



Beretning til Statsrevisorerne om Dancea-miljøstøtten til Arktis

Januar
2008



revision

Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund for undersøgelsen	5
	B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode	7
III.	Miljøstyrelsen og Dancea-miljøstøtten	8
	A. Miljøsamarbejde og regeringens strategi vedrørende det arktiske miljø	8
	B. Miljøstyrelsens udmøntning af Dancea-strategien	11
	C. Udvælgelse af og opfølgning på Dancea-projekter for 2005	14
IV.	Miljøstyrelsens opfølgning på resultater af Dancea-miljøstøtten	17
	A. Ekstern evaluering i 2004 af Dancea-miljøstøtten	18
	B. Evalueringer og workshopper foretaget efter 2004	19
V.	Grønland og Dancea-miljøstøtten	24
	A. Grønlands forvaltning på miljø- og naturområdet	25
	B. Miljøstyrelsens samarbejde med Grønland om en ny Dancea-strategi	26
	C. Rigsrevisionens besøg i Grønland	28

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljøministeriet.

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning handler om Miljøstyrelsens forvaltning af Dancea-miljøstøtten til Arktis.

Grønland er den danske del af Arktis. Grønlands Hjemmestyre overtog ansvaret for naturbeskyttelse i Grønland i forbindelse med oprettelsen af hjemmestyret i 1979, og i 1989 blev ansvaret for miljøbeskyttelse overført til hjemmestyret. I henhold til hjemmestyreordningen er rigsfællesskabet, hvilket vil sige Danmark, ansvarlig for internationale aftaler vedrørende den grænseoverskridende forurening samt forurening af hav og luft uden for 3-sømilegrænsen.

2. Klimaændringer er en meget aktuel problemstilling, og i 2004 offentliggjorde Arktisk Råd en rapport om klimaændringernes effekt i Arktis, som vakte opsigt over hele verden. Siden da er Grønland nærmest blevet et udstillingsvindue med hensyn til at illustrere effekterne af klimaændringer. Klimadelen er et højprioriteret element i Dancea-miljøstøtten til Arktis.

3. I 1991 startede et formaliseret miljøsamarbejde mellem de 8 arktiske lande: Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Rusland, Sverige og USA, og i 1996 blev samarbejdet til Arktisk Råd. Arktisk Råd er et mellemstatsligt forum, der arbejder med sager af fælles interesse for lande og befolkninger i Arktis.

Regeringen vedtog i 1993 "Delstrategi vedrørende indsatser til beskyttelse af det arktiske miljø", og miljøstøtteordningen Dancea (Danish Cooperation for Environment in the Arctic) blev etableret i 1994. Miljøstøtteordningen var oprindeligt fokuseret på internationale miljøproblemer relateret til Grønland, herunder opfyldelse af internationale konventioner.

Regeringens strategi blev i 1999 suppleret med en folketingsvedtagelse (V 79, maj 1999) om, at indsatsen i Arktis skulle styrkes med særlig vægt på Grønland i form af flere lokale miljøprojekter.

4. Miljøstøtteordningen henhører under Miljøministeriet og administreres af Miljøstyrelsen. Bevillingen til Dancea-ordningen andrager 43,1 mio. kr. for 2007, og der er i perioden 1994-2007 udbetalt ca. 486 mio. kr. til knap 600 projekter.

Dancea-ordningen har siden 1994 ydet støtte til en lang række projekter og aktiviteter. Siden 2005 har Miljøstyrelsen i retningslinjer struktureret disse projekter og aktiviteter i 4 fokusområder: miljø og sundhed, klimaændringer, biodiversitet og lokale miljøforhold.

På fokusområdet for miljø og sundhed har Dancea-projekterne medvirket til at kortlægge spredningen af forurenende og svært nedbrydelige stoffer gennem luft og hav fra den vestlige verden til Arktis samt dokumenteret, at disse stoffer – via fødekæden – ophobes i høje koncentrationer i den arktiske befolkning. På fokusområdet klimaændringer har Dancea-projekter medvirket til at styrke videngrundlaget på klimaområdet. Den del af miljøstøtten, der vedrører fokusområderne miljø og sundhed samt klimaændringer, er hovedsageligt baseret på det internationale samarbejde mellem de 8 arktiske lande.

Endvidere er der på fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold også et tæt samarbejde mellem Grønland og Danmark, hvor Dancea-ordningen har ydet støtte til projekter til bedring af natur- og miljøbeskyttelse i Grønland, fx optælling af dyrearter samt etablering af affaldsanlæg.

5. I forlængelse af folketingsvedtagelsen fra 1999 yder Miljøstyrelsen gennem Dancea-ordningen også tilskud til Dancea-projekter på områder, der henhører under Grønlands Hjemmestyre. Grønlands Hjemmestyre har imidlertid ansvaret for lokal grønlandsk opfølgning på færdige Dancea-projekter.

En sådan ansvars- og kompetencefordeling mellem de 2 aktører stiller krav om et godt samarbejde både i forbindelse med udvælgelsen og i forbindelse med den eventuelle implementering af projekter i Grønland for at sikre den størst mulige synergieffekt mellem Dancea-midlerne og Grønlands egne lokale miljø- og naturbevillinger.

6. Formålet med beretningen er at undersøge Miljøstyrelsens forvaltning af miljøstøtten. Undersøgelsen inddrager tillige, hvordan Dancea-ordningen understøtter miljøet og naturen i Grønland, herunder om ordningen bidrager til udvikling af en selv bærende miljø- og naturforvaltning i Grønland, da dette mål ifølge Miljøstyrelsens retningslinjer er væsentligt for ordningen.

Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i februar 2007.

Beretningen har i udkast været forelagt Miljøministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen. Beretningen giver efter Miljøministeriets opfattelse et retvisende billede af Dancea-ordningen samt ordningens virkefelt og forvaltning.

Undersøgelsen besvarer 3 spørgsmål:

- Har Miljøstyrelsen udmøntet miljøstøtten til Arktis i overensstemmelse med regeringens strategi fra 1993 og folketingsvedtagelsen fra 1999?
- Følger Miljøstyrelsen tilfredsstillende op på resultaterne af Dancea-miljøstøtten?
- Sikrer Miljøstyrelsen, at Dancea-miljøstøtten i tilstrækkelig grad understøtter miljøet og naturen i Grønland?

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Miljøstyrelsens forvaltning af Miljøstøtten til Arktis er generelt tilfredsstillende. Særligt efter 2004, hvor Miljøstyrelsen bl.a. har tydeliggjort programmålsætningerne og styrket dokumentationen af resultaterne af miljøindsatsen, er miljøstøtten blevet mere målrettet. Rigsrevisionen anbefaler, at Miljøstyrelsen arbejder videre med udvikling af en selv bærende miljø- og naturforvaltning i Grønland, herunder instrumenter til at understøtte forvaltningen i Grønland.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Miljøstyrelsen har udmøntet miljøstøtten til Arktis i overensstemmelse med regeringens strategi fra 1993 og folketingsvedtagelsen fra 1999.

- Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljøstyrelsens administration af miljøstøtten til Arktis hviler på regeringens delstrategi fra 1993 og folketingsvedtagelsen V 79 fra 1999, og at Miljøstyrelsens retningslinjer fra 2005 indholdsmæssigt er i overensstemmelse hermed.

- Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hovedparten af midlerne i Dancea-ordningen er anvendt i Arktisk Råd-samarbejdet, som var det oprindelige hovedformål med miljøstøtteordningen. Undersøgelsen har endvidere vist, at der i overensstemmelse med folketingsvedtagelsen V 79 siden 1999 er anvendt flere resurser på fokusområdet lokale miljøforhold.
- Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljøstyrelsen i udmøntningen af miljøstøtteordningen i 2005 har udvalgt de konkrete projekter med udgangspunkt i de 4 fokusområder i retningslinjerne. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen har udarbejdet procedurer, der udgør et godt udgangspunkt for styringen af enkeltprojekter. Sagsgennemgangen af enkeltprojekterne har endvidere vist, at Miljøstyrelsen i vidt omfang også i praksis følger opfølgningsprocedurerne.

Miljøstyrelsens opfølgning på resultaterne af Dancea-miljøstøtten har generelt været tilfredsstillende siden 2004.

- Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljøstyrelsen i perioden 1994-2003 ikke har foretaget en generel evaluering af Dancea-ordningen og i begrænset omfang har evalueret enkelte områder under Dancea-ordningen.
- Miljøstyrelsen har i 2004 foretaget en generel evaluering af Dancea-ordningen, og Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at styrelsen efterfølgende har anvendt evalueringen til at forbedre forvaltningen af miljøstøtten, bl.a. ved at udarbejde nye retningslinjer for Dancea-ordningen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de overordnede mål i retningslinjerne med fordel kan suppleres af mere operationelle mål til brug for Miljøstyrelsens løbende opfølgning på resultaterne af miljøstøtten.
- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen efter 2004 har taget en række hensigtsmæssige initiativer til at forbedre dokumentationen for resultaterne af fokusområderne miljø og sundhed samt klimaændringer. Dette er sket i form af afholdte workshopper og evalueringer, og anbefalinger herfra indgår i Miljøstyrelsens arbejde med at forbedre miljøstøtten.
- Rigsrevisionen kan konstatere, at der er igangsat et arbejde med en resultat- og effektvurdering på fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold samt en strategi og prioritering på fokusområdet biodiversitet. Disse arbejder kan bidrage til at målrette den fremtidige indsats og prioritering af miljøstøtten. Rigsrevisionen finder, at Miljøstyrelsen i den fremtidige indsats på fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold bør have særligt fokus på de færdige Dancea-projekter, som endnu mangler implementering i Grønland.
- Rigsrevisionen finder det væsentligt, at oplysninger og data fra gennemførte Dancea-projekter altid er tilgængelige for at sikre mulighed for videndeling. Miljøstyrelsen bør derfor overveje, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt med en samlet platform for såvel Dancea-projektresultater som -projektdata, der har relation til Grønland.

Miljøstyrelsen sikrer, at Dancea-miljøstøtten understøtter miljøet og naturen i Grønland, men der er nogle forhold, som styrelsen bør arbejde videre med.

- Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Dancea-ordningen har haft stor betydning for løsningen af konkrete miljø- og naturproblemer i Grønland, og at der er et godt og positivt samarbejde mellem Miljøstyrelsen og Grønland.
- Grønlands Hjemmestyre har ansvaret for miljø og natur i Grønland, og Miljøstyrelsen har dermed ikke mulighed for at stille krav om lokal grønlandsk opfølgning på afsluttede Dancea-projekter, hvor det er relevant. For at sikre større sammenhængskraft mellem Dancea-projekter og Grønlands egne lokale miljø- og naturprojekter skal Rigsrevisionen anbefale, at Miljøstyrelsen særligt fokuserer støtten på områder, hvor der er en gensidig forståelse for eller aftale om, at Grønland om nødvendigt vil følge de støttede projekter op med politiske beslutninger og/eller administrative tiltag. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen i samarbejde med Direktoratet for Miljø og Natur i Grønland i 2007 har drøftet strategiske tiltag, der vil sikre et større fokus på sammenhængskraften med Grønland.
- Miljøstyrelsen har et mål om at bidrage til at udvikle en selv bærende miljø- og naturforvaltning i Grønland. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der løbende er sket en viden- og kapacitetsopbygning, bl.a. ved Grønlands Naturinstitut, men målet bør efter Rigsrevisionens opfattelse i højere grad inddrages i strategi og projekter.
- Resurssituationen og den manglende kontinuitet i ansættelser i Grønland kan påvirke Grønlands egne muligheder for opfølgning på afsluttede Dancea-projekter. Rigsrevisionen har med Miljøstyrelsen drøftet konkrete instrumenter, der kan understøtte den grønlandske forvaltning. Rigsrevisionen skal således anbefale, at Miljøstyrelsen i det fremtidige samarbejde med Grønlands Hjemmestyre overvejer større brug af midlertidige driftstilskud i opstartsfasen samt brug af tidsbegrænsede udlån af medarbejdere i Dancea-projekter. Miljøministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet finder, at forslagene og anbefalingerne vil være et godt udgangspunkt for en yderligere udvikling af Dancea-ordningen.

II. Indledning

A. Baggrund for undersøgelsen

7. Denne beretning handler om Miljøstyrelsens forvaltning af Dancea-miljøstøtten til Arktis. Regeringen vedtog i 1993 "Delstrategi vedrørende indsatser til beskyttelse af det arktiske miljø", og Dancea-miljøstøtteordningen (Danish Cooperation for Environment in the Arctic) blev etableret i 1994.

8. I 1991 startede et formaliseret miljøsamarbejde mellem de 8 arktiske lande: Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Rusland, Sverige og USA. Landene vedtog den arktiske miljøbeskyttelsesstrategi AEPS (Arctic Environmental Protection Strategy) i Rovaniemi i Finland i 1991. Baggrunden for samarbejdet var en voksende bekymring for det arktiske miljø og en mistanke om, at vind og havstrømme førte farlige stoffer fra de industrialiserede lande til Arktis.

Arktisk Råd blev oprettet i 1996 og var en fortsættelse af det arktiske miljøsamarbejde i AEPS, men blev samtidig udvidet til også at omfatte områder som økonomisk vækst, handel, fangst, uddannelse, transport mv.

9. Grønlands Hjemmestyre overtog ansvaret for naturbeskyttelse i Grønland i forbindelse med oprettelsen af hjemmestyret i 1979. I 1989 blev ansvaret for miljøbeskyttelse overført til hjemmestyret, og i 1992 blev kompetencen vedrørende havmiljøet omkring Grønland ud til 3-sømilegrænsen overført til Grønlands Hjemmestyre.

I henhold til hjemmestyreordningen er rigsfællesskabet, hvilket vil sige Danmark, ansvarlig for internationale aftaler vedrørende den grænseoverskridende forurening samt forurening af hav og luft uden for 3-sømilegrænsen. Grønlands Hjemmestyre har derimod ansvaret for miljøforhold på land og inden for 3-sømilegrænsen.

10. Grønlands Hjemmestyre har siden overtagelsen af områderne søgt at forbedre videngrundlaget på miljø- og naturbeskyttelsesområdet, og hjemmestyret har i forbindelse med overtagelsen af miljø- og naturbeskyttelsen i Grønland oprettet forvaltninger til både miljø- og naturbeskyttelse og vedtaget en række love, bekendtgørelser m.m. på miljø- og naturbeskyttelsesområdet.

Den danske miljøminister og det grønlandske landsstyremedlem for miljø og natur har underskrevet fælleserklæringer om samarbejde og igangsættelse af en række initiativer til fremme af miljø- og naturbeskyttelsen i Grønland.

Der blev endvidere i 1994 nedsat et kontaktudvalg, der består af direktørerne fra Direktoratet for Miljø og Natur i Grønland samt Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen i Danmark. Udvalget mødes ca. en gang om året og drøfter fælles problemstillinger, udveksler erfaringer m.m.

11. Ifølge delstrategien fra 1993 skulle miljøindsatsen koncentreres om internationale miljøproblemer relateret til Grønland. Der blev særligt lagt vægt på at gennemføre overvågning af den grænseoverskridende forurening i Arktis samt støtte til de oprindelige folks deltagelse i arbejdet.

Derudover var det hensigten, at der skulle kunne gives støtte til løsning af globale miljø- og naturproblemer og til Grønlands opfyldelse af internationale konventioner. Der blev særligt tænkt på nedbrydelse af ozonlaget, drivhuseffekten, råstofaktiviteten, grænseoverskridende forurening, klimaændringer og beskyttelse af biodiversiteten. Delstrategien var således oprindeligt fokuseret på Danmarks internationale indsats, og lokale miljøproblemer, der blev forårsaget af aktiviteter i Grønland, skulle kun undtagelsesvis omfattes.

I 1999 vedtog Folketinget en beslutning (V 79) om, at indsatsen i Arktis skulle styrkes med særlig vægt på Grønland i form af flere lokale miljøprojekter.

12. I 2004 evaluerede et konsulentfirma Dancea-tilskudsordningen for Miljøstyrelsen.

Evalueringen havde en række konkrete anbefalinger vedrørende Dancea-programmet såsom klarere målsætninger for programmet og nytænkning af indsatsområder afledt af de danske internationale forpligtelser for Arktis, ligesom målsætninger for programmet burde gøres mere operationelle inkl. opstilling af indikatorer for effektmåling.

Miljøstyrelsen har som følge af evalueringens anbefalinger i 2004 udarbejdet nye retningslinjer for udmøntningen af Dancea-ordningen.

Retningslinjerne omfatter 4 fokusområder: miljø og sundhed, effekter af klimaændringer, biodiversitet og bæredygtig udnyttelse af de levende resurser samt lokale miljøforhold.

BOKS 1. DANCEA-ORDNINGENS 4 FOKUSOMRÅDER

Miljø og sundhed

Der er målt meget høje koncentrationer af persistente organiske forbindelser, POP'er, (fx dioxin, PCB og pesticider) og tungmetalniveauer, fx kviksølv, i menneskeblod og i modermælksprøver i Grønland. Miljøstøtteordningen skal derfor medvirke til at regulere og begrænse menneskeskabte udledninger af tungmetaller og POP'er, bl.a. via arbejdet i Arktisk Råd under delprogrammet "Human Health – menneskelig sundhed".

Effekter af klimaændringer

Arktisk Råds rapport fra 2004 om klimaændringernes effekt har bl.a. vist, at konsekvenserne af temperaturstigningerne er mere markante i Arktis end andre steder på kloden, men den generelle viden om, hvordan det arktiske økosystem fungerer og årsagssammenhænge, er mangelfuld. Det er derfor vanskeligt for det grønlandske samfund at foretage de nødvendige tilpasninger til fremtiden. Miljøstøtteordningen skal medvirke til at styrke videngrundlaget på dette område.

Biodiversitet og bæredygtig udnyttelse af levende resurser

Udnyttelsesgraden af de levende resurser i Grønland er i stigende grad kommet i fokus både nationalt og internationalt som følge af, at fangsttyr i mange områder har været i tilbagegang, og at situationen for flere arter kan betegnes som kritisk. Grønland har tilsluttet sig Biodiversitetskonventionen, og målet for miljøstøtteordningen er at beskytte den arktiske biodiversitet og fremme bæredygtigheden i udnyttelsen af de levende resurser.

Lokale miljøforhold

Affald er det mest synlige miljøproblem i Grønland. Målet med indsatsen er nu at styrke Grønlands egen indsats over for lokale miljøproblemer. Miljøstøtteordningen har tidligere bidraget til planlægning og etableringen af forbrændingsanlæg i 5 større byer i Grønland.

13. I forlængelse af folketingsvedtagelsen fra 1999 yder Miljøstyrelsen gennem Dancea-ordningen også tilskud til Dancea-projekter på områder, der hører under Grønlands Hjemmestyre. Grønlands Hjemmestyre har imidlertid ansvaret for lokal grønlandsk opfølgning på færdige Dancea-projekter.

En sådan ansvars- og kompetencefordeling mellem de 2 aktører stiller krav om et godt samarbejde både i forbindelse med udvælgelsen og i forbindelse med den eventuelle implementering af projekter i Grønland for at sikre den størst mulige synergieffekt mellem Dancea-midlerne og Grønlands egne lokale miljø- og naturbevillinger.

14. Rigsrevisionens undersøgelse har fokus på Miljøstyrelsens udmøntning af strategi mv., herunder udvælgelse af projekter samt styrelsens opfølgning på de konkrete projekter.

Da Dancea-ordningen primært yder tilskud til forhold, der har relation til Grønland, og da Miljøstyrelsen i retningslinjerne fra 2005 har et ønske om at bidrage til udvikling af en selv bærende miljø- og naturforvaltning i Grønland, har Rigsrevisionen tillige fundet det væsentligt at inddrage spørgsmålet om, hvordan Dancea-ordningen understøtter miljøet og naturen i Grønland. Der er i undersøgelsen særligt fokus på udfordringer/problemer i forvaltningen af miljø og natur i Grønland, herunder i hvilket omfang Grønland involveres i såvel strategi som konkrete projekter, samt ikke mindst muligheden for at sikre den størst mulige synergieffekt mellem Dancea-midlerne og Grønlands egne lokale miljø- og naturbevillinger.

B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode

15. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Miljøstyrelsens forvaltning af Dancea-miljøstøtten til Arktis.

Undersøgelsen besvarer 3 spørgsmål:

- Har Miljøstyrelsen udmøntet miljøstøtten til Arktis i overensstemmelse med regeringens strategi fra 1993 og folketingsvedtagelsen fra 1999?
- Følger Miljøstyrelsen tilfredsstillende op på resultaterne af Dancea-miljøstøtten?
- Sikrer Miljøstyrelsen, at Dancea-miljøstøtten i tilstrækkelig grad understøtter miljøet og naturen i Grønland?

16. Rigsrevisionen har gennemført interviews med medarbejdere i Miljøstyrelsens enhed for Klima og Miljøteknologi. Undersøgelsen er desuden baseret på foreliggende sagsmateriale i Miljøstyrelsen, herunder aktstykker, strategier, mødereferater, rapporter mv.

17. Grønland udgør det arktiske område i rigsfællesskabet, men Færøerne deltager også i det arktiske samarbejde. Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte Grønland. Rigsrevisionen har aflagt besøg i Nuuk og Ilulissat dels for at drøfte Dancea-ordningen generelt i forhold til Grønland med de grønlandske aktører, dels for at drøfte/besigtige konkrete Dancea-projekter.

Rigsrevisionen har ingen revisionskompetence over for de grønlandske aktører, men alle adspurgte har velvilligt medvirket til undersøgelsen.

18. Undersøgelsen omfatter perioden 1994-2007 med særligt fokus på de senere år og især 2005. Undersøgelsen omfatter ikke finansiel tilskudsrevision.

19. Beretningen har i udkast været forelagt Miljøministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen. Beretningen giver efter Miljøministeriets opfattelse et retvisende billede af Dancea-ordningen samt ordningens virkefelt og forvaltning.

III. Miljøstyrelsen og Dancea-miljøstøtten

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Miljøstyrelsen har udmøntet miljøstøtten til Arktis i overensstemmelse med regeringens strategi fra 1993 og folketingsvedtagelsen fra 1999.

Denne vurdering er baseret på:

- Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljøstyrelsens administration af miljøstøtten til Arktis hviler på regeringens delstrategi fra 1993 og folketingsvedtagelsen V 79 fra 1999, og at Miljøstyrelsens retningslinjer fra 2005 indholdsmæssigt er i overensstemmelse hermed.
- Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hovedparten af midlerne i Dancea-ordningen er anvendt i Arktisk Råd-samarbejdet, som var det oprindelige hovedformål med miljøstøtteordningen. Undersøgelsen har endvidere vist, at der i overensstemmelse med folketingsvedtagelsen V 79 siden 1999 er anvendt flere resurser på fokusområdet lokale miljøforhold.
- Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljøstyrelsen i udmøntningen af miljøstøtteordningen i 2005 har udvalgt de konkrete projekter med udgangspunkt i de 4 fokusområder i retningslinjerne. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen har udarbejdet procedurer, der udgør et godt udgangspunkt for styringen af enkeltprojekter. Sagsgennemgangen af enkeltprojekterne har endvidere vist, at Miljøstyrelsen i vidt omfang også i praksis følger opfølgingsprocedurerne.

A. Miljøsamarbejde og regeringens strategi vedrørende det arktiske miljø

20. Med vedtagelsen af den arktiske miljøbeskyttelsesstrategi AEPS (Arctic Environmental Protection Strategy) i Rovaniemi i Finland i 1991 startede det formaliserede miljøsamarbejde mellem de 8 arktiske lande: Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Rusland, Sverige og USA. Baggrunden for samarbejdet var en voksende bekymring for det arktiske miljø og en mistanke om, at vind og havstrømme førte farlige stoffer fra de industrialiserede lande til Arktis.

Arktisk Råd

21. Arktisk Råd blev oprettet i 1996 og var en fortsættelse af det arktiske miljøsamarbejde i AEPS, men blev samtidig udvidet til også at omfatte områder som økonomisk vækst, handel, fangst, uddannelse, transport mv. Rådet består af udenrigsministrene fra de arktiske lande og repræsentanter for 6 oprindelige folks organisationer, der sammen med andre per-

manente og midlertidige observatører deltager i rådets arbejde. Rådet mødes en gang hvert 2. år, og i 2006 deltog miljøministeren som stedfortræder for udenrigsministeren.

Rådet udmønter sine politikker i deklamationer, der er truffet i konsensus. Deklamationerne er ikke bindende, men der er tradition for, at de enkelte lande ud fra egne præmisser følger op på de fælles beslutninger.

22. Opgaverne i Arktisk Råd varetages i en række arbejdsgrupper. Set i forhold til Dancea-ordningen er den vigtigste af arbejdsgrupperne under Arktisk Råd AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme). Boks 2 viser formålene med AMAP-moniteringsprogrammet.

BOKS 2. AMAP-MONITERINGSPROGRAMMET

AMAP's formål:

- at overvåge niveauerne af menneskeskabt forurening i alle dele af det arktiske miljø, herunder mennesket selv
- at undersøge effekterne af forurening for arktisk dyre- og planteliv og sundhedseffekterne for de mennesker, som bor i Arktis
- at kortlægge forureningens transportveje til Arktis og i Arktis
- at dokumentere udviklingen i forureningstilstanden i det arktiske miljø
- at rapportere om status for det arktiske miljø til ministre, regeringer og relevante fora
- at rådgive regeringerne i de arktiske lande om, hvilke tiltag som er nødvendige for at forbedre tilstanden af det arktiske miljø.

23. Arbejdet i AMAP bliver gennemført i en række delprogrammer, der tilsammen beskriver miljøforholdene i Arktis og de problemstillinger, der er knyttet hertil.

Delprogrammerne er "Human Health – menneskelig sundhed", "Overvågning af det marine miljø", "Overvågning af landmiljø og ferskvandsmiljø", "Overvågning af luftmiljø" og "Klima og UV-stråling" samt "Radioaktivitet". Danmark koordinerer sammen med Canada arbejdet om "Human Health – menneskelig sundhed" samt arbejdet med kviksølv og andre tungmetaller.

24. Implementeringen af overvågningsprogrammet i Grønland er gennemført i samarbejde mellem Miljøstyrelsen og Dansk Polarcenter, der er et center under Forsknings- og Innovationsstyrelsen, samt en lang række andre institutioner, herunder Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet, Forskningscenter Risø, Dansk Institut for Klinisk Epidemiologi, Grønlands Fiskeriundersøgelser (nu Grønlands Naturinstitut) og Grønlands Forundersøgelser.

25. Resultaterne fra overvågningen i Grønland indgår i AMAP's internationale tilstandsrapporter – de såkaldte assessment-rapporter – om tilstanden i det arktiske miljø og anbefalinger om miljømæssige tiltag til regeringerne i de arktiske lande. Den første samlede vurdering af miljøforholdene i Arktis udkom i 1997, og i 2002 udkom den anden og mere uddybende vurderingsrapport.

I 2004 udgav AMAP en rapport om konsekvenserne for de forventede klimaændringer i Arktis kaldet ACIA-rapporten (Arctic Climate Impact Assessment). Det fremgår af rapporten, at klimaændringerne i Arktis vil ske hurtigt, idet temperaturerne her vil stige dobbelt så meget som det globale gennemsnit, og at dette vil have væsentlige konsekvenser for dyr og mennesker. Denne rapport har ifølge Miljøstyrelsen haft stor indflydelse på den senere internationale debat om klima.

Regeringens delstrategi for beskyttelse af det arktiske miljø

26. Folketinget besluttede i 1993 at oprette en ramme for dansk miljøbistand. En del af miljøbistanden udmøntedes i Miljøstyrelsens 3 programmer: Miljøbistand Nord (Dancea), Miljøbistand Syd (Danced) og Miljøbistand Øst (Dancee).

Med udgangspunkt i AEPS vedtog regeringen i oktober 1993 "Delstrategi vedrørende indsatser til beskyttelse af det arktiske miljø", som skulle udgøre det politiske grundlag for udmøntningen af Dancea-rammen. Delstrategiens hovedelementer omfatter beskyttelse af menneskene i Arktis med accept af en bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne, hvor kulturelle behov så vidt muligt tilpasses. Delstrategien har endvidere til formål at beskytte, genoprette og overvåge det arktiske miljø og som endeligt mål at eliminere forureningen af Arktis.

Ifølge delstrategien skulle miljøindsatsen koncentreres om internationale miljøproblemer relateret til Grønland. Der blev særligt lagt vægt på at gennemføre aktiviteter under det arktiske monitoringsprogram AMAP samt støtte til de oprindelige folks deltagelse i arbejdet.

Derudover var det hensigten, at der skulle kunne gives støtte til løsning af globale miljø- og naturproblemer og til Grønlands opfyldelse af internationale konventioner.

Der blev særligt tænkt på nedbrydelse af ozonlaget, drivhuseffekten, råstofaktiviteten, grænseoverskridende forurening, klimaændringer og beskyttelse af biodiversiteten. Delstrategien var således oprindeligt fokuseret på Danmarks internationale indsats, og lokale miljøproblemer, der blev forårsaget af aktiviteter i Grønland, skulle kun undtagelsesvis omfattes.

Miljøindsatsen var tænkt gennemført i nært samarbejde mellem de danske miljømyndigheder, Udenrigsministeriet og Grønlands Hjemmestyre.

Af internationale konventioner og aftaler med betydning for Grønland kan fx nævnes Biodiversitetskonventionen, Kyoto-protokollen og Washington-konventionen om handel med truede plante- og dyrearter.

27. I forlængelse af udenrigsministerens redegørelse i januar 1999 om den hidtidige anvendelse af Miljø- og Katastroferammen blev miljøstøtten til Arktis (Dancea) også drøftet i Folketinget. I den forbindelse vedtog Folketinget i maj 1999 en beslutning (V 79) om, at "indsatsen i Arktis skal styrkes med særlig vægt på Grønland". Miljøministeren anførte: "Hidtil har indsatsen især rettet sig imod at kortlægge miljøproblemerne (...) Det er selvfølgelig vigtigt at blive ved med at øge dette videngrundlag, men der vil fremover ske en drejning af miljøstøtten, så den i højere grad bliver rettet imod at støtte projekter, der forbedrer det lokale miljø i den danske del af Arktis, altså i Grønland. Det kan fx dreje sig om projekter til sikring af rent drikkevand, til sikring af affaldshåndtering, miljørigtig energiproduktion og energibesparelser".

Fokus for anvendelsen af miljøstøtten blev således i 1999 udvidet til også at indbefatte lokale miljøprojekter i Grønland.

28. Rigsrevisionen kan konstatere, at miljøstøtten til Arktis (Dancea-rammen) hviler på regeringens delstrategi fra 1993 og folketingsvedtagelsen (V 79) fra 1999. Miljøstøtten var oprindeligt fokuseret på internationale miljøproblemer relateret til Grønland, herunder opfyldelsen af internationale konventioner. Det arktiske monitoringsprogram AMAP har været den vigtigste aktivitet under miljøstøtteprogrammet, der dog i 1999 af Folketinget blev suppleret med et ønske om også at forbedre det lokale miljø i Grønland.

Rigsrevisionen har derfor vurderet, hvordan Miljøstyrelsen i sin administration af ordningen lever op til Folketingets vedtagelser og intentioner.

B. Miljøstyrelsens udmøntning af Dancea-strategien

29. Miljøstyrelsen udarbejdede i 2005 nye retningslinjer for udmøntningen af Dancea – Miljøstøtteordningen for Arktis. De nye retningslinjer blev til på baggrund af en evaluering udført af et eksternt konsulentfirma i 2004. Evalueringen var grundlæggende positiv, men pegede på en række områder, hvor der var mulighed for forbedringer.

30. Evalueringen pegede bl.a. på, at der var behov for en bedre sammenhæng mellem Dancea-ordningens forskellige indsatsområder og delprogrammer samt et større fokus på Danmarks internationale forpligtelser. Miljøstyrelsen har udarbejdet nye retningslinjer i 2005, som er baseret på den oprindelige strategi fra 1993, folketingsvedtagelsen (V 79) i 1999, og hvor den eksterne evalueringens forslag om større fokus på de internationale forpligtelser og en mere synlig intern sammenhæng i Dancea-programmets indsatser er indarbejdet. Miljøstyrelsens opfølgning på den eksterne evaluering behandles i kap. IV.

Endvidere lægges der i retningslinjerne vægt på, at miljøstøtteordningens projekter i relevant omfang er kendt og forankret i hjemmestyret, da man ønsker at bidrage til at udvikle en selv bærende miljø- og naturforvaltning i Grønland.

31. Ifølge retningslinjerne fra 2005 fokuserer Dancea-programmet på 4 områder:

- miljø og sundhed
- effekter af klimaændringer
- biodiversitet og bæredygtig udnyttelse af de levende resurser
- lokale miljøforhold.

Disse områder benævnes fokusområder af Miljøstyrelsen. For hvert fokusområde er beskrevet, hvilke udfordringer der er på området, den hidtidige indsats, de overordnede mål for indsatsen, og hvordan Miljøstyrelsen via underliggende indsatsområder vil understøtte disse mål.

Indholdet i fokusområderne miljø og sundhed, effekter af klimaændringer og biodiversitet er en fortsættelse af den oprindelige delstrategi fra 1993, mens indholdet i fokusområdet lokale miljøforhold er baseret på folketingsvedtagelsen fra 1999 om mere fokus på lokale grønlandske miljøproblemer.

32. Undersøgelsen har vist, at Miljøstyrelsens retningslinjer fra 2005 indholdsmæssigt er i overensstemmelse med delstrategien fra 1993 og folketingsvedtagelsen fra 1999. Ifølge retningslinjerne er det intentionen at øge sammenhængen mellem fokusområderne og styrke fokus på de internationale forpligtelser, særligt Arktis Råd-samarbejdet samt Biodiversitetskonventionen.

Dancea-tilskud i 1994-2006

I tabel 1 vises en oversigt over forbruget af Dancea-midlerne på de 4 fokusområder, oprindelige folk og andet siden starten i 1994.

Tabel 1. Oversigt over Dancea-tilsagn fordelt på fokusområder, 1994-2006 (Mio. kr.)

	Miljø og sundhed	Klimaændringer	Bio-diversitet	Lokale miljøforhold	Oprindelige folk	Andet	I alt
1994	1,2	-	4,0	-	2,1	-	7,3
1995	24,7	6,0	1,4	-	-	-	32,1
1996	11,2	0,6	6,4	5,7	3,0	-	26,9
1997	21,4	-	7,9	5,3	3,1	-	37,7
1998	17,1	1,8	3,0	9,0	7,5	3,1	41,5
1999	14,1	2,3	4,7	8,4	4,5	3,1	37,2
2000	14,2	1,0	3,9	2,1	7,4	2,1	30,7
2001	7,2	4,4	3,1	9,1	8,6	8,6	40,9
2002	17,2	3,5	6,7	13,9	7,6	1,5	50,5
2003	12,6	6,9	1,0	17,4	4,5	2,6	44,9
2004	13,5	7,7	4,2	10,9	4,2	2,4	42,8
2005	12,7	15,9	2,6	7,3	3,5 ¹⁾	3,1	44,9
2006	15,7	17,4	2,4	10,5 ²⁾	-	2,4	48,3
I alt	182,8	67,5	51,2	99,6	55,9	28,9	485,7

¹⁾ Beløbet for 2005 dækker tillige 2006.

²⁾ I praksis kan det være svært at rubricere de enkelte miljøprojekter i et bestemt fokusområde, da miljøprojekterne ifølge Miljøstyrelsen kan overlappes flere fokusområder. "Nuuk Basic" kan efter styrelsens opfattelse både rubriceres som et projekt under klimaændringer og under lokale miljøforhold. I tabellen placeres pilotprojektet "Nuuk Basic" således under klimaændringer i 2005, mens "Nuuk Basic" i 2006 er placeret under lokale miljøforhold.

Kilde: Årsberetninger fra Miljøstyrelsen 1994-2006. Alle tal er i løbende priser.

33. Der er siden 1994 blevet udbetalt støtte til knap 600 miljøprojekter, og det fremgår af tabellen, at der siden starten i 1994 er blevet anvendt 485,7 mio. kr. på miljøstøtteordningen. Af dette beløb er 182,8 mio. kr. anvendt til fokusområdet om miljø og sundhed, hvilket er ca. 38 % af den samlede støtte.

Dancea-projekterne under miljø og sundhed relaterer sig til AMAP under Arktisk Råd, der særligt har at gøre med at kortlægge spredningen af forurenende og svært nedbrydelige stoffer fra den vestlige verden til Arktis samt at dokumentere, at disse stoffer via fødekæden ophobes i høje koncentrationer i den arktiske befolkning. Danmark-Grønland har haft formandskabet for Arktisk Råd-arbejdsgruppen om "Human Health – menneskelig sundhed", der har undersøgt koncentrationerne af disse stoffer i blodet på den grønlandske befolkning.

I de 67,5 mio. kr., der er anvendt på projekter om klimaændringer mv., indgår også miljøprojekter i AMAP-regi. Den hidtidige indsats frem til 2006 i forhold til klimaændringer og effekter af klimaændringer har været måleprogrammerne på den østgrønlandske Zackenberg målestation. Siden 2006 er denne målestation blevet suppleret med en lignende målestation i Nuuk ("Nuuk Basic"), der dog i tabellen ovenfor ikke er opført under klimaændringer, men under lokale miljøforhold. Tabellen viser videre, at 55,9 mio. kr. er blevet anvendt på at støtte de oprindelige folks deltagelse i miljø samarbejdet.

Sammenlagt er der således i perioden anvendt 306,2 mio. kr. på miljøprojekter, der relaterer sig til Arktisk Råd-samarbejdet, hvilket svarer til omkring 63 % af samtlige forbrugte midler i miljøstøtteordningen.

34. Der er i perioden anvendt 99,6 mio. kr., svarende til ca. 21 %, på lokale miljøforhold. Heraf er der brugt en stor del af midlerne på affaldshåndtering. Miljøstøtteordningen har bl.a. bidraget til at finansiere opførelsen af forbrændingsanlæg i de største grønlandske kommuner (bortset fra Nuuk, der som den eneste by allerede havde et forbrændingsanlæg).

Der er anvendt 51,2 mio. kr. på biodiversitet, svarende til ca. 11 % af det samlede forbrug, hvilket bl.a. har finansieret Grønlands Naturinstituts optællinger af fugle og havpattedyr. 28,9 mio. kr., svarende til 6 %, er anvendt på andet, hvilket bl.a. dækker over midler forbrugt på konsulentbistand fra Dansk Polarcenter, publikationer, møder mv.

35. Fordelingen mellem de 4 fokusområder har været rimelig stabil gennem årene. Det fremgår dog af tabellen, at der siden 2004 har været en stigning af resurser brugt på fokusområdet vedrørende klimaændringer.

Ifølge folketingsvedtagelsen V 79 skulle miljøstøtten fra 1999 og frem drejes, så den i højere grad blev rettet imod lokale miljøforbedringer. Det kan udledes af tabellen, at der fra 1996 til 1999 i gennemsnit er anvendt ca. 7,1 mio. kr. pr. år til lokale miljøforhold, mens der efter 1999 i gennemsnit blev anvendt ca. 10,2 mio. kr. årligt. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der efter 1999 er anvendt flere resurser på lokale miljøforhold.

36. Samlet set kan Rigsrevisionen konstatere, at hovedparten af midlerne i Dancea-ordningen er anvendt i Arktisk Råd-samarbejdet, som var det oprindelige hovedformål med miljøstøtteordningen, og at der siden 1999 er anvendt flere resurser på lokale miljøforhold, hvilket er i overensstemmelse med folketingsvedtagelsen fra 1999.

De største modtagere af Dancea-tilskud

37. Tabel 2 viser en liste over de 10 største modtagere af projektstøtte i perioden 1994-2006.

Tabel 2. Liste over de 10 største modtagere af projektstøtte, 1994-2006

Modtager	Antal projekter	Samlet budget i mio. kr.
1. Danmarks Miljøundersøgelser	132	162,0
2. Grønlands Naturinstitut	33	34,4
3. De oprindelige folks sekretariat	17	29,5
4. Aarhus Universitet	19	24,9
5. Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser	10	16,3
6. Dansk Polarcenter	26	16,2
7. Dansk Polarcenter/administration	12	13,8
8. Forskningscenter Risø	9	11,2
9. Færøernes Sygehusvæsen	7	11,2
10. Københavns Universitet	15	8,4

Kilde: Miljøstyrelsen. Alle beløb er i løbende priser.

38. Tabellen viser, at den klart største modtager af projektstøtte er Danmarks Miljøundersøgelser, der har modtaget ca. 162 mio. kr. siden miljøstøtteordningens start. Det svarer til ca. 33 % af alle støttebidrag. De 6 største modtagere af projektstøtte har tilsammen modtaget over 60 % af den samlede støtteudbetaling. Ud over Danmarks Miljøundersøgelser er

det Grønlands Naturinstitut, de oprindelige folks sekretariat, Aarhus Universitet, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser samt Dansk Polarcenter.

39. Rigsrevisionen kan konstatere, at et relativt begrænset antal projekthavere modtager en stor del af projektstøtten. De 6 største støttemodtagere har således modtaget over halvdelen af den udbetalte projektstøtte. Dette har ifølge Miljøstyrelsen sin forklaring i, at antallet af forskningsinstitutioner, der på en videnskabelig baggrund beskæftiger sig med miljøet i Arktis, er meget begrænset.

C. Udvalgelse af og opfølgning på Dancea-projekter for 2005

40. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Miljøstyrelsen konkret har udmøntet Dancea-rammen på de godt 40 mio. kr. årligt. Undersøgelsen har taget udgangspunkt i finansåret 2005, idet 2006 har været et atypisk år, hvor der ikke har været en ansøgningsrunde. Dette skyldes bl.a. et ønske fra Direktoratet for Miljø og Natur om at få afsluttet igangværende projekter.

Rigsrevisionen har som et led i undersøgelsen foretaget sagsgennemgang af samtlige projekter fra 2005. Dels for at undersøge sammenhængen mellem Miljøstyrelsens udvælgelse af det enkelte projekt og retningslinjerne fra 2005, dels for at få et overblik over, hvordan Miljøstyrelsen konkret følger op på enkeltprojekter, og i hvilket omfang styrelsen foretager en kritisk gennemgang af projekternes økonomi.

41. Der blev i 2005 iværksat 54 projekter, og der blev i alt givet tilsagn om udbetaling af 44,9 mio. kr., jf. tabel 1. Fordelingen af midler mellem fokusområderne kan i princippet ændres hvert år, men fordelingen mellem de 4 fokusområder har været rimelig stabil gennem årene. Som tidligere nævnt er der dog i de seneste år sket en opprioritering af klimadelen.

42. Dancea-puljen finansierer en lang række forskellige aktiviteter og projekter. Dette medfører også, at projekterne udvælges forskelligt. I de tilfælde, hvor Miljøstyrelsen har helt specifikke ønsker til projekter, rekvireres disse enten direkte hos den pågældende institution, eller opgaven sendes i udbud. De mere generelle ønsker til projekter opfyldes via ansøgningsrunder, hvor Miljøstyrelsen opstiller kriterier for udvælgelsen. Der vil ifølge Miljøstyrelsen ofte være en diskussion med alle ansøgerne om justering af projektforslag, og Miljøstyrelsen foretager en vurdering af økonomien, timeforbrug, eksperterens kvalifikationer m.m.

Miljø og sundhed samt klimaændringer

43. Et stort element i miljøstøtteordningen er sikringen af det danske AMAP-bidrag i Arktisk Råd-samarbejdet. Miljøstyrelsen har oplyst, at den danske videnresurse på AMAP-området, inkl. klima, udgøres af en mindre gruppe forskningslignende institutioner, der alle direkte eller indirekte bidrager med basisviden for den internationale AMAP-gruppens – og i sidste ende også for udenrigsministrenes – beslutning om, hvad der bør monitoreres de kommende år, og eventuelt hvad der bør foretages samlede vurderinger (assessments) af. De politiske beslutninger i Arktisk Råd vedrørende miljø- og klimamonitering, AMAP, er således i høj grad baseret på (natur)videnskabelige arbejder. Som følge heraf er de politiske ønsker til monitoringsprogrammet AMAP ifølge Miljøstyrelsen reelt velkendte i de relevante institutioner, inden de offentliggøres på Arktisk Råds og AMAP's hjemmesider.

44. Miljøstyrelsen har oplyst, at antallet af forskningsinstitutioner i Danmark, der beskæftiger sig med arktiske miljø- og naturproblemstillinger, af naturlige årsager er begrænset, og reelt er der for de fleste fagområder kun én eller 2 fagligt kompetente institutioner, der arbejder med de specifikke arktiske fagområder. En medvirkende årsag til dette er, at det ofte er nødvendigt med lange tidsserier og en stor mængde baggrundsdata for at kunne foretage relevante undersøgelser. Til gengæld har institutionerne ifølge Miljøstyrelsen ofte en høj faglig international status og enkeltmedarbejdere med en lang erfaring med at arbejde i Grønland. Disse forhold gør, at fastlæggelsen af det danske AMAP-program ifølge Miljøstyrelsen normalt sker i form af dialog, fx på de såkaldte AMAP-koordinationsmøder, mellem

Miljøstyrelsen og de relevante institutioner. Her afstemmes den faglige og dermed økonomiske "flyvehøjde" for Danmarks bidrag til det internationale AMAP-program, hvorefter Miljøstyrelsen normalt modtager en række ansøgninger om støtte til projekter, der mere eller mindre præcist matcher Miljøstyrelsens opfattelse af Danmarks bidrag til AMAP.

45. Projekter under miljø og sundhed samt klimænderinger udgjorde 28,6 mio. kr. i 2005, hvor anvendelsen af hovedparten af midlerne som nævnt bliver aftalt i AMAP-kordinationsgruppen og er en national udmøntning af Arktisk Råd-deklarationerne. Med ACIA-rapporten har Arktisk Råd givet en første samlet og videnskabeligt funderet vurdering af arktiske klimaeffekter. Som et led i en national opfølgning på ACIA-rapporten var fokusområdet om klimænderinger tillige en del af ansøgningsrunden i 2005, og ca. 6 mio. kr. blev anvendt til bl.a. forundersøgelser af et klimaprojekt, "Nuuk Basic".

Biodiversitet og lokale miljøforhold

46. Et fast element i ordningen har gennem alle årene, bortset fra ordningens første år og 2006, været en årlig pulje på ca. 10 mio. kr., som har været udbudt i en åben ansøgningsrunde averteret i danske og grønlandske dagblade. Miljøstyrelsen har oplyst, at man i 2005 indkaldte ansøgninger inden for følgende prioriterede indsatsområder: 1) biodiversitet og bæredygtig udnyttelse af levende resurser, 2) miljøindsats (lokale) og 3) effekter af klimænderinger. I opslaget er opstillet kriterier for udvælgelse af projekterne. I kriterierne lagde Miljøstyrelsen bl.a. vægt på, at projekterne skulle støtte Grønlands/Danmarks opfyldelse af de internationale forpligtelser, bl.a. i forhold til det arktiske samarbejde og den internationale regulering af biodiversitet.

Stort set alle projekter inden for fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold blev udvalgt på baggrund af ansøgningsrunden. Endvidere var der i 2005 også ansøgt om projekter i AMAP-regi som nævnt ovenfor. Som det fremgår af tabel 1, blev der anvendt ca. 10 mio. kr. til at støtte indkomne ansøgninger på de 2 områder.

Indtil 2004 blev ansøgningerne forelagt Dancea-ordningens Rådgivende Udvalg (DRUFA), som udvalgte projekterne. I 2005 blev ansøgningerne vurderet af Direktoratet for Miljø og Natur, de grønlandske kommuners sammenslutning (Kanukoka), Skov- og Naturstyrelsen samt Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen har for hvert af de 3 indsatsområder udarbejdet et notat til direktionen i Miljøstyrelsen med indstilling om, hvilke projekter der bør støttes. Projekter, der ikke blev fremmet af styrelsen, men som Skov- og Naturstyrelsen eller Direktoratet for Natur og Miljø anbefalede støttet, blev også nævnt i de 3 notater.

47. Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljøstyrelsen i udmøntningen af miljøstøtteordningen i 2005 har udvalgt de konkrete projekter på baggrund af fokusområderne i retningslinjerne. Projekter inden for fokusområderne miljø og sundhed samt klimænderinger udvælges typisk i forbindelse med Arktisk Råd-arbejdet, mens projekter inden for fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold fortrinsvis udvælges på baggrund af en ansøgningsrunde.

Miljøstyrelsens procedurer for styringen af enkeltprojekter

48. Miljøstyrelsen har udarbejdet en intern sagsgangsbeskrivelse for miljøstøtten til Arktis. Sagsgangene er splittet op i 6 faser, hvor det beskrives, hvad der skal udføres i de 6 faser, og hvem der har ansvaret for det. Til brug for såvel sagsbehandler som projektansøger er der udarbejdet vejledninger og skemaer for projektadministrationen.

49. Rigsrevisionen har gennemgået samtlige sager fra 2005 for at få et overblik over, hvordan Miljøstyrelsen konkret styrer enkeltprojekter, og om styrelsen foretager en kritisk gennemgang af projekternes økonomi.

50. Uanset om enkeltprojekterne rekvireres direkte hos institutionen eller via ansøgningsrunden, skal eventuelle projekthavere udarbejde et projektforslag, som sagsbehandles i Miljøstyrelsen. For hvert miljøprojekt udarbejdes et indstillingsnotat til ledelsen, hvor bl.a.

baggrund, sammenhæng med strategi og finanslov, vurdering af mål og output, miljøeffekt samt vurdering af økonomi og finansiering behandles.

Rigsrevisionens gennemgang af Miljøstyrelsens sager om tildeling af miljøstøtte viste, at denne procedure i vidt omfang bliver fulgt i sagerne. Rigsrevisionen har endvidere i sagsgennemgangen set flere eksempler på, at Miljøstyrelsen nøje gransker projekternes økonomi. Rigsrevisionen er således bekendt med, at Miljøstyrelsen har gennemgået, kommenteret og ændret i projekthavernes forslag, fx vedrørende valg af laboratorium, timeforbrug, rejseudgifter og udgifter til konsulentbistand. Derudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at Miljøstyrelsen oversender projektansøgninger til Dansk Polarcenter med henblik på en ekstern vurdering af sammenhængen mellem omkostninger og forventede resultater af projektet. Dette sker dog ikke systematisk.

Ved visse projekter stiller Miljøstyrelsen endvidere krav om statusopgørelser fra projekthaverne undervejs i projekterne. Ved afslutningen af et miljøprojekt udarbejder projekthaveren et såkaldt resuméskema, hvor der er en kortfattet gennemgang af bl.a. projektets formål, målopfyldelse, resultatformidling samt finansiering og tidsudstrækning. Resuméskemaet gennemgås og godkendes efterfølgende af Miljøstyrelsen som afslutning på sagen. Sagsgennemgangen har vist, at Miljøstyrelsen i vidt omfang følger denne opfølgingsprocedure.

51. Vedrørende AMAP-projekter stilles der ifølge Miljøstyrelsen vidtgående krav om publicering og videndeling, herunder også at Miljøstyrelsen selv har mulighed for at publicere støttemodtagernes rapporter og resultater. Herudover stilles der krav om, at data indsamlet i projekterne indrapporteres til de datacentre, som AMAP-sekretariatet har truffet aftaler med. Der stilles også ofte krav om, at indsamlede data skal gøres offentligt tilgængelige (dette gælder bl.a. for data indsamlet i Zackenberg-programmet). Derudover er der ofte i sagens natur krav om korrekt opbevaring af data, fx Aarhus Universitets opbevaring af humane data fra Grønland.

52. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen har udarbejdet procedurer, der udgør et godt udgangspunkt for styringen af enkeltprojekter. Sagsgennemgangen har endvidere vist, at Miljøstyrelsen i vidt omfang også i praksis følger opfølgingsprocedurerne.

IV. Miljøstyrelsens opfølgning på resultater af Dancea-miljøstøtten

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Miljøstyrelsens opfølgning på resultaterne af Dancea-miljøstøtten har generelt været tilfredsstillende siden 2004.

Denne vurdering er baseret på:

- Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljøstyrelsen i perioden 1994-2003 ikke har foretaget en generel evaluering af Dancea-ordningen og i begrænset omfang har evalueret enkelte områder under Dancea-ordningen.
- Miljøstyrelsen har i 2004 foretaget en generel evaluering af Dancea-ordningen, og Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at styrelsen efterfølgende har anvendt evalueringen til at forbedre forvaltningen af miljøstøtten, bl.a. ved at udarbejde nye retningslinjer for Dancea-ordningen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de overordnede mål i retningslinjerne med fordel kan suppleres af mere operationelle mål til brug for Miljøstyrelsens løbende opfølgning på resultaterne af miljøstøtten.
- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen efter 2004 har taget en række hensigtsmæssige initiativer til at forbedre dokumentationen for resultaterne af fokusområderne miljø og sundhed samt klimaændringer. Dette er sket i form af afholdte workshopper og evalueringer, og anbefalinger herfra indgår i Miljøstyrelsens arbejde med at forbedre miljøstøtten.
- Rigsrevisionen kan konstatere, at der er igangsat et arbejde med en resultat- og effektvurdering på fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold samt en strategi og prioritering på fokusområdet biodiversitet. Disse arbejder kan bidrage til at målrette den fremtidige indsats og prioritering af miljøstøtten. Rigsrevisionen finder, at Miljøstyrelsen i den fremtidige indsats på fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold bør have særligt fokus på de færdige Dancea-projekter, som endnu mangler implementering i Grønland.
- Rigsrevisionen finder det væsentligt, at oplysninger og data fra gennemførte Dancea-projekter altid er tilgængelige for at sikre mulighed for videndeling. Miljøstyrelsen bør derfor overveje, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt med en samlet platform for såvel Dancea-projektresultater som -projektdata, der har relation til Grønland.

53. Miljøstyrelsen har det overordnede ansvar for at vurdere resultaterne af miljøstøtten til Arktis. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Miljøstyrelsen har foranlediget, at der er foretaget en samlet evaluering af Dancea-ordningen, og om Miljøstyrelsen med mellemrum foretager status over, hvordan miljøstøtten har bidraget til at forbedre miljøet i Arktis – fx på de 4 fokusområder. Endelig har Rigsrevisionen undersøgt, om Miljøstyrelsen aktivt anvender de foretagne evalueringer til at forbedre miljøstøtten.

A. Ekstern evaluering i 2004 af Dancea-miljøstøtten

54. Da miljøstøtteordningen havde fungeret i 10 år, iværksatte Miljøstyrelsen en evaluering af miljøstøtten til Arktis, der blev gennemført af en ekstern evaluator. Miljøstyrelsen har ikke tidligere foretaget en samlet evaluering af miljøstøtteordningen. Det overordnede formål med evalueringen var at gennemføre en analyse af miljøstøtten til Arktis og administrationen af denne, herunder at evaluere resultaterne af programindsatsen fra 1994 til 2003 med henblik på at justere mål, prioriteter, midler, resurseindsats og programadministration.

55. Evalueringen konkluderede, at miljøstøtten til Arktis samlet set var gennemført tilfredsstillende, idet programmet vurderedes som meget relevant, da projekterne understøtter Danmarks internationale forpligtelser på miljøområdet.

Evalueringen vurderede, at den samlede nytteværdi for både Grønland, Færøerne og Danmark var stor, og at der var sket en høj grad af målopfyldelse på såvel projekt- som programniveau. Dette viste sig fx ved antallet af rapporter og artikler samt ved analysernes videnskabelige niveau. Dog påpegede evalueringen et behov for i højere grad at fokusere på analyser og vurderinger af effekterne af miljøpåvirkningerne.

56. Evalueringen identificerede imidlertid også nogle problemområder for Dancea-ordningen. Evalueringen påpegede bl.a., at programmålsætningerne for miljøstøtteordningen ikke fremstod klart og tydeligt formulerede. Mens delprogrammerne virkede relevante isoleret set, fremstod sammenhængen mellem de enkelte programmer ikke indlysende. Undersøgelsen påpegede et behov for at revurdere opbygningen af programmet, særligt med fokus på de internationale reguleringer, som miljøstøtteordningen relaterede sig til.

Derudover vurderede evalueringen effekterne af de enkelte delprogrammer. Evalueringen identificerede bl.a. effekter i relation til *internationale effekter*, hvor forskningsresultater anvendes i internationale fora, *lokale effekter* i form af ændrede spisevaner hos den grønlandske befolkning, viden- og institutionsopbygning i Grønland, *politiske effekter* i form af lovgivning og regulering samt *fysiske effekter* bl.a. i form af en række affaldsanlæg. Evalueringen konkluderede dog, at der generelt manglede dokumentation af effekten af indsatsen, og anbefalede, at Miljøstyrelsen opstillede indikatorer for effektmåling.

57. Ydermere fandt evaluator, at mange af de projekter, der gennemførtes under Dancea-programmet, var forskningsprojekter, som ikke havde praktisk anvendelse i det grønlandske samfund. Resultaterne af de videnskabelige projekter blev publiceret i videnskabelige tidsskrifter og blev sjældent formidlet til den grønlandske befolkning og beslutningstagere. Evaluator mente derfor, at der var en manglende dialog omkring anvendeligheden af resultaterne.

Dertil kom, at manglende medfinansiering fra grønlandsk side betød, at der ikke var politisk og administrativt ejerskab af projektresultaterne og dermed ikke nogen forpligtelse til at følge op på projekterne – fx i form af lovgivning.

58. Evalueringen opstillede en række konkrete anbefalinger til at forbedre miljøstøtteordningen. Miljøstyrelsen er generelt positiv over for evalueringens konklusioner og tog på baggrund af evalueringens administrative anbefalinger initiativ til en gennemgang af de hidtidige procedurer og arbejdsformer med henblik på forbedrede arbejdsgange. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i evalueringens væsentligste anbefalinger undersøgt de ini-

tiativer, som Miljøstyrelsen har gennemført for at forbedre forvaltningen af miljøstøtten til Arktis.

Målsætninger og opbygning af Dancea-programmet

59. Evalueringen fra 2004 havde en række konkrete anbefalinger vedrørende målsætninger og opbygning af Dancea-programmet:

- Der bør defineres klarere målsætninger for programmet, uanset udformningen af den fremtidige programmodel.
- Det bør overvejes at opløse den nuværende opbygning af programmet og forsøge at nytænke indsatsområder afledt af de danske internationale forpligtelser for Arktis og de 2 hjemmestyreområder.
- Målsætninger for programmet bør gøres mere operationelle inkl. opstilling af indikationer for effektmåling.

60. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen som følge af evalueringens anbefalinger i 2004 har udarbejdet nye retningslinjer for udmøntningen af Dancea-ordningen. Retningslinjerne omfatter 4 fokusområder: miljø og sundhed, effekter af klimaændringer, biodiversitet og bæredygtig udnyttelse af de levende resurser samt lokale miljøforhold. Det er Rigsrevisionens vurdering, at retningslinjerne i væsentlig grad imødekommer anbefalingerne i evalueringen med hensyn til klarere målsætninger og indsatsområder.

61. Rigsrevisionen vurderer, at retningslinjerne fra 2005 fungerer som en overordnet strategi for udmøntningen af Dancea, idet retningslinjerne indeholder overordnede – og i høj grad langsigtede – mål for indsatsen. Retningslinjerne beskriver ligeledes, hvilke aktiviteter Dancea-programmet vil yde støtte til for at understøtte disse mål. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de overordnede mål og indsatsområderne med fordel kan suppleres af mere operationelle mål. Styrelsen kan på den måde løbende anvende sådanne oplysninger til en konkret vurdering af, hvor langt man er nået i forhold til opfyldelse af de langsigtede mål i retningslinjerne.

Dokumentation af effekterne af miljøstøtten

62. Evalueringen i 2004 viste, at Miljøstyrelsen generelt manglede dokumentation for effekten af miljøstøtteordningen. Rigsrevisionen kan konstatere, at der før 2004 i begrænset omfang har været foretaget evalueringer, idet 2 enkeltstående områder under Dancea-ordningen har været evalueret: de oprindelige folks sekretariat og Klimamoniteringsprogrammet i Nordøstgrønland – Zackenberg.

B. Evalueringer og workshops foretaget efter 2004

63. Miljøstyrelsen foretager som led i den løbende opfølgning status over miljøindsatsens 4 fokusområder ved at foretage evalueringer eller afholde workshops inden for forskellige fagspecifikke områder.

Formålet med en workshop er, at forskellige interessenter, forskere mv. kan diskutere og reflektere over relevante problemstillinger og forskningsresultater inden for et specifikt område. En workshop indeholder typisk en række præsentationer af fx danske og grønlandske projekthavere, som danner grundlag for diskussion. En reviewgruppe bestående af nationale eller udenlandske eksperter foretager på baggrund af workshoppen en vurdering af den hidtidige forskning, monitorering mv.

64. Rigsrevisionen er opmærksom på, at den snævre resursebase vanskeliggør opfølgning på projekterne, idet danske eksperter med indsigt i grønlandske forhold og det arktiske miljøsamarbejde i betydeligt omfang også er interessenter i miljøstøtteordningen. Rigsrevisionen finder, at workshops er en god form for evaluering af temaområder, hvor internationale eksperter sammen med forskellige interessenter i miljøstøtteordningen har mulighed for at diskutere og reflektere over relevante problemstillinger inden for et specifikt område.

65. Miljøstyrelsen har oplyst, at det er vanskeligt at opgøre, hvor mange enkeltprojekter der indgår i en workshop. Det skyldes, at et projekt kan omhandle flere aspekter og derfor delvist kan indgå i en workshop eller indgå i flere workshops.

Det vil derfor ifølge Miljøstyrelsen være mere meningsfuldt at tale om, hvilke fokus- eller fagområder der er omfattet af en evaluering eller workshop. For at vurdere om Miljøstyrelsen anvender de foretagne evalueringer og workshops aktivt i den løbende vurdering af Dancea-programmet, har Rigsrevisionen undersøgt, hvilke initiativer workshops og evalueringer efter 2004 har givet anledning til inden for de 4 fokusområder.

Miljø og sundhed

66. Fokusområdet miljø og sundhed omfatter bl.a. målinger af langtransporterede forureningsforureningsniveauerne i Arktis og forureningsophobning og effekter. Derudover er "Human Health – menneskelig sundhed" en vigtig del af fokusområdet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at "Human Health – menneskelig sundhed" endnu ikke er evalueret.

Miljøstyrelsen har efterfølgende oplyst, at styrelsen planlægger at gennemføre en evaluering af "Human Health – menneskelig sundhed", og at der desuden er planer om at gennemføre en samlet evaluering af effekten af den samlede indsats under fokusområdet. Miljøstyrelsen forventer, at ovennævnte evalueringer vil blive iværksat ultimo 2007 - primo 2008.

67. Derimod har Miljøstyrelsen afholdt en workshop vedrørende kviksølv i 2005, som skønsmæssigt vedrører en mindre del af de anvendte midler under fokusområdet. Kviksølv er en af de væsentligste miljøgifte i Arktis og udgør en stor trussel for den arktiske befolkning.

68. Workshoppen vedrørende kviksølv konkluderede overordnet, at den danske kviksølvsforskning er af meget høj standard, og at indsatsen har haft en effekt i form af at have givet danske synspunkter stor vægt i internationale forhandlinger. Workshoppen viste samtidig, at omkostningerne ved laboratorieanalyser af kviksølv er 5-8 gange højere i Danmark end i Canada og USA.

Miljøstyrelsen har oplyst, at laboratorieanalyser ofte udgør en stor budgetpost i AMAP-relaterede ansøgninger. Miljøstyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen i disse tilfælde kan lave egen stikprøvekontrol, eller en institution kan blive pålagt at indhente kontrolpriser fra andre akkrediterede laboratorier, ofte i USA eller Canada. Den danske aktør kan så blive pålagt at outsource en del af projektet. Dermed har Miljøstyrelsen fokus på at anvende de laboratorier, hvor analyseopgaven løses bedst og på den økonomisk mest hensigtsmæssige måde.

Klimaændringer

69. Det danske bidrag til den løbende overvågning af klimaeffekter, ozon og UV-stråling i Arktis, der koordineres af den internationale AMAP-gruppe, bestod indtil 2006 af indsatsen på Zackenberg i Nordøstgrønland. Klimaeffektmoniteringsprogrammet på Zackenberg blev senest evalueret i 2006, jf. boks 3.

BOKS 3. HOVEDRESULTATER FRA EVALUERING AF ZACKENBERG FORSKNINGSSTATION 2006

På foranledning af Miljøstyrelsen blev der i 2006 gennemført en international vurdering af klimaeffektprogrammet i Zackenberg og dets resultater. Evalueringens konklusioner var:

- Zackenberg forskningsstation har siden dens start i 1996 været en stor succes.
- Zackenberg er en anerkendt forskningsstation, som med et omfattende monitoringsprogram i Arktis af høj kvalitet kan bidrage til internationale assessments af klimaforandringer.
- Det institutionelle set-up er uklart, men dette har ikke haft en negativ indflydelse på effektiviteten.
- Mængden af videnskabelige artikler er for lille.

Ud over konklusionerne indeholder rapporten en række faglige konstateringer og anbefalinger. Fx påpeges det, at der er potentiale for teknologiske effektiviseringer, at det overordnede videnskabelige fokus kunne styrkes gennem ansættelse af en egentlig forskningsleder på stationen, og at programmet med fordel kan suppleres med en overvågning af gletsjeren i oplandet.

70. Evalueringen af Zackenberg i 2006, der var mere omfattende end evalueringen i 2002, var overvejende positiv. Evalueringerne viste imidlertid, at mængden af videnskabelige artikler uarbejdet på baggrund af aktiviteterne på Zackenberg-stationen er forholdsvis lille. Det konstateres endvidere, at antallet af publikationer – artikler, rapporter, nyhedsbreve mv. – har været enten faldende eller stabilt siden 2002. Miljøstyrelsen har oplyst, at det over for projektholderne er indskærpet, at der forventes en større produktion i de kommende år.

71. Miljøstyrelsen har i 2006 iværksat en workshop vedrørende den samlede nationale indsats på området for klimaændringer. Af boks 4 fremgår en beskrivelse af formål og resultater af den nationale workshop om klimaændringer.

BOKS 4. HOVEDRESULTATER FRA NATIONAL WORKSHOP OM KLIMAÆNDRINGER

Formålet med workshoppen var at skabe overblik over rigsfællesskabets forskning og overvågning i forhold til arktiske klimaforhold, at identificere, hvordan denne indsats bidrager til den globale viden om klimaændringer i Arktis og deres globale betydning, at identificere særlige danske styrkeområder og synergier mellem den danske overvågningsindsats og forskning om arktiske klimaændringer og deres effekter samt at identificere områder, hvor en dansk monitoringsindsats via miljøstøtteordningen for Arktis vil være særlig relevant.

En nordisk reviewgruppe vurderede den hidtidige forskning og overvågning og pegede overordnet på følgende:

- Dansk klimaforskning drives i stor udstrækning i internationalt samarbejde, og nogle grupper nyder høj international anseelse.
- Der er behov for en bedre national (dansk) koordinering indsatserne imellem.
- Det er uklart, om overvågningen af indlandsisens afsmeltning, som involverer flere internationale og nationale forsknings- og overvågningsinstitutioner, er velkoordineret.
- Arktiske klimadata bør gøres frit tilgængelige for videnskabelige formål. En central, national database med kvalitetskontrollerede data vil give danske forskere og det internationale forskersamfund bedre muligheder for at udnytte de allerede eksisterende data.

Ud over konklusionerne indeholder rapporten en række faglige konstateringer og anbefalinger. Det konstateres bl.a., at det er vigtigt, at den løbende overvågning af ferskvandsafstrømningen fra Grønland videreføres, og at tidligere data kvalitetssikres. Samtidig anbefales det bl.a. at få afklaret, om der sker en afsmeltning af indlandsisen, og at undersøge overvågning af permafrost og modelleringer nærmere.

72. Workshopen viste, at dansk klimaforskning drives i internationalt samarbejde, og at visse grupper nyder høj international anseelse. Ved workshopen pegede reviewgruppen bl.a. på behovet for at etablere en central databank for arktiske klimadata og bedre koordinering mellem de enkelte indsatser, herunder overvågningen af indlandsisens afsmeltning.

Miljøstyrelsen har i 2006 igangsat et langsigtet Dancea-projekt, der i tæt koordinering med andre danske og internationale indsatser har til hensigt løbende at overvåge ændringer i indlandsisens masse. Som led i projektet etableres en åben database med danske og udenlandske måleresultater. Danmark har desuden påtaget sig at lede og koordinere en sammenfatning af den aktuelle viden om indlandsisen i regi af Arktisk Råd.

Miljøstyrelsen er i øvrigt enig i klimaworkshoppens overordnede konklusion om behovet for en styrket koordinering af den arktiske klimaforskning og større videndeling mellem forskellige institutioner. Som følge heraf har styrelsen en løbende dialog med Dansk Polarcenter med henblik på at styrke koordinering mellem Dancea-finansierede indsatser og indsatser finansieret fra anden side.

73. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen efter 2004 har taget en række hensigtsmæssige initiativer til at forbedre dokumentationen for resultaterne på fokusområderne miljø og sundhed samt klimaændringer. Dette er sket i form af afholdte workshops og evalueringer, og anbefalinger herfra indgår i Miljøstyrelsens arbejde med at forbedre miljøstøtten.

Biodiversitet og lokale miljøforhold

74. Dancea-ordningen har siden 1994 ydet støtte til en lang række projekter, som har til formål at styrke Grønlands indsats over for bevarelse af den arktiske biodiversitet og lokale miljøproblemer.

På området for natur/biodiversitet er der gennemført projekter vedrørende fugle, havpattedyr, landpattedyr, formidling mv.

Af miljøprojekterne vedrører størstedelen affaldshåndtering, mens der yderligere er gennemført projekter vedrørende råstofforvaltning, vandressurser, energi, spildevand mv.

75. Miljøstyrelsen har ultimo 2004 igangsat 2 projekter, som omfatter en sammenfatning, resultat- og effektvurdering af indsatsen i perioden 1994-2004 på fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold. Opgaverne udføres af eksterne konsulenter. Miljøstyrelsen har ikke tidligere – bortset fra affaldsområdet – fulgt op på den samlede indsats på de 2 områder. Formålet med projekterne er at styrke formidling og nyttiggørelse af resultaterne af gennemførte projekter samt vurdere og komme med forslag til eventuelle forbedringspotentialer i det fortsatte projektarbejde.

Vedrørende miljøområdet pågår arbejdet fortsat.

76. På området for biodiversitet foreligger der et udkast til notat med vurderinger og anbefalinger til forbedring af støtteordningen og administrationen af de enkelte projekter. Notatet omtaler bl.a. tydeliggørelse af programmålsætninger, fastlæggelse af løbende evalueringer, mulighed for flerårige projekter og støtte til gennemførelsen af lokalt forankrede projekter.

Miljøstyrelsen har endvidere på området for biodiversitet igangsat arbejdet med en strategi og prioritering for den fremtidige indsats på naturområdet. Projektet, der udføres af en ekstern konsulent, har til formål dels at udarbejde forslag til strategi og prioritering inden for fokusområdet biodiversitet i 3-års-perioden 2006-2009, dels at sikre en tilstrækkelig og målrettet opfølgning på relevante internationale miljøaftaler, herunder Biodiversitetskonventionen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der er igangsat et arbejde med en resultat- og effektvurdering på fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold samt en strategi og prioritering på fokusområdet biodiversitet. Disse arbejder kan bidrage til at målrette den fremtidige indsats og prioritering af miljøstøtten.

77. Notatudkastet vedrørende biodiversitet omtaler spørgsmålet om tilgængelighed af oplysninger fra gennemførte projekter. Rigsrevisionens drøftelser i Grønland har vist et behov for videndeling af undersøgelsesresultater og data fra Dancea-projekter. Miljøstyrelsen har oplyst, at der i 2007 er iværksat et databaseprojekt (NunaGIS), som gør en lang række geografiske datasæt tilgængelige. På naturområdet offentliggør Grønlands Naturinstitut resultaterne fra instituttets Dancea-projekter, mens resultaterne fra projekter under lokale miljøforhold gøres tilgængelige på Kanukokas hjemmeside.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøstyrelsen bør overveje, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt med en samlet platform over såvel projektresultater som -data i relation til Grønland.

78. Rigsrevisionen har ved drøftelserne i Grønland endvidere fået oplyst, at der er flere færdige Dancea-projekter, der først kan implementeres i Grønland, når der er økonomisk råderum herfor. Ifølge Miljøstyrelsen er det ikke muligt at forudsætte implementering af projekter i Grønland, der kræver politisk stillingtagen og allokering af finansielle resurser fra Grønlands Hjemmestyre. Miljøstyrelsen har efterfølgende oplyst, at styrelsen har overblik over sådanne projekter og jævnligt følger op på status.

Manglende implementering kan have afgørende betydning for effekten af de enkelte projekter. Rigsrevisionen finder, at Miljøstyrelsen i forbindelse med den fremtidige indsats på fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold bør have særligt fokus på de færdige Dancea-projekter, som endnu mangler implementering i Grønland.

V. Grønland og Dancea-miljøstøtten

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Miljøstyrelsen sikrer, at Dancea-miljøstøtten understøtter miljøet og naturen i Grønland, men der er nogle forhold, som styrelsen bør arbejde videre med.

Denne vurdering er baseret på:

- Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Dancea-ordningen har haft stor betydning for løsningen af konkrete miljø- og naturproblemer i Grønland, og at der er et godt og positivt samarbejde mellem Miljøstyrelsen og Grønland.
- Grønlands Hjemmestyre har ansvaret for miljø og natur i Grønland, og Miljøstyrelsen har dermed ikke mulighed for at stille krav om lokal grønlandsk opfølgning på afsluttede Dancea-projekter, hvor det er relevant. For at sikre større sammenhængskraft mellem Dancea-projekter og Grønlands egne lokale miljø- og naturprojekter skal Rigsrevisionen anbefale, at Miljøstyrelsen særligt fokuserer støtten på områder, hvor der er en gensidig forståelse for eller aftale om, at Grønland om nødvendigt vil følge de støttede projekter op med politiske beslutninger og/eller administrative tiltag. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen i samarbejde med Direktoratet for Miljø og Natur i Grønland i 2007 har drøftet strategiske tiltag, der vil sikre et større fokus på sammenhængskraften med Grønland.
- Miljøstyrelsen har et mål om at bidrage til at udvikle en selv bærende miljø- og naturforvaltning i Grønland. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der løbende er sket en viden- og kapacitetsopbygning, bl.a. ved Grønlands Naturinstitut, men målet bør efter Rigsrevisionens opfattelse i højere grad inddrages i strategi og projekter.
- Resurssituationen og den manglende kontinuitet i ansættelser i Grønland kan påvirke Grønlands egne muligheder for opfølgning på afsluttede Dancea-projekter. Rigsrevisionen har med Miljøstyrelsen drøftet konkrete instrumenter, der kan understøtte den grønlandske forvaltning. Rigsrevisionen skal således anbefale, at Miljøstyrelsen i det fremtidige samarbejde med Grønlands Hjemmestyre overvejer større brug af midlertidige driftstilskud i opstartsfasen samt brug af tidsbegrænsede udlån af medarbejdere i Dancea-projekter. Miljøministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet finder, at forslagene og anbefalingerne vil være et godt udgangspunkt for en yderligere udvikling af Dancea-ordningen.

79. Det fremgår bl.a. af de nye retningslinjer for udmøntning af Dancea fra 2005, at der er et ønske om at bidrage til udvikling af en selv bærende miljø- og naturforvaltning i Grønland.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Miljøstyrelsen sikrer, at miljøstøtten i tilstrækkelig grad understøtter miljø og natur i Grønland, herunder om Grønland inddrages mest muligt ved anvendelsen af miljøstøtten, og om der er en sammenhæng mellem Miljøstyrelsens projekter og lokale grønlandske miljø- og naturprojekter.

A. Grønlands forvaltning på miljø- og naturområdet

80. Grønlands Hjemmestyre overtog ansvaret for naturbeskyttelse i Grønland i forbindelse med oprettelsen af hjemmestyret i 1979. I 1989 blev ansvaret for miljøbeskyttelse overført til hjemmestyret, og i 1992 blev kompetencen vedrørende havmiljøet omkring Grønland ud til 3-sømilegrænsen overført til Grønlands Hjemmestyre.

I henhold til hjemmestyreordningen er rigsfællesskabet, hvilket vil sige Danmark, ansvarlig for internationale aftaler vedrørende den grænseoverskridende forurening samt forurening af hav og luft uden for 3-sømilegrænsen. Grønlands Hjemmestyre har derimod ansvaret for miljøforhold på land og inden for 3-sømilegrænsen.

Overdragelsen af naturområdet til hjemmestyret skete uden særskilte midler. Vedrørende miljøområdet overdrog Danmark ansvaret af dette område til hjemmestyret sammen med en forhøjelse af bloktilskuddet på 1,8 mio. kr. Folketinget besluttede i 1999, som nævnt i kap. III.A, at miljøstøtteordningen i større omfang skulle støtte flere lokale miljøprojekter i Grønland. Som en konsekvens af folketingsbeslutningen ydes der gennem Dancea-ordningen også tilskud til områder, der henhører under Grønlands Hjemmestyre.

Landsstyremedlemmet for miljø og natur og miljøministeren drøftede i 2004 miljøstøtteordningens fremtid i forlængelse af den eksterne evaluering samme år. Landsstyremedlemmet ønskede i den forbindelse ikke, at en del af miljøstøttemidlerne blev overført til bloktilskuddet, bl.a. fordi det er Miljøministeriet, der varetager rigsfællesskabets internationale arktiske forpligtelser, og fordi Grønland gennem denne ordning har mulighed for at trække på kompetencer i danske miljøinstitutioner. Miljøministeren støttede landsstyremedlemmets synspunkt.

81. Opgaver vedrørende miljø og natur varetages i Grønland af Direktoratet for Miljø og Natur. Direktoratet varetager ressortmæssigt en række forpligtelser i henhold til internationale konventioner om miljø- og naturbeskyttelse. I forbindelse hermed samt på en række enkeltstående projekter har direktoratet et samarbejde med særligt Miljøstyrelsen.

82. Ifølge den grønlandske finanslov for 2007 androg den grønlandske bevilling til miljø og natur ca. 74 mio. kr. Bevillingens væsentligste områder dækker udgifter til drift af Direktoratet for Miljø og Natur med ca. 14 mio. kr. Direktoratet varetager det departementale ansvar for Grønlands Naturinstitut, der er hjemmestyrets center for naturforskning mv. med en bevilling på ca. 41 mio. kr. og ca. 16 mio. kr. til Asiaq – Grønlands Forundersøgelser, der kortlægger områder til bebyggelse samt foretager meteorologiske og hydrologiske observationer mv.

Sammenhæng mellem Dancea-midler og Grønlands lokale miljø- og naturbevillinger

83. I forbindelse med grønlandsbesøget har Rigsrevisionen forhørt sig om, hvilke lokale midler Grønland har til fx at medfinansiere Dancea-projekter eller til implementering af resultater fra Dancea-projekter. Direktoratet for Miljø og Natur har på den grønlandske finanslov for 2007 ca. 1,3 mio. kr. til projekter, mens Grønlands Naturinstitut har ca. 3-4 mio. kr. frie midler fra finansloven til naturprojekter. Kommunerne, der varetager de decentrale opgaver på miljøområdet, har efter det oplyste fra Kanukoka og Ilulissat Kommune ikke umiddelbart frie midler til medfinansiering og implementering af resultater fra Dancea-projekter.

84. Rigsrevisionen kan konstatere, at Dancea-bevillingen, som udgjorde ca. 43 mio. kr. i 2007, har stor betydning i forhold til de grønlandske bevillinger på miljø- og naturområdet. Drøftelserne har endvidere vist, at Grønland umiddelbart inden for de givne bevillinger ikke har store økonomiske muligheder for medfinansiering eller implementering af resultater fra Dancea-projekter.

B. Miljøstyrelsens samarbejde med Grønland om en ny Dancea-strategi

85. Efter overdragelsen til hjemmestyret af naturområdet i 1979 og miljøområdet i 1989 har Danmark og Grønland iværksat såvel formelle som uformelle kontakter og netværk på miljø- og naturområdet.

BOKS 5. KONTAKTER MELLEML DANMARK OG GRØNLAND OM MILJØ- OG NATUROMRÅDET

På det formelle plan har den danske miljøminister og det grønlandske landsstyremedlem for miljø og natur underskrevet fælleserklæringer om samarbejde og igangsættelse af en række initiativer til fremme af miljø- og naturbeskyttelsen i Grønland. Der lægges fx i en fælleserklæring fra november 1994 om dansk-grønlandsk samarbejde på miljø- og naturbeskyttelsesområdet bl.a. op til, at grønlandsk viden og dansk knowhow skal danne baggrund for samarbejdet, ligesom de grønlandske miljømyndigheder skal have mulighed for at kunne trække på de relevante dele af den danske forvaltning.

Herudover har der tillige været lejlighedsvisse kontakter og drøftelser mellem miljøministeren og landsstyremedlemmet for miljø og natur vedrørende forskellige spørgsmål i relation til Dancea-ordningen, herunder samarbejdet mellem Grønland og Danmark.

Der blev endvidere i 1994 nedsat et kontaktudvalg, der består af direktørerne fra Direktoratet for Miljø og Natur i Grønland samt Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen i Danmark. Udvalget mødes ca. en gang om året og drøfter fælles problemstillinger, udveksler erfaringer m.m. Kontaktudvalget og de årlige møder har medvirket til at skabe en række uformelle og efter Miljøstyrelsens vurdering værdifulde kontakter på embedsmandsplan mellem grønlandske og danske embedsmænd.

86. Som følge af evalueringen i 2004 besluttede Miljøstyrelsen at udarbejde nye retningslinjer til delstrategien fra 1993. Udkast til de nye retningslinjer blev primo 2005 behandlet på et kontaktudvalgsmøde med Direktorat for Miljø og Natur, hvorefter retningslinjerne trådte i kraft.

87. Ved et senere kontaktudvalgsmøde i 2005 drøftedes de langsigtede perspektiver i Dancea-ordningen med udgangspunkt i de 4 nye fokusområder i retningslinjerne.

Miljøstyrelsen anførte, at de mange små lokale projekter var uforholdsmæssigt resursekrævende, og styrelsen havde behov for at få oplysninger fra Grønland om de overordnede lokale problemer, og hvordan Dancea-ordningen på en hensigtsmæssig måde kunne bidrage til Grønlands og Direktoratet for Miljø og Naturs løsning af problemerne.

Hertil tilkendegav Direktoratet for Miljø og Natur, at man havde til hensigt at udarbejde en strategi for den del af Dancea, der direkte havde sammenhæng med direktoratets ansvarsområde. Direktoratet ønskede således mulighed for styring af de projekter, der krævede opfølgning fra hjemmestyret og kommunerne, for at resultaterne blev operationelle i Grønland. Konkret havde direktoratet behov for styring af, hvilke projekter der igangsattes og hvornår, så projektrapporter og resultater kom i et tempo, som direktoratet kunne følge op på. Dette betød i praksis, at projekter burde udskydes, hvis man på forhånd kunne se, at direktoratet ikke ville have ressourcer til at vurdere og implementere projektresultaterne.

Grønlands forslag til ny lokal Dancea-strategi

88. Som følge af stor udskiftning i personalet i Direktoratet for Miljø og Natur kunne et strategipapir først færdiggøres i marts 2007. Direktoratet foreslår i strategien, at beløbet til fokusområderne biodiversitet og lokale miljøforhold i højere grad end i dag skal gå til projekter, der har til formål at udvikle forvaltningsværktøjer, samt til projekter, der baserer sig på dialog med og information til befolkningen om miljø- og naturrelaterede emner. Fra grønlandsk side lægger man afgørende vægt på, at de støttede projekter har direkte nytteværdi for det grønlandske samfund og så vidt muligt er lokalt forankret i samfundet (fx i hjemmestyret, Kanukoka, kommunerne eller lokale interesseorganisationer). Det er i den forbindelse af væsentlig betydning, at der sker en videnskabsbygning i Grønland i forbindelse med de støttede projekter.

89. Direktoratet ønsker endvidere større medindflydelse på, hvilke projekter der prioriteres inden for fokusområderne miljø og sundhed samt klimaændringer.

Direktoratet finder det tillige vigtigt, at nytteeffekten for Grønland af videnskabelige projekter vurderes, før de prioriteres/igangsættes. Samtidig ønskes der et øget samarbejde, en større koordinering samt en forbedret og øget videndeling i forhold til forskningsprojekter og øvrige aktiviteter udført af danske institutioner i Grønland.

Direktoratet for Miljø og Natur anser det endelig for vigtigt, at man internt i Grønland i højere grad får mulighed for at komme med et koordineret udspil omkring de projekter, der iværksættes inden for disse 2 fokusområder.

Miljøstyrelsens bemærkninger til Grønlands forslag til lokal strategi

90. Miljøstyrelsen kommenterede i maj 2007 strategipapiret. Med hensyn til forslag til fremtidige prioriteringer for Dancea vedrørende især fokusområderne lokale miljøforhold og biodiversitet noterer Miljøstyrelsen sig denne prioritering, som falder inden for rammerne af finanslovens hjemmel. De prioriterede fokusområder vil indgå i vurdering af ansøgninger og projekter fremover.

For så vidt angår fokusområderne vedrørende miljø og sundhed og klimaændringer lægger Miljøstyrelsen stor vægt på miljøsam arbejdet inden for rigsfællesskabet, særligt vedrørende international miljøregulering og regionalt miljøsam arbejde i fx Arktisk Råd. Miljøstyrelsen inviterer løbende Grønlands Hjemmestyre til at deltage i det arktiske miljøsam arbejde i Arktisk Råd.

91. Miljøstyrelsen er enig i, at der bør sikres en løbende, flerårig projektplanlægning i et samarbejde mellem Miljøstyrelsen og Direktoratet for Miljø og Natur. Miljøstyrelsen lægger endvidere vægt på, at der udarbejdes større, sammenhængende prioriterede projektforslag, der udgør en sammenhængende indsats på områder prioriteret af Grønlands Hjemmestyre, frem for en række mindre og enkeltstående projekter. Derved sikres bedre muligheder for at udnytte projekts resultaterne, og de administrative resursebehov reduceres.

92. Miljøstyrelsen henviser i den forbindelse til følgende kommende initiativer fra grønlandsk side, jf. boks 6.

BOKS 6. KOMMENDE INITIATIVER FRA GRØNLANDSK SIDE

Landsstyrets kommende forslag til strategi- og handlingsplan for 2007-2014 vedrørende implementering af Biodiversitetskonventionen vil være et vigtigt initiativ til en sådan, mere prioriteret helheds-tilgang til biodiversitetsprojekter.

Landstinget forventes også snarest at behandle en ny miljøforordning og affaldshandlingsplan. Sidstnævnte vil danne en overordnet ramme for projekter på affaldsområdet på samme måde, som den tidligere affaldsplan fra 1996 har dannet ramme for en lang række affaldsprojekter i de seneste 10 år.

Ligeledes vil en forhåbentlig snart grønlandsk klimastrategi, herunder klimatilpasningsstrategi, udgøre et afgørende rammegrundlag for en mere prioriteret vurdering af grønlandske projektforslag på klimaområdet.

93. Direktoratet for Miljø og Natur har i maj 2007 fremsendt forslag til 15 projektønsker til Dancea for 2007. Miljøstyrelsen vurderer, at de fleste af de 15 projektidéer falder inden for rammerne af Dancea-bevillingen.

Det er dog uklart for Miljøstyrelsen, hvilke initiativer Direktoratet for Miljø og Natur selv planlægger. Det er således vigtigt for Miljøstyrelsens vurdering af projektforslagene, at det klart fremgår af beskrivelsen, hvordan projektet hænger sammen med hjemmestyrets overordnede strategier, handlingsplaner og igangværende aktiviteter, herunder budgetmæssige forhold.

94. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen i samarbejde med Direktoratet for Miljø og Natur i 2007 har drøftet strategiske tiltag, der vil sikre et større fokus på sammenhængskraften med Grønland. For at sikre større sammenhængskraft mellem Dancea-projekter og Grønlands egne lokale miljø- og naturprojekter skal Rigsrevisionen anbefale, at Miljøstyrelsen særligt fokuserer støtten på områder, hvor der er en gensidig forståelse for eller aftale om, at Grønland om nødvendigt vil følge de støttede projekter op med politiske beslutninger og/eller administrative tiltag.

C. Rigsrevisionens besøg i Grønland

95. I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen foretaget en tjenesterejse til Grønland (Nuuk og Ilulissat) i juni 2007 for at drøfte Dancea-ordningen, primært i forhold til at understøtte miljø og natur i Grønland, herunder om Grønland involveres i fornødent omfang i såvel strategi som konkrete projekter. Drøftelserne har tillige haft til formål at få de grønlandske aktørers syn på udfordringer/problemer i forvaltningen af miljø og natur samt muligheden for at sikre den størst mulige synergieffekt mellem Dancea-midlerne og Grønlands egne lokale miljø- og naturbevillinger.

96. Rigsrevisionen har ingen revisionskompetence over for de grønlandske aktører, men alle adspurgte har velvilligt medvirket til undersøgelsen. Udvælgelsen af personer og projekter i Grønland er sket efter samråd med Miljøstyrelsen. Der er udvalgt et væsentligt projekt under hvert af de 4 fokusområder.

I boks 7 vises de grønlandske aktører, som Rigsrevisionen har haft drøftelser med under grønlandsbesøget, samt de konkrete Dancea-projekter.

BOKS 7. GRØNLANDSKE AKTØRER, DER HAR MEDVIRKET I UNDERSØGELSEN

Grønlands Hjemmestyre Direktoratet for Miljø og Natur	Direktøren og afdelingscheferne for henholdsvis miljøafdelingen og naturafdelingen.
Grønlands Naturinstitut (projekt "Nuuk Basic")	Direktøren og professoren i marinøkologi.
Asiaq – Grønlands Forundersøgelser (projekt "Nuuk Basic")	Forundersøgelseschefen og en projektleder.
Kanukoka – De Grønlandske Kommuners Sammenslutning	Direktøren og seniorkonsulenten på teknik- og miljøområdet.
Rigsombudsmanden	Rigsombudsmanden som resurseperson i egen- skab af tidligere direktør for Direktoratet for Miljø og Natur.
AMAP Grænseoverskridende forening (projekt "Human Health – menneskelig sundhed")	En læge, der tillige er ekstern lektor ved Center for Arktisk Miljømedicin (CAM) på Aarhus Univer- sitet, og som er ekspert i forureningens effekter på menneskelig sundhed.
Ilulissat Kommune (projekter om naturvejlederordning og forbrændingsanlæg)	Kommunaldirektøren, miljøingeniøren samt naturvejlederen.

Generelle bemærkninger fra grønlandsbesøget om Dancea-programmet

97. Det generelle billede fra drøftelserne er, at Dancea-ordningen har haft afgørende betydning for Grønland og udviklingen af miljø- og naturområdet, og at aktørerne vurderer, at der er et godt og positivt samarbejde med Miljøstyrelsen om Dancea-ordningen.

Det grønlandske fokus for anvendelse af Grønlands egne midler er for tiden primært koncentreret om andre områder, især uddannelses- og boligsituationen, og det er dermed ifølge det oplyste vanskeligt at skaffe yderligere grønlandske midler til miljø- og naturområdet ud over de eksisterende bevillinger.

98. En generel holdning hos de grønlandske aktører var, at Miljøstyrelsen i størst muligt omfang bør inddrage de grønlandske resurser, idet projekter, der er forankret lokalt – også via formidling i populær form – har større gennemslagskraft over for den grønlandske befolkning.

99. Drøftelserne i Grønland viste tillige, at ubesatte stillinger og kontinuiteten i ansættelserne i Grønland er et problem, fx er 15 ud af 22 medarbejdere i Direktoratet for Miljø og Natur rejst inden for de seneste 2½ år. Dette problem bliver ikke mindre, når der er fuld beskæftigelse i Danmark og arbejdskraftmangel. Der er tale om forhold, som Grønland vanskeligt kan forbedre, særligt i en periode med fuld beskæftigelse i Danmark. Vakante stillinger og manglende kontinuitet kan give sig udslag i vanskeligheder ved at implementere projektresultater, ligesom de grønlandske bevillinger ikke umiddelbart giver muligheder for at kunne tilkøbe eksterne konsulenttydelser. Miljøstyrelsen har tidligere overvejet spørgsmålet om, hvorvidt styrelsen eller andre danske institutioner kunne understøtte forvaltningen i Grønland ved midlertidige udlån af medarbejdere med henblik på kapacitetsopbygning i Grønland og dermed gøre Grønland mere selvhjulpne.

100. Det generelle billede var tillige, at det kan være hensigtsmæssigt, at Miljøstyrelsen i forbindelse med projekterne stiller krav til grønlandsk medvirken både med medfinansiering, men også til økonomisk opfølgning på projekter, så der er den fornødne større sammenhængskraft mellem Dancea-projekter og den grønlandske opfølgning på resultater fra Dancea-projekter.

101. I flere af drøftelserne blev Grønlands Naturinstitut fremhævet som en grønlandsk institution, der er langt fremme i opbygningen af kapacitet og kompetencer og dermed bidrager til at udvikle en selv bærende miljø- og naturforvaltning i Grønland.

102. I forbindelse med drøftelserne i Grønland er der fremkommet udsagn, som Rigsrevisionen har valgt at fremhæve i boks 8. Udsagnene har udgangspunkt i en positiv grundholdning til Dancea-ordningen og bør ses i lyset heraf.

BOKS 8. UDSAGN FRA GRØNLANDSBESØGET VEDRØRENDE DANCEA-ORDNINGEN

- En langsigtet strategi med sammenhæng mellem Dancea-ordningen og grønlandske midler er væsentlig.
- Større lokal indflydelse på prioritering af Dancea-midler.
- Projekter over en længere årrække vil være ønskeligt for planlægning og mulighed for at ansætte og fastholde kompetence i Grønland.
- Flere programorienterede projekter frem for små enkeltprojekter.
- Dancea-ordningen betaler for danske forskere til større videnskabelige undersøgelser – flere lokale projekter bør efterfølge en bølge af teoretiske projekter.
- Vigtigt med lokale projekter, der kan opbygge kapacitet.
- Dancea-ordningen kan være katalysator til lokale projekter og være af afgørende betydning.
- Anvendelse af lokal arbejdskraft bør være største prioritet, så viden, der opsamles, kan akkumuleres i Grønland.
- Lokal forankring og ildsjæle, som har stort dansk netværk, er vigtigt.
- Væsentligt med ikke-videnskabelig videreformidling af Dancea-projekter i Grønland.
- Støtte til drift, fx løntilskud, i de første år kan være afgørende for succes.
- God idé at lave kontrakter om gensidige forpligtelser med Grønland – både kvantitativt og kvalitativt.
- Dancea-projektforslag passer ikke altid ind i den grønlandske virkelighed.
- Vigtigt med tilskud til projekter om biologisk mangfoldighed, så bestande, der tilhører verdenssamfundet, sikres for eftertiden.
- Vigtigt med sammenhæng mellem fanger-/fiskerviden og biologisk videnskab.

103. Som anført i kap. V.B har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at drøftelserne og korrespondancen mellem Miljøstyrelsen og Direktoratet for Miljø og Natur senest i maj 2007 om bl.a. en ny strategi har fokus på flere af de emner, som udsagnene omfatter.

Udvalgte projekter inden for de 4 fokusområder

104. Rigsrevisionen har ved besøget i Grønland inddraget 4 væsentlige projekter inden for de 4 fokusområder. Ved besøgene har Rigsrevisionen drøftet disse projekter og hvor muligt foretaget besigtigelse, fx af affaldsforbrændingsanlægget i Ilulissat.

105. I boks 9 omtales Dancea-projekter om "Human Health – menneskelig sundhed", der vedrører den grænseoverskridende forurening og effekt på menneskelig sundhed.

BOKS 9. DANCEA-PROJEKTER OM "HUMAN HEALTH – MENNESKELIG SUNDHED"

Miljø og sundhed er et af fokusområderne i Dancea-programmet og er et af de bærende led i AMAP og Arktisk Råd. AMAP har siden starten i 1993 beskæftiget sig med monitoring og vurdering af den grænseoverskridende forurening og dennes effekter, herunder også på den menneskelige sundhed. Det grundlæggende problem for Arktis og Grønland er, at en meget stor del af luftforureningen fra den nordlige halvkugle bliver ført til polarområdet, hvor forureningen bliver afsat på hav og is og så opkoncentreres i den marine fødekæde for til sidst at indgå i den traditionelle kost for den arktiske befolkning, der således ufrivilligt kommer til at indgå som en indikator for verdens forurening.

De kontaminanter, der vækker størst bekymring, er de såkaldte persistente organiske forbindelser, POP'er (fx dioxin, PCB og pesticider) samt kviksølv.

Dancea har hidtil givet tilskud på ca. 25 mio. kr. til Center for Arktisk Miljømedicin (CAM) ved Aarhus Universitet, og hovedparten er gået til "Human Health – menneskelig sundhed".

Rigsrevisionen har under grønlandsbesøget haft drøftelser med en læge, der tillige er ekstern lektor ved CAM, og som er en af hovedaktørerne vedrørende "Human Health – menneskelig sundhed".

Danmark havde ikke noget monitoringsprogram for Grønland ved starten af AMAP i 1993, men har i dag via Dancea-ordningen et program, der kan måle sig med gennemsnittet af de øvrige arktiske lande. Særligt med hensyn til den menneskelige sundhed har Danmark markeret sig og kan i dag fremvise markant dokumentation for en række negative effekter for befolkningen i Grønland. Disse negative effekter anerkendes såvel internationalt som i Grønland, hvorimod der ikke er samme enighed om, hvorvidt man skal reagere på effekterne og i givet fald hvordan.

Siden 1999 har lægen foretaget undersøgelser af forureningens sundhedseffekter på befolkningen i byer/bygder i hele Grønland. Da undersøgelserne var forankret i Grønland, var befolkningen meget villig til at deltage og havde stor tillid til undersøgelsen. Lægen foretog således bl.a. interviews med en deltagelsesprocent over 90, hvilket giver meget valide data.

Undersøgelserne har vist, at visse befolkningsgrupper i Grønland har en kontamineringsgrad med POP'er over de internationale grænseværdier. Grønlands befolkning er således ifølge lægen den mest forurenede befolkning i hele verden med POP'er. Lægen vurderer, at der gennem årene er indhentet meget detaljeret dokumentation herfor, og der således er et helt klart behov for handling nu.

I maj 2006 afholdtes et seminar i Nuuk med deltagelse af en lang række fagfolk fra sundhedssektoren og lokale grønlandske aktører. Formålet med mødet var bl.a. at drøfte behovet for og mulighederne for at ændre adfærd, dvs. spisevaner, for på den måde at undgå effekterne af den grænseoverskridende forurening.

Der var enighed om, at der registreres negative effekter på menneskers sundhed, men forskellige holdninger til, hvad der politisk burde gøres ved sagen set i lyset af mange andre presserende sundhedsproblemer i Grønland.

I et notat fra oktober 2006 til Miljøstyrelsen samt hjemmestyrets direktorater for sundhed og miljø og natur har gruppen af forskere udarbejdet en redegørelse, hvor gruppens overordnede konklusion er, at en intervention er påkrævet, samt at den skal være et led i en overordnet, generel fødevarepolitik.

Indsatsområder bør være: information til børn og unge i skolen, information til gravide og sikring af, at sunde og acceptable fødevarer er alment tilgængelige.

I yderområderne i Grønland, hvor forbruget af den forurenede kost er størst, er der ikke umiddelbart alternativer til denne kost, og en substitution af den traditionelle kost vil være vanskelig og i udpræget grad bestå af madvarer af en dårligere kvalitet (fx dåsemad).

106. Menneskelig sundhed er et væsentligt område, hvor Dancea har ydet tilskud. Ifølge oplysningerne ved besøget er den største udfordring på nuværende tidspunkt at få inkorporeret miljømedicin i dagligdagen i sundhedsvæsenet, hvor gravide i forlængelse af den øvrige rådgivning om bl.a. rygning også får rådgivning om kost, så de kan undgå at videreføre POP'erne til barnet via moderkagen og modermælken. Det vil kræve ca. 1 uges uddannelse af sundhedspersonalet. Ifølge lægen kunne Dancea-ordningen medvirke til et sådant projekt.

Via Dancea-ordningen er der gennem årene anvendt ca. 25 mio. kr. på denne problemstilling i form af en omfattende identifikation af problemstillingen og dokumentation, og vurderingen er, at Grønland har den mest kontaminerede befolkning i verden. Rigsrevisionen finder derfor, at Miljøstyrelsen bør overveje, hvorvidt et projekt med Dancea-tilskud vil kunne virke som en katalysator for implementering og nyttiggørelse af den hidtidige indhentede dokumentation.

107. I boks 10 omtales Dancea-projekt "Nuuk Basic", der er et nyetableret klimaprojekt.

BOKS 10. DANCEA-PROJEKT "NUUK BASIC"

I forbindelse med besøget i Grønland har Rigsrevisionen drøftet det nyetablerede klimaprojekt "Nuuk Basic", der skal skabe ny viden om klimaændringer og deres betydning for plante- og dyrelivet i Arktis. Programmet er en del af AMAP, og overvågningen af klimaeffekter er opfølgning på ACIA-rapportens anbefalinger om et klimaundersøgelserprogram for Arktis. Programmet skal bl.a. gøre det nemmere at forudsige, hvad klimaændringer vil betyde for Grønland og for Jorden som helhed. Her skal målinger af bl.a. temperatur, vind, snedække, solindstråling og plantedække give et billede af, hvordan klimaændringer påvirker forholdene i Arktis. Også vandtilførslen til Godthåbsfjorden, mængden af torskelarver, rensdyrtætheden og en lang række andre forhold i luften, på jorden og i havet omkring Grønland skal måles.

Programmet er startet i foråret 2007 ved Nuuk og i Godthåbsfjorden, men allerede i 2005 gav Dancea-ordningen tillige tilskud til at undersøge muligheder for dette program.

Med "Nuuk Basic" vil overvågningen af et højarktisk område i Nordøstgrønland (Zackenbergs-projektet) blive suppleret af et lavarktisk program. "Nuuk Basic" vil – som overvågningen i Zackenberg – bestå af 4 komponenter: klima-, geo-, bio- og marinbasis, som er programmerne bag den systematiske indsamling af data.

Måleprogrammet gennemføres i et samarbejde mellem grønlandske og danske forskningsinstitutioner. En af hovedhjørnestenene i samarbejdet er Grønlands Naturinstitut, der ud over programmets målinger i Godthåbsfjorden også står for programmets praktiske dele.

Logistik og marinbasis varetages af Grønlands Naturinstitut. Klimabasis udføres af Asiaq – Grønlands Forundersøgelser. Koordinering foretages af Dansk Polarcenter, mens biobasis og geobasis varetages af Danmarks Miljøundersøgelser.

"Nuuk Basic" ligger i modsætning til forbilledet i Nordøstgrønland tæt på befolkede dele af Grønland, og det gør det muligt at inddrage den lokale befolkning på en måde, som man ikke har kendt i Zackenberg-programmet.

Det betyder, at de ansatte vil komme fra Grønlands Naturinstitut (den biologiske del og marinedelen) og fra Asiaq – Grønlands Forundersøgelser (den geofysiske og klimatiske del), og at "Nuuk Basic" derfor meget direkte vil støtte videnopbygningen i Grønland.

Dancea-ordningen yder i 2007 tilskud på ca. 9 mio. kr. til etablerings- og driftsudgifter, ligesom der sker en medfinansiering på ca. 30 % fra hjemmestyret, særligt fra Grønlands Naturinstitut. Herudover ydes der tilskud fra Aage V. Jensens Fonde.

Det nye måleprogram adskiller sig fra Zackenberg, der betragtes som et dansk projekt, ved, at det i højere grad skal fungere som et uddannelsessted for specielt de kommende generationer af grønlandske naturvidenskabsfolk.

108. "Nuuk Basic" er under opbygning til et væsentligt klimaprogram. Rigsrevisionen kan konstatere, at der lægges op til viden- og kapacitetsopbygning i Grønland, og et af målene er således, at opbygningen af programmet kan føre til en uddannelse af kommende lokale videnskabsfolk. Grønland yder medfinansiering, og såfremt det bliver en succes, vil projektet i høj grad efter Rigsrevisionens opfattelse medvirke til udviklingen af selv bærende grønlandsk miljø- og naturforvaltning med særlig indsigt i arktiske klimaspørgsmål. Det er Rigsrevisionens generelle opfattelse, at målet om en selv bærende miljø- og naturforvaltning i højere grad bør inddrages i strategi og projekter.

109. I boks 11 omtales Dancea-projektet "En grønlandsk naturvejlederordning", der har til formål at oplyse om naturen og en bæredygtig udnyttelse af de levende resurser.

BOKS 11. DANCEA-PROJEKT "EN GRØNLANDSK NATURVEJLEDERORDNING"

Rigsrevisionen har drøftet naturvejlederordningen med naturvejlederen i Ilulissat, der tillige er koordinator for ordningens 5 naturvejledere i Grønland. Dancea-ordningen har ydet tilskud på ca. 0,5 mio. kr. til etableringen af ordningen, men også driftstilskud i de første år til den væsentligste del af lønudgiften til naturvejlederne.

Ifølge naturvejlederen er behovet for at formidle og debattere natur og kultur med det grønlandske folk, der traditionelt har levet tæt knyttet til naturen, opstået som følge af, at det grønlandske samfund har undergået en enorm udvikling de seneste 50-60 år. I takt med flytningen til byerne går traditioner og skikke for at færdes i og bruge naturen i glemmebogen.

Udviklingen har endvidere betydet, at der bliver flere mennesker, der alle har mere effektive både og skydevåben, så selv om Grønland er et stort land, øges presset på natur og fangst dyr. Samtidig medfører globale klimaforandringer, der slår kraftigt igennem i Grønland, ændrede levevilkår for dyr og planter i den arktiske natur.

Selv om den grønlandske kultur i høj grad stadig definerer sig selv ud fra fangerkulturen, er langt fra alle nutidens grønlandere fødte fangere. Alligevel ser mange retten til ubegrænset fangst og fiskeri overalt i naturen som en selvfølge, hvilket ofte medfører konflikt mellem benyttelse og beskyttelse af naturresurserne.

Naturvejlederordningen er en forlængelse af Tulugaq-oplysningskampagnen, der havde til formål at oplyse om naturen og bæredygtighed. I 2002 besluttede hjemmestyret, at der skulle iværksættes en intensiv oplysningskampagne i Grønland om bæredygtig udnyttelse af de levende resurser, og at der skulle udarbejdes en konkret handlingsplan for at sikre en løsning af konstaterede problemer i forhold til bæredygtig udnyttelse.

Baggrunden var, at Grønlands Hjemmestyre kom i stærk modvind i bl.a. den udenlandske presse på grund af problemer i forvaltningen af de levende resurser og som følge heraf var nødt til at tage helt konkrete skridt til en reel bæredygtig udnyttelse af de levende resurser.

Formålet med naturvejlederens arbejde er at formidle viden om:

- samspillet mellem menneske og natur med udgangspunkt i den grønlandske kultur
- at mennesket er en del af naturen og påvirker naturen
- at naturen skal beskyttes, for at vi fortsat skal kunne udnytte den
- at skrevne og uskrevne regler og værdier om aktiviteter i naturen må respekteres
- at bæredygtighed begynder lokalt og har et bredere og globalt perspektiv.

Ifølge naturvejlederen er det vigtigt med Dancea-støtte til fx uddannelse og til at udbrede ordningen til bygder, så alle lokale får det optimale forhold til naturen og bæredygtigheden. Turister udgør fx i Ilulissat et enormt pres på naturen, og det, at der er flere grupper i naturen, kan skabe konflikter. Naturvejledere skal skabe viden og opsamle erfaring samt videreformidle denne. Naturvejledere kan binde grupper sammen og skabe kontinuitet med samarbejdspartnere (fx lærere). Løntilskuddet fra Dancea-ordningen til naturvejlederen i Ilulissat er netop bortfaldet, men den pågældende er efterfølgende blevet fastansat af kommunen.

110. Naturvejlederordningen har bl.a. til formål at oplyse om naturen og bæredygtigheden. Drøftelserne med naturvejlederen i Ilulissat og øvrige aktører i Grønland har vist, at Miljøstyrelsen med naturvejlederprojektet har medvirket til at øge kendskabet til naturen og sætte fokus på et meget vigtigt aspekt inden for naturområdet, nemlig bæredygtigheden.

111. Naturvejlederen i Ilulissat vurderer, at naturvejlederordningen ikke havde eksisteret uden Dancea-ordningen. Det er afgørende, at Dancea har finansieret pilotprojekterne i de enkelte kommuner, så nytteværdien af ordningen blev kendt for kommunen.

Her er tale om projekter i flere kommuner, hvor Dancea ud over opstart til ordningen tillige har givet driftstilskud i form af løntilskud i de første år. Via Dancea-tilskud er der siden opstarten i 1994 primært ydet støtte til kapacitets- og videnopbygning samt til udvikling af forvaltningsværktøjer og kun i begrænset omfang til driftsopgaver.

Rigsrevisionen skal pege på, at Dancea-driftstilskud i en opstartsfasen kan være katalysator for at starte en proces og understøtte den grønlandske forvaltning, hvilket fx projektet om naturvejledere har vist. Rigsrevisionen skal anbefale, at Miljøstyrelsen overvejer, hvorvidt metoden med midlertidige driftstilskud med fordel kan anvendes i andre spidsprojekter.

112. I boks 12 omtales Dancea-projektet "Etablering af forbrændingsanlæg og modtagestation i Ilulissat", hvor tilskud er ydet til forbedring af affaldshåndtering.

BOKS 12. DANCEA-PROJEKT "ETABLERING AF FORBRÆNDINGSANLÆG OG MODTAGESTATION I ILULISSAT"

I forbindelse med besøget i Ilulissat har Rigsrevisionen haft drøftelser med kommunen om forbrændingsanlægget samt besigtiget anlægget.

Efter aftale med Grønlands Hjemmestyre finansierede Dancea i 1995-1996 udarbejdelse af en handlingsplan for affaldshåndtering i Grønland. Efterfølgende blev der etableret forbrændingsanlæg og modtagestation i de 5 største byer, hvor Dancea gav tilskud til standardprojekteringen. Tilskud til Ilulissat Kommune var 2,5 mio. kr.

Inden Ilulissat fik sit forbrændingsanlæg, blev dagrenovationen deponeret på byens losseplads (dumpen). Når affaldsmængderne havde nået en passende størrelse, og vindretningen var gunstig, blev affaldet brændt af ved åben afbrænding. Dette er ophørt efter ibrugtagning af forbrændingsanlægget.

De største udfordringer i forbindelse med etableringen var problemer med opstartsfasen, fordi leverandøren ikke var særlig bekendt med arktiske forhold. Endvidere har uddannelse og fastholdelse af personale samt lang leveringstid, forholdsvis dyre reservedele og dyre serviceeftersyn fra Danmark været udfordringer i driften.

De væsentligste effekter ved anlægget har været:

- Ilulissat by undgår gener af sort røg ind over byen, som der tidligere kunne udvikle sig ved åben forbrænding på dumpen.
- Varmen fra forbrændingsanlægget udnyttes til fjernvarme.
- Mindre slagter og tungmetaller opsamles med flyveasken (som sendes til deponering i Norge).
- Man undgår spredning af affald med vinde som tidligere ved dumpen.
- Bedre arbejdsmiljø på grund af mindre kontakt med affald end ved dumpen.
- Mindre smittefare for offentligheden end på dumpen.

113. Undersøgelsen har vist, at der med opførelsen af affaldsforbrændingsanlæg er sket betydelige miljømæssige forbedringer i Grønland, og anlæggene har givet en række synlige beviser for resultaterne af miljøstøtten, særligt i forhold til den grønlandske befolkning.

114. Siden 1994 har Dancea-ordningen været en væsentlig støtteordning, der kan bidrage til en dansk indsats angående miljø- og naturbeskyttelse i Grønland, og et væsentligt instrument i forhold til Grønlands egne bevillinger på området.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Dancea-ordningen har haft stor betydning for løsningen af konkrete miljø- og naturproblemer i Grønland.

Resursesituationen og den manglende kontinuitet i ansættelser i Grønland kan påvirke Grønlands egne muligheder for opfølgning på afsluttede Dancea-projekter. Rigsrevisionen har med Miljøstyrelsen drøftet konkrete instrumenter, der kan understøtte den grønlandske forvaltning. Rigsrevisionen skal således anbefale, at Miljøstyrelsen i det fremtidige samarbej-

de med Grønlands Hjemmestyre overvejer større brug af midlertidige driftstilskud i opstartsfasen samt brug af tidsbegrænsede udlån af medarbejdere i Dancea-projekter. Driftstilskud kan være en katalysator for at starte processen i spydspidsprojekter som fx i naturvejlederprojektet, og projektrelaterede udlån af medarbejdere kan være et midlertidigt instrument til at understøtte den grønlandske forvaltning i tider med arbejdskraftmangel.

115. Miljøministeriet har i forbindelse med høringen påpeget, at beretningen indeholder flere konkrete forslag og anbefalinger til forbedringer, særligt i forhold til yderligere fokusering og effektivisering af indsatsen inden for ordningens fokusområder, og Miljøministeriet finder, at forslagene og anbefalingerne vil være et godt udgangspunkt for en yderligere udvikling af Dancea-ordningen.

Miljøministeriet er enig i, at eventuelle driftstilskud og udlån af medarbejdere bør afgrænses i tid og omfang. Miljøministeriet vurderer dog ikke umiddelbart, at finansloven giver hjemmel til at dække udgifter til tidsbegrænsede udlån af medarbejdere til Grønlands Hjemmestyre via Dancea-ordningen. Ministeriet er af den opfattelse, at en eventuel realisering af anbefalingen vil forudsætte en udvidelse af den hjemmel, der findes i bemærkningerne til finanslovens § 23.26.

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriet i givet fald bør afklare hjemmelspørgsmålet med Finansministeriet.

Rigsrevisionen, den 9. januar 2008

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen