

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

Grøn Velfærd
J.nr. 2020-5899
Ref. INMWE/LERAS
Den 5. januar 2021

Dansk resumé af rapport vedr. internationalt gennemsyn af sprøjtemiddelområdet

På baggrund af Rigsrevisions beretning om sikring af grundvandet mod pesticider fra december 2019, er der blevet gennemført et internationalt gennemsyn og vurdering af den danske overvågning af pesticider i grundvandet, risikovurdering af udvaskning af pesticider i forbindelse med Miljøstyrelsens godkendelsessystem for sprøjtemidler og dispensationer hertil, samt udtagningskriterier til den risikobaserede pesticidkontrol.

De tre eksperter der har gennemført det internationale gennemsyn er:

- Wolfram König, UBA i Tyskland (Umweltsbundesamt – the German Environment Agency),
- Colin Brown, professor i miljøvidenskab ved University of York i Storbritannien
- Anton Poot, Ctgb i Nederlandene (College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden – the Dutch Board for the Authorisation of Plant Protection Products and Biocides).

Eksperterne har gennemgået de tre ovennævnte områder, og herunder sammenlignet Danmark med andre EU-medlemslande i det omfang eksperterne har haft kendskab til situationen i deres land og gennem konsultation med nationale eksperter i Tyskland, Nederlandene og Storbritannien. I nærværende danske resumé, udarbejdet af Miljøministeriets departement, præsenteres eksperternes hovedkonklusioner og anbefalinger til forbedringer af systemerne.

Overvågning af pesticider i grundvand

Eksperterne konkluderer, at den overordnede tilgang i Danmark til overvågning af pesticider og deres nedbrydningsprodukter i grundvand er god. Implementeringen af overvågningsprogrammer i Danmark kan sammenlignes med overvågningsprogrammer i andre EU-medlemsstater, mens varslingsystemet for udvaskning af pesticider (VAP) er unikt for Danmark.

Eksperterne bemærker, at særlige styrker ved den danske tilgang inkluderer:

- En stærk forbindelse mellem interessenter.
- Forbindelsen mellem overvågningsprogrammet og godkendelsesprocessen for sprøjtemidler med proaktiv strøm af information i begge retninger.
- Den tætte sammenkobling mellem VAP og GRUMO¹.
- Den samlede tilgang operationel på nationalt plan.

¹ Den Nationale Grundvandsovervågning, som er en del af Miljøstyrelsens Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur (NOVANA)

Ekspertene modtog under deres arbejde et resumé af grundvandsovervågning i Danmark for 1989-2017, hvortil eksperterne bemærkede, at fortolkningen af resultaterne understøttes af et godt detaljeringsniveau i beskrivelsen af ændringer i overvågningsprogrammet over tid samt god dokumentation for rettidig og effektiv undersøgelse af forureningskilden til specifikke påvisninger inden for grundvandsovervågningsprogrammet. Ekspertene bemærker, at arbejdet med at udvikle transparente kriterier for udvælgelse af stoffer til screening er i gang. Dette vurderes særligt vigtigt i forhold til prioritering af de stoffer, der ikke allerede har en analysemetode i drift.

I forhold til brug af sumkriteriet² i godkendelsesordningen bemærker eksperterne, at det ikke er alle lande, der anvender beregning af summen af aktivstoffer og alle nedbrydningsprodukter i deres risikovurderinger inden godkendelse af sprøjtemidler. De øvrige medlemslande medtager udelukkende nedbrydningsprodukter, der er vurderet som relevante jf. EU's kriterier, mens man i Danmark har en skærpet praksis og medregner alle nedbrydningsprodukter. Det er den gængse erfaring, at sumkriteriet ikke overskrides, hvis ikke mindst ét af stofferne overskrider kravværdien på 0,1 mikrogram/liter. I Danmark er den vigtigste forskel, at man indregner flere nedbrydningsprodukter end andre lande pga. forskelle i definitionen af relevans. På den baggrund vurderer eksperterne, at der på sigt kan forekomme tilfælde i Danmark, hvor sumkriteriet vil overskrides, på trods af at der ikke sker en overskridelse af kravværdien for de enkelte stoffer.

Hvad angår brug af sumkriteriet i afrapportering i forhold til Vandrammedirektivet, bemærker eksperterne, at sumkriteriet fremadrettet vil blive inkluderet i den danske rapportering af pesticidovervågningsdata, iht. kravene om kemisk status i Vandrammedirektivet, som det ligeledes er tilfældet i Tyskland, Nederlandene og Storbritannien. Igen bemærker eksperterne, at den vigtigste forskel for Danmark er inddragelsen af flere nedbrydningsprodukter end andre lande, samt at det stigende antal stoffer, der overvåges for, kan føre til øget risiko for overskridelse af sumkriteriet.

Ekspertene anbefaler:

- Udvikling af overvågningssystem til kemiske stoffer: Miljøagenturet i England har arbejdet i de sidste to år med at udvikle et system til at informere om overvågning og opfølgning af nye stoffer PEWS (Prioritization and Early Warning System). PEWS er designet til systematisk at spore og vurdere nye kemiske problemer og knytte dette til prioritering for tilføjelse af stoffer til overvågningsprogrammer. Det anbefales, at der i Danmark overvejes at udvikle en sådan systematisk tilgang til prioritering af stoffer til overvågningsprogrammer.
- Miljøstyrelsen bør overveje at blive medlem af "The NORMAN network"³: Der kan være betydelige fordele ved at dele information på tværs af ansvarlige myndigheder i de forskellige medlemsstater. Flere miljøagenturer fra og uden for Europa er medlemmer af NORMAN-netværket om nye stoffer, der understøtter udveksling og udvikling af data og analytiske teknikker for nye stoffer; medlemskab af netværket kan være noget at overveje for Miljøstyrelsen.
- Udarbejdelse af en prioriteringsliste for nedbrydningsprodukter: En anbefalingsliste til overvågning af nedbrydningsprodukter vedligeholdt af den tyske UBA er udviklet i denne sammenhæng. Listen prioriterer risikoen for udvaskning til grundvand for relevante og ikke-relevante nedbrydningsprodukter baseret på information om sprøjtemiddelanvendelser og fra standard risikovurderinger. Udviklingen af sammenlignelige metoder baseret på national information og risikovurderinger i Danmark kunne give nyttige input til den danske proces fremover til valg af forbindelser til overvågning fra den omfattende udbudsliste.
- Specielle screeningsprogrammer baseret på viden om anvendelse af sprøjtemidler: I øjeblikket er der et fireårigt program i Danmark med en meget omfattende screeningkampagne. Hvis en sådan

² 0,5 mikrogram/liter for summen af pesticider og deres nedbrydningsprodukter.

³ <http://www.normandata.eu/?q=Home>

storskala screening af grundvandsindtag ikke er mulig i de kommende år, kunne særlige sprøjtemiddelovervågningsprogrammer være en mulighed for Danmark.

- Øget koordinering med nabolande: En stærk koordinering med overvågningsaktiviteter i nabolandene kan være nyttigt, både for at gøre nytte af enhver viden, hvor anvendelse af sprøjtemidler og miljømæssige forhold er ens, og for at få viden om evt. problemer forbundet med sprøjtemidler, der kunne bruges ulovligt i Danmark efter import fra nabolande.
- Reaktion på overskridelse af sumkriteriet: I tilfælde, hvor sumkriteriet overskrides i overvågningsprogrammet, bør potentielle problemer markeres for nedbrydningsprodukter, der bidrager til overskridelsen, og som stammer fra den nuværende anvendelse af sprøjtemidler.
- Fastsættelse af fremtidigt beskyttelsesmål for grundvand: Notatet om opfølgning på det internationale gennemsyn fra 2015 indikerer, at Danmark vil afvente færdiggørelsen af EU-drøftelser om beskyttelsesmål inden yderligere overvejelse af dets nationale grundvandsbeskyttelsesmål. Det internationale gennemsyn bemærker imidlertid, at dette sandsynligvis vil være en langsigtet proces, og det kan være et udviklingspunkt, at videreudvikle en mere detaljeret tilgang til acceptable og uacceptable fund af sprøjtemidler inden for målrettede overvågningsdata.

Risikovurderinger og godkendelsessystemet herunder grundvandsbeskyttelse ved dispensationer til anvendelse af sprøjtemidler

Ekspertene konkluderer, at det er en styrke i det danske godkendelsessystem, at det er de samme eksperter, der laver risikovurderingerne for godkendelse af sprøjtemidler og vurderinger af ansøgninger om dispensationer. Ekspertene vurderer, at dette danner grundlag for, at alt relevant viden inddrages i processen. Vurderingen af ansøgninger om dispensationer, anses for at give et lignende beskyttelsesniveau for grundvandet som vurderingen af en ansøgning om regelmæssig godkendelse.

Ekspertene bemærker ligeledes, at det er positivt, at Miljøstyrelsen forud for anvendelse af data fra VAP konsulterer GEUS. Ekspertene bemærker, at der ikke findes en detaljeret vejledning, der kan bruges til fortolkning af monitoringsdata, derfor er det nødvendigt med en case-by-case vurdering, som kræver ekspertviden.

Ekspertene mener at vurderingsprincipperne for dispensationer er veldefineret i Miljøstyrelsens interne vejledning for dispensationer fra august 2020. Heri anvendes et "weight of evidence approach", hvilket betyder, at øvrige tilgængelige data anvendes, hvis en dispensationsansøgning ikke har samme dokumentation som en normal ansøgning –for eksempel hvis eksponeringsberegninger for specifikke afgrøder, doseringer og tidspunkt for behandling ikke er tilgængelige, men hvor der kan ekstrapoleres fra beregninger for lignende anvendelser. Ekspertene er enige i, at fremgangsmåden med "weight of evidence" ift. vurderinger af risikoen for udvaskning for dispensationsansøgninger er i tråd med den praksis, man også bruger ifbm. ordinære godkendelser, hvorfor eksperterne finder, at metoden er ok.

Ekspertene bemærker, at den danske praksis i forhold til dispensationer adskiller sig fra øvrige EU-medlemslandes praksis, idet der er et skærpet dansk krav om sikker anvendelse for mennesker og miljø. I andre medlemslande ses i risikovurderingen udelukkende på forbrugersikkerheden og, her kan eventuelle øvrige risici afvejes mod andre interesser.

Ekspertene anbefaler:

- Information fra varslingsystemet (VAP) indsamles til fulde og inddrages rettidigt ifm. beslutninger vedrørende dispensationer.

- Brug af andre monitoringsdata: De danske vurderingsrammer giver kun begrænset vejledning om, hvordan monitoringsdata fra andre kilder kan anvendes i risikovurderingen. Eksperterne bemærker, at brug af andre overvågningsdata end VAP til grundvandsrisikovurderinger kan være meget udfordrende, fordi repræsentativiteten og beskyttelsesniveauet af disse data for danske forhold skal vurderes nøje. Eksperterne anbefaler, at de samme kriterier som for VAP-evalueringer anvendes til vurdering af andre monitoringsdata, hvor disse data bruges til at understøtte beslutninger om godkendelser til visse sprøjtemiddelanvendelser.
- Offentliggørelse af vejledning for dispensationsansøgninger: Eksperterne vurderer, at det ville fremme gennemsigtigheden, hvis Miljøstyrelsens interne vejledningsdokument, der præciserer principperne for vurdering af dispensationer, blev gjort offentligt tilgængeligt.
- Miljøstyrelsen skal selv generere manglende modelleringer eller anmode ansøger om at levere dem: Det anbefales, at det overvejes, om Miljøstyrelsen selv kunne generere grundvandsmodelleringer internt i situationer, hvor der er en dispensationsansøgning, og hvor der ikke er en dansk modellering, eller hvor det er u hensigtsmæssigt at anvende "risk-envelope-metoden" til at ekstrapolere eksisterende modellering (dvs. hvor den anvendte anvendelse er for forskellig og/eller potentielt mere sårbar end den anvendte anvendelse i eksisterende modellering).
- Anvendelse af SJI-data til afrapportering af brug af dispensationer: Det opfordres kraftigt til fortsat, at benytte SJI-indberetningerne til opfølgning på det generelle forbrug af sprøjtemidler i Danmark. Det kunne være nyttigt at udarbejde en særskilt rapport om dispensationer, der kan udstedes årligt; dette kunne på bedriftsniveau trække på information i SJI-databasen til f.eks. at vurdere, hvordan det samlede areal, hvor produktet er tilladt ved dispensation er anvendt sammenlignet med det, der var forventet i ansøgningen.
- Årlig rapportering af alle dispensationer, samt løbende evaluering af ændringer: Det anbefales, at den eksisterende rapportering om dispensationer genbesøges med mellemrum for at kontrollere, om der er tendenser i antallet af dispensationer (både ansøgninger og godkendelser), samt fastslå årsagerne til evt. ændringer og indlede passende opfølgning.

Den risikobaserede pesticidkontrol

Eksperterne konkluderer, at de danske procedurer for udvælgelse af virksomheder, der skal medtages i kontrolbesøg, er passende. De danske procedurer er vurderet som omfattende og består af klart definerede tekniske kriterier danner grundlaget for en gennemsigtig og reproducerbar udvælgelsesproces.

Eksperterne vurderer, at den danske brug af data fra landmændenes indrapportering af pesticidbrug via sprøjtejournal indberetningen (SJI-databasen) er et godt grundlag for udvælgelse af landbrugsvirksomheder til kontrol, da man på den måde kan kontrollere anvendelsen af specifikke sprøjtemidler.

Eksperterne anbefaler:

- Kontekstinformation inkluderes når resultaterne af den risikobaserede kontrol afrapporteres: Afrapporteringen kan med fordel tydeligt vise de forskellige resultater for hhv. den risikobaserede kontrol og krydsoverensstemmelseskontrol, så resultaterne kan tolkes korrekt. Fx kan den risikobaserede kontrol, der udføres sammen med krydsoverensstemmelseskontrol, rapporteres særskilt i rapporten, da dette kan give et årligt øjebliksbillede, der er repræsentativt for den generelle situation i det danske landbrug.
- Øget samarbejde med nabolande ift. internethandel: Der har været stigende salgsmængder af sprøjtemidler via internettet de sidste par år, og disse kan være vanskelige at kontrollere. Kontrol af onlinehandel med sprøjtemidler blev ikke nævnt eksplicit i kommissoriet til det internationale

gennemsyn; eksperterne bemærker dog, at dette kan være et emne til udveksling af information og viden med nabolandene og for den fremtidige udvikling i det danske kontrolsystem.

- Yderligere fokus på udtrækning af virksomheder til risikobaseret kontrol: Eksperterne anbefaler yderligere diskussioner blandt eksperter i Danmark og eksperter i Nederlandene og Tyskland om de relative fordele og begrænsninger ved faste og fleksible systemer ved udtrækning af virksomheder til risikobaseret kontrol, især i sammenhæng med at finde en måde, hvorpå sådanne systemer kan bruges til at reagere på faktiske problemer og udvikling over tid.
- Implementering af GIS-baseret information i SJI-databasen kan overvejes: Med henblik på fremtidig udvikling kan dette give mulighed for at kombinere data om sårbare overfladevandområder med data på landbrug og pesticidanvendelse.

Yderligere udvikling af godkendelsesordningens risikovurderinger

Hvad angår den danske grundvandsbeskyttelse i godkendelsessystemet, så har Danmark specifikke særkrav til de grundvandsmodelleringer, der ligger til grundlag for risikovurderingen for udvaskning af sprøjtemidler.

Eksperterne konkluderer, at den danske grundvandsmodellering giver et godt grundlag for at identificere anvendelser, der blev påvist at udgøre en risiko for udvaskning af grundvand i VAP, samt at beslutningen om at bevare den nuværende forsigtighedsstrategi for modellering inden for risikovurderingsordningen er berettiget.

Generelt bemærker eksperterne, at de danske særkrav til grundvandsmodelleringer er meget konservative, hvilket medfører til en ret stor andel 'falsk positive' resultater, dvs. at modelberegningen antyder en potentiel risiko, mens VAP modsat kan demonstrere, at der for samme sprøjtemiddel er sikker anvendelse. Eksperterne ser ikke en øjeblikkelig løsning på problemet med falsk positive resultater men vurderer, at falsk positive resultater medvirker til et højere beskyttelsesniveau.

Eksperterne konkluderer, at det erklærede nuværende beskyttelsesmål for grundvand i Danmark er afspejlet i designet af de danske modelleringskrav og VAP. Eksperterne bemærker, at Danmark vil afvente færdiggørelsen af EU-drøftelser om EU-fælles beskyttelsesmål for grundvandet, inden yderligere overvejelser af det danske grundvandsbeskyttelsesmål. Eksperterne bemærker, at dette vil være et passende tidspunkt for at foretage en yderligere gennemgang af den samlede grundvandsovervågning, og hvordan den spiller sammen med beskyttelsesmålet.

Eksperterne anbefaler:

- Sammenligning af modelberegninger med resultater fra VAP: Regelmæssig opdatering af sammenligningen vil være en fordel i takt med, at VAP-datasættet vokser, da det sikrer, at resultaterne fra VAP fortsat bruges til at validere modelleringsresultater, så de forbliver anvendelige i takt med at godkendte aktivstoffer og anvendelser ændres over tid. Løbende sammenligninger mellem modelberegninger og VAP giver vigtig information til interessenter inden for grundvandsmodellering i EU, med henblik på tilpasninger af de anvendte modeller og scenarier.