henvendelser om fund af pesticider må anses for egnet til at sikre overblik over modtagne henvendelser. Værktøjet fungerer som en checkliste for, at den ansvarlige sagsbehandler indhenter godkendelse fra kontorchefen og orienterer VFS. Det bør i alle relevante kolonner tilføjes, at også afsenderen skal orienteres om sagens afslutning eller næste skridt.

3.3 Udvalgelse af pesticider til GRUMO

3.3.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 2.1, side 15-19, pkt. 29-40, behandles retningslinjer for vurdering af pesticider til overvågning i grundvandsovervågningsprogrammet GRUMO. Overvågningen har i undersøgelsesperioden omfattet 28-40 pesticider og nedbrydningsprodukter. Overvågningen skal give ministeriet viden om overvågning af enkeltpesticider og den samlede mængde af pesticider i grundvandet, som gør det muligt at gribe ind over for forurening af grundvandet, inden grænseværdierne på 0,1 og 0,5 mikrogram/liter i drikkevandsdirektivet og grundvandsdirektivet overskrides.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke har opstillet retningslinjer, der kan understøtte et ensartet grundlag for udvælgelse af pesticider til overvågning i grundvandet. Ministeriet har etableret en procedurebeskrivelse, men procedureerne beskriver ikke, hvordan sagsbehandleren konkret skal udvælge pesticider til grundvandsovervågningen, eller hvilke parametre der skal tages udgangspunkt i for at sikre et ensartet grundlag.

Rigsrevisionen kritiserer også ministeriets metode til at følge summen af pesticider i grundvandet. Miljøstyrelsens tiltag til imødegåelse af denne kritik er ikke omfattet af nærværende undersøgelse.

3.3.2 *Miljøstyrelsens tiltag*

3.3.2.1 *Procedurebeskrivelse*

Miljøstyrelsens Procedure for udvælgelse af pesticidstoffer til GRUMO er senest opdateret den 31. januar 2020. Procedurebeskrivelsen skal sikre en ensartet fremgangsmåde for udvælgelse af pesticidstoffer til de stoflister, der anvendes ved prøvetagning og analyse af pesticidstoffer i forbindelse med den nationale grundvandsovervågning GRUMO. Grundvandsovervågningen indgår i det nationale overvågningsprogram NOVANA, som udarbejdes hvert femte eller sjette år. Der henvises til Delprogram for grundvand²², hvoraf det fremgår, at delprogrammet har til formål at levere data, der beskriver den generelle kemiske tilstand og udvikling, herunder om der er en langsigtet menneskeskabt tendens til stigning i koncentrationen af forurenende stoffer.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at lovgrundlaget for arbejdet med GRUMO er overvågningsbekendtgørelsen, drikkevandsbekendtgørelsen og bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger.

Det fremgår, at chefen for fagkoordinationsgruppen for grundvand (FKG-chefen) har ansvaret for, at overvågningsprogrammet bliver udarbejdet og gennemført. FKG-chefen er organisatorisk forankret i enheden Overvågning. FKG-chefen har ansvar for, at stoflisten i GRUMO er afstemt med boringskontrollen, og at der indhentes oplysninger hos P&B om pesticidstoffer til revision af stoflisten og screeningsundersøgelser.

Procedurebeskrivelsen indeholder et sagsflow, der består af: 1) datagrundlag, 2) vurdering, 3) ekstern høring, 4) kvalitetssikring og 5) afslutning.

I fasen datagrundlag anmoder FKG-chefen senest i fjerde kvartal hvert år P&B om data til vurdering af, om der er behov for revision af stoflister i GRUMO og anmoder om vurdering af stoffer til screening. P&B indhenter data fra den årlige vidensopsamling, der inkluderer henvendelser om fund af pesticider i drikkevand, som er dokumenteret i et notat udarbejdet af P&B, og fra den reviderede pesticidliste. Ved programrevision hvert 5. eller 6. år anmoder FKG-chefen P&B om de samme data.

I vurderingsfasen anmoder FKG-chefen P&B om at vurdere, om stoflisten til GRUMO skal revideres, og hvilke stoffer det er relevant at screene for i det kommende år. Vurderingen skal ske i overensstemmelse med Retningslinjer for udvælgelse af pesticidstoffer til GRUMO. Programrevisionen er mere omfattende end den årlige revision, da programrevisionen gennemgår samtlige ændringer og tilføjelser foretaget i den forudgående periode. Det sker for at sikre, at den nyeste viden ligger til grund for valg af stofliste

²² <https://mst.dk/media/141463/novana-2017-21-programbeskrivelse.pdf#page=133>

ved programrevision. Vurderingen gennemføres af P&B i samarbejde med GEUS. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af vurderingen i Procedure for årlig revision af pesticidlisten. Det fremgår, at en forskellig vurdering hos GEUS og Miljøstyrelsen af relevansen af specifikke stoffer skal dokumenteres. Det fremgår, at vurderingen dokumenteres i skabelonen: Faglig begrundelse for revision af stoflisten. Det skal begrundes, hvorfor nogle stoffer er udvalgt til GRUMO, og hvorfor nogle stoffer er fravalgt. FKG-chefen er ansvarlig for fravalg på baggrund af økonomisk ramme. Det fremgår desuden, at hvis ikke alle stoffer kan medtages inden for den økonomiske ramme, fravælges de stoffer, som P&B fagligt giver lavest prioritet. Fravalgte stoffer indgår i den efterfølgende screeningsundersøgelse. Kontorchefen i P&B godkender stoflisten og den faglige vurdering. Ved programrevision hvert 5. eller 6. år anvendes den samme fremgangsmåde for vurdering.

I høringsfasen i forbindelse med den årlige revision sørger ansvarlig sagsbehandler i VFS for høring af pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet. FKG-chefen præsenterer eventuelle økonomiske prioriteringer. Ansvarlig medarbejder i VFS indhenter kommentarer fra pesticidarbejdsgruppen og sender disse til P&B. I forbindelse med programrevision hvert 5. eller 6. år gennemføres en høring af relevante styrelser og eksterne interessenter, herunder pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet.

I fasen kvalitetssikring foretager P&B en endelig og samlet faglig vurdering af stoflisten til overvågning og screening. Den ansvarlige medarbejder i P&B dokumenterer vurderingen i værktøjet Faglig begrundelse for revision af stoflisten. Ved den årlige revision skal stoflisten godkendes af kontorchefen i P&B og derpå af FKG-chefen, som er ansvarlig for den økonomiske vurdering. I tilfælde af økonomiske prioriteringer skal stoflisten også godkendes af PSG-formanden (formand for projektstyregruppe for NOVANA og vicedirektør i Miljøstyrelsen). Godkendelsen forelægges også for departementet. Ved programrevision skal stoflisten godkendes på samme måde og indgår derpå i godkendelsen af den generelle programrevision.

I afslutningsfasen offentliggøres stoflisten på Miljøstyrelsens hjemmeside. Der skal ske journalisering som nærmere anført.

3.3.2.2 Retningslinjer for udvælgelse af pesticidstoffer til GRUMO

Retningslinjer for udvælgelse af pesticidstoffer til GRUMO er sidst opdateret 31. januar 2020. Retningslinjerne omfatter kriterier for stoffer til GRUMO og stoffer til screening.

Det fremgår af retningslinjerne, at stoffer til GRUMO som minimum omfatter de stoffer, som er omfattet af pesticidlisten, jf. afsnit 3.1.

Kriterierne for yderligere stoffer til GRUMO gælder både ved den årlige revision og ved programrevisionen hver 5. – 6. år. Der anvendes følgende kriterier/vurderinger:

- ”Den samlede prioriterede liste over pesticidstoffer fremkommet af GEUS’ vidensopsamling gennemført i 2020
- Supplerende viden om stoffer fremkommet med afsæt i den årlige vidensopsamling af MST og GEUS, som ekspertvurderes ud fra viden om følgende parametre:
 - Usædvanlige bevægelser i forekomst og fund (Jupiter), som tilsiger, at yderligere stoffer medtages på stoflisten.
 - Relevante stoffer, som er påvist i grundvandet i andre Europæiske lande i en grad svarende til kriterierne for at inkludere stofferne på pesticidlisten.
 - Stoffer, der er påvist i VAP
 - Stoffer, som optræder på Groundwater watch-listen ved, at man indhenter den aktuelle watch-liste fra ”groundwater working group” under CIS (Common implementation strategi), jf. Vandrammedirektivet
 - Stoffer, som er påvist så få gange over kravværdi i seneste GRUMO screeningsanalyse, at de ikke opfylder kriterierne for at blive optaget på pesticidlisten
 - Stoffer, hvor der har været flere henvendelser om fund, og som ikke opfylder kriterierne for at indgå på pesticidlisten
 - Stoffer, som er aktuelle grundet andre supplerende parametre, der kan indgå i vurderingen.”

Det fremgår, at der med afsæt heri foretages en samlet ekspertvurdering af, hvilke stoffer, der bør indgå i GRUMO. Det skal indgå i vurderingen, om der er data, som viser en stigende tendens. Det skal tilstræbes, at stoffer følges, så længe der er fund, da det kan være afgørende for, om stofferne skal indgå i pesticidlisten. Listen udarbejdes i samarbejde med GEUS, og det fremgår, hvis GEUS og Miljøstyrelsen ikke har været enige i prioriteringen af stofferne på listen.

Af retningslinjerne fremgår desuden, at vurderingen ses i relation til den økonomiske ramme for overvågningsprogrammet. Hvis ikke alle stoffer kan medtages inden for den økonomiske ramme, fravælges stoffer med den laveste prioritering. Eventuelt fravalgte stoffer medtages i vurderingen forud for efterfølgende screeningsundersøgelse.

Det fremgår også, at programrevisionen er mere omfattende end den årlige revision, idet samtlige ændringer og tilføjelser foretaget i den forudgående periode gennemgås.

Det fremgår, at resultatet dokumenteres i Skabelon 1.3.2: Faglige begrundelser for revision af stoflisten. Produktet er en prioriteret liste over pesticidstoffer, som tilføjes til stoflisten i tillæg til de stoffer, der indgår på pesticidlisten. Listen er sat i relation til den økonomiske ramme for grundvandsovervågning.

Vurderingen af stoffer til screening foretages ud fra følgende parametre:

- ”Den samlede prioriterede liste over pesticidstoffer fremkommet af GEUS’ vidensopsamling gennemført i 2020.
- Prioriteret antal stoffer fremkommet med afsæt i den årlige vidensopsamling.
- Stoffer, som kræver yderligere information før den eventuelt kan medtages på stofflisten til GRUMO. Det kan være stoffer:
 - der er påvist i VAP
 - som optræder på Groundwater watch-listen ved at man indhenter den aktuelle watch-liste fra ”groundwater working group” under CIS (Common implementation strategi), jf. Vandrammedirektivet
 - som er påvist under kravværdi ved seneste screeningsanalyse
 - der har været få enkeltstående henvendelser om
 - som er aktuelle grundet andre supplerende parametre, der kan indgå i vurderingen.”

Det fremgår, at der foretages en samlet vurdering af, hvilke stoffer der bør indgå i screeningen. Produktet er en prioriteret liste over pesticidstoffer til screening, og listen er sat i relation til den økonomiske ramme for gennemførelsen af screeninger. Hvis stoffer ikke kan medtages til screening inden for den økonomiske ramme, fravælges stoffer med den laveste prioritering. Eventuelt fravalgte stoffer medtages i vurdering forud for efterfølgende screeningsundersøgelse.

3.3.2.3 Skabelon for faglig begrundelse

Skabelonen til Faglig begrundelse for revision af stofflisten er senest opdateret den 31. januar 2020. Det fremgår af skabelonen, at den skal anvendes til at dokumentere Miljøstyrelsens endelige vurdering af stofflisten, datagrundlaget, vurderingsfasen, høringsfasen og resultatet af høring af pesticidarbejdsgruppen og ved programrevision høring i forbindelse hermed.

Det skal af den faglige begrundelse fremgå, hvilke stoffer der er taget ud af listen, hvilke stoffer der er kommet på listen, om der er stoffer, som har været overvejet, og som ikke er taget med, og om der er stoffer, som har været overvejet, og som er kommet med på screeningslisten. Beslutningerne skal i alle tilfælde begrundes.

3.3.2.4 Procedure for vidensopsamling

Procedure for udarbejdelse af vidensopsamling er sidst opdateret 5. marts 2020. Procedurebeskrivelsen skal sikre en fyldestgørende vidensopsamling, som anvendes i forbindelse med udvælgelse af pesticider til pesticidlisten og til GRUMO.

Det fremgår, at kontorchefen med ansvar for grundvandsbeskyttelse i P&B skal godkende vidensopsamlingen, og at det er en ansvarlig medarbejder i P&B, der har ansvaret for at foretage en systematisk opsamling af viden.

Det fremgår, at P&B med udgangspunkt i regionernes bruttoliste en gang årligt skal indsamle ny viden, herunder fra pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet. Vidensopsamlingen skal rapporteres i et notat, der præsenteres for pesticidarbejdsgruppen. Den relevante viden kan være 1) viden fra EFSA, hvor nye pesticider vurderes med henblik på godkendelse, 2) viden fra løbende arbejde med godkendelse af pesticidmidler og 3) viden indberettet i Jupiter Databasen fra fund i overvågningsboringer, drikkevandsboringer og resultater fra regionernes screeninger.

Vidensopsamlingen består af følgende faser: 1) vurdering af regionernes bruttoliste, 2) vurderingsfase og 3) afslutningsfase.

Under vurderingen af regionernes bruttoliste foretager P&B og GEUS en fælles gennemgang, og der foretages en samlet vurdering og prioritering af stofferne på listen. Prioriteringen foretages baseret på tilgængelig viden på grundlag af A) risiko for udvaskning, B) anvendelse, C) salgstal, D) regulering – væsentlig anvendelsesændring og E) anden viden om specifikke stoffer. Hvis GEUS og Miljøstyrelsen vurderer relevansen af specifikke stoffer forskelligt, skal dette dokumenteres i notatet. Det fælles notat godkendes af kontorchefen for grundvandsbeskyttelse i P&B og en vicedirektør i Miljøstyrelsen.

Det fælles faglige notat sendes i høring hos pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet. Den ansvarlige sagsbehandler i P&B vurderer, om bemærkninger fra pesticidarbejdsgruppen skal føre til ændringer i notatet. Ændringer godkendes af kontorchefen for grundvandsbeskyttelse, der vurderer, om ændringerne er så væsentlige, at notatet igen skal godkendes af vicedirektøren i Miljøstyrelsen.

I vurderingsfasen/vidensopsamlingen skal den ansvarlige medarbejder i P&B foretage 3 vurderinger:

1. Om der er behov for ændringer i de faktorer, der ligger til grund for prioriteringen af stoffer som anført ovenfor under litra A-E. Denne vurdering foretages med bistand fra GEUS. I bekræftende fald skal der foretages en ny vurdering af regionernes bruttoliste. Vurderingen baseres på Miljøstyrelsens viden fra godkendelser af pesticider.
2. Om nye stoffer taget i anvendelse i Danmark kan være relevante at inddrage i screening, GRUMO eller på pesticidlisten. Vurderingen baseres på Miljøstyrelsens viden fra godkendelser af pesticider. Oplysninger vil primært være resultater fra modelleringer af risiko for udvaskning af stofferne til grundvand (både EU's og DK's modelresultater) samt relevante data fra Varslingsprojekt for udvaskning af pesticider til grundvand (VAP).

3. Om yderligere stoffer bør indgå på pesticidlisten eller stoflisten til GRUMO som følge af nye fund i Danmark eller andre lande. Vurderingen baseret på nyeste viden fra regionernes punktkildeundersøgelser, nyeste viden fra vandværkerne, resultater fra andre landes overvågningsprogrammer, resultater fra NOVANA MFS (Miljøfremmede stoffer), danske henvendelser om fund af pesticider i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning, ny viden i den internationale videnskabelige litteratur samt resultaterne for vurdering af regionernes bruttoliste. Der indhentes også historiske data fra Landbrugsstyrelsens og Toldstyrelsens kontroller, så tidligere fund af ulovlige midler kan inkluderes i miljøstyrelsens bruttoliste, der ligger til grund for massescreeningerne. Det kan f.eks. være oplysninger om, at der i særlig grad i et specifikt område er konstateret fund af ulovlige stoffer i overfladevand, som kan formodes at stamme fra en ulovlig anvendelse eller ulovlig import af pesticider. I så fald skal disse oplysninger indgå i kontrolgruppens arbejde med tilrettelæggelse af kontrollen. Det er nærmere beskrevet, hvordan denne viden indhentes.

I afslutningsfasen rapporterer den ansvarlige medarbejder i P&B den nye viden i et notat, der sendes i høring hos pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet og tillige præsenteres på et møde i arbejdsgruppen. Notatet godkendes forinden af kontorchefen med ansvar for grundvandsbeskyttelse i P&B. Den ansvarlige sagsbehandler i P&B vurderer, om bemærkninger fra pesticidarbejdsgruppen skal føre til ændringer i notatet. Ved ændringer godkendes igen af kontorchefen for grundvandsbeskyttelse i P&B og derpå af vicedirektøren i Miljøstyrelsen. Det endelige notat sendes til pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet.

I afslutningsfasen foretager P&B dokumentation af sagen. Der skal ske journalisering som nærmere anført.

3.3.3 Vores bemærkninger

3.3.3.1 EU-reglerne om grænseværdier for pesticider og om overvågning

Grundvandsdirektivets²³ artikel 5, stk. 1, foreskriver, at medlemsstaterne skal identificere eventuelle væsentlige og vedvarende opadgående tendenser i koncentrationerne af forurenende stoffer, grupper af

²³ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse.

forurenende stoffer og forureningsindikatorer i grundvandsforekomster eller grupper af grundvandsforekomster, der anses for at være truede, og fastlægge udgangspunktet for at vende tendenserne, jf. bilag IV²⁴.

Medlemsstaterne skal ifølge artikel 5, stk. 2, vende tendenser, som udgør en væsentlig risiko for skade på vandøkosystemers eller terrestriske økosystemers kvalitet, menneskers sundhed eller legitim nuværende eller potentiel anvendelse af vandmiljøet på grundlag af indsatsprogrammet omhandlet i artikel 11 i vandrammedirektivet med henblik på en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet og en forebyggelse af forringelser af grundvandet. Medlemsstaterne fastlægger udgangspunktet for at vende tendensen som en procentdel af det grundvandskvalitetskrav, der er fastsat i bilag I, og af de tærskelværdier, der er fastsat i henhold til artikel 3 på grundlag af den identificerede tendens og den dermed forbundne miljørisiko i henhold til del B, punkt 1, i bilag IV.

Som anført af Rigsrevisionen er udgangspunktet for at vende væsentlige og vedvarende opadgående tendenser, når koncentrationen af det forurenende stof når op på 75 % af parameterværdierne for grundvandskvalitetskravene.

3.3.3.2 Nationale gennemførelsesbestemmelser

Det fremgår af vandplanlægningslovens²⁵ § 31, at ministeren overvåger grundvandets tilstand, udarbejder programmer for overvågning af grundvandets tilstand og udarbejder et sammenhængende og overordnet overvågningsnet inden for hvert vandområdedistrikt. Ministeren har bemyndigelse til at fastsætte regler i en bekendtgørelse for dette. Der findes ikke nærmere anvisninger til overvågningsprogrammerne i forarbejderne, jf. lovforslag nr. 71 af 14. november 2013. Det fremgår af lovforslaget, at der er tale om en videreførelse af tidligere programmer, og at programmerne skal opfylde reglerne i bl.a. vandrammedirektivet. Vandplanlægningslovens § 31 er udmøntet i overvågningsbekendtgørelsen og i bekendtgørelsen om kvalitetskrav til miljømålinger.

Det fremgår yderligere af vandplanlægningslovens § 7, stk. 2, nr. 4, at miljømål skal fastlægges med henblik på at forebygge og begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvandet samt vende enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof

²⁴ Det fremgår af bilag IV, del A, at ved identifikation af væsentlige og vedvarende opadgående tendenser følges en foreskrevet procedure. Det fremgår, at vurderingen skal baseres på en statistisk metode, f.eks. regressionsanalyse, med henblik på tendensanalyse i tidsserier i de enkelte overvågningspunkter. Det fremgår af bilag IV, del B, at udgangspunktet for at gennemføre foranstaltninger til at vende væsentlige og vedvarende opadgående tendenser foreligger, når koncentrationen af det forurenende stof når op på 75 % af parameterværdierne for grundvandskvalitetskravene i bilag I.

²⁵ Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

i grundvandet med henblik på at nedbringe forureningen. Det fremgår af § 20, stk. 2, at indsatsprogrammets grundlæggende foranstaltninger omfatter gennemførelse af EU-lovgivningen, og dette omfatter ifølge lovforslag nr. 71 af 14. november 2013 forpligtelserne i grundvandsdirektivet og drikkevandsdirektivet.

Grænseværdierne for pesticider på 0,1 og 0,5 mikrogram/liter fremgår af bilag 3 til miljømålsbekendtgørelsen²⁶, der implementerer kvalitetskravene i grundvandsdirektivet.

Det fremgår af overvågningsbekendtgørelsens²⁷ § 2, stk. 1, at Miljøstyrelsen skal etablere et overvågningsnet for vandforekomster og fastsætte programmer for overvågning for hver vandområdeplanperiode. Programmerne for overvågning af grundvand skal ifølge stk. 3 omfatte overvågning af den kemiske tilstand i overensstemmelse med specifikationerne i bilag 2. Overvågning af den kemiske tilstand udformes som kontrolovervågning, jf. bilag 2, del B, afsnit 2, og operationel overvågning, jf. bilag 2, del B, afsnit 3. Overvågningsprogrammerne skal ifølge stk. 6 revideres, hvis overvågning eller andre data viser, at miljømål, der er fastlagt for en grundvandsforekomst, ikke kan forventes opfyldt.

Det fremgår af overvågningsbekendtgørelsens § 5, at Miljøstyrelsen som led i overvågningen analyserer og kontrollerer vandets tilstand i overensstemmelse med standardiserede metoder som fastsat i bilag 2, del B, for grundvand og tekniske specifikationer som fastsat i bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger.

I bilag 2, del B, Overvågning af kemisk tilstand, er fastsat krav til overvågning af kemisk tilstand, herunder overvågningsnet, kontrolovervågning, operationel overvågning og overvågning til identifikation af væsentlige og vedvarende opadgående tendenser.

I bilag 3, del B, Overvågningsystemer for grundvand, findes retningslinjer for fastsættelse af tærskelværdier, minimumsliste over forurenende stoffer og indikatorer for hvilke det skal overvejes at fastsætte tærskelværdier samt procedurer for undersøgelser af grundvandsforekomsters kemiske tilstand. I del C, Vurdering af overvågningsresultater og klassificering af miljøtilstand, findes i pkt. 6 regler for identifikation og vurdering af udviklingstendenser for forurenende stoffer i grundvand.

Der findes ikke i overvågningsbekendtgørelsen nærmere regler for udvælgelse af pesticider til overvågningen af grundvandet.

²⁶ Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

²⁷ Bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder.

Det fremgår af drikkevandsbekendtgørelsens § 7, stk. 1, at vandforsyninger, som er ansvarlige for vandforsyningsanlæg, skal kontrollere vandet ved regelmæssig kontrol, der skal fastlægges i et kontrolprogram, som gennemføres af vandforsyningen. Det fremgår af § 10, at Miljøstyrelsen kan ændre bekendtgørelsens bilag, hvis der på baggrund af det nationale overvågningsprogram for grundvand (GRUMO) er grund til at antage, at der findes stoffer i vandet, som kan udgøre en potentiel fare for sundheden, og som ikke er omfattet af bilagene.

Der er ikke yderligere regler om overvågning af grundvandet i drikkevandsbekendtgørelsen.

Det fremgår af § 9 i bekendtgørelsen om kvalitetskrav til miljømålinger²⁸, at miljømålinger omfattet af bilag 1-5 som udgangspunkt skal udføres som en akkrediteret teknisk prøvning af et akkrediteret laboratorium. I bilag 1, afsnit 1.3, Kontrol/overvågning af grundvand, er der fastsat krav til analysekvalitet for bl.a. pesticider. I bilag 1, afsnit 1.4, Drikkevandskontrol, er der ligeledes fastsat krav til analysekvalitet for bl.a. pesticider.

3.3.3.3 Bemærkninger til procedurebeskrivelsen

Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse for udvælgelse af pesticidstoffer til GRUMO er en detaljeret procedurebeskrivelse, som indeholder alle faser fra datagrundlag, vurdering, høring og kvalitetssikring. Procedurebeskrivelsen må efter vores vurdering anses for egnet til at sikre, at opgaverne i Miljøstyrelsens fagkontorer Overvågning og P&B i forbindelse med udvælgelsen er definerede for medarbejderne, og det sikres, at udvælgelsen godkendes i Miljøstyrelsens direktion.

Proceduren opfylder kravene i tillægsaftalen af 11. januar 2019 til Pesticidstrategi 2017-21 om, at Miljøstyrelsens forslag til nye stoffer i grundvandsovervågningen og pesticidlisten til boringskontrollen sendes i høring hos pesticidarbejdsgruppen under Vandpanelet.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at FKG-chefen er ansvarlig for fravalg på baggrund af en økonomisk ramme. Det fremgår tillige, at FKG-chefen præsenterer eventuelle økonomiske prioriteringer for pesticidarbejdsgruppen. Hvis ikke alle stoffer kan medtages inden for den økonomiske ramme, fravælges de stoffer, P&B fagligt giver lavest prioritet. Fravalgte stoffer indgår i den efterfølgende screeningsundersøgelse.

Det fremgår, at programrevisionen er mere omfattende end den årlige revision, da programrevisionen vurderer samtlige ændringer i den forudgående periode for at sikre, at nyeste viden lægges til grund.

²⁸ Bekendtgørelse nr. 1071 af 28. oktober 2019 om kvalitetskrav til miljømålinger.

Fremgangsmåden må anses for egnet til at sikre den korrekte vurdering af overvågningen ved programrevision.

Det fremgår af proceduren, at der i datagrundlaget også indgår henvendelser om fund²⁹.

3.3.3.4 Bemærkninger til retningslinjerne

Retningslinjer for udvælgelse af pesticidstoffer til grundvandsovervågningen i GRUMO indeholder oplysning om, at GRUMO som minimum skal omfatte stofferne på pesticidlisten. Det fremgår, at yderligere stoffer i GRUMO udvælges på grundlag af den prioriterede liste fremkommet af GEUS' vidensopsamling samt supplerende viden fra MST og GEUS' årlige vidensopsamling ud fra viden om usædvanlige bevægelser i forekomst og fund, stoffer påvist i grundvandet i andre europæiske lande, stoffer påvist i VAP, stoffer på Groundwater watch-listen, stoffer over kravværdi, viden fra henvendelser om fund og viden om andre aktuelle stoffer.

Det fremgår, at P&B på dette grundlag foretager en samlet ekspertvurdering af, hvilke stoffer der bør indgå i GRUMO. I vurderingen skal inddrages udviklingen over tid, og det tilstræbes, at stoffer følges i GRUMO, så længe der er fund, da det er relevant i forhold til, om stofferne bør indgå i pesticidlisten.

Det fremgår, at listen til overvågning i GRUMO udarbejdes i samarbejde med GEUS, og uenighed mellem GEUS og Miljøstyrelsen skal fremgå af vurderingen af listen. Vurderingen sker i forhold til den økonomiske ramme for overvågningsprogrammet, og hvis ikke alle stoffer kan medtages, fravælges stoffer med den laveste prioritering. Eventuelt fravalgte stoffer medtages i vurderingen forud for efterfølgende screeningsundersøgelse.

De udarbejdede retningslinjer imødekommer Rigsrevisionens kritik af, at der ikke var udarbejdet retningslinjer, der sikrer et ensartet grundlag for udvælgelse af pesticider til overvågning i grundvandet. Retningslinjerne fastsætter, at stofferne på pesticidlisten er obligatoriske, og fastsætter, på hvilket grundlag pesticider i øvrigt udvælges til GRUMO. Retningslinjerne indeholder også en vejledning for ekspertvurderingen. Retningslinjerne må anses for egnede til at kvalificere vurderingen, idet Miljøstyrelsen skal inddrage GEUS' vurdering, og der skal ske en prioritering af stofferne i forhold til den økonomiske ramme.

²⁹ Der henvises til kritikken i Rigsrevisionens beretning side 27, pkt. 53.

3.3.3.5 Bemærkninger til skabelon for faglig begrundelse

Miljøstyrelsens Skabelon til Faglig Begrundelse for revision af stofflisten, som der er henvist til i procedurebeskrivelsen, er egnet til at sikre, at der hvert år udarbejdes dokumentation for de faglige begrundelser for udvælgelsen af pesticidstoffer til GRUMO.

3.3.3.6 Bemærkninger til procedure for vidensopsamling

Procedure for udarbejdelse af vidensopsamling er en detaljeret procedurebeskrivelse, som indeholder faserne: vurdering af regionernes bruttoliste, vurderingsfase og afslutningsfase. Procedurebeskrivelsen må anses for egnet til at sikre, at opgaverne i Miljøstyrelsens fagkontor P&B i forbindelse med vidensopsamling er defineret for medarbejderne, og det sikres, at vidensopsamlingen godkendes af kontorchefen for grundvandsbeskyttelse og af Miljøstyrelsens direktion.

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, side 27, herunder boks 5, at Miljø- og Fødevareministeriet modtog advarsel fra GEUS om nedbrydningsprodukter fra pesticidet terbutylazin. Af Miljøstyrelsens notat af 12. januar 2011³⁰ fremgår, at der er tale om et aktivstof, som blev ulovligt importeret i 2011³¹. Proceduren for vidensopsamlingen omfatter som anført indhentelse af historiske data fra Landbrugsstyrelsen og Toldstyrelsen, og det fremgår, at disse forelægges for P&B, der har det faglige ansvar for kontrolområdet. Det må anses for egnet til at sikre, at den foreliggende viden indgår i kontrollen med anvendelse af pesticider.

3.4 Massescreening

3.4.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 2.1, side 15-19, pkt. 29-40, omtales det, at der i 2019 blev foretaget en massescreening for ca. 400 pesticider og nedbrydningsprodukter i grundvandet, som ikke tidligere er indgået i overvågningen. Massescreeningen blev foretaget i 250 ud af ca. 1.000 GRUMO-boringer.

Rigsrevisionen vurderer, at når der testes for flere pesticider, er der større sandsynlighed for, at der opdages flere pesticidrester i grundvandet, som kan medføre, at grænseværdien på 0,5 mikrogram/liter for summen af pesticider vil blive overskredet. Ministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at ministeriets praksis med at opgøre summen af pesticider vil blive revurderet med henblik på at kunne tage højde for eventuelle yderligere fund af pesticider bl.a. i forbindelse med massescreeningen.

³⁰ Forundersøgelsen, akt nr. 40.

³¹ Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at nedbrydningsproduktet fra terbutylazin blev medtaget ved programrevision i 2016.

3.4.2 *Miljøstyrelsens tiltag*

3.4.2.1 *Procedurebeskrivelse*

Miljøstyrelsens Procedurebeskrivelse for opfølgning på screeninger – GRUMO er senest opdateret den 31. januar 2020.

I procedurebeskrivelsen er henvist til Det nationale overvågningsprogram (NOVANA), hvor grundvands-overvågning udgør ét delprogram. Det fremgår af NOVANA-programmet 2017-21³², at formålet bl.a. er at levere data, der beskriver den generelle kemiske tilstand og udvikling, herunder langtidsændringer i grundvandet (kontrolovervågning), beskrive den kemiske tilstand for grundvandsforekomster, som anses for at være truet, dokumentere effekten af vandområdeplanerne, samt bidrage med data, der belyser, om der i grundvandet og dermed drikkevandet findes stoffer, der ikke hidtil har været undersøgt for, og som kan udgøre en potentiel fare for sundheden.

Pesticidlisten i drikkevandsbekendtgørelsens bilag 2 udgør basisovervågningen i GRUMO. Herudover screenes hvert år udvalgte stoffer bl.a. med henblik på, om de bør optages på pesticidlisten. Screeningsresultaterne indgår i grundlaget for den følgende revision af pesticidlisten.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at lovgrundlaget for arbejdet med GRUMO er overvågningsbekendtgørelsen, drikkevandsbekendtgørelsen og bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger.

Det fremgår, at chefen for fagkoordinationsgruppen for grundvand (FKG-chefen) har ansvaret for, at overvågningsprogrammet bliver udarbejdet og gennemført. FKG-chefen har ansvaret for, at analyseresultater bliver kvalitetssikret og indlæst i Jupiter-databasen, at resultater afrapporteres og dokumenteres i Skabelon til fagligt notat om resultater af screening, samt for orientering af P&B og VFS, og at der sker orientering af Miljøstyrelsens direktion, departementet og Vandpanelet.

GEUS præsenterer årligt overvågningsresultaterne i rapporten om grundvandsovervågning på GEUS' hjemmeside.

Procedurebeskrivelsen indeholder et sagsflow, der består af: 1) datagrundlag, 2) vurderingsfase, og 3) afslutningsfase.

³² NOVANA Det nationale overvågningsprogram for vandmiljø og natur 2017-21, Programbeskrivelse, Oktober 2017.

I fasen datagrundlag indlæses analyseresultaterne i Jupiter-databasen, og den ansvarlige medarbejder i Overvågning modtager analyseresultaterne fra laboratoriet.

I vurderingsfasen udfører den ansvarlige medarbejder i Overvågning en teknisk kvalitetssikrings- og godkendelsesprocedure og foretager en systemunderstøttet godkendelse af data i brugerfladen i Jupiter-databasen. Data offentliggøres pr. 1. februar året efter prøvetagningen.

I afslutningsfasen udarbejder den ansvarlige medarbejder i Overvågning et notat, som beskriver resultaterne fra screeningsundersøgelsen. FKG-chefen forelægger notatet til godkendelse i Miljøstyrelsens direktion, og der sker orientering af departementet, af P&B og af VFS. Det fremgår, at fundene i notatet skal anvendes i det fortsatte arbejde med udvælgelse af pesticider til pesticidlisten og i det fortsatte arbejde med udvælgelse af pesticider til overvågning i GRUMO. Notatet dokumenteres i Skabelon til fagligt notat om resultater af screening. Orientering af fagkontorerne kan ske løbende.

Der skal ske journalisering som nærmere anført.

Miljøstyrelsen har yderligere oplyst, at styrelsen har igangsat arbejde med at samkøre data fra Landbrugsstyrelsens og Toldstyrelsens kontroller, så tidligere fund af ulovlige midler kan inkluderes i Miljøstyrelsens bruttoliste, der ligger til grund for massescreeningerne.

3.4.2.2 Skabelon til fagligt notat

Skabelonen til Fagligt notat om resultater af screening skal anvendes til at dokumentere resultaterne af screeningen fra GRUMO. Skabelonen skal indeholde beskrivelse af datagrundlag og tabel over fund, oversigtskort over fund og eventuelt en stoffliste.

3.4.3 Vores bemærkninger

Rigsrevisionen vurderer, at massescreeningen med større sandsynlighed vil indebære, at der opdages flere pesticidrester i grundvandet, som kan medføre, at grænseværdien på 0,5 mikrogram/liter for summen af pesticider vil blive overskredet. Ministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at ministeriets praksis med at opgøre summen af pesticider vil blive revurderet med henblik på at kunne tage højde for eventuelle yderligere fund af pesticider bl.a. i forbindelse med massescreeningen.

Massescreeningen blev besluttet som en del af tillægsaftalen af 11. januar 2019 til Pesticidstrategi 2017-21. Det fremgår af aftalen, at der skulle afsættes midler til at udvikle analysemetoder for relevante stoffer og til at følge eventuelle stoffer med fund over kravværdien i de efterfølgende år. Det fremgår, at såfremt der findes stoffer over kravværdien i overvågningen, vil stofferne blive revurderet i forhold til, om der

skal ske begrænsninger i anvendelsen, om stofferne skal forbydes, eller om stofferne skal efterprøves i Varslingssystemet for udvaskning af pesticider til grundvand (VAP).

Procedurebeskrivelsen fremstår som velegnet til at sikre en vurdering af de udførte screeninger. Det fremgår, at fundene i notatet skal anvendes i det fortsatte arbejde med udvælgelse af pesticider til pesticidlisten og i det fortsatte arbejde med udvælgelse af pesticider til overvågning i GRUMO, jf. afsnit 3.1 og 3.3.

Skabelonen til Fagligt notat om resultater af screening fremstår egnet til at sikre, at vurderingen af screeningerne bliver dokumenteret.

4. FORVALTNING AF DISPENSATIONER TIL PESTICIDMIDLER

4.1 Faglige retningslinjer for vurdering af dispensationer

4.1.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.1, side 32-34, pkt. 58-65, behandles ministeriets retningslinjer og procedurer for dispensationer til pesticidmidler, som ikke har opnået en almindelig godkendelse i Danmark. Rigsrevisionen vurderer, at det er vigtigt, at ministeriet har retningslinjer, der understøtter, at der ikke gives dispensationer til pesticider, medmindre der kan vises sikker anvendelse bl.a. for grundvandet.

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke i undersøgelsesperioden haft specifikke faglige retningslinjer for vurdering af dispensationer til pesticider eller procedurebeskrivelse for sagsbehandlingen. Ministeriet har henvist til de danske vurderingsprincipper³³, hvorefter et pesticidmiddel kun kan godkendes, hvis det ikke udgør en uacceptabel risiko for udvaskning til grundvandet. Ministeriet har oplyst, at dispensationer vurderes ud fra samme faglige retningslinjer som de pesticidmidler, der har opnået en almindelig godkendelse i Danmark. Ministeriet har oplyst, at det er et dansk krav, at der skal være vist sikker anvendelse bl.a. for grundvandet, før et pesticidmiddel kan få en dispensation, eventuelt med risikogrænsende foranstaltninger, som kan være skrappe end ved almindelige godkendelser.

Vurderingsprincipperne er Miljø- og Fødevareministeriets faglige udmøntning af EU's regler om godkendelse og vurdering af pesticidmidler. EU-reglerne er pesticidforordningen³⁴ og en række gennemførelsesforordninger, herunder gennemførelsesforordningen for listen over godkendte aktivstoffer³⁵, som fastsætter særlige bestemmelser for alle godkendte aktivstoffer, der begrænser anvendelsen. Det fremgår, at en række pesticidmidler kun må anvendes som fungicider eller herbicider, eller kun må anvendes i bestemte afgrøder, eller at medlemsstaterne skal være særligt opmærksomme på at beskytte grundvandet.

Ministeriet har oplyst, at der ikke er samme dokumentationskrav i pesticidforordningen i tilfælde af dispensationer, da det typisk er brancheorganisationer og ikke producenter, der ansøger om dispensation. Vurdering af dispensationer tager udgangspunkt i eksisterende nationale og internationale modelberegninger og i feltforsøg, som Miljøstyrelsen tilvejebringer, og dette datamateriale indgår i Miljøstyrelsens faglige vurderinger.

³³ Framework for the Assessment of Plant Protection Products, Revised November 2019.

³⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF.

³⁵ Kommissionens forordning (EU) nr. 540/2011 af 25. maj 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår listen over godkendte aktivstoffer.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke tidligere har fastsat procedurebeskrivelser for sagsbehandlingen af dispensationsansøgninger. Sådanne procedurebeskrivelser er udarbejdet i 2018.

4.1.2 Miljøstyrelsens tiltag

4.1.2.1 Procedurebeskrivelsen

Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse Dispensationer er senest opdateret den 28. februar 2020.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at den skal sikre, at afgørelser træffes på et ensartet grundlag, i overensstemmelse med gældende kvalitetsmålsætninger og -politikker, lovgivningen og gældende praksis. Det skal sikres, at reglerne i pesticidforordningen og gennemførselsforordningerne for de enkelte aktivstoffer overholdes.

Procedurebeskrivelsen gælder for dispensationer til pesticidprodukter efter pesticidforordningens artikel 53, hvor dispensationer kan gives for en periode på maksimalt 120 dage inklusiv anvendelsesfristen. Det fremgår, at dagene optælles præcist. Ansøgning om gentagne dispensationer behandles efter de gældende krav i artikel 53.

Procedurebeskrivelsen fastlægger ansvaret for gennemførelsen af proceduren hos den ansvarlige sagsbehandler i P&B. Kvalitetssikring af den faglige vurdering og godkendelse heraf foretages af funktionslederen på godkendelsesområdet. Funktionslederen skal sikre, at der i relevant omfang inddrages kompetente fagmedarbejdere til at foretage den faglige vurdering og kvalitetssikring. Den endelige overordnede kvalitetssikring foretages af funktionslederen.

I tilknytning til procedurebeskrivelsen er indført en halvårlig (marts og oktober) orientering af Miljøstyrelsens direktion om dispensationer til brug af pesticider, som skal sikre ledelsesmæssigt fokus på dispensationer til pesticider. Orienteringen omfatter en liste over ansøgninger i indeværende år med oplysninger om afgørelser, tidligere afgørelser og forventninger om fremtidige ansøgninger samt aktivstoffer og status for godkendelse i EU.

Det administrative team i P&B er ansvarlig for opdatering af produktets status i Bekæmpelsesmiddel-databasen (BMD) og indrapportering til Kommissionen via EU-databasen *Plant Protection Products Application Management System* (PPPAMS). Funktionslederen for det administrative team udfører kvalitetssikring af dette arbejde.

Procedurebeskrivelsen henviser til Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, en intern vejledning for god sagsbehandling, jura (MFVM) og en vejledning i at træffe afgørelse. Der henvises tillige til vejledning i journalisering og til vejledninger for pesticidgebyrer. Vi har ikke via links i dokumentet mulighed for at tilgå disse vejledninger. Vi vurderer dog, at det ikke er relevant for nærværende undersøgelse at gennemgå disse vejledninger.

Procedurebeskrivelsen indeholder et sagsflow, der består af: 1) fordelingsmøde, 2) modtagelse- og valideringsfase, 3) vurderingsfase og 4) afslutningsfase. Procedurebeskrivelsen uddyber, hvad der skal ske i hver fase og hvem, der er ansvarlig. Det beskrives, hvad der skal journaliseres og i hvilken database.

I modtagelses- og valideringsfasen modtages ansøgningen. Ansøgningen screenes på fordelingsmødet, hvor funktionslederen udpeger den ansvarlige sagsbehandler. Det afklares, hvilke øvrige sagsbehandlere, der skal knyttes til sagen, og disse informeres via BMD. Kontor medarbejderen opretter ansøgningen i BMD og i sags- og dokumenthåndteringssystemet F2 med registrering af ansvarlig sagsbehandler. Sagsbehandleren gennemgår ansøgningen, herunder begrundelse for ansøgningen om dispensation/mulige alternativer, og sagsbehandleren opretter udkast til notifikationskema. Hvis der er mangler i ansøgningen, sendes en mail eller et brev til ansøgeren.

Vurderingsfasen består af: 1) ekstern høring/vurdering, 2) sundheds- og miljøvurderinger og 3) kvalitets sikring.

Under ekstern høring/vurdering sender den ansvarlige sagsbehandler en anmodning om vurdering til relevante eksterne høringsspartner og til mailadressen pesticider@mst.dk. Høring af Fødevarestyrelsen (FVST), Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og Aarhus Universitets Institut for Agroøkologi (AGRO) sker ved brug af en skabelon, som tilgås ved et link. Følgende fremgår af skabelonen:

”Miljøstyrelsen kan tillade at ikke-godkendte midler markedsføres for en periode på indtil 120 dage til en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde, jf. EU-forordning 1107/2009, artikel 53. I den forbindelse bedes Institut for Agroøkologi vurdere, hvorvidt der findes godkendte alternative midler eller andre bekæmpelsesmetoder, til den ansøgte anvendelse, som på rimelig må[de] kan bekæmpe skadevolder.”

Det fremgår af skabelonen, at vurderingen skal foretages i overensstemmelse med gældende EFSA-vejledninger, som tilgås via links³⁶. Det fremgår også, at AGRO bedes om at foretage et skøn over, om det er nødvendigt at tillade den anvendelse, der er søgt om dispensation til.

³⁶ Ukrudtsmidler: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2903/sp.efsa.2016.EN-1060>,

FVST/ DTU høres, om de fastsatte maksimale grænseværdier (MRL, *Maximum Residue Limits*³⁷) kan overholdes, hvis der er tale om spiselige afgrøder, og der er ændringer i forhold til restkoncentrationer efter deres seneste vurdering.

Miljøstyrelsen er ansvarlig for at udarbejde sundheds- og miljøvurderingerne, der sker efter retningslinjerne, jf. afsnit 4.1.2.2. Under sundheds- og miljøvurderinger beskrives grundlaget for afgørelsen:

”Hvis der er ny viden, udarbejdes opdaterede faglige vurderinger ud fra indsendt dokumentation, EU-vurderinger/EFSA-konklusioner (tjek om der foreligger ny EFSA-konklusion/gennemførelsesforordning*, der skal inddrages), tidligere danske/zone vurderinger o.a. Med afsæt heri træffes beslutning, og der fastsættes evt. risikobegrænsende foranstaltninger.

* Gennemførelsesforordninger og EFSA-konklusioner kan tilgås via Kommissionens database [link hertil]

Hvis der ikke er ny viden foretages vurderingerne ud fra den tilgængelige viden, herunder eventuelt tidligere vurderinger (Dk/zone, EU). Hvis ikke alle krav iht. dokumentation i vurderingsprincipperne er opfyldt foretages en "weight of evidence" vurdering af, hvorvidt anvendelse udgør en uacceptabel risiko ud fra tilgængeligt materiale, jf. retningslinjerne for dispensationer.”

Der udarbejdes korte faglige notater, hvis der i forhold til gældende godkendelse til anden afgrøde, tidligere dispensation eller tidligere ordinær godkendelse er ændringer i eksponeringsberegninger og klassificering, eller hvis anvendelsen ikke er dækket af eksisterende vurderinger. Hvis der ikke er tidligere vurderinger, udarbejdes sundheds- og miljønotater.

Det fremgår, at hvis der dispenseres til aktivstoffer, der ikke er godkendt i EU, udarbejdes et notat, der redegør for, hvordan der tages højde for de særlige forhold, der er fremhævet i Kommissionen vejledningen fra 2013, jf. afsnit 4.1.3.1. Der er links til skabeloner for notaterne, se beskrivelsen nedenfor i afsnit 4.2.2, Retningslinjer for dispensationer, til danske vurderingsrammer og til regneark³⁸.

Insektmidler: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/sp.efsa.2017.EN-1201>.

Svampemidler: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2903/sp.efsa.2017.EN-1345>.

³⁷ Der kan henvises til Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 396/2005 af 23. februar 2005 om maksimalgrænseværdier for pesticidrester i eller på vegetabiliske og animalske fødevarer og foderstoffer og om ændring af Rådets direktiv 91/414/EØF. Forordningen administreres af Fødevarestyrelsen, som har et samarbejde med DTU om afgivelse af høringssvar.

³⁸ Links er ikke tilgængelige for os.

Det fremgår, at supplerende informationer indhentes, og at tilpasning af ansøgningen kan indhentes fra ansøger. Hvis manglerne giver anledning til, at ansøger ændrer den ansøgte anvendelse på en måde, som kan have betydning for effektiviteten og de fastsatte maksimale grænseværdier, skal DTU/FVST og AGRO have besked hurtigst muligt³⁹.

Under kvalitetssikringen skal vurderinger og regneark gennemgås og rettes af de fagansvarlige. Funktionslederen skal kvalitetssikre og godkende de faglige notater og afgørelsen.

Afslutningsfasen består af: 1) høringsparternes vurdering, 2) etiketbrev eller brugsanvisning, 3) etiketbehandling og -godkendelse, 4) afgørelsesbrev, 5) afgørelse afsendes, 6) databaseopdatering og indrapportering til Kommissionen (via PPPAMS).

Den ansvarlige sagsbehandler skal vurdere svarene fra høringsparterne i forhold til godkendelse eller afslag. Den faglige vurdering/konklusion fra de eksterne høringsparter (FVST/DTU og AGRO) indarbejdes direkte i afgørelsen. Hvis der ikke fremgår en tydelig konklusion fra høringsparterne, skal den ansvarlige sagsbehandler anmode høringsparterne om en tydeliggørelse heraf. Disse eksterne faglige vurderinger på områderne fødevarer sikkerhed og alternativ plantebeskyttelse er dermed afgørende for, om Miljøstyrelsen kan give dispensation.

Hvis pesticidmidlet i forvejen er godkendt i Danmark, anvendes den godkendte etiket med en brugsanvisning for den anvendelse, som dispensationen gælder for. Hvis midlet ikke i forvejen er godkendt, udarbejdes en etiket med brugsanvisning. Producenten indsender udkast, som godkendes af sagsbehandleren og AGRO. Etiketten godkendes efter reglerne i forordningen om godkendelse af pesticidetiketter⁴⁰.

Den ansvarlige sagsbehandler skal skrive udkast til afgørelsesbrev. Hvis ansøgningen kan godkendes, skal der udarbejdes et godkendelsesbrev til ansøgeren og et godkendelsesbrev til producenten.

Der er udarbejdet en skabelon til en dispensation. Det fremgår af skabelonen, at afgørelsen skal omfatte en beskrivelse af baggrunden for ansøgningen, behov og alternativer angivet af ansøger. Der skal indsættes en beskrivelse af aktivstoffets godkendelsesstatus i EU. Afgørelsen skal dernæst indeholde AGRO's vurdering af alternativer, Miljøstyrelsens sundhedsmæssige og miljømæssige vurdering samt Fødevarestyrelsens vurdering af maksimalgrænseværdier.

³⁹ Miljøstyrelsen har oplyst, at MST orienterer de eksterne høringsparter om ændringer i ansøgningen med henblik på, at dette inddrages i deres vurdering.

⁴⁰ Kommissionens forordning (EU) nr. 547/2011 af 8. juni 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår mærkningskrav vedrørende plantebeskyttelsesmidler. Forordningens regler er udstedt under henvisning til kravene om mærkning i pesticidforordningens artikel 65, jf. også artikel 31.

Hvis ansøgningen ikke kan godkendes, skal der kun udarbejdes afslagsbrev til ansøgeren. Der skal i så fald på forhånd foretages partshøring af ansøgeren. Det er funktionslederens ansvar at kvalitetssikre og godkende udkastet til afgørelsesbrevet.

Godkendelsesbrevet og den godkendte etiket eller brugsanvisning skal sendes til ansøger, producent, relevante parter, f.eks. AGRO, FVST/DTU og SEGES, samt til mailadresserne kemikalieinspektio-nen@mst.dk, jordbrugskontrol@lbst.dk og pesticider@mst.dk. Et afslagsbrev sendes med bilag, der afhængig af sagens karakter omfatter Miljøstyrelsens vurdering af miljø- og sundhedsmæssige forhold, AGRO's vurdering af rimelige alternativer eller FVST's vurdering af MRL. Afgørelsen sendes til ansøger, producent og de før anførte relevante parter.

Den ansvarlige kontormedarbejder skal herefter opdatere ansøgnings- og produktstatus i Bekæmpelsesmiddeldatabasen og indtaste de afviklingsfrister, som fremgår af godkendelsesbrevet. Når opdateringen er sket, underrettes funktionslederen, der kvalitetssikrer de indtastede oplysninger. Den ansvarlige sagsbehandler opdaterer notifikationsskema for dispensation, som kvalitetssikres og godkendes af funktionsleder. Skemaet gemmes lokalt, og kontormedarbejderen eller en student indtaster oplysningerne i PPPAMS. Funktionslederen med ansvar for det administrative team kvalitetssikrer de indtastede oplysninger og sørger for endelig indberetning af oplysningerne. Når dispensationen er oprettet i PPPAMS, laves en udskrift af dispensationen i PPPAMS, som kontormedarbejderen eller en student gemmer på sagen.

Der skal i alle faser ske journalisering som nærmere anført.

4.1.2.2 Retningslinjer for miljø- og sundhedsfaglige vurderinger

Retningslinjer (vurderingsprincipper) for miljø- og sundhedsfaglige vurderinger i forhold til ansøgninger om dispensation er sidst opdateret 31. januar 2020.

Det fremgår, at formålet med retningslinjerne er at beskrive vurderingskriterier for miljø- og sundhedsfaglige vurderinger af ansøgninger om dispensation.

Der henvises til pesticidforordningens artikel 53, hvorefter en medlemsstat for en periode på indtil 120 dage under særlige omstændigheder kan dispensere til en kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde.

Det fremgår, at vurdering af ansøgning om dispensation tager udgangspunkt i, at der i forbindelse med dispensationer skal vises sikker anvendelse i forhold til sundhed og miljø. Med sikker anvendelse menes,

at der ikke må være tale om, at de specifikke anvendelser udgør en uacceptabel risiko for sundhed og miljø, herunder risiko for forurening af grundvand. Det fremgår, at en ansøgning om dispensation ikke kan godkendes, medmindre der kan vises sikker anvendelse.

Af retningslinjerne fremgår dernæst, at ansøgninger om dispensation vurderes ud fra vurderingsprincipperne. Vurderingsprincipperne er de faglige retningslinjer, der er gældende for ordinære godkendelser af pesticidmidler. Vurderingsprincipperne er offentliggjort på mst.dk, jf. nedenfor i afsnit 4.2.2.

Det fremgår, at grundlaget for vurderingen af en ansøgning om dispensation er tilgængelig viden i form af indsendt dokumentation, EU-vurderinger/EFSA⁴¹-konklusioner, tidligere danske/zone vurderinger og anden viden. Hvis der ikke er ny viden, anvendes tidligere vurderinger.

Om vurderingsprincipperne fremgår det nærmere i retningslinjerne:

”Vurderingen foretages i henhold til vurderingsprincipperne, der også beskriver krav ift. dokumentation. For dispensationer, der gives iht. pesticidforordningens art. 53, er det muligt efter en konkret faglig vurdering at fravige de generelle dokumentationskrav, som gælder for godkendelser iht. forordningens art. 33. Såfremt dokumentationskrav i vurderingsrammerne fraviges, foretages en fagligt baseret "weight of evidence" vurdering af, hvorvidt den specifikke anvendelse udgør en uacceptabel risiko ud fra tilgængeligt materiale. Fx:⁴²

- hvis der ikke foreligger eksponeringsberegninger for de specifikke afgrøder, doseringer eller anvendelsestidspunkter, men der foreligger beregninger for lign. anvendelser, som der kan ekstrapoleres fra
- hvis der ikke foreligger studier på eller vurderinger for det specifikke produkt, men der foreligger studier/vurderinger for et lignende produkt, som der kan ekstrapoleres fra

I denne "weight of evidence" vurdering inddrages den samlede viden på det specifikke område, og data vægtes ud fra kvalitet, konsistens i resultaterne, arten og graden af effekt/risiko samt ift., hvor repræsentative og relevante data er for danske forhold. Vurderingen foretages for det konkrete område ift. den specifikke anvendelse, som der er søgt dispensation til og udføres med udgangs-

⁴¹ Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA, *European Food Safety Authority*).

⁴² På vores forespørgsel har Miljøstyrelsen oplyst, at der foretages en faglig vurdering på hvert enkelt område. Det vurderes, om der kan ekstrapoleres fra andre studier, hvis der er manglende data i forhold til den fulde datapakke. Der er både tale om formelle datakrav (udførte studier) og krav til matematiske modelleringer eller fx beregninger på sundhed. Der er ikke en konkret liste over krav, der ikke kan fraviges.

punkt i den fremgangsmåde, som er beskrevet i de omfattende vurderingsprincipper for det pågældende område. Hvis der ikke er tilstrækkeligt materiale, til at foretage en endelig vurdering, kan der ikke gives dispensation på det foreliggende grundlag⁴³.”

Det fremgår, at der i dispensationer kan fastsættes strengere krav til risikobegrænsende foranstaltninger end de begrænsninger, som normalt accepteres i Danmark, hvis det på baggrund af risikovurderingerne vurderes at være tilstrækkeligt til at opnå sikker anvendelse. Der kan f.eks. stilles skærpede krav til værnemidler, som beskytter brugeren af pesticidmidlet, skærpede krav til anvendelsestidspunkt eller udbringningsmetode eller skærpede krav til bufferzoner eller afdriftsreducerende udstyr i forhold til beskyttelse af naturområder eller vandmiljø. Der henvises i øvrigt til vurderingsprincipperne omtalt i afsnit 4.4.2, der indeholder et afsnit om risk characterisation og risk management.

4.1.3 Vores bemærkninger

4.1.3.1 EU-reglerne om dispensation

Reglerne i pesticidforordningen⁴⁴ har ifølge artikel 1 til formål at fastsætte bestemmelser om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, om markedsføring, anvendelse og kontrol, som skal sikre et højt beskyttelsesniveau for mennesker og dyrs sundhed og miljøet samtidig med, at landbrugsproduktionen forbedres, jf. stk. 3. Forordningens bestemmelser understøttes af forsigtighedsprincippet, og medlemsstaterne skal ikke afholdes fra at anvende forsigtighedsprincippet i tilfælde af videnskabelig usikkerhed om risici for menneskers og dyrs sundhed og miljøet, som en godkendelse af plantebeskyttelsesmidler ville kunne foranledige på deres territorium, jf. stk. 4.

Reglerne går ud på, at EU-Kommissionen efter artikel 13 og den forudgående godkendelsesprocedure vedtager godkendelsesforordninger for aktivstoffer, som ligger til grund for medlemsstaternes markedsføringstilladelser til plantebeskyttelsesmidler. EU-Kommissionens godkendelse af aktivstoffer sker ved anvendelse af kriterierne i artikel 4, jf. bilag II, hvor det sikres, at stoffet ikke er mutagent eller kræftfremkaldende, jf. bilag II, pkt. 3.6.2 og 3.6.3, og at stoffet opfylder de øvrige kriterier i bilag II, jf. stk. 1. Dernæst vurderes i henhold til stk. 2 og 3, om kriterierne for godkendelse er opfyldt: Restkoncentrationer af plantebeskyttelsesmidler skal opfylde bestemte krav om, at de ikke må have skadelige virkninger for

⁴³ På vores forespørgsel har Miljøstyrelsen oplyst, at der skal være tilstrækkeligt materiale til at foretages den relevante faglige vurdering. F.eks. vil der ikke være behov for lige så mange miljødata, hvis der søges om dispensation til anvendelse i et væksthus, hvor der ikke må ske udledning til miljøet, som hvis der søges om dispensation til en udendørs anvendelse.

⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF.

menneskers eller dyrs sundhed eller for grundvandet, og at de ikke må have nogen uacceptabel indvirkning på miljøet. Plantebeskyttelsesmidlerne skal også være tilstrækkeligt effektive. Vurderingen skal ske efter ensartede principper, jf. artikel 29, stk. 6. Godkendelser er tidsbegrænsede, men de kan fornys.

Gennemførelsesforordningen for listen over godkendte aktivstoffer⁴⁵ videreførte godkendelserne af i alt 353 aktivstoffer med de fastsatte udløbsdatoer, som var godkendt i medfør af direktivet fra 1991, som gjaldt forud for pesticidforordningen. Gennemførelsesforordningen indeholder oplysninger om det godkendte aktivstof, godkendelsesdato, udløbsdato samt særlige bestemmelser for hvert enkelt aktivstof, jf. nedenfor i afsnit 4.3.

Medlemsstaterne godkender efter artikel 28-29 markedsføring af plantebeskyttelsesmidler i deres lande. Ifølge artikel 28 må et plantebeskyttelsesmiddel ikke markedsføres eller anvendes, medmindre det er godkendt i den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne kan efter artikel 41 give markedsføringstilladelse inden for deres eget område på grundlag af en godkendelse givet i en anden medlemsstat. Markedsføringstilladelse kræves dog ikke til plantebeskyttelsesmidler omfattet af reglerne om parallelhandel, jf. artikel 28, stk. 2, litra e, og artikel 52.

Et plantebeskyttelsesmiddel kan kun godkendes til markedsføring, hvis det er vurderet efter ensartede principper fastsat med hjemmel i artikel 29, stk. 6, opfylder krav om, at aktivstoffer er godkendt, og opfylder en række yderligere krav om, at plantebeskyttelsesmidlets egenskaber lader sig bestemme. De ensartede principper er fastlagt i gennemførelsesforordningen om ensartede principper⁴⁶. De ensartede principper skal bedømme virkningen af plantebeskyttelsesmidlet med hensyn til dets effektivitet og fyto-toksicitet for hver af de anvendelser, for hvilke der ansøges om godkendelse, og fastslå, hvilke farer der måtte opstå, bedømme disses betydning og foretage et skøn med hensyn til de sandsynlige risici for mennesker, dyr eller miljøet, jf. bilaget, del B, pkt. 1. Principperne omfatter principper for vurdering og for beslutningsproces. Markedsføringstilladelser skal være tidsbegrænsede under hensyn til godkendelsen af aktivstoffet, jf. artikel 32.

En ansøger, der ønsker at markedsføre et plantebeskyttelsesmiddel, skal ansøge om godkendelse i hver af de medlemsstater, hvor plantebeskyttelsesmidlet ønskes markedsført, jf. artikel 33. Ansøgningen skal indeholde oplysninger om den påtænkte anvendelse og forslag til, hvilken medlemsstat i den pågældende zone, der skal behandle ansøgningen, jf. stk. 2. Dokumentationskravene omfatter et fuldstændigt dossier

⁴⁵ Kommissionens forordning (EU) nr. 540/2011 af 25. maj 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår listen over godkendte aktivstoffer.

⁴⁶ Kommissionens forordning (EU) nr. 546/2011 af 10. juni 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler.

for plantebeskyttelsesmidlet, hvert aktivstof, hver safener og hver synergist⁴⁷, beskrivelse af forholdsregler i forbindelse med forsøg og undersøgelser, begrundelser for forsøgs- og undersøgelsesrapporter, kopi af ansøgning om en maksimalgrænseværdi og et udkast til etiket, jf. nærmere stk. 3.

I forbindelse med fornyelse af godkendelser skal ifølge artikel 43, stk. 2, fremlægges eventuelle nye oplysninger, der måtte være påkrævet som følge af ændringer i datakrav eller kriterier, dokumentation for, at nye data er resultatet af nye datakrav eller kriterier, alle nødvendige oplysninger for at godtgøre, at plantebeskyttelsesmidlet opfylder kravene i forordningen om fornyelse af godkendelsen af aktivstoffet, safener eller synergisten i midlet samt, hvis krævet, en rapport om overvågningsoplysninger.

Medlemsstaterne kan efter artikel 53 som en undtagelse og i nødsituationer i forbindelse med plantebeskyttelse tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, som ikke har en markedsføringstilladelse i medlemsstaten. Artikel 53 er sålydende:

”Artikel 53

Nødsituationer i forbindelse med plantebeskyttelse

1. Uanset artikel 28 kan en medlemsstat for en periode på indtil 120 dage under særlige omstændigheder tillade, at plantebeskyttelsesmidler markedsføres med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde.

Den pågældende medlemsstat underretter straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen om de foranstaltninger, der er gennemført, med en detaljeret beskrivelse af situationen og af alle forholdsregler, der er truffet for at beskytte forbrugernes sikkerhed.

2. Kommissionen kan anmode autoriteten om en udtalelse eller om videnskabelig eller teknisk bistand.

Autoriteten⁴⁸ fremlægger sin udtalelse eller resultaterne af sit arbejde for Kommissionen senest en måned efter datoen for anmodningen.

3. Om nødvendigt træffes der efter forskriftsproceduren i artikel 79, stk. 3, afgørelse om, hvornår og på hvilke betingelser medlemsstaten:

- a) må eller ikke må forlænge eller gentage varigheden af foranstaltningerne, eller
- b) skal ophæve eller ændre foranstaltningerne.

⁴⁷ Samme krav om et fuldstændigt dossier og et resumé heraf for hvert punkt i datakravene vedrørende aktivstoffet og plantebeskyttelsesmidlet gælder for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler med lav risiko efter artikel 47.

⁴⁸ Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA).

4. Stk. 1-3 finder ikke anvendelse på plantebeskyttelsesmidler, der indeholder eller består af genetisk modificerede organismer, medmindre en sådan udsætning er godkendt i henhold til direktiv 2001/18/EF.”

Det fremgår af præambelen til forordningen, betragtning 32, at medlemsstaterne undtagelsesvis bør kunne godkende plantebeskyttelsesmidler, der ikke opfylder betingelserne i denne forordning, ”når det er nødvendigt på grund af en fare for eller trussel mod planteproduktionen eller økosystemer, der ikke kan styres med andre rimelige midler. Sådanne midlertidige godkendelser bør revurderes på fællesskabsplan.”

Der er ifølge vores undersøgelser ikke praksis fra EU-Domstolen om fortolkningen og anvendelsen af artikel 53.

EU-Kommissionens Working Document on Emergency Situations according to article 53 of Regulation (EC) No 1107/2009 er en uforbindende vejledning⁴⁹ fra 2013, der indeholder nogle retningslinjer for anvendelsen af artikel 53. Det fremgår, at artikel 53 er en undtagelsesbestemmelse, som alene skal anvendes, når der ikke er alternative plantebeskyttelsesmidler, og at bestemmelsen ikke bør anvendes rutinemæssigt. Vejledningen sondrer mellem plantebeskyttelsesmidler med og uden indhold af godkendte aktivstoffer.

Det fremgår af vejledningen, at EU-Kommissionen anbefaler, at dispensationer alene kan gives i nødsituationer, at de ikke bør gentages, medmindre nødsituationen fortsat gælder, og der er en klar begrundelse. Det fremgår, at dispensationer bør følges op af udvidelse af godkendelser efter artikel 51 om anvendelser af mindre betydning eller af en standard markedsføringstilladelse.

Det fremgår desuden af vejledningen, at medlemsstaterne bør være særligt tilbageholdende med at give dispensationer til plantebeskyttelsesmidler, hvor aktivstoffet ikke er godkendt. Der bør efter EU-Kommissionens opfattelse i den forbindelse træffes en række særlige forholdsregler.

Det fremgår af Rigsrevisionens revisionsnotat af 7. maj 2019, side 26, pkt. 108, at Miljø- og Fødevareministeriet anførte, at Europa-Kommissionens vejledning ikke bør stå alene i fortolkningen af pesticidforordningens artikel 53. Ministeriet henviste til et revisionsbesøg fra Europa-Kommissionens Levnedsmiddel- og Veterinærkontor den 17.- 24. juni 2014, der bl.a. omhandlede dispensationer udstedt efter artikel 53, jf. boks 14:

⁴⁹ Dokumentet indeholder følgende note: “This document has been conceived as a working document of the Commission Services, which was elaborated in co-operation with the Member States. It does not intend to produce legally binding effects and by its nature does not prejudice any measure taken by a Member State within the implementation prerogatives under Regulation (EC) No 1107/2009, nor any case law developed with regard to this provision. This document also does not preclude the possibility that the European Court of Justice may give one or another provision direct effect in Member States.”

”Boks 14. Europakommissionens Levnedsmiddel- og Veterinærkontor audit 17.-24. juni 2014
Europakommissionens Levnedsmiddel- og Veterinærkontor konkluderede, at Danmark udsteder dispensationer 1) for flere perioder i træk til bestemte plantebeskyttelsesmidler til mindre afgrøder, 2) for afgrøder, der dyrkes i stor skala, og 3) for plantebeskyttelsesmidler, for hvilke godkendelse er blevet afvist efter Miljøstyrelsens vurdering, men som er godkendt i andre medlemsstater. Denne anvendelse af dispensationsproceduren blev vurderet til ikke at være i overensstemmelse med artikel 53, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1107/2009, som begrænser sådanne godkendelser til begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde. Det blev som led i auditten henstillet, at dispensationer udelukkende udstedes til begrænset, kontrolleret anvendelse i henhold til artikel 53, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1107/2009.

Opfølgning på audit 2014-2018

Frem til 2018 har der pågået en opfølgning på den gennemførte audit, som har resulteret i, at Europakommissionens Levnedsmiddel- og Veterinærkontor i 2018 har lukket afvigelsen/anbefalingen ift. den danske administrationspraksis for dispensationer, idet det kunne konstateres, at mange af dispensationerne vedrørte små afgrøder, og at dispensationerne til pesticider til store afgrøder fx Talius og Kerb, var på vej til godkendelse. Miljøstyrelsen har oplyst, at Kommissionen vurderede, at Miljøstyrelsen alene gav dispensation, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kunne bekæmpes på nogen anden rimelig måde, og at Miljøstyrelsen sikrede, at forholdene var så restriktive som muligt, med henblik på at begrænse og kontrollere brugen så meget som muligt. Miljøstyrelsen oplyste, at Europa-Kommissionens audit på den baggrund ikke fandt anledning til at opretholde anbefalingen, og Miljøstyrelsen lagde på den baggrund til grund, at styrelsens praksis lever op til de gældende regler for tildeling af dispensationer (artikel 53).”

Det fremgår, at Europa-Kommissionen på baggrund af Miljøstyrelsens oplysninger ikke fandt anledning til at opretholde anbefalingen.

Vi har fra Miljøstyrelsen modtaget rapporten Progress made in the implementation of audit recommendations, January 2018, udarbejdet af DG Health and Food Safety, som indeholder en oversigt over generaldirektoratets revisioner i Danmark i perioden 2012-2016. Rapporten indeholder sektor anbefalinger, herunder 2.B.9, for Plant protection products, herunder 2014-7184-2: Ensure that emergency authorisations are granted solely for limited and controlled use as required by Article 53(1) of Regulation (EC) No 1107/2009. Miljøstyrelsen oplyste i 2015, at dispensationer kun gives, hvis en fare ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde, og at ansøgerne stærkt opfordres til at ansøge om ordinær godkendelse eller godkendelser til anvendelse af mindre betydning. Miljøstyrelsen anførte, at det ikke fremgår af artikel 53, at dispensation ikke kan gives til større afgrøder.

Miljøstyrelsen oplyste i 2017 om 16 dispensationer i 2015 (heraf 10 til mindre afgrøder og 6 til større afgrøder), 13 dispensationer i 2016 (heraf 8 til mindre afgrøder og 5 til større afgrøder) og 17 dispensationer i 2017 (heraf 11 til mindre afgrøder og 5 til større afgrøder). Der blev gennemgået dispensationer til Talius, til Titus og til Kerb.⁵⁰, som var godkendt i de fleste andre medlemsstater. Det fremgår, at generaldirektoratet lukkede anbefalingen: "Closed due to action taken."

Vi har på EU-Kommissionens og EFSA's hjemmeside søgt oplysninger om EFSA's udtalelser om medlemsstaternes dispensationer, jf. artikel 53, stk. 2. Vi har fundet 7 udtalelser alle dateret 14. maj 2018 fra EFSA om vurdering af dispensationer givet af Rumænien, Bulgarien, Estland, Finland, Letland, Lithauen og Ungarn til plantebeskyttelsesmidler med aktivstofferne clothianidin, imidacloprid og thiamethoxam, hvis anvendelse blev begrænset ved en kommissionsforordning fra 2013⁵¹. Det fremgår, at begrænsningen skyldtes høj akut risiko for skade på bier som følge af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler med disse aktivstoffer. Undersøgelsen var fokuseret på, om faren kunne bekæmpes på anden rimelig måde. EFSA konkluderede, at der for nogle af dispensationerne fandtes alternative bekæmpelsesmåder eller alternative insekticider, mens der for andre dispensationer ikke var alternativer.

Europa-Parlamentet har den 16. januar 2019 vedtaget en resolution om Union's authorisation procedure for pesticides⁵². Resolutionen henviser i betragtning CK og CN til EFSA's evaluering af dispensationerne fra de 7 lande og henviser til, at dette er den eneste gang, EU-Kommissionen har bedt EFSA om en udtalelse efter artikel 53. Europa-Parlamentet opfordrer i resolutionens pkt. 103 Kommissionen: "to fully use its control rights under Article 53(2) and (3), in order to limit the derogation and extensions granted under Article 53 to justified emergency situations."

Vi har fundet dokumenter på Europa-Kommissionens hjemmeside om REFIT – Evaluation of the EU legislation on plant protection products and pesticides. Der findes en Final report, 10 October 2018, Study supporting the REFIT Evaluation of the EU legislation on plant protection products and pesticides residues (Regulation (EC) No 1107/2009 and Regulation (EC) No 396/2005). Rapporten er et baggrundsstudie til brug for evalueringen.

⁵⁰ Det fremgår af Miljøstyrelsens oversigt af 19. februar 2019, at der i 2017 blev givet dispensation til Talius og Kerb, og at begge produkter blev godkendt i 2018. Det fremgår af rapporten, at Talius var godkendt i 24 andre medlemsstater, og at Titus var godkendt i 26 andre medlemsstater. Ifølge EU Pesticide Database er der til Kerb i dag givet markedsføringstilladelse i 22 medlemslande, herunder Danmark, til pesticidmidler med aktivstoffet Propyzamide: <https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=activesubstance.detail&language=EN&selectedID=1778>.

⁵¹ Kommissionens Gennemførelsesforordning (EU) nr. 485/2013 af 24. maj 2013 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstofferne clothianidin, thiamethoxam og imidacloprid og om forbud mod anvendelse og salg af frø, som er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der indeholder disse aktivstoffer.

⁵² (2018/2153(INI)).

Vi har i Final report, 10 October 2018, fundet nogle oplysninger om anvendelsen af pesticidforordningens artikel 53. Det fremgår af sammenfatningen, at anvendelsen af dispensationer er steget i antal fra 127 dispensationer i 2011 til 714 dispensationer i 2017. Dispensationerne omfatter både plantebeskyttelsesmidler med godkendte aktivstoffer, aktivstoffer under godkendelse, aktivstoffer godkendt med begrænsninger og ikke godkendte aktivstoffer. Dispensationer til nogle af plantebeskyttelsesmidlerne gives flere år i træk⁵³. Medlemsstaterne anvender egne procedurer, og det giver ikke incitament til at ansøge om udvidelse af godkendelser til anvendelser af mindre betydning, jf. artikel 51⁵⁴. Ansøgningsprocedurer kan tage 1,5 – 2 år, og det resulterer i ansøgninger om dispensationer efter artikel 53⁵⁵.

Miljøstyrelsen har henvist til den nu offentliggjorte rapport fra 2020 fra Europa-Kommissionen til Rådet og Parlamentet om ”Evaluation of Regulation (EC) No 1107/2009 on the placing of plant protection products on the market and of Regulation (EC) No 396/2005 on maximum residue levels of pesticides”. Afsnit 2.3 angår Emergency Authorisations. Det fremgår, at Kommissionen er opmærksom på stigningen i antallet af dispensationer. Endvidere fremgår:

”The Commission will continue to work together with the Member States to improve the relevant guidance on emergency authorisations by mid-2020 to clarify the criteria when emergency authorisations can be granted. If found necessary, the Commission will consider adopting an Implementing Regulation setting out such criteria in a legally binding way.”

4.1.3.2 Nationale gennemførelsesbestemmelser

Kemikalieloven⁵⁶ indeholder i § 7 a bemyndigelse til at fastsætte regler, der er nødvendige for anvendelse af EU-forordninger gældende for kemikalier omfattet af loven. Det fremgår af § 34, nr. 1, at miljøministeren godkender plantebeskyttelsesmidler efter reglerne i pesticidforordningen. Der findes ikke specifikke danske regler om dispensation. Det fremgår af § 45, stk. 1, at ministeren kan henlægge sine opgaver efter loven til Miljøstyrelsen og andre statslige institutioner.

⁵³ Final report, afsnit 4.2.2, side 46-47.

⁵⁴ Final report, afsnit 4.6.2, side 82.

⁵⁵ Final report, afsnit 4.8.2, side 98.

⁵⁶ Lovbekendtgørelse nr. 115 af 26. januar 2017 om kemikalier.

Det fremgår af bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsens⁵⁷ § 59, at Institut for Agroøkologi ved Aarhus Universitet bistår Miljøstyrelsen ved vurderingen af bekæmpelsesmidlers effektivitet, mens Fødevarestyrelsen bistår Miljøstyrelsen ved vurdering af restkoncentrationer i fødevarer og foder.

4.1.3.3 *Generelle bemærkninger til dispensationspraksis*

Vi har vurderet, om Miljøstyrelsens praksis for dispensationer må antages at være i overensstemmelse med pesticidforordningens artikel 53.

En medlemsstat kan ifølge pesticidforordningens artikel 53, stk. 1, uanset artikel 28, under særlige omstændigheder give en tidsbegrænset dispensation på indtil 120 dage til markedsføring med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde.

Det fremgår af overskriften til artikel 53, at der er tale om en undtagelsesbestemmelse, som kan anvendes i nødsituationer. Tilsvarende fremgår af Miljøstyrelsens hjemmeside, jf. afsnit 4.5.

Artikel 53 giver mulighed for at give en tidsbegrænset dispensation uanset artikel 28. Miljøstyrelsen forstår dette sådan, at de dokumentationskrav, som skal være opfyldt for, at medlemsstaterne kan fravige dokumentationskravene, skal opfyldes i forbindelse med godkendelse af markedsføring og anvendelse, herunder kravene til dokumentation i artikel 33. Bestemmelsen giver efter sin ordlyd mulighed for en generel fravigelse af artikel 28, og der må derfor efter vores opfattelse være hjemmel til at fravige krav til dokumentation.

Artikel 53 giver mulighed for at give en tidsbegrænset dispensation til en begrænset, kontrolleret anvendelse. Der er ikke egentlige kvalitative eller kvantitative krav til den begrænsede og kontrollerede anvendelse. Efter Miljøstyrelsens praksis gives dispensationer til nærmere bestemte anvendelser og er dermed begrænsede. Dispensationerne gives ikke med en begrænsning med hensyn til størrelsen af areaerne. Det fremgår af Kommissionens audit refereret i afsnit 4.1.3.1, at dette var et tema. Miljøstyrelsen anførte, at det ikke fremgår af artikel 53, at dispensation ikke kan gives til større afgrøder. I Miljøstyrelsens dispensationer stilles vilkår med hensyn til anvendelsen, som skal sikre arbejdsmiljø og hensyn til det omgivende miljø. Dispensationerne gives dermed til en begrænset, kontrolleret anvendelse.

Artikel 53 giver mulighed for at give en tidsbegrænset dispensation, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på anden rimelig måde. Der skal være tale om en fare for afgrøden. Der er ikke egentlige kvalitative eller kvantitative krav til selve faren. Miljøstyrelsen beder

⁵⁷ Bekendtgørelse nr. 815 af 18. juni 2018 om bekæmpelsesmidler.

Aarhus Universitet om på baggrund af oplysningerne i ansøgningen at vurdere, om der findes godkendte alternative midler eller andre bekæmpelsesmetoder til den ansøgte anvendelse, som på rimelig måde kan bekæmpe skadevolder, og om det er nødvendigt at tillade den anvendelse, der er søgt om dispensation til. Fokus er på, om der er en anden rimelig bekæmpelsesmåde. Aarhus Universitet bedes også om at skønne, om det er nødvendigt at tillade den anvendelse, som der er søgt om dispensation til.

Miljøstyrelsen foretager derudover i sin dispensationspraksis en vurdering, af, om anvendelsen uanset manglende opfyldelse af nogle af dokumentationskravene må anses for at være en sikker anvendelse i overensstemmelse med dansk praksis. Det påses, at der ikke gives dispensation til pesticider, som overskrider de såkaldte MRL-krav for restværdier i fødevarer. Det vurderes, om pesticidmidlet er sikkert at anvende for sprøjteførere, arbejdere, beboere og forbipasserende, og om pesticidmidlet er sikkert i forhold til miljø, herunder grundvand.

Vi er opmærksomme på, at Kommissionen i 2013 vurderede, at dispensationer generelt skal følges op af godkendelser efter artikel 51 om udvidelser af godkendelser til anvendelser af mindre betydning eller andre standardgodkendelser, og at Kommissionen i 2018 vurderede, at ansøgere mangler incitament til at ansøge om godkendelser i flere lande. Miljøstyrelsen har hertil oplyst, at det sjældent er en mulighed at ansøge om udvidelse af godkendelser i Danmark, fordi de relevante pesticidmidler ikke i forvejen har en godkendelse i Danmark.

Artikel 53 giver alene mulighed for at give en tidsbegrænset dispensation på 120 dage. Der gives i visse tilfælde dispensation til de samme pesticidmidler i flere år i træk med den virkning, at pesticidmidlerne kan anvendes i den relevante periode i flere år. Det er ikke i strid med bestemmelsen at give dispensationer flere år i træk.

Efter vores bedømmelse må Miljøstyrelsens praksis for dispensationer antages at være i overensstemmelse med EU-forordningens artikel 53. Miljøstyrelsens praksis indebærer kontrol af, at der ikke gives dispensationer, når der findes alternative midler, og at der alene dispenseres, når anvendelsen vurderes som sikker.

Vi mener, at der kan være en vis tvivl om, hvorvidt der kan gives dispensation til det samme pesticidmiddel år efter år. Der foreligger ikke praksis fra EU-Domstolen, som belyser dette, men EU-Kommissionen har til gengæld gennem sin audit godkendt den danske dispensationspraksis. Vi mener på dette grundlag, at Miljøstyrelsens praksis, som kræver sikker anvendelse, må anses for at være lovlig.

4.1.3.4 Bemærkninger til procedurebeskrivelsen

Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse indeholder en detaljeret beskrivelse af sagsgangen for udstedelse af dispensationer, og den er dermed egnet til at sikre, at afgørelserne bliver korrekte, og at der sker den nødvendige dokumentation.

Procedurebeskrivelsen indeholder detaljeret beskrivelse af, hvem der udfører, godkender og dokumenterer de enkelte opgaver. Det fremgår, at en dispensation kvalitetssikres og godkendes af funktionslederen, der selv er fagperson og indkalder de øvrige relevante fagpersoner. Vi vurderer, at det hermed er sikret, at dispensationssagerne vurderes af kompetente medarbejdere.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at FVST/DTU høres, om grænseværdier for restkoncentrationer i spiselige afgrøder kan overholdes.

Det er en betingelse for at give dispensation, at faren ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde. Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at der i overensstemmelse med bestemmelsen om myndighedsbistand i bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsens § 59 sker høring af Aarhus Universitet, Institut for Agroøkologi (AGRO) om dette. Instituttet spørges, om der findes godkendte alternative midler eller andre bekæmpelsesmetoder til den ansøgte anvendelse, som på rimelig måde kan bekæmpe faren, og instituttet anmodes om at foretage et skøn over, om det er nødvendigt at tillade den anvendelse, der er søgt om dispensation til. Vurderingen af, om der findes nogen anden rimelig måde at bekæmpe faren på, har ikke været en del af Rigsrevisionens undersøgelse, og vi har ikke grundlag for at vurdere dette som en del af nærværende undersøgelse.

Artikel 53 tillader, at medlemsstaten under særlige omstændigheder kan tillade, at plantebeskyttelsesmidler markedsføres med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse. Det er efter dansk praksis en betingelse, at der for at give en dispensation kan vises sikker anvendelse for miljø og sundhed, herunder grundvand.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at Miljøstyrelsen er ansvarlig for sundheds- og miljøvurderinger, og det fremgår, hvordan der skal forholdes, hvis der er eller ikke er ny viden. Der henvises til, at vurderingen sker efter Retningslinjer (vurderingsprincipper) for miljø- og sundhedsfaglige vurderinger i forhold til ansøgninger om dispensation.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at sagsbehandleren vurderer svarene fra høringsparterne, og at den faglige vurdering/konklusion fra FVST og AGRO indarbejdes direkte i afgørelsen. Disse eksterne faglige vurderinger på områderne fødevarer sikkerhed og alternativ plantebeskyttelse er dermed sammen med den sundheds- og miljømæssige vurdering afgørende for, om Miljøstyrelsen kan give dispensation.

Det fremgår, at hvis der dispenseres til aktivstoffer, der ikke er godkendt i EU, udarbejdes et notat, der redegør for, hvordan der tages højde for de særlige forhold, der er fremhævet i Kommissionen vejledningen fra 2013, jf. afsnit 4.1.3.1. Vi mener, at det må være egnet til at sikre, at der er særlig opmærksomhed på dispensationer til pesticidmidler med aktivstoffer, der ikke er godkendt i EU⁵⁸.

Der er udarbejdet en skabelon til en afgørelse om dispensation. I skabelonen anvises anvendelse af AGRO's høringssvar samt de sundhedsmæssige og miljømæssige vurderinger. Det fremgår også, at Fødevarestyrelsens vurdering af maksimalgrænseværdier skal fremgå af afgørelsen. Der skal være tale om en fare for afgrøden, og der tages stilling til, om der foreligger en fare. Vi mener, at skabelonen herefter er egnet til at sikre, at der foreligger en tilstrækkelig faglig vurdering, og at de retlige betingelser for dispensation er opfyldt.

I tilknytning til procedurebeskrivelsen er indført en halvårlig orientering af Miljøstyrelsens direktion om dispensationer til brug af pesticider, som sikrer ledelsesmæssigt fokus på antallet af dispensationer og gentagne dispensationer.

Procedurebeskrivelsen må anses for egnet til at sikre, at der ved ansøgning om dispensation altid foretages en vurdering af, om der er alternativer til den ansøgte anvendelse, og om der er vist sikker anvendelse for sundhed og miljø, herunder grundvand

Det er i proceduren indført, at funktionslederen skal kvalitetssikre opdatering af bekæmpelsesmiddeldatabasen og underretning af Kommissionen, jf. afsnit 4.6. Dermed er kritikken af manglende underretninger imødekommet.

4.1.3.5 Bemærkninger til retningslinjer for miljø- og sundhedsfaglige vurderinger

Retningslinjerne for miljø- og sundhedsfaglige vurderinger må forstås som et tillæg til Miljøstyrelsens vurderingsprincipper, som er beskrevet nedenfor i afsnit 4.2.2, og der er altså ikke udfærdiget faglige retningslinjer specifikt for dispensationer.

Det fremgår af retningslinjerne, at vurdering af en ansøgning om dispensation skal tage udgangspunkt i, at der i forbindelse med dispensationer skal vises sikker anvendelse. Vi forstår dette begreb som en henvisning til pesticidforordningens artikel 36, stk. 3, hvorefter en medlemsstat kan afvise at godkende

⁵⁸ Vi kan se i Miljøstyrelsens oversigt af 14. februar 2019 over midler, hvortil der er givet dispensation i perioden 2011-2018, at de fleste dispensationer er givet til pesticidmidler med godkendte aktivstoffer, men der er også givet enkelte dispensationer til pesticidmidler uden godkendte aktivstoffer.

plantebeskyttelsesmidlet på sit område, hvis det med henvisning til medlemsstatens specifikke miljø- eller landbrugsmæssige forhold har behørigt grunde til at skønne, at det pågældende middel fortsat udgør en uacceptabel risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet⁵⁹.

Det fremgår af retningslinjerne, at det er muligt efter en konkret faglig vurdering at fravige de generelle dokumentationskrav, som gælder for godkendelser. I så fald skal der foretages en fagligt baseret "weight of evidence" vurdering af, hvorvidt den specifikke anvendelse udgør en uacceptabel risiko ud fra tilgængeligt materiale.

Vi forstår dette sådan, at der er tale om en bevisvurdering, hvor kriteriet er uacceptabel risiko. Der skal altså efter en vurdering på det foreliggende grundlag påvises "sikker anvendelse".

Det fremgår, at hvis der ikke er tilstrækkeligt materiale til at foretage en endelig vurdering, så kan der ikke gives dispensation. Vi forstår det som et forsigtighedsprincip, der går ud på, at hvis der ikke kan påvises fravær af uacceptabel risiko eller med andre ord påvises sikker anvendelse, så skal der gives afslag.

Det fremgår, at der kan fastsættes strengere krav til risikobegrænsende foranstaltninger end de begrænsninger, som normalt accepteres i Danmark, hvis det på baggrund af risikovurderingerne vurderes at være tilstrækkeligt til at opnå sikker anvendelse. Retningslinjerne indeholder nogle eksempler på skærpede krav til værnemidler, anvendelsestidspunkt og til bufferzoner i forhold til beskyttelse af naturområder eller vandmiljø. Der henvises i øvrigt til Vurderingsprincipperne, jf. afsnit 4.4.2.

4.2 Dokumentation for sikker anvendelse

4.2.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.2, side 34-45, pkt. 56-95, undersøges sagsbehandlingen af dispensationer til 18 udvalgte pesticidmidler med særlig fokus på to pesticidmidler, som ministeriet tidligere har forbudt.

⁵⁹ Miljøstyrelsen har i notat af 14. februar 2019 oplyst følgende: "Når Miljøstyrelsen godkender pesticider til brug i Danmark foretager Miljøstyrelsen en risikovurdering ift. både sundhed, miljø og grundvand. Det er et krav, at der skal være vist "sikker anvendelse", før et middel kan få en dispensation, evt. ved fastsættelse af risikobegrænsende foranstaltninger (som kan være skarpere end ved almindelige godkendelser). I Danmark har vi en særligt forsigtig tilgang ift. grundvand, som kommer til udtryk ved, at vi i modelberegninger over 20 år kun accepterer et tilfælde af udvaskning over kravværdien på 0,1 mikrogram pr. liter. Dette gælder uanset om et middel skal opnå en almindelig godkendelse eller godkendes ved dispensation. Pesticider godkendt ved dispensation har således i princippet ikke større risiko for udvaskning til grundvandet end pesticider godkendt ved en almindelig godkendelse."

Rigsrevisionen har lagt til grund, at de danske vurderingsprincipper skal følges, så det sikres, at pesticidmidlerne lever op til de danske krav til sikker anvendelse. Ministeriet har oplyst, at vurderingsprincipperne efter en faglig vurdering kan fraviges. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet har dokumentation for den faglige vurdering. Ministeriet har i forbindelse med undersøgelsen udarbejdet redegørelser for at dokumentere sikker anvendelse i forbindelse med udstedelsen af dispensationerne. Ministeriet har oplyst, at det er ministeriets vurdering, at dispensationerne var givet korrekt til 17 af de 18 pesticidmidler. Ministeriet er enig i, at der ikke burde være givet dispensation til Merpan 80 WG, jf. nedenfor i afsnit 4.3.

Rigsrevisionen har undersøgt redegørelserne og påvist, at ministeriet ikke har fulgt kravene i vurderingsprincipperne for 13 af de 18 undersøgte pesticidmidler. Modelberegningerne har ikke svaret til ansøgningerne med hensyn til dosering og afgrøde, er ikke udført korrekt eller er ikke aktuelle. Ministeriet har oplyst, at der er foretaget en faglig vurdering af, om afvigelserne er acceptable. Rigsrevisionen mener ikke, at det er påvist.

Rigsrevisionen har undersøgt dispensationer givet til det tidligere forbudte pesticidmiddel Titus WSB. Der blev givet afslag til pesticidmidlet i 2011, fordi nedbrydningstiden var længere end 180 dage, og der blev dengang krævet nye modelberegninger. Desuagtet blev der givet dispensation i perioden 2013-2019. Ministeriet har oplyst, at dispensationerne er givet på baggrund af feltforsøg, som ifølge vurderingsprincipperne kan træde i stedet for modelberegninger.

Rigsrevisionen har gennemgået feltforsøgene og vurderet, at de ikke er tilrettelagt og udført på en måde, som giver et retvisende billede af udvaskningsrisikoen. Rigsrevisionen har også fremhævet fund over grænseværdien på VAP-markerne i forbindelse med test af Titus WSB og bemærket, at ministeriet var vidende om disse fund i 2017. Ministeriet har oplyst, at fundene ikke afspejler risikoen for grundvandet. Rigsrevisionen har bemærket, at ministeriet tidligere har inddraget disse borer i grundlaget for ministeriets afgørelser om andre pesticidmidlers grundvandsrisiko, og at ministeriet i et notat fra 2017 ikke har sået tvivl om, at der er sket flere relevante overskridelser i forbindelse med det pågældende VAP-forsøg i 2012. Ministeriet har oplyst, at ministeriet vil genoptage grundvandsovervågningen af rimsulfurons nedbrydningsprodukter, der stammer fra Titus WSB.

Rigsrevisionen har gennemgået dispensationer, som er givet til pesticidmidlet Merpan 80 WG, selvom dette blev forbudt i 1997, fordi det indeholder aktivstoffet Captan, som efter ministeriets vurdering udgjorde en uacceptabel sundhedsrisiko, da det kunne fremkalde kræft. Desuagtet blev der givet dispensation hvert år i perioden 2002-2018. Ministeriet har oplyst, at det har modtaget 2 ordinære ansøgninger om godkendelse, og at ministeriet i 2008 og 2011 ikke kunne godkende midlet, fordi ansøgningerne ikke opfyldte de særligt restriktive danske krav til pesticider, der er kræftfremkaldende. De danske vurde-

ringsprincipper blev i 2016 ændret, så de ikke længere indeholdt særlig restriktive danske krav til vurderingen af sundhedsrisiko, og efter denne lempelse udgør Captan ikke længere en uacceptabel risiko for sprøjtebrugernes sundhed.

Rigsrevisionen har også gennemgået vurderinger fra EU, som viser, at anvendelsen af Captan kan medføre en risiko for udvaskning til grundvandet af Captans nedbrydningsprodukter. Ministeriet har haft viden om udvaskning og risiko for grundvandet siden 2004.

Rigsrevisionen kritiserer, at der for 18 udvalgte pesticidmidler ikke foreligger dokumentation på sagerne for, at ministeriet kunne vise sikker anvendelse ved udstedelsen af dispensationerne. Rigsrevisionen kritiserer, at der for 13 af 18 pesticidmidler ikke foreligger dokumentation for grundlaget for at afvige fra vurderingsprincipperne.

Rigsrevisionen kritiserer, at der er givet dispensationer til pesticidmidlet Titus WSB, selvom forsøg fra VAP-marker var tilrettelagt og udført på en måde, som efter Rigsrevisionens vurdering ikke gav et retvisende billede af udvaskningsrisikoen.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet har udstedt dispensationer til Merpan WG i perioden 2002-2018, selvom ministeriet siden 2004 vidste, at pesticidmidlet udgjorde en uacceptabel risiko for grundvandet. Midlet kunne ikke godkendes på grund af de særligt restriktive danske krav for vurdering af kræftisiko for sprøjtebrugere, der gjaldt i perioden 1997-2016. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at der i forbindelse med udstedelsen af dispensationerne til Merpan 80 WG blev fastsat en særlig risikobegrænsende foranstaltning for, at pesticidmidlet kunne anvendes sikkert. Der foreligger ifølge beretningen ikke dokumentation på dispensationssagerne for, at denne særlige risikobegrænsende foranstaltning skulle kunne modvirke kræftisikoen. Ministeriet har oplyst, at det ikke forventes, at der kan vises sikker anvendelse af pesticidmidlet i forhold til grundvandet.

Rigsrevisionen kritiserer, at vurderingsprincipperne fra 2016 blev lempet for så vidt angår kræftisiko⁶⁰, da det ikke var i overensstemmelse med den gældende sprøjtemiddelstrategi, hvoraf det fremgik, at kræftfremkaldende stoffer kun ville kunne blive godkendt, hvis de overholdt særligt restriktive vilkår.

⁶⁰ Miljøstyrelsen har til os oplyst: "Captan er ikke vurderet, at være kræftfremkaldende, men er klassificeret som "mistænkt for at fremkalde kræft". Der er tale om to forskellige klassificeringer iht. CLP-forordningen, hhv. faresætningerne H350 og H351. Stoffer, som er vurderet at kunne fremkalde kræft (kategori 1A og 1B), er omfattet af afskæringskriterierne i 1107 (jf. Annex II pkt 3.6.3), hvilket ikke er tilfældet for stoffer, som blot er mistænkt for at kunne fremkalde kræft (kategori 2).

Denne forskel er afgørende for at forstå, at ændringen af vurderingsrammerne ikke er i strid med den daværende nationale handlingsplan for pesticider – Sprøjtemiddelstrategi 2013-2016, hvor der står følgende tekst i strategien:

"Mere effektiv og skrap godkendelsesordning Det har høj prioritet at gennemføre en effektiv og skrap godkendelsesordning, så lange sagsbehandlingstider ikke blokerer for godkendelser af potentielt mindre belastende alternativer til tidligere godkendte midler.

4.2.2 *Miljøstyrelsens tiltag*

4.2.2.1 *Skabelon til miljømæssig vurdering af middelnavn (aktivstof) til anvendelse/afgrøde mod skadevolder*

Skabelonen til miljømæssig vurdering skal anvendes i forbindelse med vurderingen af dispensationsansøgninger i proceduren beskrevet ovenfor i afsnit 4.1.2.1. Den er senest opdateret 28. februar 2020.

Det fremgår af skabelonen, at sagsbehandleren skal undersøge tidligere danske vurderinger af det pågældende pesticidmiddel med angivelse af datoen for den tidligere undersøgelse. Det skal undersøges, om den ansøgte anvendelse er dækket af den tidligere danske vurdering med angivelse af årstal. Der skal ske en gengivelse af konklusioner i den tidligere danske vurdering eller i en tidligere EU-vurdering i forhold til skæbne og adfærd, særligt risiko for udvaskning til grundvand samt for de miljømæssige risikovurderinger for ikke-målarter⁶¹. Der skal være fokus på, om de tidligere vurderinger fortsat kan anvendes, i hvilket omfang vurderingsprincipperne er opfyldt og på begrundelse for fravigelse. Vurdering af risiko for grundvand skal ske med udgangspunkt i nationale og internationale modelberegninger og i data fra feltforsøg som f.eks. VAP. Hvis der foreligger data fra grundvandsovervågningen i Danmark for aktivstoffer eller nedbrydningsprodukter herfra, skal disse data inddrages i vurderingen. Skabelonen indeholder eksempler på vurderinger. Det skal undersøges, om der findes nyere vedtagne vurderinger fra EU/EFSA, som skal inddrages, eller om der er nye vurderingsprincipper, som skal inddrages. Skabelonen indeholder eksempler på anvendelse af EFSA-konklusioner.

Det fremgår af skabelonen, at det skal anføres, hvis der er anbefalede foranstaltninger i EU's gennemførelsesforordning for aktivstof(ferne). Det skal også fremgå, hvordan relevante foranstaltninger håndteres.

Det fremgår af skabelonen, at sagsbehandleren skal foretage Miljøstyrelsens samlede miljøvurdering af, om den ansøgte anvendelse af pesticidmidlet udgør en uacceptabel risiko for miljøet, herunder grundvandet, med overholdelse af relevante risikobegrænsende foranstaltninger. Det skal opsummeres, hvilke forhold den samlede vurdering er begrundet i. Sagsbehandleren skal fastsætte krav til de risikobegrænsende foranstaltninger.

Meget problematiske stoffer (klassificeret som kræftfremkaldende, skadende for arveanlæg, forplantningsevne og fostre, eller som opfylder kriterier for hormonforstyrrende stoffer) skal fremover kun godkendes, såfremt de overholder særlige restriktive vilkår".

⁶¹ Hermed menes risikovurdering for plante- og dyrearter, som pesticidmidlet ikke skal virke imod.

4.2.2.2 *Skabelon til sundhedsmæssig vurdering af middelnavn (aktivstof) til anvendelse/afgrøde mod skadevolder*

Skabelonen til sundhedsmæssig vurdering skal anvendes i forbindelse med vurderingen af dispensationsansøgninger i proceduren beskrevet ovenfor i afsnit 4.1.2.1. Den er senest opdateret 28. februar 2020.

Det fremgår af skabelonen, at sagsbehandleren skal angive tidligere danske vurderinger af det pågældende pesticidmiddel med angivelse af datoen for den tidligere vurdering. Det skal undersøges, om den ansøgte anvendelse er dækket eller delvist dækket af den tidligere danske vurdering med angivelse af årstal. Der skal ske en gengivelse af klassificeringen og risikovurderingen for sundhed i den tidligere vurdering. Der skal være fokus på, om de tidligere vurderinger fortsat kan anvendes, i hvilket omfang vurderingsprincipperne er opfyldt og på begrundelse for fravigelse. Skabelonen indeholder eksempler på vurderinger. Det skal undersøges, om der findes nyere vedtagne vurderinger fra EU/EFSA, som skal inddrages, eller om der er nye vurderingsprincipper, som skal inddrages.

Det fremgår af skabelonen, at det skal anføres, hvis der er anbefalede foranstaltninger i EU's gennemførelsesforordning for aktivstof(ferne). Det skal også fremgå, hvordan relevante foranstaltninger håndteres.

Det fremgår af skabelonen, at sagsbehandleren skal foretage Miljøstyrelsens samlede sundhedsvurdering af, om eksponering for midlet ved normal anvendelse overskrider AOEL-værdien⁶² for brugere, arbejdere, beboere og forbipasserende, og om den ansøgte anvendelse af pesticidmidlet udgør en uacceptabel risiko for brugere, arbejdere, beboere og forbipasserende med overholdelse af relevante risikobegrænsende foranstaltninger. Det skal opsummeres, hvilke forhold den samlede vurdering er begrundet i. Sagsbehandleren skal fastsætte de nødvendige risikobegrænsende foranstaltninger.

4.2.3 *Vores bemærkninger*

Vi forstår begrebet sikker anvendelse som en henvisning til pesticidforordningens artikel 36, stk. 3, hvorefter en medlemsstat kan afvise at godkende plantebeskyttelsesmidlet på sit område, hvis det med henvisning til medlemsstatens specifikke miljø- eller landbrugsmæssige forhold har behørigt grunde til at skønne, at det pågældende middel fortsat udgør en uacceptabel risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet.

⁶² AEOL står for acceptable operator exposure level. I et notat fra MST af 20. november 2015 fremgår: "AOEL-værdien (acceptabelt eksponeringsniveau for sprøjtefører) er den maksimale dosis aktivstof, som sprøjtefører eller arbejdere må udsættes for under sprøjtningen eller ved arbejde med behandlede planter."

De to skabeloner må anses for egnede til at sikre, at der gennemføres faglige vurderinger, og at der sker dokumentation af den sundhedsmæssige vurdering og den miljømæssige vurdering af de ansøgte pesticidmidler.

Det fremgår af begge skabeloner, at der tages udgangspunkt i tidligere danske vurderinger. Det skal formentlig ses i lyset af, at det for de fleste af de plantebeskyttelsesmidler, som der er givet dispensation til, gælder, at de enten tidligere er godkendt til markedsføring, eller der tidligere er givet dispensation.

Det fremgår af skabelonerne, at der også inddrages eventuelle senere vurderinger fra EU/EFSA, og det vil formentlig medvirke til at afklare, om tidligere danske vurderinger fortsat kan bruges. Det fremgår også af skabelonerne, at vurderingen skal have fokus på, om de tidligere danske vurderinger fortsat kan anvendes, og i hvilket omfang vurderingsprincipperne er opfyldt. Det fremgår, at fravigelse af vurderingsprincipperne skal begrundes. Vi mener, at det er egnet til at sikre, at der bliver taget stilling til, om anvendelsen fortsat er sikker. Der henvises til Rigsrevisionens beretning, pkt. 70-71.

Miljøstyrelsen har oplyst, jf. ovenfor afsnit 4.1.1, at vurdering af dispensationer tager udgangspunkt i eksisterende nationale og internationale modelberegninger og i feltforsøg, som Miljøstyrelsen tilvejebringer, og dette datamateriale indgår i Miljøstyrelsens faglige vurderinger. Dette fremgår af skabelonen for den miljømæssige vurdering.

Det fremgår af skabelonerne, at Miljøstyrelsen skal foretage en samlet sundhedsvurdering henholdsvis en samlet miljøvurdering. Det fremgår også, at det skal opsummeres, hvilke forhold den samlede vurdering er begrundet i. Dermed sikres kvaliteten af vurderingerne, og vurderingerne kan bruges i afgørelserne.

Det fremgår af skabelonerne, at der skal tages stilling til nødvendige risikobegrænsende foranstaltninger. Det er også indføjet i skabelonerne, at anbefalede foranstaltninger i EU's gennemførelsesforordning skal anvendes i relevant omfang, jf. tillige afsnit 4.3.3. Der henvises til Rigsrevisionens beretning, pkt. 62.

Det fremgår af skabelonen for den miljømæssige vurdering, at der skal inddrages viden om fund af pesticider eller nedbrydningsprodukter fra grundvandsovervågningen.

4.3 EU's gennemførelsesforordninger

4.3.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.1, side 32-34, pkt. 58-65, behandles ministeriets retningslinjer og procedurer for dispensationer til pesticidmidler, som ikke har opnået en almindelig godkendelse i Danmark. I beretningens afsnit 3.2, side 36, pkt. 72-74, behandles Europa-Kommissionens krav til forholdsregler ved godkendelse af aktivstoffer yderligere.

Kommissionens gennemførelsesforordning om godkendelse af aktivstoffer⁶³ indeholder for alle de hidtil godkendte aktivstoffer bestemmelser om udløbsdato for godkendelse og særlige bestemmelser for deres anvendelse, som skal tages i betragtning ved godkendelse af pesticidmidler.

Rigsrevisionen kritiserer, at de danske vurderingsprincipper ikke indeholder henvisninger til, at der skal tages højde for de særlige bestemmelser for anvendelse af aktivstoffer, som er fastsat i gennemførelsesforordningen.

Rigsrevisionen kritiserer, at der for 4 af 18 udvalgte pesticidmidler, som der er givet dispensation til, ikke er dokumentation for, at ministeriet har forholdt sig til forholdsreglerne i Kommissionens forordning.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke som anbefalet i Kommissionens forordning har fastlagt et overvågningsprogram for aktivstoffet Captan. Ministeriet har oplyst, at dette var en fejl. Ministeriet har også oplyst, at en korrekt vurdering af pesticidmidlet Merpan 80 WG, der indeholder Captan, ville have betydet, at Captans nedbrydningsprodukter var indgået i overvågningen af grundvandet. Ministeriet har oplyst, at der ikke er dokumentation for sikker anvendelse af pesticidmidlet.

4.3.2 Miljøstyrelsens tiltag

Miljøstyrelsens vurderingsprincipper: Framework for the assessment of Plant Protection Products er sidst opdateret i version 1.7, november 2019. Vurderingsprincipperne er både en vejledning for ansøgere og for Miljøstyrelsens sagsbehandlere.

⁶³ Kommissionens Gennemførelsesforordning (EU) Nr. 540/2011 af 25. maj 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår listen over godkendte aktivstoffer.

Vurderingsprincipperne henviser i indledningen, side 7, til pesticidforordningens artikel 29, stk. 6, hvorefter et plantebeskyttelsesmiddel kun kan godkendes, hvis det opfylder de ensartede principper, som findes i gennemførelsesforordningen nr. 546/2011 om ensartede principper⁶⁴.

Der henvises også til, at gennemførelsesforordningerne for godkendelse af aktivstoffer indeholder specifikke bestemmelser:

“The individual implementing regulations for approval of active substances contain specific provisions to which Member States must pay particular attention if appropriate. These provisions must be addressed for the product applications and assessments when relevant.”

Hermed henvises til gennemførelsesforordning nr. 540/2011 for listen over godkendte aktivstoffer og de efterfølgende gennemførelsesforordninger for senere godkendte aktivstoffer.

4.3.3 Vores bemærkninger

Gennemførelsesforordningen for listen over godkendte aktivstoffer videreførte godkendelsen af i alt 353 aktivstoffer med de fastsatte udløbsdatoer, som var godkendt i medfør af direktivet fra 1991, som gjaldt forud for pesticidforordningen. Gennemførelsesforordningen indeholder oplysninger om det godkendte aktivstof, godkendelsesdato, udløbsdato samt særlige bestemmelser for hvert enkelt aktivstof. De særlige bestemmelser indeholder både obligatoriske begrænsninger og bestemmelser, som medlemsstaterne bør iagttage. F.eks. er for det første aktivstof på listen Imazalil fastsat:

“Må kun tillades anvendt som fungicid.

For nedenstående anvendelsesformål gælder følgende særlige betingelser:

- Der må kun gives tilladelse til behandlinger af frugt, grøntsager og kartofler efter høst, hvis der findes et passende rensningsanlæg, eller hvis det ved en risikoanalyse over for den medlemsstat, som skal give godkendelsen, er påvist, at bortledningen af behandlingsopløsningen ikke udgør nogen uacceptabel risiko for miljøet, især vandorganismer.
- Der må kun gives tilladelse til behandling af kartofler efter høst, hvis det ved en risikoanalyse over for den medlemsstat, som skal give godkendelsen, er påvist, at bortledningen af affaldet fra behandlede kartofler ikke udgør nogen uacceptabel risiko for vandorganismer.
- Der må kun gives tilladelse til udendørs anvendelse på blade, hvis det ved en risikoanalyse over for den medlemsstat, som skal give godkendelsen, er påvist, at anvendelsen ikke har nogen uacceptable virkninger på menneskers og dyrs sundhed og miljøet.

⁶⁴ Kommissionens forordning (EU) nr. 546/2011 af 10. juni 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Datoen for den reviderede vurderingsrapports færdigbehandling i Den Stående Komité for Plantesundhed: 11. juli 1997.”

Der henvises ikke i vurderingsprincipperne til gennemførelsesforordning nr. 540/2011, men det anføres i stedet generelt, at de specifikke bestemmelser i gennemførelsesforordningerne skal iagttages, når det er relevant. Dette er formelt tilstrækkeligt til at opfylde gennemførelsesforordningerne, som gælder umiddelbart.

Som anført i afsnit 4.2.2 fremgår det nu også af Miljøstyrelsens skabeloner for miljømæssige og sundhedsmæssige vurderinger, at hvis der er anbefalede foranstaltninger i EU's gennemførelsesforordning for aktivstof(ferne), skal det vurderes, hvordan foranstaltningerne skal håndteres. Tilpasningen imødekommer Rigsrevisionens kritik, og det sikres på denne måde, at sagsbehandleren vurderer ansøgningen i forhold til begrænsningerne og vurderer, hvilke anbefalede foranstaltninger der bør træffes.

4.4 Resultater fra feltforsøg

4.4.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.1, side 32-34, pkt. 58-65, behandles ministeriets retningslinjer og procedurer for dispensationer til pesticidmidler, som ikke har opnået en almindelig godkendelse i Danmark.

Som anført i afsnit 4.1.1, tager vurderingen af dispensationer udgangspunkt i eksisterende nationale og internationale modelberegninger og i feltforsøg, som Miljøstyrelsen tilvejebringer, og dette datamateriale indgår i Miljøstyrelsens faglige vurderinger.

Rigsrevisionen kritiserer, at der ikke er faste kriterier i de danske vurderingsprincipper for fortolkning af feltforsøg i forbindelse med godkendelse af pesticidmidler.

I beretningens afsnit 3.2, side 39-42, pkt. 79-87, behandles anvendelsen af feltforsøg i forbindelse med sagsbehandling af dispensationer til Titus WSB. Det anføres, at der ikke er dokumentation for, at feltforsøg på VAP-markerne er indgået i det faglige grundlag for at udstede dispensationer til Titus WSB. Det anføres også, at forsøgene ikke giver et retvisende billede af pesticidmidlets udvaskningsrisiko.

4.4.2 Miljøstyrelsens tiltag

Miljøstyrelsens vurderingsprincipper: ”Framework for the assessment of Plant Protection Products” er omtalt ovenfor i afsnit 4.3.2. Vurderingsprincipperne omfatter opdaterede retningslinjer for vurdering af

feltforsøg. I vurderingsprincippernes afsnit om ”Environmental risk assessment and decisions”, side 27, er anført:

“The persistency evaluation is based on an assessment of available reliable half-lives from both laboratory and field studies, but if three or more valid field studies, representative for Danish conditions, are available then most emphasis will be placed on the field data. The persistency is assessed from the trigger endpoints (non-normalised half-lives). Assessment of persistency should not be based on average or percentiles of the data. Instead data are assessed by considering the soil types used and focusing on soil types representative for Danish conditions. If in general these soils have a DT₅₀ above 180 days, products containing the active substance cannot be authorized for outdoor use. If only some of the soil DT₅₀ values are above 180 days, an ad hoc assessment is performed to decide if these data constitute the major part of data and if it is likely that DT₅₀ for Danish soils is above 180 days under field conditions relevant to the intended use.”

Det gælder altså, at der skal tillægges feltforsøg mest vægt, hvis der både er resultater fra laboratorieforsøg og feltforsøg, og der er tre eller flere feltforsøg, som er repræsentative for danske forhold. Vurdering af persistens sker på grundlag af jordtype, og hvis halveringstiden i jord er på over 180 dage, kan pesticidmidlet ikke godkendes.

4.4.3 Vores bemærkninger

Det fremgår af pesticidforordningens artikel 53, stk. 1, 2. led, at medlemsstaterne straks skal underrette de øvrige medlemsstater og Europa-Kommissionen om de foranstaltninger, der er gennemført, med en detaljeret beskrivelse af situationen og af alle forholdsregler, der er truffet for at beskytte forbrugernes sikkerhed.

Den beskrevne procedure er egnet til at sikre, at det undgås, at der sker forglemmelser med hensyn til indberetningen til kommissionen. Det fremgår af proceduren, at funktionslederen for det administrative team kvalitetssikrer notifikationsskemaet, og samme funktionsleder kvalitetssikrer de indtastede oplysninger og sørger for endelig indberetning af oplysningerne.

4.5 Information på mst.dk om dispensationsansøgning

4.5.1 Rigsrevisionens beretning

Rigsrevisionens endelige beretning indeholder ikke kritik af informationen på Miljøstyrelsens hjemmeside om ansøgninger om dispensationer til anvendelse af pesticidmidler.

Rigsrevisionen anførte tidligere under udførelsen af undersøgelsen:

“Hvis en ansøger ønsker kendskab til hvilken procedure der skal følges og hvilke krav der skal opfyldes for at opnå dispensation, skal vedkommende tage kontakt til Miljøstyrelsen. Dette skyldes, at der ikke fremgår konkret information på styrelsens hjemmeside om, hvordan der søges en dispensation eller hvem man kan kontakte, hvis man ønsker at få information herom. Der står alene: ”Der kan gives dispensation til et ikke godkendt middel i indtil 120 dage, hvis der foreligger en fare, der truer en afgrøde i det pågældende erhverv, og som ikke kan bekæmpes på anden måde. Dvs., at der ikke er godkendte midler til den specifikke fare. Det bliver vurderet individuelt fra sag til sag, om der kan gives en dispensation. Reglerne om dispensation er detaljeret beskrevet i artikel 53 i forordning 1107/2009.”

4.5.2 *Miljøstyrelsens tiltag*

Miljøstyrelsen har opdateret styrelsens hjemmeside med information om, hvordan der søges om dispensation. Af hjemmesiden⁶⁵ fremgår følgende:

”Der kan gives dispensation til et ikke godkendt middel i indtil 120 dage, hvis der foreligger en fare, der truer en afgrøde i det pågældende erhverv, og som ikke kan bekæmpes på anden måde. Dvs., at der ikke er godkendte midler til den specifikke fare. Det bliver vurderet individuelt fra sag til sag, om der kan gives en dispensation. Reglerne om dispensation er detaljeret beskrevet i artikel 53 i forordning 1107/2009.

Dispensationer gives kun til pesticider, der kan anvendes sikkert i forhold til mennesker, miljø og grundvand.

Hvis der ønskes en dispensation – fordi der ikke findes midler på det danske marked, som kan bekæmpe den pågældende skadevolder, og den udgør et alvorligt problem – skal følgende krav være opfyldt;

- pesticidet skal kunne anvendes sikkert
- det må ikke udgøre en uacceptabel risiko for grundvand, miljø og sundhed
- der må ikke findes andre egnede metoder eller midler på det danske marked, som kan bekæmpe den pågældende skadevolder - og den udgør et alvorligt problem

Miljøstyrelsen vurderer hver enkelt ansøgning ud fra den konkrete anvendelse og på baggrund af den eksisterende viden. Der foretages en vurdering af en lang række forhold, fx anvendelsestidspunkt, doseringer, mulige alternativer og mulig risiko for miljø og sundhed.

⁶⁵ <https://mst.dk/kemi/pesticider/godkendelse-af-pesticider/ansoegningsformer-og-krav/andre-typer-af-godkendelser/>

Ansøgninger om dispensation kan sendes til pesticider@mst.dk. Ansøgningen skal motiveres i et følgebrev og vedhæftes et udfyldt notifikationskema.

Link til skemaet.

Spørgsmål til ansøgningsprocessen kan rettes til pesticider@mst.dk.”

4.5.3 Vores bemærkninger

Informationen på hjemmesiden imødekommer Rigsrevisionens tidligere kritik, da det nu fremgår, at der kan sendes en ansøgning til pesticider@mst.dk.

4.6 Det fremgår også af hjemmesiden, at dispensation er en undtagelse fra reglerne, og at en dispensation kun gives under særlige omstændigheder til en begrænset og kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt. Underretning af EU om dispensationer

4.6.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.3, side 46, pkt. 96-97, behandles ministeriets orientering af EU om dispensationer.

Ministeriet har den 12. marts 2018 til Folketingets Miljø-og Fødevarerudvalg som svar på spørgsmål 533 oplyst, at Miljøstyrelsen har notificeret EU-Kommissionen om de danske dispensationer.

Rigsrevisionen har gennemgået sagerne om dispensation og har konstateret, at ministeriet i 8 tilfælde i perioden 2011-2015 har givet dispensation uden at underrette EU-Kommissionen. Ministeriet har i 2019 underrettet kommissionen om disse dispensationer.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet i de 8 tilfælde ikke har efterlevet pesticidforordningens krav om underretning af EU-Kommissionen om udstedte dispensationer.

4.6.2 Miljøstyrelsens tiltag

Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse for dispensationer, omtalt ovenfor i afsnit 4.1.2.1, indeholder en procedure for indberetning af dispensationer til EU-Kommissionen.

Af procedurebeskrivelsens afsnit 4.4.6 fremgår:

”Ansvarlig sagsbehandler opdaterer notifikationskema for dispensationen før indrapportering til Kommissionen via EU-databasen PPP AMS. Notifikationskemaet kvalitetssikres og godkendes af funktionsleder før indrapporteringen.

Skemaet gemmes på F:\Kemikalier\Pesticider\DK-afgørelser_DISPENSATIONER_Artikel 53 notifikationer - tidl 8.4

Hk/student indtaster oplysningerne i PPP AMS. Funktionslederen med ansvar for det administrative team kvalitetssikrer de indtastede oplysninger og sørger for endelig indberetning af oplysningerne. Når dispensationen er oprettet i PPP AMS, laves der udskrift af dispensationen i PPP AMS, som HK/student lægger på sagen i F2.”

4.6.3 Vores bemærkninger

Det fremgår af pesticidforordningens artikel 53, stk. 1, 2. led, at medlemsstaterne straks skal underrette de øvrige medlemsstater og Europa-Kommissionen om de foranstaltninger, der er gennemført, med en detaljeret beskrivelse af situationen og af alle forholdsregler, der er truffet for at beskytte forbrugernes sikkerhed.

Den beskrevne procedure er egnet til at sikre, at det undgås, at der sker forglemmelser med hensyn til indberetningen til Kommissionen. Det fremgår af proceduren, at funktionslederen for det administrative team kvalitetssikrer notifikationskemaet, og samme funktionsleder kvalitetssikrer de indtastede oplysninger og sørger for endelig indberetning af oplysningerne.

4.7 Etiketter med dosis og anvendelse

4.7.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.4, side 46-47, pkt. 98-100, behandles etiketter og brugsanvisninger med korrekt dosis og anvendelse.

Rigsrevisionen har undersøgt etiketter og brugsanvisninger til de omhandlede 18 pesticidmidler, som der er dispenseret til, og Rigsrevisionen har fundet, at ministeriet ved dispensation til pesticidmidlet Opera ikke har sikret korrekt information i brugsanvisningen, og at ministeriet ved dispensation til Titus 25 DF ikke sikrede udarbejdelse af en etiket med den korrekte pakningsform.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet i de nævnte to tilfælde ikke har sikret, at brugerne fik korrekt information om produktets indhold og anvendelse.

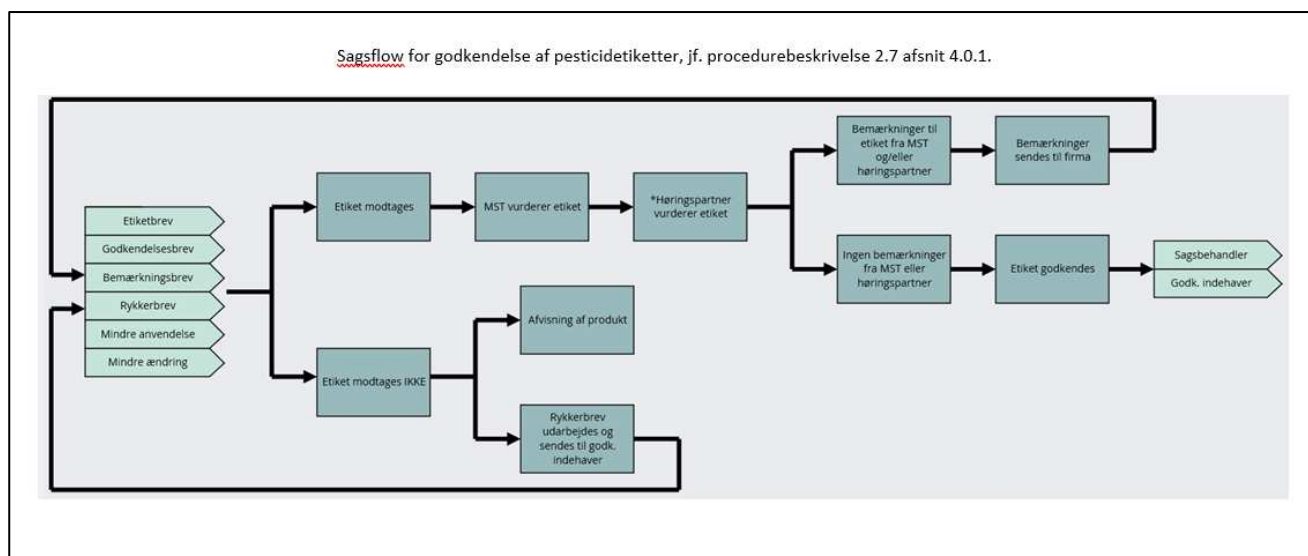
4.7.2 Miljøstyrelsens tiltag

4.7.2.1 Godkendelse af pesticidetiketter

Miljøstyrelsen har ikke udarbejdet nye tiltag i anledning af kritikken, men styrelsen henviser til den eksisterende procedurebeskrivelse med ikrafttrædelsesdato 6. december 2019 samt tilhørende dokumenter.

Procedurebeskrivelsen gælder for alle Miljøstyrelsens pesticidetiketafgørelser og har til formål at sikre, at afgørelserne træffes på et ensartet grundlag, i overensstemmelse med gældende kvalitetsmålsætninger og -politikker, i overensstemmelse med lovgivningen og på grundlag af gældende praksis. Den ansvarlige sagsbehandler har det overordnede ansvar for afgørelsen, mens ansvaret for selve etiketsagsbehandlingen ligger hos studenterne/kontor medarbejderne.

Procedurebeskrivelsen indeholder et sagsflow, som vises her:



Etiketter anvendes til følgende produkttyper: Almindelige produkter, paralleller, dispensationer, mindre anvendelser og bejdsemidler til eksport.

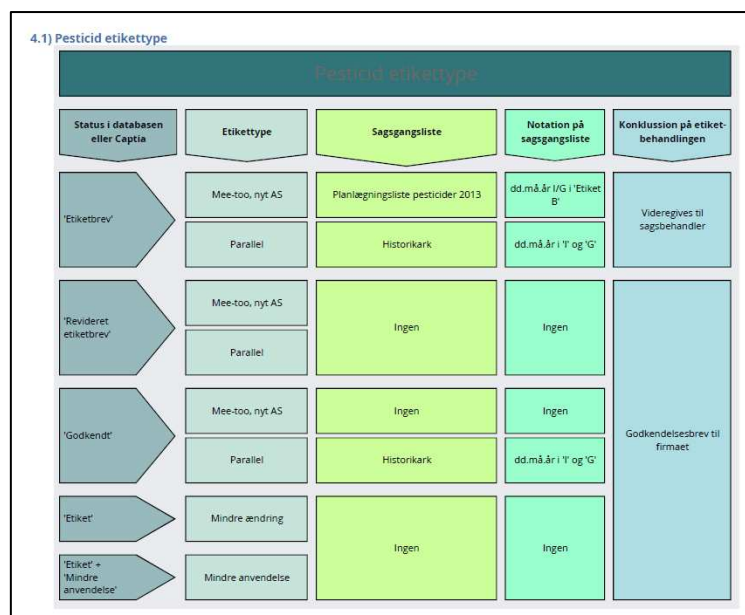
Etiketter indsendes i 4 scenarier: 1) Som led i godkendelse eller fornyelse af et produkt, 2) som led i CLP⁶⁶-omklassificering eller ændret klassificering, 3) hvis godkendelsesindehaver eller distributør ønsker ændring af en etiket for et allerede godkendt produkt, eller 4) hvis godkendelsesindehaver ønsker en godkendt brugsanvisning for en mindre anvendelse medtaget på produktets etiket. Status på sagsbehandlingen af etiketten kan følges på Etiketlisten. Status for produktet kan følges i Bekæmpelsesmiddel-databasen (BMD). Procedurebeskrivelsen indeholder et link til Etiketlisten og fastslår, at etiketter altid skal fremgå af Etiketlisten.

Behandlingen af en etiketansøgning afhænger af tidspunktet for ansøgningen og tidspunktet for godkendelsen af produktet. Det fremgår, at det kan være relevant at behandle ansøgninger om nye etiketter til produkter, som er godkendt før ikrafttrædelsen af pesticidforordningen den 14. juni 2011. Der henvises til retningslinjer i godkendelsesbrevet eller i etiketbrevet. Hvis der er tale om mindre anvendelser henvises til en godkendt brugsanvisning.

⁶⁶ CLP står for *classification, labelling and packaging*, jf. forordning nr. 1272/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger. Forordningen indeholder generelle bestemmelser om krav til klassificering, mærkning og emballering, mens forordningens bilag II, del 4, vedrører særregler for mærkning af plantebeskyttelsesmidler.

Fremgangsmåden for godkendelse af etiketter omfatter: 1) Pesticidetikettype, 2) Screening, 3) MST's vurdering, 4) Høring, 5) Høringssvar, 6) Bemærkninger til firma, 7) Revideret etiket indsendes, 8) MST's genvurdering, 9) Genhøring, 10) Etiket godkendes og 11) Særlige forhold.

Fremgangsmåden for godkendelse er vist i dette sagsflow:



Under punkt 2) "Screening" er angivet, at etiketter til godkendelse modtages på mailadressen pestici-der@mst.dk. Kontormedarbejderne overfører etiketansøgningen til en bestemt mappe i Outlook og tilføjer ansøgningen til Etiketlisten under fanen "under behandling" samt angiver modtagelsesdatoen. Det skal i Bekæmpelsesmiddeldatabasen (BMD) angives, at ansøgningen er under "Etiketbehandling". Hvis etiketten er gebyrpålagt, skal gebyret opkræves. Der er i procedurebeskrivelsen indsat et link til gebyropkrævningen.

Under punkt 3) "MST's vurdering" er angivet, at etiketansøgningerne skal vurderes på grundlag af det seneste etiketbrev eller godkendelsesbrev fra Miljøstyrelsen, etiketvejledningen og tjeklisten. Etiketvejledningen af 5. februar 2018 indeholder en detaljeret vejledning om krav til etiketters indhold. Det fremgår, hvad der skal være oplyst i hovedfeltet, advarselsfeltet, brugsanvisningen og deklARATIONEN. Vejledningen indeholder et bilag med eksempler på tekster.

Af procedurebeskrivelsen fremgår, at etiketter til mindre anvendelse skal tjekkes igennem efter den sidst godkendte etiket og efter den godkendte brugsanvisning for den mindre anvendelse. Mindre anvendelse på en etiket er betinget af, at der allerede foreligger en godkendt etiket uden mindre anvendelse.

Det fremgår, at hvis ansøgningen vedrører en mindre anvendelse eller bejdsemidler til eksport, er det ikke nødvendigt at foretage høring. Høring iværksættes i øvrigt, forinden ansøgningen vurderes.

Under punkt 4) ”Høring” er anført, at alle pesticidetiketter (undtagen mindre anvendelse og bejdsemidler til eksport) skal sendes i høring hos Aarhus Universitets Institut for Agroøkologi (AGRO). Det fremgår, hvordan sagsbehandleren konkret skal fremsende etiketten, journalisere mailen og opdatere Etiketlisten i forbindelse med høringen.

Under punkt 5) ”Høringssvar” er anført, at hvis hverken Miljøstyrelsen eller AGRO har bemærkninger til etiketten, kan etiketten godkendes. Hvis Miljøstyrelsen og/eller AGRO har bemærkninger til etiketten, skal disse bemærkninger fremsendes til godkendelsesindehaveren. Dette beskrives i det følgende punkt.

Under punkt 6) ”Bemærkninger til firma” er det anført, at Miljøstyrelsens bemærkninger indsættes i et bemærkningsbrev, mens AGRO’s bemærkninger vedhæftes som en separat fil. Det fremgår, til hvem bemærkningsbrevet skal sendes, og hvordan brevet skal journaliseres.

Under punkt 7) ”Revideret etiket indsendes” er anført, at hvis den ældste etiket i Etiketlisten er en revideret etiket, skal Miljøstyrelsen genvurdere etiketten, hvis MST havde bemærkninger til etiketten i første omgang. Hvis det var AGRO, der havde bemærkninger, skal etiketten til genhøring.

Under punkt 8) ”MST’s genvurdering” er anført, at sagsbehandleren skal fremfinde Miljøstyrelsens sidste bemærkningsbrev og kontrollere, om firmaet har tilrettet etiketten i overensstemmelse med bemærkningerne. Hvis firmaet *ikke* har rettet etiketten i overensstemmelse med alle bemærkninger fra Miljøstyrelsen, udfyldes et nyt bemærkningsbrev, således at firmaet på ny får mulighed for at tilrette etiketten i overensstemmelse med Miljøstyrelsens bemærkninger.

Under punkt 9) ”Genhøring” er anført, at hvis AGRO havde bemærkninger sidste gang, etiketten var hos dem, skal etiketten sendes til genhøring hos AGRO. Det er angivet i afsnittet, til hvem mailen skal sendes, hvordan den skal journaliseres, og hvordan Etiketlisten skal journaliseres.

Under punkt 10) ”Etiket godkendes” er anført, at hvis hverken Miljøstyrelsen eller AGRO har flere bemærkninger til etiketten, kan den godkendes. I tilfælde af, at etiketten består af flere filer, er henvist til en vejledning om sammenlægning af flere PDF-filer⁶⁷. Der henvises endvidere til ”Elektronisk underskrift vejledning” og ”Elektronisk stempel vejledning til påsætning af et elektronisk stempel og en elektronisk underskrift”⁶⁸. Herefter angives nogle krav til etikettens udseende og en procedure for journalisering.

⁶⁷ Vi har modtaget denne vejledning, men vi vurderer den ikke.

⁶⁸ Vi har ikke modtaget disse vejledninger og vurderer dem ikke.

Under punkt 11) ”Særlige forhold” er anført, at etiketter kan skrives på flere sprog. Miljøstyrelsen har oplyst, at det fremgår af etiketvejledningen, at der skal være en letlæselig tekst på dansk.

Det fremgår, at der fastsættes tidsfrister for indsendelse af reviderede etiketter, der sendes om nødvendigt rykkerbrev, og hvis fristen ikke overholdes, afvises etiketten.

4.7.2.2 Etiketprocedure efter afsendelse af CLP-etiketbrev

Det fremgår af Miljøstyrelsens ”Etiketproceduren efter afsendelse af CLP-etiketbrev”⁶⁹, at når den ansvarlige produktsagsbehandler⁷⁰ udsender et CLP-etiketbrev, skal sagen oprettes på Etiketlisten, så det er tydeligt for den etiketansvarlige sagsbehandler, at der er en igangværende etiketopgave på produktet. Proceduren beskriver dette trinvis.

Miljøstyrelsen har udarbejdet en vejledning i at sætte to filer sammen, som ikke beskrives nærmere.

4.7.3 Vores bemærkninger

4.7.3.1 Regler om krav til etiketter

Pesticidforordningens artikel 31 indeholder krav om godkendelse af etiketter i forbindelse med ordinære markedsføringstilladelser til pesticider. Etiketterne skal indeholde oplysninger om den godkendte anvendelse som nærmere anført. Plantebeskyttelsesmidlet skal tillige være klassificeret i overensstemmelse med direktiv 1999/45, der er erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1272/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger. Reglerne om krav til etiketter i klassificeringsforordningens afsnit II, kapitel 1, omfatter generelle regler, produktidentifikatorer, farepiktogrammer, signalord, faresætninger, sikkerhedssætninger, undtagelser fra mærkningskrav, anmodning om anvendelse af et alternativt kemisk navn, supplerende oplysninger, forrangsprincipper for farepiktogrammer, faresætninger og sikkerhedssætninger, undtagelser fra mærkningskrav og ajourføring af oplysninger i mærkningen.

⁶⁹ Miljøstyrelsen har oplyst, at CLP-etiketbrevet er det brev, der sendes til producenten. I brevet anvises, hvilke oplysninger der skal fremgå af etiketten, og producenten anmodes om at fremsende et udkast til etiket til Miljøstyrelsens godkendelse. Det fremgår af pdf-titlen, at proceduren er opdateret den 13. marts 2020.

⁷⁰ Miljøstyrelsen har oplyst, at der hermed henvises til AC-medarbejderen, der vurderer, om der kan gives godkendelse eller dispensation til pesticidmidlet.

Kommissionen har også vedtaget forordning nr. 547/2011 af 8. juni 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (F) nr. 1107/2009 for så vidt angår mærkningskrav vedrørende plantebeskyttelsesmidler. Det fremgår af artikel 1, at mærkningen af plantebeskyttelsesmidler skal opfylde de krav, der er fastsat i bilag I, og hvor det er relevant, de standardformuleringer for særlige risici, der er fastsat i bilag II, og for sikkerhedsregler, der er fastsat i bilag III. Der er tale om en lang række detaljerede og til dels tekniske krav.

Det fremgår af bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsens⁷¹ § 7, at en ansøger om godkendelse af et bekæmpelsesmiddel skal oplyse, om midlet kan betegnes som farligt efter klassificeringsforordningens regler, og at klassificering skal ske efter reglerne i denne forordning. Der skal til Miljøstyrelsen indsendes oplysning om omklassificering eller opdatering af klassificering, jf. § 8.

4.7.3.2 Vores bemærkninger til procedurebeskrivelsen

Procedurebeskrivelsen for godkendelse af pesticidetiketter er en detaljeret procedurebeskrivelse, der må anses for egnet til at sikre sagsgangen for godkendelse af etiketter.

Procedurebeskrivelsen sikrer ikke i sig selv, at etiketterne opfylder kravene i Kommissionens forordning for så vidt angår mærkningskrav vedrørende pesticidmidler eller i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger.

Vi har på baggrund af kritikken i Rigsrevisionens beretning vurderet, at det ikke er væsentligt for nærværende undersøgelse at foretage en omfattende og detaljeret gennemgang af, om alle reglerne om indholdet og udformningen af etiketter bliver iagttaget.

4.8 Datagrundlag for kontrol af erhvervsmæssig brug af pesticider

4.8.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.5, side 47-50, pkt. 101-110, behandles datagrundlaget for den risikobaserede, nationale pesticidkontrol, der er målrettet erhvervsmæssige brugere af pesticidmidler⁷². Kontrollen har i 2014-2019 årligt omfattet 264-328 kontroller, og det samlede omfang af regelbrud har været mellem 41 og 56 %.

⁷¹ Bekendtgørelse nr. 815 af 18. juni 2018 om bekæmpelsesmidler.

⁷² Som anført i beretningens pkt. 102 gennemføres foruden den nationale pesticidkontrol også KO-kontrol, men beretningen og nærværende undersøgelse er fokuseret på den nationale pesticidkontrol.

Udvælgelse af virksomheder til den nationale pesticidkontrol er primært baseret på jordbrugsvirksomhedernes indberetninger til Sprøjtejournalindberetningssystemet (SJI). Herudover anvendes der i et vist omfang andre datakilder. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministeriets register over SJI-indberetninger ikke omfatter alle virksomheder, der er forpligtet til at indberette data. I SJI-registret er der ca. 33.000 virksomheder, men en stor del af disse virksomheder indberetter ikke. Det er ikke alle registrerede virksomheder, der er indberetningspligtige, og der er ikke sikkerhed for, om registret omfatter alle indberetningspligtige. De 33.000 virksomheder i registret omfatter ophørte virksomheder, virksomheder der ikke har anvendt pesticidmidler, og virksomheder med et areal eller en omsætning under grænsen for indberetningspligt på 10 ha/50.000 kr.

I beretningen, side 52, er det anført, at undersøgelsen viser, at SJI-systemet er mangelfuldt. Mange virksomheder er fejlagtigt omfattet af registret, og mere end $\frac{1}{3}$ af de registrerede virksomheder har ikke indberettet sprøjteoplysninger i 2019. Hertil kommer, at mange indberetningspligtige virksomheder ikke indgår i registret og derfor ikke har indberettet oplysninger om, hvilke pesticidmidler de har anvendt på deres afgrøder. Miljø- og Fødevarerministeriet kan ikke opgøre, hvor mange virksomheder, der i et givent år mangler at indberette. Det ufuldstændige datagrundlag indebærer ifølge Rigsrevisionen en risiko for, at indberetningerne til Europa-Kommissionen om pesticidanvendelse er behæftede med fejl.

Undersøgelsen viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet i undersøgelsesperioden ikke har haft særskilt fokus på kontrol af pesticidmidler med dispensation, idet ministeriet vurderer, at disse midler ikke udgør en særlig risiko, og at pesticidmidler med dispensation kontrolleres i den almindelige pesticidkontrol. Ministeriet har også oplyst, at ministeriet forsøgsvis i kontrolåret 2018/2019 udtager landbrug, der har anvendt pesticidmidler med dispensation, til kontrol. Undersøgelsen viser også, at ministeriet kun delvist benytter tidligere års kontrolresultater til at målrette udtaget af virksomheder mod særligt risikofyldte områder.

4.8.2 Miljøstyrelsens tiltag

Miljøstyrelsens ”Procedurebeskrivelse for sagsbehandling i SJI om manglende indberetninger” er sidst opdateret den 31. januar 2020. Procedurebeskrivelsen skal sikre ensartet behandling af sager i Sprøjtejournalindberetningssystemet (SJI) i form af opfølgning på manglende rettidige indberetninger. Proceduren omfatter ikke kontrol med, om der indberettes ulovlig anvendelse af pesticidmidler, eller om der i øvrigt anvendes ulovlige pesticidmidler. Dette behandles i afsnit 4.9. Proceduren skal understøtte en praksis, som er i overensstemmelse med lovgivningen og god forvaltningsskik. Proceduren gælder for Pesticider & Biociders (P&B) håndhævelse af lovgivningen inden for Miljøstyrelsens ansvarsområde. Der henvises til lovhjemmel i sprøjtejournalloven og sprøjtejournalbekendtgørelsen.

Proceduren indeholder en beskrivelse af de processkridt, der skal foretages i forbindelse med den administrative kontrol af manglende rettidig indberetning af sprøjtemidler i SJI-systemet. Indberetningsfristen i SJI-systemet er den 31. marts hvert år.

Det fremgår, at den ansvarlige sagsbehandler i P&B skal vurdere, hvilke oplysninger der skal bruges for at oplyse sagen i en sådan grad, at der kan træffes en afgørelse. Den ansvarlige sagsbehandler kan drøfte dette med en jurist og/eller en funktionsleder, hvis sagsbehandleren er i tvivl. Sagsbehandlingen forventes at foregå i SJI-systemet, men der sigtes mod, at sagsbehandlingen integreres med F2.

Procedurebeskrivelsen indeholder en beskrivelse af sagsflowet, der består af: 1) Opdateringsfasen, 2) Høringsfasen og 3) Afslutningsfasen. Procedurebeskrivelsen uddyber, hvad der skal ske i hver fase, og hvordan opgaver og ansvar er fordelt.

Under opdateringsfasen i marts måned skal brevskebelonerne for orienteringsbrev, høringsbrev, indskærpelsesbrev, politianmeldelse og orienteringsbrev samt annulleringsbrev opdateres. Brevskabelonerne skal opdateres med hensyn til lovgivning, aktuel planperiode og kvalitetssikring af resterende tekstindhold. Der henvises til, hvor i sags- og dokumenthåndteringssystemet F2 brevskebelonerne kan findes.

Den ansvarlige sagsbehandler skal også udarbejde et notat med udvælgelseskriterier, som skal godkendes af kontorchefen i løbet af marts. I dette notat beskrives det, hvor mange virksomheder, der skal udtrækkes, og hvilke udvælgelseskriterier, der skal gælde. Der henvises til, hvor tidligere notater kan findes.

Vi har modtaget Miljøstyrelsens notat af 7. august 2019, hvoraf det fremgår, at der i 2019 skulle sendes høringsbreve til 500 virksomheder, som ikke havde indberettet rettidigt. Det blev foreslået, at der skulle udtages 200 virksomheder i kategorien gartnerier, frilandsbrug og planteskoler begrundet i en hidtil forholdsvis lav indberetningsprocent, 150 virksomheder i kategorien over 200 ha begrundet i arealstørrelsen og dermed det forventede forbrug af pesticider, 30 virksomheder i kategorien lavt indberettet areal set i forhold til forventet areal og 120 virksomheder i kategorien manglende indberetninger i tidligere år begrundet i behov for skærpelse af indsatsen over for disse virksomheder.

Under høringsfasen er beskrevet 4 opgaver: 1) Udsendelse af breve til virksomheder med indberetning i status "Kladde", 2) Udtrækning af virksomheder til stikprøve, 3) Udsendelse af høringsbreve samt 4) Modtagelse af høringssvar.

Der sendes i første uge af april orienteringsbreve til virksomheder, som alene har foretaget indberetning i SJI med status "Kladde". Der skal trækkes en kladde-liste, og der skal frasorteres virksomheder, som

allerede har indberettet, er fritaget eller har ansøgt om fritagelse eller er økologer. Herefter skal sendes orienteringsbreve. Det fremgår endvidere, hvordan brevet skal sendes, og hvor det skal journaliseres.

Der foretages i de sidste uger af april udtræk af virksomheder til stikprøve i overensstemmelse med ovenstående notat om antal virksomheder og udvælgelseskriterier. Udtrækket foretages ved hjælp af data fra CVR, fællesskemadata fra Landbrugsstyrelsen⁷³ og fra andre relevante registre⁷⁴. Der frasorteres økologiske landbrug uden anvendelse af pesticider, virksomheder, der har ansøgt om fritagelse, og virksomheder med omsætning under 50.000 kr.

Den ansvarlige sagsbehandler skal oprette en excel-oversigt over de udtrukne virksomheder. Den IT-ansvarlige sagsbehandler i P&B skal udarbejde et notat om, hvordan virksomhederne teknisk er trukket ud. Det fremgår af afsnittet, hvordan excel-oversigten og notatet skal journaliseres.

Der udsendes høringsbreve i maj måned. Sagsbehandleren markerer de relevante virksomheder i SJI, hvorved der automatisk genereres høringsbreve til virksomhederne. Miljøstyrelsens Informationscenter (MIC) orienteres om høringsbrevene. Vi har modtaget en skabelon til høringsbrevet. Det går ud på, at fristen for indberetning er overskredet, og virksomhederne opfordres til at indberette inden for en frist på fire uger. Der oplyses om, at gentagen forsømmelse med indberetningen kan straffes med bøde. Det fremgår også af brevet, at virksomhederne opfordres til at give Miljøstyrelsen besked i tilfælde af ophør med virksomhed. MIC håndterer eventuelle telefoniske henvendelser i høringsperioden.

Derpå modtages hørings svar. Høringssvar modtages på mailadressen pesticider@mst.dk. Hvis et hørings svar modtages telefonisk hos P&B, skal pågældende medarbejder, der besvarer opkaldet, skrive et telefonnotat, som udgør hørings svaret. Hvis et hørings svar modtages telefonisk hos MIC, opfordres virksomheden til at afgive hørings svar skriftligt via mail. Hørings svarene skal alle journaliseres og lægges på sagen i SJI.

I afslutningsfasen afsluttes sagsbehandlingen. Sagerne kan afsluttes på tre måder ved: 1) Indskærpelse, 2) Politianmeldelse eller 3) Tilbagekaldelse.

Indskærpelsen fastslår, at der er sket en overtrædelse, og virksomheden gives mulighed for at bringe forholdet i orden. Indskærpelse gives til førstegangsovertrædere og skal ske skriftligt. Det fremgår af

⁷³ Landbrugsstyrelsens Fællesskema er en tast-selv-løsning, hvor jordbrugere kan søge arealstøtte under ordningerne grundbetaling og grøn støtte, støtte til unge nyetablerede landbrugere, indberette oplysninger om økologisk jordbrugsproduktion samt anmode om udbetaling for miljøtilsagn, økologitilsagn og visse skovtilsagn.

⁷⁴ Miljøstyrelsen har oplyst, at dette er et supplement til data fra SJI.

procedurebeskrivelsen, at der foreligger en skabelon til indskærpelsen, og at indskærpelsen skal journaliseres.

Politianmeldelse for overtrædelse kan ske, hvis en virksomhed allerede har modtaget en indskærpelse for samme overtrædelse. Sagsbehandleren skal sammen med en jurist vurdere, om der skal ske politianmeldelse af virksomheden, og det skal godkendes af kontorchefen. Der henvises til en skabelon, som skal anvendes. Der skal ske journalisering.

Sagen tilbagekaldes, hvis høringen viser, at virksomheden ikke er indberetningspligtig. Der sendes et brev med begrundelse for tilbagekaldelsen. Det fremgår, at der foreligger en skabelon til tilbagekaldelsesbrevet, som efter udfyldelse skal journaliseres.

Endelig fremgår det af procedurebeskrivelsen, at der ved afslutning af sagen skal skrives en kommentar på sagens side i SJI om, hvad der er gjort og hvorfor.

Sidste afsnit af procedurebeskrivelsen består i en grafisk fremstilling af sagsbehandlingen fra det tidspunkt, hvor der kan være modtaget høringssvar. Den grafiske fremstilling er ledsaget af en trin-for-trin vejledning i, hvordan fremstillingen skal forstås.

Miljøstyrelsen har som opfølgning på Rigsrevisionens beretning arbejdet på at sikre, at (alene) indberetningspligtige virksomheder er registreret som aktive i SJI. Der er gennemført en inaktivering af ca. 6.000 ophørte virksomheder i SJI, der herefter alene omfatter ca. 27.000 aktive virksomheder. Registret vurderes dog fortsat at omfatte aktive virksomheder, som på grund af størrelse eller ikke-anvendelse af pesticider ikke er indberetningspligtige. Der er yderligere oprettet en funktion i SJI til oprettelse af virksomheder ved indlæsning af filer med lister over virksomheder, som trækkes ud af andre systemer. Det omfatter jordbrugere, der har søgt arealstøtte, gartnerier og juletræsproducenter. Miljøstyrelsen vurderer i juni 2020 på grundlag af data fra Landbrugsstyrelsen, at ca. 4.000 virksomheder mangler at indberette deres forbrug af pesticider. Miljøstyrelsen har oplyst, at det svarer til ca. 15 %.

4.8.3 Vores bemærkninger

4.8.3.1 Reglerne om indberetningspligt og kontrol

Det fremgår af pesticidforordningens artikel 67, stk. 1, at professionelle brugere af plantebeskyttelsesmidler i mindst tre år skal føre registre over de plantebeskyttelsesmidler, de anvender med oplysning om navn, tidspunkt og dosis for anvendelsen samt areal og afgrøde, som plantebeskyttelsesmidlet blev anvendt på. De stiller efter anmodning oplysningerne til rådighed for de kompetente myndigheder. Det

fremgår af artikel 68, som ændret i kontrolforordningens⁷⁵ artikel 161, at medlemsstaterne senest den 31. august hvert år skal forelægge Kommissionen en rapport for det foregående år om omfanget og resultaterne af den offentlige kontrol for at verificere overholdelsen af forordningen.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1185/2009 af 25. november 2009 om statistik over pesticider fastsætter fælles regler for systematisk udarbejdelse af EF-statistikker over markedsføring og anvendelse af pesticider, jf. pesticidforordningen. Det fremgår af artikel 3, at medlemsstaterne skal indsamle oplysninger krævet efter bilag I og II og sende de statistiske resultater til Kommissionen. Kravene i bilag I angår markedsføring af pesticider, og kravene i bilag II angår landbrugsmæssig anvendelse af pesticider. Det fremgår af bilag II, afsnit 1, at statistikkerne skal dække de aktivstoffer, der fremgår af bilag III, og at medlemsstaterne skal udvælge de afgrøder, der skal være omfattet af statistikkerne, og at disse skal være repræsentative og relevante for de nationale handlingsplaner. Det fremgår af afsnit 2, at der for hver udvalgt afgrøde skal angives variabler for mængden af hvert af de anførte stoffer og det område, der er behandlet med hvert stof. Mængden af stofferne skal angives i kg, og de behandlede arealer skal angives i hektar, jf. afsnit 3. Indsamling af oplysninger om landbrugsmæssig anvendelse skal ske hver femte år, jf. afsnit 4.

Det fremgår af statistikforordningens artikel 4, jf. afsnit 6, at medlemsstaterne skal forelægge Kommissionen (Eurostat) rapporter om kvaliteten af de indberettede data, herunder oplyse om metoder for stikprøver og dataindsamling, et skøn over afgrødernes betydning i forhold til den samlede mængde anvendte pesticider mv.

Sprøjtjournallovens⁷⁶ § 1 bemyndiger miljø- og fødevarerministeren til at fastsætte de nødvendige regler og iværksætte de nødvendige foranstaltninger for anvendelse af forordningerne om registrering af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler. Der kan ifølge § 1, stk. 2, fastsættes regler om, at ejere og brugere af jordbrugsbedrifter skal indberette oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler.

Sprøjtjournalbekendtgørelsens⁷⁷ § 1, stk. 1, henviser til, at professionelle brugere af plantebeskyttelsesmidler i henhold til pesticidforordningens artikel 67, stk. 1, har pligt til at føre register over de plantebeskyttelsesmidler, som de anvender (sprøjtjournal). Professionelle brugere er ifølge § 1, stk. 3, enhver person, der anvender plantebeskyttelsesmidler i forbindelse med sine erhvervsmæssige aktiviteter. § 2 specificerer de oplysninger, som skal registreres i sprøjtjournalen. Det fremgår af § 3, at ejere og brugere

⁷⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 af 15. marts 2017 om offentlig kontrol, herunder ændring af forordning (EF) nr. 1107/2009.

⁷⁶ Lovbekendtgørelse nr. 100 af 26. januar 2017 om behandling af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler i jordbruget.

⁷⁷ Bekendtgørelse nr. 814 af 7. juni 2017 om sprøjtjournal for alle professionelle brugere af plantebeskyttelsesmidler og indberetningspligt for nogle jordbrugsvirksomheder og gartnerier mv.

af jordbrugsvirksomheder med et samlet dyrket areal på 10 ha eller mere samt gartnerier, planteskoler, frugtplantager mv. med en årlig momspligtig omsætning på 50.000 kr. eller derover har pligt til at indberette forbrug af plantebeskyttelsesmidler med oplysninger om kultur og afgrøde for hvert plantebeskyttelsesmiddel. Indberetningen skal ske til Miljøstyrelsen senest 31. marts året efter sidste planperiode. Miljøstyrelsen skal ifølge § 5 føre kontrol med overholdelsen af bekendtgørelsen.

4.8.3.2 Bemærkninger til proceduren for sagsbehandling i SJI af manglende indberetninger

Reglerne om indberetningspligt i sprøjtejournalbekendtgørelsen er klare. Alle jordbrugsvirksomheder med et areal på over 10 ha eller en omsætning på 50.000 kr. eller derover skal indberette deres forbrug af pesticider til SJI.

Det fremgår imidlertid af Rigsrevisionens beretning, side 49, boks 13, at der er 33.000 virksomheder registreret i SJI, men kun ca. 20.900 virksomheder indberettede for sprøjteåret 2017/2018. En del af de 33.000 virksomheder er dog ikke indberetningspligtige. Registret omfatter ophørte virksomheder og virksomheder under grænserne for indberetningspligt. Omvendt viser samkørsler med registre over ansøgninger om EU-tilskud, at ca. 3.800 virksomheder, der ikke har indberettet SJI-data, har søgt om EU-tilskud. Den overvejende del af disse virksomheder er indberetningspligtige. Det fremgår også, at ministeriet har oplyst, at SJI-data omfatter størstedelen af pesticidanvendelsen i Danmark.

Miljø- og Fødevarerministeriet oplyste i et notat af 23. september 2019, at den danske kvalitetsrapport til Eurostat fra 2016 viste, at der i planperioden 2013-2014 var sket indberetninger, der dækkede mellem 87 % og 92 % af de konventionelle arealer med vintersæd, vårsæd, raps, kartofler og majs.

Det fremgår af den danske kvalitetsrapport af 5. april 2016, at der i planperioden 2013-2014 var næsten 28.000 indberetninger⁷⁸. Miljøstyrelsen oplyser, at Kommissionen ikke har påtalt kvaliteten af de danske tal.

Det fremgår af Bekæmpelsesmiddelstatistik 2016 offentliggjort i december 2017⁷⁹, at data indberettet i SJI i 2015/2016 dækker ca. 92 % af det konventionelt dyrkede areal i omdrift. I tabel 3.1 er andelen af det totale konventionelt dyrkede areal med indberetning opgjort i hver af sprøjteperioderne fra 2010/2011 til 2015/2016 fordelt på hovedafgrøder.

⁷⁸ Kvalitetsrapporten er sendt til Rigsrevisionen den 3. oktober 2019.

⁷⁹ <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2017/11/978-87-93614-41-3.pdf>

Miljøstyrelsen anførte i et notat af 2. oktober 2019, at det ikke er korrekt, at der er risiko for, at indberetningerne til EU om pesticidanvendelsen er behæftet med fejl. Det anførtes, at det i statistikforordningen er forudsat, at pesticidforbruget baseres på en stikprøveundersøgelse. Ministeriet anførte den 12. november 2019, at EU-reglerne ikke stiller krav om, at medlemsstaterne skal indsamle oplysninger om anvendelsen af pesticidmidler fra alle landmænd. Der er alene krav om indberetning af en stikprøve hvert femte år. Ministeriet anførte, at ministeriet har etableret et tilstrækkeligt datagrundlag for at gennemføre den risikobaserede kontrol.

Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse skal sikre en ensartet sagsbehandling af sager i SJI i form af opfølgning på manglende rettidige indberetninger.

Det fremgår af proceduren, at der udarbejdes et notat om udvælgelseskriterier, hvor det beskrives, hvor mange virksomheder, der skal udtrækkes, og hvor udvælgelseskriterier beskrives. Fra kladde-listen fratrækkes visse typer af virksomheder, som er irrelevante.

Det fremgår af Miljøstyrelsens notat af 7. august 2019, at der for planperioden 2017/2018 udvælges 500 virksomheder efter kriterier som beskrevet ovenfor, der efter vores opfattelse er egnede til at sikre, at opfølgningen bliver repræsentativ.

Det er tillige i bekæmpelsesmiddelstatistikken vist, at indberetningerne i 2015/2016 dækkede 92 % af det konventionelle omdriftsareal, og det må antages, at der også fremover sker indberetning, der dækker mere end 90 % af det konventionelle omdriftsareal.

På denne baggrund er det vores opfattelse, at der ikke er nogen betydelig risiko for, at indberetningerne til Europa-Kommissionen er fejlbehæftede.

Procedurebeskrivelsen sikrer ikke i sig selv, at alle indberetningspligtige virksomheder indberetter, men Miljøstyrelsens tiltag for at forbedre SJI-registret indebærer, at antallet af manglende indberetninger er nedbragt til ca. 4.000 virksomheder, svarende til ca. 15 %.

Der vil fortsat være virksomheder i SJI-systemet, som ikke indberetter, hvor det ikke vides, om virksomhederne anvender pesticider, og om anvendelsen er lovlig. Der anvendes imidlertid også andre datakilder i den nationale pesticidkontrol, jf. Landbrugsstyrelsens tilrettelæggelse af den nationale pesticidkontrol omtalt i afsnit 2.9. Et udtagningskriterium i den nationale pesticidkontrol er i øvrigt manglende eller ikke rettidig indberetning til SJI. Procedurebeskrivelsen imødekommer ikke Rigsrevisionens bemærkning om, at der ikke har været fokus på kontrol af pesticidmidler med dispensation. Ministeriet oplyste til Rigsrevisionen, at ministeriet forsøgsvist i kontrolåret 2018-2019 ville udtage pesticidmidler med dispensation.

Vi kender ikke ministeriets vurdering af dette forsøg. Vi har ikke grundlag for at mene, om der er særlig grund til at føre kontrol med pesticidmidler, som er tilladt ved dispensation, og vi har derfor ikke grundlag for at vurdere, om der i kontrolsammenhæng bør være større fokus på disse pesticidmidler end på andre pesticidmidler.

Det giver os ikke anledning til bemærkninger, at der efter udtrækning af kladde-liste og efter udtrækning af virksomheder til stikprøve sker en frasortering af virksomheder, der vurderes irrelevante. Den øvrige del af proceduren, herunder sanktioneringen i forhold til manglende indberetninger, giver heller ikke anledning til bemærkninger.

4.9 Opfølgning på indberettede regelbrud i SJI

4.9.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.5, side 50-51, pkt. 111-113, behandles indberetninger af anvendelse af forbudte pesticidmidler. Ministeriets analyser af SJI-indberetninger har vist, at flere jordbrugere (i 2016 ca. 400 jordbrugere) har indberettet anvendelse af forbudte pesticidmidler.

Rigsrevisionen har gennemgået SJI-indberetninger for perioden 2011-2018 og fundet yderligere tilfælde af brug af forbudte pesticidmidler og ulovlig anvendelse af pesticidmidler til andre formål end de tilladte. Rigsrevisionen har også fundet brugere i 2010-2011 af et pesticidmiddel, som indeholdt aktivstoffet chlo-rothalonil, der blev forbudt 11 år tidligere.

Ministeriet har ikke foretaget en generel opfølgning over for de jordbrugere, der har indberettet anvendelse af forbudte pesticidmidler. I 2016 udtog ministeriet for første gang 46 virksomheder, og det blev i 2017 og 2018 reduceret til 19 og 11 virksomheder.

Kontrollen ved anvendelse af SJI-indberetningerne indebærer samkøring af oplysninger og forudsætter ifølge forarbejderne til kemikalielovens § 51, stk. 2, at virksomhederne underrettes om kontrollen.

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke har etableret et administrativt grundlag, der gør det muligt at følge op på indberettede ulovlige anvendelser. Ministeriet har først i 2016-2018 udtaget udvalgte virksomheder til kontrol, og antallet af udtagne virksomheder er reduceret i tiden fra 2016 til 2018.

4.9.2 *Miljøstyrelsens tiltag*

Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling besluttede den 15. december 2019 som opfølgning på Rigsrevisionens beretning, at Miljøstyrelsen skal implementere et administrativt grundlag, der gør det muligt at benytte sprøjtejournalindberetninger til at udføre direkte kontrol. Miljøstyrelsen har derpå planlagt et administrationsgrundlag, som er godkendt af ministeriet den 31. marts 2020. Der skal først etableres et administrationsgrundlag for anvendelse af indberetningerne, og derpå fastlægges håndhævelse og finansiering.

Det fremgår af Miljøstyrelsens brev af 13. februar 2020, at administrationsgrundlaget skal gøre det muligt at benytte hjemlen i sprøjtejournalloven⁸⁰ til at føre kontrol i forbindelse med sprøjtejournal-indberetninger i SJI. Administrationsgrundlaget skal sikre, at indberetteren oplyses om, at de indberettede data kan anvendes til direkte kontrol. I dag informeres indberetteren kun om, at de indberettede data kan bruges til statistik og til udvælgelse i forhold til den risikobaserede nationale pesticidkontrol og dermed ikke til direkte kontrol. Praksisændringen kan tidligst implementeres for planperioden 2020/2021, som har indberetningsfrist den 31. marts 2022. Miljøstyrelsen foreslår, at der påbegyndes en informationsindsats i foråret 2020 med henblik på håndhævelse fra foråret 2022⁸¹.

Miljøstyrelsens notat af 9. februar 2020 om Implementering af administrationsgrundlag for brug af SJI til kontrol af indberetning af ulovlige midler beskriver baggrund og formål med etablering af et administrativt grundlag for at udføre kontrol med ulovlige sprøjtemidler for planperioden 2020/21. Der henvises til, at indberetningspligten har hjemmel i pesticidforordningens artikel 67. Løsningen består i indsættelse af en oplysningstekst i SJI-systemet, hvor virksomhederne gøres opmærksomme på, at deres indberettede data kan bruges til direkte kontrol, og en tekst, som sikrer, at virksomhederne vælger det rigtige registreringsnummer. Der igangsættes information af erhvervet, og der sendes underretning om ændring af GDPR til alle virksomheder⁸². Det fremgår, at kontrol af opbevaring og anvendelse af ulovlige midler fortsat sker under kontrolbesøg, der varetages af Landbrugsstyrelsen. Kemikalieinspektionen er ansvarlig for håndhævelsen.

Sprøjtejournalindberetningerne er i forhold til kontrol hidtil alene blevet brugt til udvælgelse i forhold til den risikobaserede nationale pesticidkontrol, som gennemføres af Landbrugsstyrelsen i samarbejde med Kemikalieinspektionen i Miljøstyrelsen. Det fremgår af Landbrugsstyrelsens notat af 27. november 2019

⁸⁰ Lovbekendtgørelse nr. 100 af 26. januar 2017 om behandling af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler i jordbruget.

⁸¹ Miljøstyrelsen har oplyst om dette på: <https://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2020/jun/miljoestyrelsen-sikrer-mulighed-for-direkte-kontrol-ud-fra-jordbrugernes-indberettede-sproejtejournal/>

⁸² Miljøstyrelsen oplyser, at oplysningsteksten er indsat i SJI-systemet, erhvervet er informeret, og der er sendt underretning om GDPR til alle indberetningspligtige aktive virksomheder i SJI.

om Risikoanalyse og udtagning til fysisk kontrol af plantebeskyttelsesmidler – kontrolåret 2019/2020, at der i kontrolåret 2019/2020⁸³ skal gennemføres kontrol hos ca. 750 virksomheder, heraf 397 virksomheder som led i kryds-overensstemmelses-kontrol.

Landbrugsstyrelsens notat beskriver kriterierne for udtagning af i alt 217 virksomheder med indberetninger til SJI. Kriterierne omfatter plantebeskyttelsesmidler med stor afgift (1), forbudte plantebeskyttelsesmidler (2), plantebeskyttelsesmidler med stort afstandskrav (3), væksthushgartnerier (4), ikke-rettidige indberetninger (5), indberetninger fra frilandsgrøntsager (6), virksomheder med kartoffelafgrøder (7), selvangivelser af ulovlige plantebeskyttelsesmidler (8), juletræsproducenter (9), mangler ved syn af marksprøjter (10)⁸⁴, ikke-indberetninger fra væksthushgartnerier (11) og virksomheder med frugtavl (12). Notatet indeholder tillige beskrivelse af kriterier for manual udtagning af virksomheder, herunder brugere af Matrigon og brugere af pesticider til bejdsning.

Notatet beskriver tillige kriterierne for Miljøstyrelsens udtagning af 76 virksomheder til kontrol. Kriterierne omfatter ulovlige plantebeskyttelsesmidler (1), selvanmeldelse af ulovlige midler (2), juletræsproducenter uden SJI-indberetning (3), udtagning af virksomheder med anvendelse af plantebeskyttelsesmidler godkendt ved dispensation⁸⁵ (4), golfbaner (5), offentlige arealer (6), brugere af spirehæmmere ved chipsproduktion (7) og anlægsgartnere (8).

Miljøstyrelsens notat af 13. februar 2020 om Datagrundlag for en administrativ kontrol beskriver, at data omfatter registreringer af sprøjtebehandlinger gennemført i en planperiode, det anvendte sprøjtemiddel, den anvendte mængde, afgrøden som midlet er anvendt i samt det behandlede areal. Hvis en afgrøde er behandlet flere gange med samme middel, er dette samlet i én sprøjtebehandling for planperioden. Det fremgår, at der i SJI alene kan vælges indberetning af sprøjtemidler fra Miljøstyrelsens Bekæmpelsesmiddeldatabase (BMD), som er godkendt eller tidligere har været godkendt i Danmark. Det er ikke muligt at indberette udenlandske sprøjtemidler i SJI-systemet. Derfor vil brugere af disse ikke kunne sanktioneres ved implementering af et administrativt grundlag for direkte kontrol.

Det fremgår, at registreringerne kan indberettes til SJI-systemet på tre forskellige måder; indberetning direkte i SJI-systemet eller indberetning via to konsulentsystemer Mark Online eller Næsgaard Mark. Det fremgår, at planperioden 2017-2018 omfattede i alt 21.490 virksomheder. Der blev indberettet 330 ulovlige behandlinger fra 256 virksomheder, og det udgjorde 1,19 % af det totale antal virksomheder.

⁸³ Kontrolåret løber frem til 31. marts 2020, men den fysiske kontrol er grundet Corona-krise forsinket i år.

⁸⁴ Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke blev udtaget virksomheder til kontrol under dette kriterium.

⁸⁵ Miljøstyrelsen oplyser, at det var intentionen at udtage 10 virksomheder, men der blev kun udtaget 6 virksomheder, da SJI-data ikke indeholdt 10 virksomheder, der havde indberettet brug af pesticidmidler godkendt ved dispensation.

4.9.3 Vores bemærkninger

4.9.3.1 Reglerne om kontrol og tilsyn

Det fremgår af pesticidforordningens artikel 68, som ændret i kontrolforordningens⁸⁶ artikel 161, at medlemsstaterne senest den 31. august hvert år skal forelægge Kommissionen en rapport for det foregående år om omfanget og resultaterne af den offentlige kontrol for at verificere overholdelsen af forordningen.

Kemikalielovens⁸⁷ § 7 a bemyndiger ministeren til at fastsætte regler, der er nødvendige for anvendelse af EU-forordninger gældende for kemikalier omfattet af loven. Det fremgår af § 48, at tilsynsmyndigheden skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet er af underordnet betydning. Tilsynsmyndigheden skal meddele den ansvarlige, at det ulovlige forhold skal bringes til ophør.

Det fremgår af kemikalielovens § 51, stk. 2, at tilsynsmyndigheden hos andre offentlige myndigheder kan indhente de oplysninger, der er nødvendige for at udføre opgaver efter loven, og at tilsynsmyndigheden i den forbindelse kan foretage sammenstilling og samkøring af oplysninger, herunder personoplysninger i kontroløjemed. Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 553 af 1. juni 2011 (Grøn vækst). Det fremgår af lovforslag nr. 165 af 4. marts 2011, afsnit 2.5.1, at bemyndigelsen kan anvendes i forbindelse med kontrol af anvendelse af plantebeskyttelsesmidler. Der henvises til, at sprøjtejournalloven bemyndiger ministeren til at fastsætte regler om indberetningspligt, og det fremgår, at det på baggrund af data i sprøjtejournalerne kan fastlægges i hvilket omfang, der skal foretages kontrol overfor enkelte virksomheder eller hele brancher. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at der er tale om en udvidet kontrolordning, og administrationen skal tilrettelægges sådan, at de virksomheder, der berøres af en kontrolordning, i almindelighed gøres opmærksom på myndighedens adgang til at foretage samkøring i kontroløjemed, inden kontrollen iværksættes. Samkøringen i kontroløjemed tager sigte på fremtidige forhold, så samkøringen finder kun sted, hvis de personer, der omfattes af kontrollen, har fået meddelelse om kontrolordningen, inden de afgiver oplysninger til myndigheden.

Bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen⁸⁸ finder ifølge § 1 anvendelse på bekæmpelsesmidler, som er godkendelsespligtige i medfør af bekæmpelsesmiddelforordningerne, jf. § 2, nr. 2, og nr. 16, herunder pesticidforordningen. Det fremgår af § 58, stk. 1, at Miljøstyrelsen fører tilsyn med overholdelsen af bekendtgørelsen, og det fremgår af § 58, stk. 4, at Told- og Skatteforvaltningen bistår Miljøstyrelsen med at føre

⁸⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 af 15. marts 2017 om offentlig kontrol, herunder ændring af forordning (EF) nr. 1107/2009.

⁸⁷ Lovbekendtgørelse nr. 115 af 26. januar 2017 om kemikalier.

⁸⁸ Bekendtgørelse nr. 815 af 18. juni 2018 om bekæmpelsesmidler.

tilsyn med virksomheders registrering af køb og salg samt opbevaring af plantebeskyttelsesmidler, for så vidt angår overholdelse af pesticidforordningens artikel 67.

Det fremgår af § 3 a i sprøjtejournalloven, indsat ved lov nr. 1239 af 18. december 2012, at ministeren hos andre offentlige myndigheder kan indhente oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere overholdelsen af Den Europæiske Unions forordninger om registrering af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler, og at ministeren kan foretage sammenstilling og samkøring af oplysninger, herunder personoplysninger, i kontroløjemed. Ifølge lovforslag nr. L35 af 11. oktober 2012, afsnit 3.2.4, skal bestemmelsen muliggøre kontrol med udgangspunkt i indberetninger fra sælger og dem, der anvender sprøjtemidlerne, så de indberettede sprøjteoplysninger kan verificeres. Ministeriet ønskede at indhente oplysninger fra toldsystemet og momssystemet hos SKAT om landmænd og andre virksomheders import af pesticider. Derudover ville ministeriet undersøge muligheder for at indhente oplysninger fra et EU-baseret system. Det fremgår af lovforslaget, at erhvervet forudgående skal orienteres, og at virksomhederne også skal gøres opmærksom på myndighedernes adgang til samkøring, inden de afgiver oplysninger, jf. bemærkningerne til bestemmelsen.

4.9.3.2 Bemærkninger til administrationsgrundlaget

Det planlagte administrationsgrundlag skal imødekomme Rigsrevisionens kritik af, at der ikke har været etableret et administrativt grundlag for opfølgning over for de regelbrud i form af ulovlige anvendelser af pesticider, som kan konstateres ved gennemgang af data i SJI-systemet. Administrationsgrundlaget skal i overensstemmelse med forarbejderne til kemikalielovens § 51, stk. 2, sikre, at de indberetningspligtige virksomheder oplyses om, at de indberettede data kan anvendes til direkte kontrol.

Der skal gennemføres en generel orientering om anvendelsen af data i SJI til kontrol med ulovlig anvendelse af pesticider, og der skal laves en systemmæssig ændring, som sikrer, at de indberetningspligtige forudgående underrettes om, at de indberettede data kan anvendes til kontrol af, om der er sket ulovlig anvendelse af pesticider.

Vi er enige med ministeriet i, at virksomhederne forudgående skal underrettes om brugen af de indberettede data til direkte kontrol, og det er en konsekvens af dette, at en ny procedure for kontrol med grundlag i data fra SJI, som beskrevet i Miljøstyrelsens brev af 13. februar 2020, først kan anvendes fra den 31. marts 2022.

Det fremgår af Notat af 13. februar 2020 om Datagrundlag for en administrativ kontrol, at data omfatter registreringer af sprøjtebehandlinger gennemført i en planperiode, det anvendte sprøjtemiddel, den anvendte mængde, afgrøden som midlet er anvendt i samt det behandlede areal. Der findes altså data i SJI, som er egnede til at kontrollere ulovlig anvendelse af pesticider. Det fremgår også af notatet, at der i SJI

alene kan vælges indberetning af sprøjtemidler, som er godkendt eller tidligere har været godkendt i Danmark. Det må betyde, at kontrol ved hjælp af data i SJI kan fange ulovlig anvendelse af pesticider, som ikke længere er godkendt i Danmark. Det må imidlertid også betyde, at det ikke bliver opdaget, om der anvendes pesticider, som slet ikke er godkendt i Danmark.

Indhentelse af data eller samkøring med data fra Skattestyrelsen er altså relevant for at kontrollere ulovlig anvendelse af pesticider, som slet ikke er eller har været godkendt i Danmark. Der henvises til afsnit 4.10 nedenfor.

Det fremgår af Miljøstyrelsens notat af 15. februar 2020, at der først skal etableres et administrationsgrundlag for underretning af de indberetningspligtige, og at håndhævelse og finansiering derpå skal fastlægges. Det er endnu ikke fastlagt, hvordan kontrollen nærmere skal tilrettelægges med hensyn til ud-søgninger af indberetninger, vurderingen af lovlighed, høring og eventuelt besigtigelse samt afgørelse om håndhævelse.

Der er ikke etableret samkøring og heller ikke udfærdiget en plan for dette. Miljøstyrelsen oplyser, at IT-løsningerne ikke gør dette muligt.

4.10 Muligheder for at samkøre data

4.10.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.5, side 51-52, pkt. 114-117, behandles de udvidede muligheder for kontrol, der blev muliggjort ved gennemførelse af en ændring af sprøjtejournalloven i 2012. Der henvises til, at det fremgik af lovforslaget, at ministeriet umiddelbart ønskede at samkøre oplysninger fra bl.a. Skattestyrelsen.

Ministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at ministeriet ikke har foretaget systematiske samkøringer af registre med Skattestyrelsen, men ministeriet er i løbende kontakt med Skattestyrelsen i relation til konkrete sager. Skattestyrelsen har oplyst til Rigsrevisionen, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har bedt om samkøring, og at der er systemmæssige udfordringer med at samkøre registre.

Ministeriet har oplyst, at Miljø- og Fødevareudvalget har været orienteret om, at ministeriet især forventede at anvende hjemlen til at samkøre data i sager om ulovligt importerede pesticidmidler og ikke til en systematisk registersamkøring, som ansås for at være uforholdsmæssig administrativ tung. Ministeriet har oplyst, at det efter lovens vedtagelse har vist sig vanskeligt at foretage samkøring af registeroplysninger på den måde, som var beskrevet i lovbemærkningerne.

Rigsrevisionen har konstateret, at ministeriet ikke har benyttet sig af de muligheder for at indhente og samkøre data med bl.a. Skattestyrelsen, som fremgik af lovforslaget til lovændringen i 2012.

4.10.2 *Miljøstyrelsens tiltag*

Miljøstyrelsens procedure for udveksling af data mellem Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen er sidst opdateret den 28. februar 2020. Det fremgår, at formålet med proceduren er at beskrive, hvordan Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen indhenter og udveksler (samkører) data til brug for Miljøstyrelsens planlægning og gennemførelse af den nationale pesticidkontrol af erhvervsmæssige brugeres anvendelse af pesticider, herunder sikrer et fuldstændigt datagrundlag for den risikobaserede kontrol. Der henvises til Pesticidstrategi 2017-2021, som skal minimere belastningen fra pesticider på natur, miljø og sundhed.

Det fremgår, at Miljøstyrelsen har det overordnede ansvar for kontrol af salg og anvendelse af pesticidmidler i overensstemmelse med pesticidforordningens artikel 68, og at Skattestyrelsen bistår Miljøstyrelsen med at føre tilsyn med virksomheders registrering af køb og salg samt opbevaring af plantebeskyttelsesmidler, jf. bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsens § 58, stk. 4.

Der henvises i proceduren til, at pesticidkontrollen gennemføres med udgangspunkt i pesticidforordningen, kemikalieloven og sprøjtejournalloven⁸⁹. Sprøjtejournallovens § 3 a bemyndiger miljø- og fødevarerministeren til at indhente oplysninger hos andre offentlige myndigheder for at kontrollere overholdelsen af EU-forordninger om registrering af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler, herunder sammenstilling og samkøring af oplysninger, herunder personoplysninger, i kontroløjemed. Det oplyses, at Miljø- og Fødevarerministeriet ifølge lovforslaget⁹⁰ umiddelbart ønskede at samkøre oplysninger fra bl.a. Skattestyrelsen om bl.a. import af pesticider med oplysninger om plantebeskyttelsesmidler anvendt på angivne afgrøder koblet med CVR-nr. for virksomheden. Virksomhederne skal forudgående gøres opmærksomme på adgang til at foretage samkøring i kontroløjemed.

Kemikalielovens § 51, stk. 2, bemyndiger tilsynsmyndighederne til at indhente oplysninger til brug for opgaver efter loven hos andre offentlige myndigheder og til at foretage sammenstilling og samkøring af oplysninger, herunder personoplysninger, i kontroløjemed. Det oplyses i proceduren, at det fremgår af lovforslag nr. 165 af 4. marts 2011, at virksomheder, der berøres af en kontrolordning, i almindelighed skal gøres opmærksomme på myndighedernes adgang til at foretage samkøring i kontroløjemed, inden kontrollen iværksættes.

⁸⁹ Lovbekendtgørelse nr. 100 af 26. januar 2017 om behandling af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler i jordbruget.

⁹⁰ Lovforslag nr. 35 af 11. oktober 2012 (*Behandling af sprøjteoplysninger m.v.*).

Der henvises i proceduren også til et lovforslag fremsat 16. januar 2020⁹¹, der skal hjemle regler om, at erhvervsmæssige brugere af plantebeskyttelsesmidler skal anvende generelle principper for integreret bekæmpelse af skadegørere og registrere dette.

Endelig henvises der til de procedurer, der følger af datalovgivningen.

Procedurebeskrivelsen omfatter 1) Konkrete overtrædelsessager om udenlandske plantebeskyttelsesmidler og 2) Udveksling af liste over afgiftsregistrerede virksomheder.

I forbindelse med konkrete overtrædelsessager orienterer den ansvarlige sagsbehandler i Kemikalieinspektionen Skattestyrelsen med henblik på denne styrelses vurdering af spørgsmål om opkrævning af pesticidafgift efter reglerne i bekæmpelsesmiddelafgiftsloven⁹². Kontrollen foretages som regnskabskontrol med udgangspunkt i materialer fra virksomheden samt øvrige data tilgængelige for Skattestyrelsen. Hvis Skattestyrelsen i forbindelse med kontrollen identificerer oplysninger vedrørende import af pesticider, som er relevant for Kemikalieinspektionen, informeres sagsbehandleren hos Kemikalieinspektionen med henblik på kontrol, sagsbehandling og håndhævelse. Hvis det vurderes relevant i den konkrete sag, indhenter Miljøstyrelsen yderligere information fra Skattestyrelsen.

I forbindelse med udveksling af lister over afgiftsregistrerede virksomheder skal Skattestyrelsen i begyndelsen af kalenderåret sende en optegnelse over virksomhederne til Kemikalieinspektionen. De registrerede virksomheder omfatter ifølge bekæmpelsesmiddelafgiftslovens § 2 virksomheder, der fremstiller afgiftspligtige varer eller modtager sådanne fra udlandet med henblik på salg. Den ansvarlige sagsbehandler i Kemikalieinspektionen gennemgår listen over registrerede virksomheder og anvender den til opdatering af Kemikalieinspektionens interne liste som grundlag for forhandlerkontrollen. Der findes for nærværende ikke bedre grundlag for at gennemføre kontrol med importører af pesticider.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at alle relevante dokumenter, breve m.v. skal journaliseres i F2.

⁹¹ Lov nr. 806 af 9. juni 2020 om ændring af lov om kemikalier og ophævelse af lov om behandling af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler i jordbruget (Integreret plantebeskyttelse, indberetning af sprøjtejournal og tilskud til mindre belastende bekæmpelsesmidler m.v.)

⁹² Lovbekendtgørelse nr. 232 af 26. februar 2015 om afgift af bekæmpelsesmidler.

4.10.3 Vores bemærkninger

4.10.3.1 Reglerne om kontrol og samkøring

Det fremgår af pesticidforordningens artikel 68, som ændret i kontrolforordningens⁹³ artikel 161, at medlemsstaterne senest den 31. august hvert år skal forelægge Kommissionen en rapport for det foregående år om omfanget og resultaterne af den offentlige kontrol for at verificere overholdelsen af forordningen.

Kemikalieloven⁹⁴ indeholder i § 7 a bemyndigelse til at fastsætte regler, der er nødvendige for anvendelse af EU-forordninger gældende for kemikalier omfattet af loven. Det fremgår af § 51, stk. 2, at tilsynsmyndigheden, dvs. Miljøstyrelsen, hos andre offentlige myndigheder kan indhente de oplysninger, der er nødvendige for at udføre opgaver efter loven, og at tilsynsmyndigheden i den forbindelse kan foretage sammenstilling og samkøring af oplysninger, herunder personoplysninger, i kontroløjemed.

Bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen⁹⁵ finder ifølge § 1 anvendelse på bekæmpelsesmidler, som er godkendelsespligtige i medfør af bekæmpelsesmiddelforordningerne, jf. § 2, nr. 2, og nr. 16, herunder pesticidforordningen. Det fremgår af § 58, stk. 1, at Miljøstyrelsen fører tilsyn med overholdelsen af bekendtgørelsen, og det fremgår af § 58, stk. 4, at Told- og Skatteforvaltningen bistår Miljøstyrelsen med at føre tilsyn med virksomheders registrering af køb og salg samt opbevaring af plantebeskyttelsesmidler, for så vidt angår overholdelse af pesticidforordningens artikel 67, stk. 1.

Det fremgår af § 3 a i den tidligere sprøjtejournallov, indsat ved lov nr. 1239 af 18. december 2012, at ministeren hos andre offentlige myndigheder kan indhente oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere overholdelsen af Den Europæiske Unions forordninger om registrering af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler, og at ministeren kan foretage sammenstilling og samkøring af oplysninger, herunder personoplysninger, i kontroløjemed.

Ifølge lovforslag nr. L35 af 11. oktober 2012, afsnit 3.2.4, skal bestemmelsen muliggøre kontrol med udgangspunkt i indberetninger fra sælger og dem, der anvender sprøjtemidlerne, så de indberettede sprøjteoplysninger kan verificeres. Ministeriet ønskede at indhente oplysninger fra toldsystemet og moms-systemet hos SKAT om landmænd og andre virksomheders import af pesticider⁹⁶. Derudover ville ministe-

⁹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 af 15. marts 2017 om offentlig kontrol, herunder ændring af forordning (EF) nr. 1107/2009.

⁹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 115 af 26. januar 2017 om kemikalier.

⁹⁵ Bekendtgørelse nr. 815 af 18. juni 2018 om bekæmpelsesmidler.

⁹⁶ Dette er omtalt i Rigsrevisionens beretning side 51, pkt. 116.

riet undersøge muligheder for at indhente oplysninger fra et EU-baseret system. Det fremgår af lovforslaget, at erhvervet forudgående skal orienteres, og at virksomhederne også skal gøres opmærksomme på myndighedernes adgang til samkøring, inden kontrollen iværksættes.

4.10.3.2 Bemærkninger til proceduren om udveksling af data

Miljøstyrelsens procedure for udveksling af data mellem Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen omfatter konkrete overtrædelsessager om udenlandske plantebeskyttelsesmidler. Proceduren skal sikre, at Miljøstyrelsen orienterer Skattestyrelsen, og at Skattestyrelsen informerer Miljøstyrelsen om information, som er relevant for Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen indhenter yderligere information fra Skattestyrelsen, hvis det vurderes relevant i den konkrete sag.

Miljøstyrelsens procedure for udveksling af data omfatter også udveksling af en liste over afgiftsregistrerede virksomheder. Proceduren sikrer, at Miljøstyrelsen hvert år får denne liste, som danner grundlag for kontrollen af bekæmpelsesmidler.

Det fremgår af proceduren, at der for nærværende ikke findes et bedre grundlag for at gennemføre kontrollen af importører af pesticider. Der er som oplyst i Miljø-og Fødevareministeriets notat af 25. april 2019 til Rigsrevisionen ikke etableret en procedure eller en teknisk løsning, der muliggør den samkøring af oplysninger i Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen, som var formålet med sprøjtejournallovens § 3 a.

Det fremgår af Miljøstyrelsens oversigt over foreløbige tiltag af 18. februar 2020, at der er et løbende samarbejde med SKAT i kontrolgruppen under pesticidstrategi om muligheder for datasamkøring. Som anført i afsnit 4.9.3, er der ikke udarbejdet en plan, der vil muliggøre samkøring af data. Miljøstyrelsen oplyser, at IT-løsningerne ikke gør dette muligt.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der er et løbende samarbejde med SKAT i kontrolgruppen under pesticidstrategi om muligheder for datasamkøring. Der er ikke etableret digital samkøring.

5. ORIENTERING AF FOLKETINGET

5.1 Rigsrevisionens beretning

I beretningens afsnit 3.3, side 46, pkt. 96-97, behandles ministeriets orientering af EU om dispensationer, jf. afsnit 4.6.1. Det fremgår, at ministeriet den 12. marts 2018 oplyste til Folketingets Miljø-og Fødevareudvalg som svar på spørgsmål 533, at Miljøstyrelsen har notificeret EU-Kommissionen om de danske dispensationer. Rigsrevisionens gennemgang viste imidlertid, at ministeriet i 8 tilfælde i perioden 2011-

2015 har givet dispensation uden at underrette EU-Kommissionen. Ministeriet har i 2019 underrettet kommissionen om disse dispensationer.

Det indgår i kommissoriet, at vi skal vurdere, om der i perioden 2011-2018 i øvrigt er sket en korrekt orientering af Folketinget om dispensationer.

5.2 Orientering af Folketinget om dispensationer

5.2.1 *To ministersager*

Fra Miljø- og Fødevareministeriet har vi modtaget to ministersager fra 2010-2011.

I den første sag indstillede Miljøstyrelsen den 13. december 2010 til ministeren at give bemyndigelse til Miljøstyrelsen til at give dispensation til import, salg, anvendelse og opbevaring af plantebeskyttelsesmidler med aktivstofferne Asulam, Captan, Carfentraxon og Flurprimidol på vilkår, som skulle fastsættes af Miljøstyrelsen. Det fremgik, at Landbrug & Fødevarer (Asulam), Grøn Plantebeskyttelse ApS (Captan og Flurprimidol) og Videncentret for Landbrug (Carfentraxon) havde indgivet ansøgninger om dispensation til de fire plantebeskyttelsesmidler i 2011. Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet, havde for alle ansøgninger vurderet, at der ikke fandtes godkendte alternativer på det danske marked. Captan og Carfentraxon var optaget på bilag 1 til plantebeskyttelsesdirektivet⁹⁷, mens Asulam og Flurprimidol var under vurdering i EU. Der var tidligere givet dispensation til alle 4 plantebeskyttelsesmidler. Miljøstyrelsen henviste til hjemlen til dispensation i artikel 8, stk. 4, i plantebeskyttelsesdirektivet⁹⁸ og anførte, at der skal ske en afvejning af risici for sundhed og miljø i forhold til de negative økonomiske konsekvenser, det vil have for gartneri- og landbrugserhvervet, hvis der ikke bliver givet dispensation. Miljøstyrelsen anførte, at ansøgerne havde beskrevet, at det ville få alvorlige konsekvenser for erhvervet, hvis dispensation ikke blev givet. For eksempel havde Dansk Landbrug oplyst, at der i Danmark blev dyrket 75 % af den samlede produktion af spinat avlsfrø i verden, og Asulam var dengang det eneste aktivstof, der effektivt kunne anvendes til ukrudtsbekæmpelse. Ministeren gav den 20. december 2010 bemyndigelse til Miljøstyrelsen til at give dispensation til de 4 plantebeskyttelsesmidler⁹⁹. Bemyndigelsen er omtalt nedenfor i afsnit 6.2.3 og afsnit 6.2.11.

⁹⁷ Rådets direktiv af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (91/414/EØF).

⁹⁸ Artikel 8, stk. 4, var sålydende: "Uanset artikel 4 kan en medlemsstat for en periode på indtil 120 dage under ganske særlige omstændigheder tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der ikke opfylder betingelserne i artikel 4, med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en uforudsigelig fare, som truer planteproduktionen, og som ikke kan hindres på anden vis. I så tilfælde giver den pågældende medlemsstat straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse herom. Det besluttet straks efter fremgangsmåden i artikel 19, om og i så fald på hvilke betingelser de af medlemsstaten truffene foranstaltninger kan videreføres i en nærmere fastsat periode, gentages eller ophæves."

⁹⁹ Bemyndigelsen blev givet i medfør af § 6 i lov om kemiske stoffer og produkter, jf. lovbekendtgørelse nr. 878 af 26. juni 2010.

I den anden sag orienterede Miljøstyrelsen den 24. november 2011 ministeren om, at Miljøstyrelsen i den nærmeste fremtid ville meddele dispensation til brug af plantebeskyttelsesmidler med de ikke-godkendte aktivstoffer Asulam, Flurprimidol, Captan, Deltamethrin og Carfentrazone. Formålene var henholdsvis bekæmpelse af ukrudt i spinat til frøavl, vækstregulering af prydplanter, bekæmpelse af frugttrækræft på æble- og pæretræer, skadedyrsbekæmpelse i kornlagre og nedvisning af læggekartofler. Miljøstyrelsen ville derudover afslå dispensation til brug af midler med Difenacoum til bekæmpelse af mus i skovkulturer og Dimethoat til bekæmpelse af stankelben i græs. Miljøstyrelsen orienterede ministeren, da kompetencen til at meddele dispensation fra den 14. juni 2011 med ikrafttrædelsen af pesticidforordningen var overgået fra ministeren til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen oplyste, at styrelsen ville fortsætte en restriktiv praksis med at meddele midlertidig dispensation og forventede maksimalt 5-10 dispensationer årligt.

5.2.2 En samråds sag

Fra Miljø- og Fødevareministeriet har vi modtaget en samråds sag fra 2017.

Miljø- og Fødevareudvalget stillede den 5. oktober 2017 følgende spørgsmål¹⁰⁰:

Spørgsmål F

”Ministeren bedes redegøre for de politiske retningslinjer for Miljøstyrelsens faglige bedømmelse af ansøgninger om dispensation til anvendelse af pesticider som ikke-godkendte, forbudte eller anvendelsesbegrænsede i Danmark og EU.”

¹⁰⁰ Der blev samtidig stillet et spørgsmål H om godkendelse i EU af glysofat. Det spørgsmål er imidlertid ikke relevant for nærværende undersøgelse.

Spørgsmål G

”Hvad agter ministeren at foretage sig for at forhindre landbruget i at anvende pesticider, som EU har forbudt, og hvad agter ministeren at gøre for at begrænse adgangen til dispensation, herunder forlængelse af dispensationer?”

Samrådet blev holdt den 15. november 2017.

Det fremgår af talepapiret til samrådstalen, at der ikke var sket ændring i praksis for dispensationer, siden den daværende miljøminister blev orienteret i december 2011. Der var i Danmark en restriktiv godkendelsesordning, og erhvervet havde relativt få aktivstoffer og pesticidmidler til rådighed. I 2017 blev der givet 17 dispensationer til 15 forskellige anvendelser. Det var ganske få sammenlignet med 577 godkendte midler. Det fremgår, at dispensationerne i overvejende grad var givet til pesticidmidler med godkendte aktivstoffer¹⁰¹, og at der i de 3 seneste år var givet dispensation til 2 ikke godkendte stoffer (Asulam til frøproduktion og Flurprimidol til prydblplanter i væksthuse). Desuden var der givet dispensation til to neonikotinoider – også kaldet "neonics", som er delvist forbudt i EU. Disse dispensationer var givet på grund af en konkret faglig vurdering af de specifikke danske anvendelser til bejdsning i en lav dosering og kun til vinterraps. Det fremgår, at dispensationerne blev givet på baggrund af faglige vurderinger af alternativer fra Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, og af miljø- og sundhedsmæssige forhold fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår også af talepapiret, at dispensationer kun blev givet, hvis Miljøstyrelsen vurderede, at anvendelsen med de krævede risikobegrænsende foranstaltninger kunne ske sikkert. Miljø- og Fødevarerministeriet har i forbindelse med fremsendelsen af samrådssagen til os gjort os opmærksom på, at der dengang blev givet dispensation til Merpan med aktivstoffet Captan, og at vurderingen var, at anvendelsen var sikker, jf. afsnit 6.2.11. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse blev det imidlertid afdækket, at anvendelsen af Merpan ikke var sikker, jf. beretningens pkt. 69, 74 og 88-95. Miljøstyrelsen har i 2019 givet afslag på dispensation til pesticider med aktivstoffet Captan, da det ikke længere vurderes som sikkert.

I Miljøstyrelsens notat til brug for samrådet er der redegjort for pesticidforordningens artikel 53 og overgangen fra kemikalieloven (og pesticiddirektivet) til pesticidforordningen. Det fremgår, at ministeren i 2010 besluttede, at sager om dispensationer kun skulle forelægges for ministeren, hvis der var tale om principielle afgørelser. Det fremgår, at der i 2016 blev givet 16 dispensationer til 14 aktivstoffer og 14 anvendelser i 2017¹⁰². Det fremgår desuden, at de fleste aktivstoffer var godkendt i andre EU-lande, men

¹⁰¹ Oplysningen stemmer overens med den medfølgende liste over dispensationer i 2017.

¹⁰² Oversigten indeholder de oplysninger om tilbagekaldelse af ansøgning om godkendelse af middel med Captan, som er omtalt i Rigsrevisionens beretning, side 42, pkt. 89, og side 44, boks 12.

enten var de ikke ansøgt i Danmark, eller de opfyldte ikke de danske krav til egentlig godkendelse. Tre af stofferne (Asulam og to neonicotinoider) var helt eller delvist forbudte i EU, men Miljøstyrelsen vurderede, at de konkrete anvendelser ikke udgjorde en risiko i Danmark. En medfølgende liste over dispensationer i 2017 omfatter dispensationer til 16 pesticidmidler. De helt eller delvist forbudte aktivstoffer var Asulam, Clothianidin samt Thiamethoxam, der indgår i dispensationerne til Asulox, Cruiser Raps og Modesto FS 480 omtalt nedenfor i afsnit 6.2.3, 6.2.5 og 6.2.12. I Miljøstyrelsens notat af 13. november 2017 blev der redegjort yderligere for dispensationerne til stofferne, der var helt eller delvist forbudte i EU. Listen over dispensationer fremgik også af ministerens besvarelse den 8. september 2017 af spørgsmål nr. 1024 fra Miljø- og Fødevareudvalget.

Der var udarbejdet taleberedskab nr. 1-18, der indeholdte oplysninger om 1) antal dispensationer de enkelte år, 2) flere dispensationer til samme produkt eller afgrøde, 3) dispensation til neonicotinoider i raps, 4) dispensation til Rimsulfuron i kartofler, 5) dispensation til CMR og hormonforstyrrende stoffer, 6) tiltag for at undgå dispensationer, 7) dispensation trods mangler i ansøgningerne, 8) behandling af raps, 9) alternativer til Glyphosat, 10) undersøgelse for kræftfremkaldende stoffer, 11) WHO og EFSA, 12) anvendelse i private haver, 13) anvendelse på offentlige arealer, 14) anvendelse af Glyphosat i korn før høst, 15) Glyphosat i fødevarer, 16) godkendelse af Glyphosat i EU, 17) Glyphosat og risiko for grundvand og 18) forbudte og ikke godkendte stoffer.

I samrådssagen indgår også ministerens besvarelse af en række spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget. Vi har gennemgået spørgsmål og svar, men her angiver vi alene spørgetemaerne:

Ministeren svarede den 21. oktober 2017 på spørgsmål 1171 om procedurerne i forhold til at behandle ansøgninger om dispensation afhængig af godkendelsesstatus mv.

Ministeren svarede den 10. november 2017 på spørgsmål nr. 1172 om årsagen til forbuds- eller anvendelsesbegrænsninger i EU, om antallet af forlængede dispensationer, om årsagen til dispensation, om bestræbelser på at finde alternativer, om anvendelse af Glyphosat samt om CMR-egenskaber og hormonlignede egenskaber.

Ministeren svarede den 10. november 2017 på spørgsmål nr. 1173 om afviste og endnu ikke afgjorte ansøgninger.

Ministeren svarede den 21. oktober 2017 på spørgsmål nr. 1174 om ministerens forventning til modtagelse af dispensationsansøgninger til hvilke pesticidmidler/aktivstoffer.

Ministerens svarede den 21. oktober 2017 på spørgsmål nr. 1175, om anvendelse af dispensationer alene afhæng af omfanget af ansøgninger, eller om regeringen havde en strategi for at reducere behovet for dispensationer.

Ministerens besvarede den 21. oktober 2017 på spørgsmål nr. 1176, om ministeren ville fremsende ansøgninger om dispensation. Ministeren svarede, at ansøgningerne behandles af Miljøstyrelsen, og at det er en faglig vurdering, om betingelserne for at give dispensation er opfyldt, jf. afsnit 6 nedenfor.

Ministeren besvarede den 10. november 2017 spørgsmål nr. 106 om dispensation til et forbudt sprøjtemiddel (Spotlight Plus) i kartoffelproduktionen.

Ministeren besvarede den 10. november 2017 spørgsmål nr. 107 om ansøgeren til Spotlight Plus. Dispensationer til Spotlight Plus er omtalt nedenfor i afsnit 6.2.16.

5.2.3 Yderligere undersøgelser

Ud over de to ministersager fra 2010 og 2011 og samrådssagen fra 2017 har vi på Folketingets hjemmeside for perioden 2011-2018 undersøgt yderligere oplysninger fra ministeren til Folketinget om dispensationer til anvendelse og markedsføring af pesticidmidler.

Vi har undersøgt, om der i perioden har været stillet § 20 spørgsmål eller spørgsmål i forbindelse med lovforslag til ministeren om dispensationer til pesticidmidler. Vi har fundet følgende spørgsmål:

Spørgsmål nr. 1024 var en anmodning om fremsendelse af en fortegnelse over samtlige pesticidmidler, som der var dispenseret til med oplysning om begrundelse, herunder økonomisk begrundelse. Ministeren fremlagde den 8. september 2017 en fortegnelse over dispensationer givet i 2017 med summariske oplysninger om økonomisk betydning. Oplysningerne stammer fra ansøgningerne om dispensation og fremgår i et vist omfang også af dispensationerne omtalt i afsnit 6.2.

Spørgsmål nr. 1025 omhandlede fremsendelse af forslag til godkendelse af dispensationer til udvalget, før endelig godkendelse gives. Ministeren svarede den 7. september 2017, at det er en faglig vurdering, om der skal gives dispensation, og at vurderingen bør foretages af Miljøstyrelsen.

Spørgsmål nr. 156 omhandlede dispensationspraksis i andre lande. Ministeren oplyste i sit svar af 12. december 2017 om antallet af dispensationer i 2017 i Sverige (14), Tyskland (43), Finland (10), England (20) og Danmark (17).

Spørgsmål nr. 250 omhandlede forbud mod salg af pesticider, jf. henvendelse af 5. december 2017 fra Roskilde Kommune. Ministeren oplyste med henvisning til spørgsmål nr. 1175, omtalt ovenfor, om praksis for dispensationer.

Spørgsmål nr. 532 omhandlede vurderinger af risici for angreb af rapsjordlopper foretaget i forbindelse med dispensationer til neonicotinoider i 2015, 2016 og 2017. Ministeren svarede den 9. april 2018 på grundlag af oplysninger fra Miljøstyrelsen, at dispensationerne var givet i foråret de pågældende år, og at man på det tidspunkt ikke havde haft kendskab til den konkrete risiko for angreb. Det var ved at blive undersøgt, om det ville være muligt at stille krav om monitoring eller varsling i foråret som betingelse for en dispensation til bejdsning af vinterraps. Der henvises til omtalen af dispensationerne i afsnit 6.2.5 og 6.2.12.

Spørgsmål nr. 534 omhandlede erfaringer fra Sverige som følge af, at man i Sverige ikke havde givet tilladelse til at bejds frø af vinterraps med neonicotinoider. Ministeren svarede den 9. april 2018 på grundlag af oplysninger fra Jordbrugsverket i Sverige, at man ikke havde undersøgt, om forbuddet mod bejdsning med neonicotinoider havde påvirket udbyttet i vinterraps, men der var generelt observeret større forekomster af rapsjordlopper i de senere år efter forbuddet.

Spørgsmål nr. 550 omhandlede kriterierne for vurderingen af neonicotinoider, som er farlige for bier. Ministeren svarede den 17. april 2018 med henvisning til svaret på spørgsmål nr. 1015, at der anvendes samme kriterier som for andre dispensationer.

Spørgsmål nr. 551 efterspurgte oplysninger om andre lande, der gav dispensationer til neonicotinoider. Ministeren svarede den 17. april 2018 på grundlag af oplysninger fra Miljøstyrelsen, at dispensationer til neonicotinoider gives i en række andre EU-lande.

Spørgsmål nr. 552 efterspurgte en vurdering af, om der kan stilles krav om, at anvendelse af neonicotinoider alene kan ske efter dispensation mod detektion af jordlopper. Ministeren svarede den 17. april 2020 med henvisning til svaret på spørgsmål 552, at Miljøstyrelsen var ved at undersøge, om det ville være muligt at stille krav om monitoring/varsling i foråret som betingelse for en dispensation til bejdsning af vinterraps.

Spørgsmål nr. 653 angik muligheden for fortsat at dispensere til tre neonicotinoider til bejdsning af rapsfrø i tilfælde af vedtagelse af Kommissionens forslag¹⁰³ om ændring af godkendelsesbetingelserne for de

¹⁰³ Kommissionen vedtog den 29. maj 2018 gennemførelsesforordning nr. 2018/783, 2018/784 og 2018/785 om ændring af forordning nr. 540/2011 for så vidt angår aktivstofferne imidacloprid, clothianidin og thiamethoxam. Ændringerne indeholdt et forbud mod markedsføring og anvendelse af behandlet frø og resulterende afgrøder i væksthuse.

tre neonikotinoider i gennemførelsesforordning nr. 540/2011. Ministeren svarede den 25. april 2018, at der fortsat kunne gives dispensation, hvis der kunne påvises sikker anvendelse.

Der blev den 23. marts 2018 fremsat forslag nr. B 134 til folketingsbeslutning om indførelse af forbud mod brug af neonikotinoider, og i den forbindelse blev der stillet spørgsmål nr. 1-11 til ministeren om dispensationspraksis vedrørende brug af neonikotinoider ved dyrkning af raps, kartofler og andre afgrøder. Ministerens besvarelse af spørgsmålene den 7. juni 2018 omfatter oplysninger fra Miljøstyrelsen om afslag på dispensation i 2018 og om de faglige vurderinger fra Agroøkologi, Aarhus Universitet, om behov for bekæmpelse. Miljø- og Fødevareudvalget afgav den 5. september 2018 beretning over forslaget.

Spørgsmål nr. 970 omhandlede dispensation til brug af neonikotinoider. Ministeren svarede den 25. september 2018, at Miljøstyrelsen havde oplyst, at der i 2018 ikke var givet dispensation til brug af clothianidin, imidacloprid og thiamethoxam, da det vurderedes, at der ikke var en risiko for pyrethroidresistens i jordlopper.

Spørgsmål nr. 275 af 4. december 2018 opfordrede ministeren til at kommentere en henvendelse fra Randers Kommune om stop for brug af pesticider. Ministeren oplyste om EU-forbud mod udendørs anvendelse af neonikotinoider i hele EU og om tilbagekaldelse af godkendelser. Vedrørende dispensationer til udendørs brug af neonikotinoider henvistes til svaret på spørgsmål 970 fra Miljø- og Fødevareudvalget.

5.3 Vores bemærkninger

5.3.1 Regler om ministeransvar

Vi har ved undersøgelsen lagt til grund, at spørgsmålet om korrekt orientering af Folketinget skal vurderes i forhold til reglerne om ministres ansvar for at give korrekte oplysninger til Folketinget.

I ministeransvarlighedsloven¹⁰⁴ er der fastsat regler om det retlige ansvar for ministres embedsførelse. Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, indeholder en bestemmelse om, at en minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. En minister er ifølge § 3, nr. 3, også ansvarlig for en underordnetes handling i form af urigtige oplysninger, hvis ministeren ikke i rimeligt omfang har ført tilsyn og fastsat instrukser, og det må anses for forsætligt eller groft uagtsomt.

¹⁰⁴ Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed som ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000.

Efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, er det retlige udgangspunkt, at en minister ikke er underlagt pligt til at afgive oplysninger til Folketinget. Vælger ministeren at afgive oplysninger, følger det af bestemmelsen, at oplysningerne skal være rigtige og fyldestgørende. Bestemmelsen indeholder også en positiv oplysningspligt, derved at ministeren ikke under Folketingets behandling af en sag må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspligt efter § 5, stk. 2, er forbundet med usikkerhed, og afgørelsen af, om der er tale om en urigtig eller vildledende oplysning eller fortielse, afhænger af en konkret bedømmelse¹⁰⁵.

Ministerens ansvar for at give korrekte oplysninger til Folketinget er bl.a. relevant i forbindelse med spørgsmål fra Folketingets udvalg, jf. §8, stk. 6, i Folketingets forretningsorden¹⁰⁶, og det er relevant i forbindelse med § 20 spørgsmål fra et medlem af Folketinget.

5.3.2 Bemærkninger til orientering af Folketinget

Som anført i afsnit 5.1, jf. afsnit 4.6, viste Rigsrevisionens undersøgelse, at Miljøstyrelsen ikke i alle tilfælde havde underrettet Kommissionen om dispensationer, og oplysningen herom til Folketinget var ikke korrekt.

Som refereret i afsnit 5.2.2, oplyste ministeren til Folketinget på grundlag af oplysninger fra Miljøstyrelsen, at dispensationer alene var givet, hvor der var sikker anvendelse. Det blev imidlertid under Rigsrevisionens undersøgelse afdækket, at viden om aktivstoffet Captans nedbrydningsprodukter ikke var inddraget i vurderingen af Merpan, og ministeriet var herefter enig i, at der ikke burde være givet dispensation til Merpan. Der er ikke givet dispensation til Merpan med aktivstoffet Captan i 2019.

Vi har derudover gennemgået ministersager, samrådssag og spørgsmål/svar på Folketingets hjemmeside om dispensationer til pesticidmidler. Vi har gennemgået alle svar, og vi har ikke deri fundet ukorrekte oplysninger. Vi har derfor ikke grundlag for at mene, at der i 2011-2018 er sket en ukorrekt orientering af Folketinget om dispensationer ud over det i afsnit 5.1 anførte.

¹⁰⁵ Der henvises til Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1997, navnlig side 359 ff.

¹⁰⁶ Forretningsorden nr. 9444 af 23. maj 2019 for Folketinget.

6. MEDDELELSE AF DISPENSATION

6.1 Rigsrevisionens beretning

Det fremgår af beretningen, afsnit 3, side 30-31, at ministeriet har givet 115 dispensationer til 32 forskellige pesticidmidler i perioden 14. juni 2011 – 31. december 2018. Rigsrevisionens undersøgelse har omfattet 18 ud af de 32 pesticidmidler, og der er i perioden givet 67 dispensationer til disse 18 pesticidmidler. Det fremgår af bilag 1 til beretningen, hvilke 18 pesticidmidler, der er udvalgt, og i hvilke år, der er givet dispensation til de 18 pesticidmidler. Det er tillige vist i tabel 2, side 31, i hvilke år, der er dispenseret til de 18 pesticidmidler. Det fremgår, at Miljøstyrelsen har dispenseret til 14 pesticidmidler i flere år i træk, heraf har 5 pesticidmidler modtaget dispensationer i 6 eller 8 år i træk. 5 pesticidmidler har modtaget dispensationer i et enkelt år.

Det indgår i kommissoriet, at vi skal undersøge, om det er ministeren/departementet eller Miljøstyrelsen, der har truffet afgørelse om dispensationer, og om Miljøstyrelsen i denne forbindelse har handlet på instruktion fra ministeren/departementet.

6.2 Dispensationerne

6.2.1 *Acrobat Plus*

Miljøstyrelsen gav den 6. juni 2017 og den 30. maj 2018 tidsbegrænsede dispensationer til Gartnerirådgivningen A/S til *anvendelse* af Acrobat Plus til bekæmpelse af løgskimmel. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde i begge år forudgående anbefalet dispensation grundet manglende effektive alternativer. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53. Dispensation til *anvendelse* forudsætter, at der også gives dispensation til producenten til markedsføring af pesticidmidlet. Miljøstyrelsen gav den 6. juni 2017 og på ny den 30. maj 2018 tidsbegrænset dispensation til BASF A/S til *markedsføring* af Acrobat Plus.

6.2.2 *Agros Rimsulfuron*

Miljøstyrelsen gav den 20. februar 2015 tidsbegrænset dispensation til SEGES til *anvendelse* af Agros Rimsulfuron til ukrudtsbekæmpelse i kartofler. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående vurderet, at der fortsat var behov for at anvende midler med Rimsulfuron, idet der ikke fandtes godkendte alternativer. Dispensationen blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53. Miljøstyrelsen gav den 3. marts 2015 tidsbegrænset dispensation til Agros ApS til *markedsføring* af Agros Rimsulfuron.

6.2.3 *Asulox*

Miljøstyrelsen gav den 28. januar 2011 tidsbegrænset (90 dage) dispensation til Landbrug og Fødevarer til *anvendelse* af Asulox og Formule 1 til ukrudtsbekæmpelse i spinatfrø. Dispensationen blev givet med hjemmel i pesticiddirektivets artikel 8, stk. 4¹⁰⁷. Det Jordbrugsvidenskabelige Institut, Aarhus Universitet, havde forudgående vurderet, at der fortsat ikke fandtes godkendte alternativer til aktivstoffet Asulam. Det fremgår, at ansøgningen havde været forelagt miljøministeren, som den 20. december 2010 havde bemyndiget Miljøstyrelsen til at meddele dispensation¹⁰⁸. Bemyndigelsen er omtalt ovenfor i afsnit 5.2.1. Det fremgår, at der samtidig blev givet tidsbegrænset tilladelse til *import og salg* til United Phosphorus.

Miljøstyrelsen gav den 29. juni 2011, den 12. december 2011, den 11. februar 2013, den 1. februar 2014, den 23. februar 2015, den 26. januar 2016, den 8. marts 2017 og den 19. februar 2018 tidsbegrænsede dispensationer til Landbrug og Fødevarer til *anvendelse* af Asulox og Formule 1 til ukrudtsbekæmpelse i spinatfrø. Dispensationerne blev givet til foreningen Landbrug & Fødevarer og fra 2017 til foreningen og erhvervet. Der var hvert år indhentet forudgående udtalelse fra Det Nationale Center for Jordbrug og Fødevarer/Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, der vurderede, at der fortsat ikke fandtes godkendte alternativer. Der blev samtidig eller kort tid efter givet tidsbegrænsede dispensationer til *markedsføring* til United Phosphorus Limited/UPL Europe Limited. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.4 *Biscaya*

Miljøstyrelsen gav den 24. maj 2011 tidsbegrænset dispensation til Videncentret for Landbrug til *anvendelse* af Biscaya til bekæmpelse af glimmerbøsser i omsåede rapsmarker. Dispensationen blev givet med hjemmel i bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsens § 65¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Rådets direktiv af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (91/414/EØF) artikel 8, stk. 4, var sålydende: "Uanset artikel 4 kan en medlemsstat for en periode på indtil 120 dage under ganske særlige omstændigheder tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der ikke opfylder betingelserne i artikel 4, med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en uforudsigelig fare, som truer planteproduktionen, og som ikke kan hindres på anden vis. I så tilfælde giver den pågældende medlemsstat straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse herom. Det besluttet straks efter fremgangsmåden i artikel 19, om og i så fald på hvilke betingelser de af medlemsstaterne truffene foranstaltninger kan videreføres i en nærmere fastsat periode, gentages eller ophæves."

¹⁰⁸ Der henvises til kemikalielovens § 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 878 af 26. juni 2010. Det fremgik af § 6, at ministeren kunne bestemme, at nærmere angivne kemiske stoffer og produkter delvist skulle være undtaget fra lovens bestemmelser, ligesom ministeren i særlige tilfælde kunne tillade, at loven blev fraveget.

¹⁰⁹ Bekendtgørelse nr. 242 af 18. marts 2011 om bekæmpelsesmidler.

Miljøstyrelsen gav den 29. juni 2011 tidsbegrænset dispensation til Grøn Plantebeskyttelse ApS til *anvendelse* af Biscaya til bekæmpelse af bladhvæpse i solbær på Edelgave Gods. Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet (DJF), havde forudgående vurderet, at Biscaya er et effektivt middel til formålet. Der fandtes et alternativt middel, men det var langt mindre effektivt. Dispensationen blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Miljøstyrelsen gav den 12. juni 2012 tidsbegrænset dispensation til Thomas Beck til *anvendelse* af Biscaya til bekæmpelse af viklerlarver i solbær på Thomas Becks plantage. Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) havde forudgående vurderet, at der ikke fandtes alternativer i Danmark. Dispensationen blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.5 *Cruiser RAPS*

Miljøstyrelsen gav den 15. april 2015¹¹⁰ tidsbegrænset dispensation (1. maj - 31. august 2015) til SEGES og erhvervet til *anvendelse* af Cruiser Raps til bejdsning af vinterraps mod rapsjordlopper samt til såning af bejdsede rapsfrø. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående vurderet, at der ikke var godkendte alternativer til bejdsning af rapsfrø mod rapsjordlopper, men sprøjtning med pyrethroider om efteråret var et godkendt alternativ. Miljøstyrelsen vurderede, at det var nødvendigt at dispensere til bejdsning af vinterraps med Cruiser Raps, og at den samlede belastning ville være mindre ved bejdsning end ved sprøjtning med pyrethroider. Miljøstyrelsen gav samtidig den 15. april 2015 tidsbegrænset dispensation til Syngenta Nordics A/S til *markedsføring* af Cruiser Raps til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Miljøstyrelsen gav den 12. april 2016 og den 19. maj 2017 tidsbegrænsede dispensationer til Syngenta Nordics A/S til *markedsføring* af Cruiser Raps til bejdsning af vinterraps mod rapsjordlopper. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående i begge år vurderet som anført i afsnittet ovenfor, og Miljøstyrelsen vurderede ligeledes som anført ovenfor, at det var nødvendigt at dispensere. Dispensationen blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53. Det fremgår af dispensationerne, at Miljøstyrelsen samtidig gav SEGES og erhvervet tidsbegrænset dispensation til *anvendelse* af Cruiser Raps til formålet.

6.2.6 *Datrua*

Miljøstyrelsen gav den 14. maj 2013 Videncentret for Landbrug og erhvervet tidsbegrænset dispensation til *anvendelse* af Datrua til bekæmpelse af kamille i persille og kørvel til frøproduktion. Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) havde forudgående vurderet, at der ikke fandtes godkendte midler til

¹¹⁰ Perioden for dispensationen blev i afgørelse af 28. august 2015 ændret til 1. juni – 15. september 2015.

anvendelse mod kamille i persille og kørvel til frøproduktion. Miljøstyrelsen gav samtidig den 14. maj 2013 United Phosphorus Ltd. tidsbegrænset dispensation til *markedsføring* af Datrua til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.7 Deter FS 250

Miljøstyrelsen gav den 24. juli 2015 tidsbegrænset dispensation til SEGES og erhvervet til *anvendelse* af Deter til bejdsning af vinterhvede og vinterbyg mod bladlus. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forinden vurderet, at der ikke var godkendte alternativer til bejdsning af vinterhvede og vinterbyg, men sprøjtning med pyrethroider eller med midler med flonicamid var godkendte alternativer om efteråret. Endvidere var der godkendte midler med pirimicarb til bekæmpelse af bladlus om foråret¹¹¹. Miljøstyrelsen vurderede, at det for at mindske risikoen for resistensudvikling var nødvendigt at dispensere til anvendelse af Deter til bejdsning af vinterhvede og vinterbyg samt tilladelse til såning i risikoområder. Miljøstyrelsen vurderede, at den samlede belastning ville være mindre ved dispensation end ved sprøjtning med pyrethroider. Miljøstyrelsen gav samtidig den 24. juli 2015 Bayer A/S tidsbegrænset dispensation til markedsføring af Deter til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.8 Formule 1

Miljøstyrelsen gav den 28. januar 2011, den 29. juni 2011, den 12. december 2011 og den 11. februar 2013 tidsbegrænsede dispensationer til Landbrug & Fødevarer til anvendelse af Formule 1 til ukrudtsbekæmpelse i spinat til frøavl. Dispensationerne er beskrevet ovenfor i afsnit 6.2.3. Miljøstyrelsen gav den 14. februar 2013 tidsbegrænset dispensation til AgriChamp BV til markedsføring af Formule 1.

6.2.9 Gozai

Miljøstyrelsen gav den 18. juli 2018 tidsbegrænset dispensation til SEGES og erhvervet til anvendelse af Gozai til nedvisning af læggekartofler. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående vurderet, at der ikke fandtes alternative godkendte herbicider i Danmark til nedvisning eller mekaniske metoder, som på tilfredsstillende måde kunne nedvisne læggekartofler. Miljøstyrelsen gav samme dag tidsbegrænset dispensation til Nordisk Alkali til markedsføring af Gozai til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

¹¹¹ AGRO anførte i udtalelsen af 13. juli 2015 tillige: ”Da aktivstoffet i Deter har en anden virkningsmekanisme end de til sprøjtning godkendte midler mod bladlus, må det konkluderes, at bejdsningen vil give en mulighed for effektiv bekæmpelse af bladlus om efteråret og dermed minimere risikoen for angreb af havrerødsot, uden at dette medfører øget risiko for at bladlus udvikler resistens mod de få aktivstoffer, der er godkendt til bekæmpelse af bladlus i korn ved sprøjtning.”

6.2.10 Kerb 400 SC

Miljøstyrelsen gav den 6. juli 2012 tidsbegrænset dispensation til Landbrug & Fødevarer¹¹² til anvendelse af Kerb 400 SC til bekæmpelse af ukrudt i raps. Det Nationale Center for Fødevarer og Jordbrug, Aarhus Universitet, havde forudgående i 2012 vurderet, at der fortsat ikke fandtes godkendte alternativer til Kerb 400 SC. Dispensationen blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Miljøstyrelsen gav den 18. juli 2013, den 25. juli 2014, den 22. juni 2015, den 2. august 2016 og den 21. august 2017 tidsbegrænsede dispensationer til Videncentret for Landbrug/SEGES P/S til anvendelse af Kerb 400 SC til bekæmpelse af ukrudt i raps. Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug/Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående i hvert år vurderet, at der fortsat ikke fandtes godkendte alternativer til Kerb 400 SC på arealer, hvor der er konstateret resistens mod ukrudtsmidler med en anden virkningsmekanisme end Kerb. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.11 Merpan 80 WG

Miljøstyrelsen gav den 13. april 2011 tidsbegrænset dispensation til Grøn Plantebeskyttelse ApS til Merpan 80 WG mod frugttrækræft i æble- og pæretræer. Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet, havde forudgående i 2010 vurderet, at der fortsat ikke fandtes godkendte alternativer til Merpan. Det fremgår, at ansøgningen havde været forelagt for miljøministeren, der den 20. december 2010 havde bemyndiget Miljøstyrelsen til at meddele dispensation¹¹³. Bemyndigelsen er omtalt ovenfor i afsnit 5.2.1. Det fremgår, at der samtidig blev givet tidsbegrænset tilladelse til import og salg til Nordisk Akali.

Miljøstyrelsen gav den 29. juni 2011, den 20. april 2012 og den 3. april 2013 tidsbegrænsede dispensationer til Grøn Plantebeskyttelse ApS til Merpan 80 WG mod frugttrækræft i æble- og pæretræer. Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) havde forudgående i hvert år vurderet, at der fortsat ikke fandtes godkendte alternativer til Merpan 80 WG. Der blev samtidig eller få dage efter givet tidsbegrænset dispensation til import og salg til Nordisk Akali. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

¹¹² Det fremgår af dispensationen og de efterfølgende dispensationer, at Landbrug & Fødevarer og siden Videncentret for Landbrug skal sikre, at landmændene får besked om dispensationen.

¹¹³ Der henvises til kemikalielovens § 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 878 af 26. juni 2010. Det fremgik af § 6, at ministeren kunne bestemme, at nærmere angivne kemiske stoffer og produkter delvist skulle være undtaget fra lovens bestemmelser, ligesom ministeren i særlige tilfælde kunne tillade, at loven blev fraveget.

Miljøstyrelsen gav den 25. marts 2014 tidsbegrænset dispensation til Nordisk Alkali til markedsføring til bekæmpelse af frugttrækræft i æble- og pæretræer. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående i 2014 vurderet, at der ikke var alternative metoder til behandling af frugttrækræft. Dispensationen blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53. Det fremgår af dispensationen, at Miljøstyrelsen samtidig gav Grøn Plantebeskyttelse ApS og erhvervet tidsbegrænset dispensation til anvendelse af Merpan til formålet.

Miljøstyrelsen gav den 5. marts 2015 og den 14. marts 2016 tidsbegrænsede dispensationer til Grøn Plantebeskyttelse ApS og erhvervet til anvendelse af Merpan 80 WG til bekæmpelse af frugttrækræft i æble- og pæretræer. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående i 2015 og i 2016 vurderet, at der ikke kendtes alternative metoder til behandling af frugttrækræft. Miljøstyrelsen gav samme dag i begge år tidsbegrænsede dispensationer til Nordisk Alkali til markedsføring til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Miljøstyrelsen gav den 25. marts 2017 tidsbegrænset dispensation til Nordisk Alkali til markedsføring af Merpan 80 WG til bekæmpelse af frugttrækræft i æble- og pæretræer. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående i 2017 vurderet, at der ikke var alternative metoder til behandling af frugttrækræft. Dispensationen blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53. Det fremgår af dispensationen, at Miljøstyrelsen samtidig gav Gartnerirådgivningen og erhvervet tidsbegrænset dispensation til anvendelse af Merpan til formålet.

Miljøstyrelsen gav den 4. maj 2018 tidsbegrænset dispensation til Gartnerirådgivningen A/S og erhvervet til anvendelse af Merpan 80 WG til bekæmpelse af frugttrækræft i æble og pæretræer. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående i 2018 vurderet, at der ikke var alternative metoder til behandling af frugttrækræft. Miljøstyrelsen gav samme dag tidsbegrænset dispensation til Nordisk Alkali til markedsføring til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Miljøstyrelsen gav den 5. juli 2013, den 6. marts 2014, den 3. marts 2015 og den 14. marts 2016 tidsbegrænsede dispensationer til Grøn Plantebeskyttelse ApS og erhvervet til Merpan 80 WG til anvendelse mod ædelgrankræft i ædelgrankulturer. Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA)/Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående i hvert år vurderet, at der ikke kendtes alternative metoder til behandling af ædelgrankræft. Miljøstyrelsen gav hvert år samme dag som dispensationerne til anvendelse eller få dage derefter tidsbegrænsede dispensationer til Nordisk Alkali til markedsføring til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Miljøstyrelsen gav den 16. marts 2017 tidsbegrænset dispensation til Gartnerirådgivningen A/S og erhvervet til anvendelse af Merpan 80 WG mod ædelgrankræft i ædelgrankulturer. Institut for Agroøkologi,

Aarhus Universitet, havde forudgående i 2017 vurderet, at der ikke kendtes alternative metoder til behandling af ædelgrankræft. Miljøstyrelsen gav samme dag tidsbegrænset dispensation til Nordisk Alkali til markedsføring til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Dispensation til Merpan er yderligere omtalt i afsnit 4.2 og 4.3.

6.2.12 Modesto 480 FS

Miljøstyrelsen gav den 17. april 2015¹¹⁴, den 15. april 2016 og den 18. maj 2017 midlertidige dispensationer til SEGES og erhvervet til anvendelse af Modesto 480 FS til bejdsning af vinterraps mod rapsjordlopper samt såning af rapsfrø. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde hvert år forudgående vurderet, at der ikke var godkendte alternativer til bejdsning af rapsfrø mod rapsjordlopper, men sprøjtning med pyrethroider om efteråret var et godkendt alternativ. Miljøstyrelsen vurderede, at det var nødvendigt at give dispensation for at mindske risikoen for resistensudvikling, og at den samlede belastning ville være mindre ved bejdsning end ved sprøjtning med pyrethroider. Miljøstyrelsen gav hvert år samme dag som dispensationerne til anvendelse tidsbegrænsede dispensationer til markedsføring til Bayer A/S til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.13 Opera

Miljøstyrelsen gav den 12. august 2011, den 29. juni 2012 og den 3. juni 2013 midlertidige dispensationer¹¹⁵ til Videncentret for Landbrug (og i 2013 tillige erhvervet) til anvendelse af Opera mod svampesygdomme i majs. Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) vurderede forud for dispensationen i 2013¹¹⁶, at der ikke fandtes alternative midler til bekæmpelse af sygdomme i majs. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.14 Pomoxon Extra

Miljøstyrelsen gav den 5. maj 2017 og den 5. april 2018 tidsbegrænsede dispensationer til GartneriRådgivningen A/S og erhvervet til anvendelse af Pomoxon Extra som vækstreguleringsmiddel i æbler og pærer. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående i 2017 vurderet, at der ikke var

¹¹⁴ Miljøstyrelsen ændrede i afgørelse af 28. august 2015 perioden for dispensationen fra 1. maj – 31. august 2015 til 1. juni – 15. september 2015.

¹¹⁵ Vi har ikke fundet dispensationer til producenten eller omtale af dispensationer til markedsføring. Det fremgår dog, at der er sendt kopi til BASF A/S.

¹¹⁶ Men ikke i 2011 og 2012.

godkendte markedsførte alternativer til udtynding og mod frugtfald i æble- og pæretræer, og i 2018 vurderet, at de godkendte alternativer havde sådanne begrænsninger, at der kunne gives dispensation til anvendelse af Pomoxon Extra. For begge dispensationer gav Miljøstyrelsen samtidigt Nufarm Deutschland GmbH dispensation til markedsføring af Pomoxon Extra til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Miljøstyrelsen gav den 5. maj 2017 tidsbegrænset dispensation til GartneriRådgivningen A/S og erhvervet til anvendelse af Pomoxon Extra som vækstreguleringsmiddel i nåletræer. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående udtalt, at der fandtes et godkendt markedsført alternativ, men det godkendte middel gav misfarvning og misdannelser, og AGRO anbefalede derfor, at der blev givet dispensation til Pomoxon Extra. Samtidig gav Miljøstyrelsen Nufarm Deutschland GmbH dispensation til markedsføring af Pomoxon Extra til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

Miljøstyrelsen gav den 1. maj 2018 tidsbegrænset dispensation til Danske Juletræer og erhvervet til anvendelse af Pomoxon Extra som vækstreguleringsmiddel i nåletræer i 2018. Institut for Agroøkologi havde forudgående vurderet, at der fandtes to godkendte alternativer, der begge indeholdt ethephon. Det ene produkt havde vist sig at give skader. Agro anbefalede derfor den ansøgte dispensation. Samtidig gav Miljøstyrelsen Nufarm Deutschland GmbH dispensation til markedsføring af Pomoxon Extra til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.15 *Select 240 EC*

Miljøstyrelsen gav den 16. april 2016 midlertidig dispensation til Grøn Plantebeskyttelse ApS samt den 17. februar 2017 og den 22. marts 2018 midlertidige dispensationer til Gartnerirådgivningen A/S til ukrudtsbekæmpelse af enårig rapgræs i jordbær, løg, gulerod, pastinak, persillerod, knoldselleri, rødbede, havefrøkulturer og planteskolekulturer. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, havde forudgående hvert år vurderet, at der ikke var godkendte alternativer til ukrudtsbekæmpelse af enårig rapgræs i jordbær, løg, gulerod, pastinak, persillerod, knoldselleri, rødbede, havefrøkulturer og planteskolekulturer. Miljøstyrelsen gav hvert år samme dato som dispensationerne til anvendelse dispensation til markedsføring til Nordisk Alkali AB til samme formål. Dispensationerne blev givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.16 *Spotlight Plus*

Miljøstyrelsen gav den 29. juni 2011, den 15. juni 2012, den 1. juli 2013, den 6. juni 2014, den 10. april 2015 og den 20. maj 2016 midlertidige dispensationer til Videncentret for Landbrug/SEGES PS¹¹⁷ til anvendelse af Spotlight Plus til nedvisning af læggekartofler. Det Nationale Center for Fødevarer og Landbrug/Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, vurderede forudgående hvert år, at der ikke var godkendte alternativer til Spotlight Plus. Miljøstyrelsen gav hvert år samme dag som dispensationerne til anvendelse eller få dage derefter dispensation til markedsføring til Nordisk Alkali til samme formål. Dispensationerne blevet givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.17 *Talius*

Miljøstyrelsen gav den 13. marts 2017 midlertidig dispensation til SEGES P/S og erhvervet til anvendelse af Talius til bekæmpelse af svampesygdomme i hvede, rug og triticale. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, vurderede forudgående, at der fandtes visse alternativer til de ansøgte anvendelser, men disse var ikke effektive eller ville skabe resistensproblemer. Miljøstyrelsen gav den 13. marts 2017 midlertidig dispensation til markedsføring til DuPont Danmark ApS til samme formål. Dispensationerne blevet givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.2.18 *Titus WSB*

Miljøstyrelsen gav den 22. februar 2013, den 23. januar 2014, den 20. februar 2015, den 23. februar 2016, den 10. marts 2017 og den 28. februar 2018 midlertidige dispensationer til Landbrug & Fødevarer/Videncentret for Landbrug/SEGES P/S til anvendelse af Titus WSB til ukrudtsbekæmpelse i kartofler. Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug/Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, vurderede hvert år forudgående, at der fortsat var behov for at anvende Titus WSB, idet der ikke fandtes godkendte alternativer. Miljøstyrelsen gav hvert år samtidig midlertidig dispensation til markedsføring til DuPont Danmark ApS til samme formål. Dispensationerne blevet givet med hjemmel i pesticidforordningens artikel 53.

6.3 Bemærkninger

Vi har gennemgået alle dispensationer til de 18 pesticidmidler, som Rigsrevisionens beretning omfatter. Som det fremgår af afsnit 6.2, har vi konstateret, at alle dispensationerne til anvendelse og til markedsføring er givet af Miljøstyrelsen.

¹¹⁷ Det fremgår af dispensationerne, at det påhviler Videncentret/SEGES at sikre, at erhvervet får besked om dispensationen og vilkårene for denne.

Alle dispensationer givet efter ikrafttrædelsen af pesticidforordningen den 14. juni 2011 er givet med hjemmel i pesticidforordningen. Det er i overensstemmelse med reglerne i bekæmpelsesmiddelbekendtgørelserne, der i hele perioden fra 2011 har fastsat, at Miljøstyrelsen varetager de opgaver, som efter bekæmpelsesmiddelforordningen er tillagt de nationale kompetente myndigheder¹¹⁸.

Alle dispensationer til anvendelse og markedsføring er givet efter ansøgning fra repræsentanter for landmænd (Landbrug & Fødevarer, Videncentret for Landbrug, SEGES P/S), rådgivere for landmænd (Grøn Plantebeskyttelse ApS og Gartnerirådgivningen A/S) eller fra enkelte større landbrugere. Næsten alle dispensationer er givet efter udtalelse fra Aarhus Universitet om nødvendigheden af de pågældende pesticider.

Det fremgår ikke af dispensationerne givet efter ikrafttrædelsen af pesticidforordningen, at der er indhentet udtalelse fra ministeren eller departementet, eller at Miljøstyrelsen i denne forbindelse har handlet på instruktion fra ministeren/departementet.

Det fremgår af dispensationerne givet i første halvdel af 2011 med hjemmel i pesticiddirektivet, at ansøgningen havde været forelagt for miljøministeren, der bemyndigede Miljøstyrelsen til at meddele dispensation. Det var i overensstemmelse med de dagældende regler i kemikalieloven, jf. afsnit 6.2.3, 6.2.4 og 6.2.11.

Det fremgår af en række af dispensationerne, at de blev sendt i kopi til Kemikalieinspektionen, Aarhus Universitet, NaturErhvervstyrelsen¹¹⁹, Videncentret for Landbrug/SEGES P/S, Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen, SKAT og producenten. Det fremgår ikke af nogen af dispensationerne, at de er sendt i kopi til ministeren eller departementet.

Vi har undersøgt mails, som dispensationerne har været fremsendt med. Der findes i det modtagne materiale sådanne mails svarende til ca. ¼ af dispensationerne. Disse mails er sendt til adressaten for dispensationen (ansøgeren og producenten) og til kopimodtagere (Kemikalieinspektionen, NaturErhvervstyrelsen osv.). I nogle tilfælde er dispensationer tillige sendt cc til medarbejdere i Miljøstyrelsen og i enkelte tilfælde til Arbejdstilsynet og til DTU. Ansøgningerne er sendt fra ansøgerne til Miljøstyrelsen. Vi har ikke fundet mails, som er sendt fra ansøger til ministeren eller departementet.

¹¹⁸ § 4 i bekendtgørelse nr. 702 af 24. juni 2011, § 6 i bekendtgørelse nr. 1088 af 6. september 2013, § 6 i bekendtgørelse nr. 1528 af 16. december 2013, § 6 i bekendtgørelse nr. 151 af 18. februar 2014, § 6 i bekendtgørelse nr. 1232 af 5. november 2015, § 6 i bekendtgørelse nr. 1290 af 24. november 2015, § 6 i bekendtgørelse nr. 1750 af 14. december 2015, § 6 i bekendtgørelse nr. 595 af 1. juni 2016, § 6 i bekendtgørelse nr. 907 af 24. juni 2016, § 6 i bekendtgørelse nr. 1574 af 12. december 2016, § 6 i bekendtgørelse nr. 883 af 28. juni 2017, § 6 i bekendtgørelse nr. 965 af 13. juli 2017, § 6 i bekendtgørelse nr. 1647 af 17. december 2017, § 6 i bekendtgørelse nr. 815 af 18. juni 2018.

¹¹⁹ I dag Landbrugsstyrelsen.

Vi har ikke noget grundlag for at mene, at Miljøstyrelsen har handlet på instruktion fra ministeren/departementet.