

10/2008

STATSREVISORERNE



Beretning om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte



10/2008

Beretning om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2009

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Fødevareministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til fødevareministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i oktober 2009.

Fødevareministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2008, som afgives i 2010.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz-grafisk.dk
Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-314-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FØDEVAREMINISTERIETS FORVALTNING AF LANDBRUGSSTØTTE

EU's landbrugsstøtte under enkeltbetalingsordningen blev indført i 2005 efter EU's landbrugsreform. Reformen betød 2 væsentlige ændringer i forvaltningen af EU's landbrugsstøtte: hovedparten af støtten knyttes til størrelsen af landbrugsarealet på den enkelte bedrift, og ansøgeren skal overholde en række krav til landbrugsproduktionen. Disse i alt 108 krydsoverensstemmelseskrav samt 5 nationale krav vedrører miljø, dyrevelfærd, sundhed for mennesker, dyr og planter samt god landbrugsmæssig stand mv.

EU yder i disse år i alt ca. 7 mia. kr. i støtte under enkeltbetalingsordningen til knap 60.000 modtagere i Danmark. Ordningen er således væsentlig, og en mangelfuld forvaltning kan udløse krav fra Europa-Kommissionen om tilbagebetaling af hele eller dele af den udbetalte støtte.

FødevareErhverv har ansvaret for at udbetale støtten, hvilket sker, når arealoplysningerne er godkendt, og ansøgeren opfylder de øvrige støttebetingelser. FødevareErhverv rejste i ca. 1/3 af ansøgningerne tvivl om rigtigheden af ansøgers arealoplysninger, da FødevareErhverv ikke i alle tilfælde har opdaterede oplysninger om arealernes størrelse. Selv om dette kan forsinke processen, udbetaler FødevareErhverv støtten hurtigt, end forordningen kræver.

Statsrevisorerne finder, at Fødevareministeriet ikke har forvaltet krydsoverensstemmelseskontrollen helt tilfredsstillende:

- Fødevareministeriet har valgt at decentralisere krydsoverensstemmelseskontrollen til flere myndigheder, som i forvejen udøver kontrol på de pågældende områder. Kontrolmodellen er dog unødigt resursekrævende og indebærer risiko for at øge kontrolbyrden hos støttemodtager. Kontrolmyndighederne udfører således flere kontroller, end EU kræver, ligesom myndighederne i visse tilfælde udfører de samme opgaver.
- Fødevareministeriet kan ikke dokumentere valget af de nationale krav vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand.
- Vurderingerne af, om krydsoverensstemmelseskravene er opfyldt, bygger i for høj grad på skøn.

Statsrevisorerne,
den 22. april 2009

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*

Statsrevisorerne kritiserer, at krydsoverensstemmelseskontrollen indtil 2007 blev gennemført på baggrund af mangelfulde og for sent udarbejdede risikoanalyser, at risikoanalyserne fortsat er mangelfulde, og at der stadig er mangler ved dokumentation, indberetning og kvalitetssikring af den udførte kontrol.

Statsrevisorerne finder, at Fødevareministeriet bør genoverveje den valgte kontrolmodel.



Beretning til Statsrevisorerne om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte

Rigsrevisionen afgiver hermed 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 § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	5
III.	Behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen.....	7
IV.	Rammerne for krydsoverensstemmelseskontrollen	10
	A. Kontrolopgavernes tilrettelæggelse	10
	B. Krydsoverensstemmelseskrav	14
V.	Gennemførelse af krydsoverensstemmelseskontrollen	16
	A. Udtagning til kontrol på baggrund af risikoanalyse	16
	B. Den udførte kontrol	18

Beretningen vedrører finanslovens § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Hans Chr. Schmidt: august 2004 - september 2007

Eva Kjer Hansen: september 2007 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om Fødevareministeriets forvaltning af EU's landbrugsstøtte under enkeltbetalingsordningen, der blev indført efter EU's landbrugsreform, som trådte i kraft i 2005. Baggrunden for, at Rigsrevisionen iværksatte undersøgelsen, var, at enkeltbetalingsordningen i Danmark har et betydeligt økonomisk omfang – ca. 7,2 mia. kr. i 2007. Endvidere har det været en bevæggrund for undersøgelsen, at enkeltbetalingsordningen er finansieret af EU, og at Danmark generelt kan risikere at skulle tilbagebetale dele af midlerne til EU, hvis forvaltningen har mangler.

2. EU's landbrugsreform blev indført ved forordning nr. 1782 af 29. september 2003. Reformen medførte bl.a. 2 væsentlige ændringer for forvaltningen af landbrugsstøtten. Med reformen knyttes hovedparten af støtten til størrelsen af landbrugsarealet på den enkelte bedrift. Behandling af ansøgninger er undersøgt i beretningens kap. III. Dernæst skal ansøger nu overholde en række krav vedrørende landbrugsproduktionen. Kravene betegnes som krydsoverensstemmelseskrav. Krydsoverensstemmelseskontrollen er behandlet i beretningens kap. IV og V.

3. FødevareErhverv har det overordnede ansvar for forvaltningen. Plantedirektoratet udfører en stikprøvebaseret fysisk kontrol med, om ansøgerne har angivet korrekte oplysninger om det areal, der søges støtte til. Fødevareministeriet har udarbejdet en model for kontrol med, om krydsoverensstemmelseskravene er overholdt på de enkelte bedrifter. Denne kontrol udføres delvist på baggrund af risikoanalyser, og dette påhviler Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen og kommunerne. FødevareErhverv, By- og Landskabsstyrelsen samt Skov- og Naturstyrelsen har ansvar for at udarbejde enkelte risikoanalyser.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Fødevareministeriets behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen og forvaltning af krydsoverensstemmelseskontrollen er tilfredsstillende. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 3 spørgsmål:

- Er FødevareErhvervs behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen kvalificeret og hurtig?
- Har Fødevareministeriets fastlæggelse af rammerne for kontrollen med krydsoverensstemmelseskravene været tilfredsstillende?
- Har FødevareErhverv sikret, at krydsoverensstemmelseskontrollen gennemføres tilfredsstillende?

Krydsoverensstemmelseskravene vedrører fx indretning af stalde, øremærkning af dyr og dyrkningsfrie zoner tæt på vandløb og åer.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Rigsrevisionen konstaterer, at FødevareErhverv ikke i alle tilfælde har opdaterede oplysninger om størrelsen af de arealer, der søges støtte til under enkeltbetalingsordningen, og Rigsrevisionen anbefaler derfor, at FødevareErhverv tilstræber at tilvejebringe mere opdaterede oplysninger. Rigsrevisionen finder, at Fødevareministeriets forvaltning af krydsoverensstemmelseskontrollen ikke er helt tilfredsstillende. Fødevareministeriet har de seneste år iværksat nogle initiativer til at forbedre krydsoverensstemmelseskontrollen, men initiativerne har ikke rettet op på alle mangler. Fødevareministeriet bør overveje, hvorledes krydsoverensstemmelseskontrollen kan tilrettelægges mere effektivt.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

For en stor andel af ansøgningerne under enkeltbetalingsordningen kan størrelsen af det støtteberettigede areal ikke umiddelbart fastsættes. FødevareErhverv har fastlagt ambitiøse mål for sagsbehandlingstiden, som i det meste af perioden er nået.

- I ca. 1/3 af de ansøgninger, som Rigsrevisionen gennemgik, rejste FødevareErhverv tvivl om rigtigheden af det opgivne areal i ansøgningen. Det skyldes, at FødevareErhverv ikke i alle tilfælde har opdaterede oplysninger om arealernes størrelse, bl.a. da ansøger ikke altid indsender oplysninger om ændringer i arealet. Rigsrevisionen anbefaler, at FødevareErhverv under hensyn til de tekniske og økonomiske muligheder tilstræber at gøre brug af fx hyppigere fysisk opmåling eller satellitfotos, som vil tilvejebringe mere opdaterede oplysninger om de arealer, der søges støtte til.
- FødevareErhverv benytter i visse tilfælde resultaterne af Plantedirektoratets opmåling til at fastlægge arealstørrelsen. For at kunne afgive korrekte oplysninger i støtteansøgninger bør FødevareErhverv gøre Plantedirektoratets målemetode tilgængelig for ansøgerne.
- FødevareErhverv har i det meste af perioden opfyldt sine mål for sagsbehandlingstiden, så ansøgerne får udbetalt støtten hurtigere, end forordningen kræver. Målene for 2008 blev dog ikke nået.

Fødevareministeriets fastlæggelse af rammerne for krydsoverensstemmelseskontrollen har ikke været helt tilfredsstillende. FødevareErhverv burde have indgået aftaler med kommunerne om kontrollens gennemførelse. Kontrolmodellen medfører endvidere et unødigt stort resurseforbrug.

- Fødevareministeriet har over for kontrolmyndigheder uden for ministeriets område ikke hjemmel til at sikre, at kontrollen gennemføres i henhold til forordningen. FødevareErhverv har derfor indgået aftaler med myndighederne omkring gennemførelse af kontrollen. Aftalerne er dog først blevet indgået i 2007 og omfatter ikke kommunerne. Rigsrevisionen finder, at FødevareErhverv allerede fra landbrugsreformens ikrafttrædelse burde have indgået aftaler med alle kontrolmyndigheder.
- Det er Rigsrevisionens opfattelse, at FødevareErhvervs bekendtgørelse fremover bør indeholde oplysninger om, hvilke institutioner der har det faktiske ansvar for kontrollens gennemførelse.

- Kontrolmodellen medfører et unødigt stort resurseforbrug. Det skyldes, at kontrolmyndighederne udfører identiske opgaver og et større antal krydsoverensstemmelseskontroller end krævet. Krydsoverensstemmelseskontrollerne tæller som nationale kontroller, der i forvejen skulle udføres, men krydsoverensstemmelseskontrollen kan omfatte flere krav, der skal kontrolleres, og resultaterne af krydsoverensstemmelseskontrollerne skal indberettes i et særligt format. FødevareErhverv er for tiden ved at undersøge mulighederne for at foretage en central risikoanalyse på kommunernes område, som udgør langt hovedparten af kontrolmyndighederne.
- Fødevareministeriet har ikke kunnet dokumentere valget af de krydsoverensstemmelseskrav, som ministeriet har fastsat vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand.
- Fødevareministeriet bør tilstræbe, at vurderingerne af, om krydsoverensstemmelseskravene er opfyldt, i mindre omfang baseres på et skøn. Omkring halvdelen af kravene vedrører imidlertid lovgivning under andre ministeriers ressortområder, og Fødevareministeriet har i den forbindelse rettet henvendelse til disse ministerier med henblik på at gøre kravene mere målbare. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør følge op på disse henvendelser.

FødevareErhverv har ikke sikret, at krydsoverensstemmelseskontrollen er gennemført helt tilfredsstillende. FødevareErhverv har taget initiativ til at forbedre kontrollen, men de risikoanalyser, der ligger til grund for kontrollen, er fortsat ikke tilstrækkeligt gode.

- Indtil 2007 var kontrolmyndighedernes risikoanalyser generelt mangelfulde og udarbejdet for sent. På den baggrund har FødevareErhverv siden øget gennemgangen af risikoanalyserne, som efterfølgende er blevet bedre. Navnlig kommunernes risikoanalyser er dog fortsat mangelfulde.
- Først fra 2007 har FødevareErhverv forlangt, at kontrollen skal dokumenteres i en kontrolrapport, som forordningen foreskriver. Rigsrevisionen finder dette forhold så væsentligt, at det allerede burde være fremgået af bekendtgørelsen, da landbrugsreformen trådte i kraft.
- FødevareErhverv har generelt ikke sikret sig oplysninger om de kontrolresultater, som forelå på tidspunktet for udbetaling af støtten, og som derfor kunne have dannet grundlag for udbetaling af det korrekte støttebeløb.
- Indtil 2008 foretog FødevareErhverv i mange tilfælde kvalitetssikring af den udførte krydsoverensstemmelseskontrol uden at have de nødvendige kontrolrapporter fra kontrolmyndighederne. Fra 2008 har FødevareErhverv øget omfanget af kvalitetssikringen. Derudover indhenter FødevareErhverv nu kontrolrapporter i alle tilfælde, hvor der er konstateret overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene.

II. Indledning

A. Baggrund

Hensigten med reformen var at afkoble støtten fra produktionen, så der i højere grad bliver produceret de landbrugsvarer, som forbrugerne efterspørger, frem for de landbrugsvarer, der giver den højeste støtte.

5. Denne beretning handler om Fødevareministeriets forvaltning af EU's landbrugsstøtte under enkeltbetalingsordningen, der blev indført efter EU's landbrugsreform, som trådte i kraft i 2005. Ministeriet har henlagt ansvaret for forvaltningen til FødevareErhverv.

6. EU's landbrugsreform blev indført ved forordning nr. 1782 af 29. september 2003. Reformen medførte bl.a. 2 væsentlige ændringer for forvaltningen af landbrugsstøtten. Med reformen knyttes hovedparten af støtten til størrelsen af landbrugsarealet på den enkelte bedrift. Behandling af ansøgninger er undersøgt i beretningens kap. III. Dernæst skal ansøger nu overholde en række krav vedrørende landbrugsproduktionen for at modtage den fulde støtte. Kravene betegnes som krydsoverensstemmelseskrav. Krydsoverensstemmelseskontrollen er behandlet i beretningens kap. IV og V.

I Danmark er reformen gennemført med det formål, at den ikke umiddelbart skulle medføre væsentlige ændringer i støtten til de enkelte bedrifter. Støtten tildeles derfor med udgangspunkt i den tildelte landbrugsstøtte før reformen.

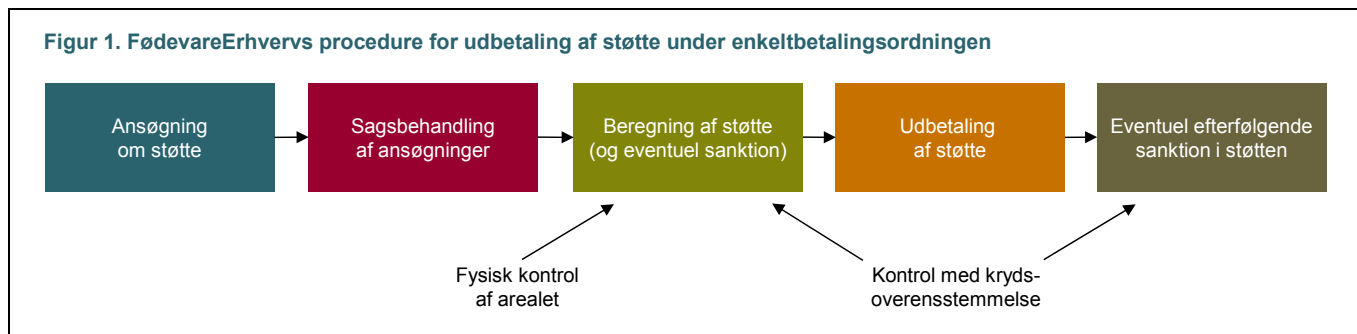
7. Ansøgning om støtte indsendes hvert år til FødevareErhverv, som vurderer, om det angivne areal er støtteberettiget og korrekt opmålt. En fysisk kontrol, hvor Plantedirektoratet opmåler arealet, kan indgå i denne vurdering. Når arealoplysningerne er godkendt, og ansøgeren opfylder de øvrige støttebetingelser, udbetales støtten. Støtten reduceres, hvis ansøger søger støtte til et for stort areal. FødevareErhverv har ansvar for at udbetale støtten.

I 2005 og 2007 fik omkring hver 3. bedrift nedsat støtten, efter at der var foretaget kontrol af, om krydsoverensstemmelseskravene var overholdt.

Efter reformen skal ansøgeren også opfylde en lang række krydsoverensstemmelseskrav, som bl.a. vedrører gode og sunde forhold for dyrebesætninger på arealerne. Der var 108 krav i 2008, som vedrører miljø, dyrevelfærd samt sundhed for mennesker, dyr og planter. Krydsoverensstemmelseskravene på disse områder er allerede implementeret i dansk lovgivning. Hertil kommer 5 krav fastsat af Fødevareministeriet vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand. Samtlige krav betegnes i beretningen som krydsoverensstemmelseskrav.

Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen og kommunerne udfører hvert år på stikprøvebasis fysisk kontrol med, at disse krav overholdes. Denne kontrol udføres delvist på baggrund af risikoanalyser, hovedsageligt udarbejdet af ovennævnte myndigheder. FødevareErhverv, By- og Landskabsstyrelsen samt Skov- og Naturstyrelsen har ansvar for udarbejdelse af enkelte risikoanalyser. Som overordnet ansvarlig for forvaltningen af enkeltbetalingsordningen overvåger FødevareErhverv den kontrol, der udføres. Manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskravene kan medføre, at støtten til bedriften reduceres. Hvis støtten allerede er udbetalt, rejser FødevareErhverv i givet fald krav over for støttemodtagerne om hel eller delvis tilbagebetaling af udbetalt støtte.

Figur 1 illustrerer proceduren for at få udbetalt støtte under enkeltbetalingsordningen.



8. I Danmark var der i 2008 ca. 56.700 modtagere af støtte under enkeltbetalingsordningen, og der er med udgangen af marts 2009 udbetalt 6,7 mia. kr. i støtte. Udbetalingerne er ikke afsluttet endnu. I 2007 blev der udbetalt 7,2 mia. kr. til 59.100 støttemodtagere. Støtten refunderes fuldt ud af Europa-Kommissionen. Enkeltbetalingsordningen har således et betydeligt økonomisk omfang, og en mangelfuld forvaltning af ordningen kan udløse krav fra EU om tilbagebetaling af hele eller dele af den udbetalte støtte.

9. Europa-Kommissionen påpegede på baggrund af et besøg i Danmark i 2006 bl.a., at kontrollen med krydsoverensstemmelseskravene i en række tilfælde ikke var blevet udført på grundlag af en tilfredsstillende udvælgelse af de ansøgere, der skulle kontrolleres. Desuden var kontrollen ikke tilfredsstillende dokumenteret. Europa-Kommissionen har som følge af kritikken indstillet, at Danmark skal tilbagebetale 42 mio. kr. i støtte for årene 2005-2006. EU har endnu ikke truffet endelig afgørelse i sagen, som Rigsrevisionen derfor ikke har inddraget i undersøgelsen.

B. Formål, afgrænsning og metode

10. Rigsrevisionen har fundet det væsentligt at undersøge, om Fødevarerministeriets behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen og forvaltning af krydsoverensstemmelseskontrollen er tilfredsstillende. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 3 spørgsmål:

- Er Fødevarerhvervs behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen kvalificeret og hurtig?
- Har Fødevarerministeriets fastlæggelse af rammerne for kontrollen med krydsoverensstemmelseskravene været tilfredsstillende?
- Har Fødevarerhverv sikret, at krydsoverensstemmelseskontrollen gennemføres tilfredsstillende?

11. Undersøgelsen er afgrænset til den del af forvaltningen af enkeltbetalingsordningen, som vedrører behandling af ansøgninger og kontrol af, om krydsoverensstemmelseskravene er overholdt.

Undersøgelsen har ikke vurderet, hvordan støtteniveauet blev fastlagt ved enkeltbetalingsordningens indførelse i Danmark. Endvidere har undersøgelsen ikke omfattet en særskilt revision af sagsbehandlingssystemet "CAP-langt sigt", som Fødevarerhverv er ved at udvikle til brug for behandling af ansøgninger.

Undersøgelsen vedrører perioden fra 2005 til og med 2008 i det omfang, at der er tilgængelige data.

12. Undersøgelsen er baseret på interviews med Fødevareministeriets departement, FødevareErhverv, Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen samt By- og Landskabsstyrelsen. Derudover har Rigsrevisionen interviewet interesseorganisationer inden for landbrugsområdet, landbrugskonsulenter, Kommunernes Landsforening samt forskere fra Københavns Universitet og Copenhagen Business School.

13. Til brug for undersøgelsen har Rigsrevisionen gennemgået 66 ansøgninger om støtte under enkeltbetalingsordningen, risikoanalyser, der ligger til grund for udtag til kontrol, og dokumentation vedrørende 75 kontrolbesøg i perioden 2005-2007. Derudover har Rigsrevisionen deltaget i et kontrolbesøg på en bedrift, som blev udført af Fødevarestyrelsen. Undersøgelsen er endvidere baseret på gennemgang af materiale om EU's landbrugsreform, herunder lovgrundlag, aftaler mellem myndigheder, notater og informationsmateriale.

14. Beretningen har i udkast været forelagt Fødevareministeriet. Fødevareministeriet har herefter indhentet bemærkninger fra Miljøministeriet og Kommunernes Landsforening. Bemærkningerne er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

For en stor andel af ansøgningerne under enkeltbetalingsordningen kan størrelsen af det støtteberettigede areal ikke umiddelbart fastsættes. FødevareErhverv har fastlagt ambitiøse mål for sagsbehandlingstiden, som i det meste af perioden er nået.

15. Rigsrevisionen har undersøgt, om FødevareErhverv har etableret en kvalificeret og hurtig behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- FødevareErhvervs fastsættelse af arealstørrelsen er baseret på et opdateret grundlag
- FødevareErhverv har fastsat ambitiøse mål for sagsbehandlingstiden og har indfriet dem.

Fastsættelse af arealstørrelsen

16. Ansøgning om støtte i henhold til enkeltbetalingsordningen indgives én gang om året til FødevareErhverv, som forestår udbetaling af støtte. Ansøgningen skal indeholde præcise oplysninger om størrelsen af det areal, der søges støtte til. Hvis der er angivet et for stort støtteberettiget areal i ansøgningen, bliver der kun udbetalt støtte til det godkendte areal. Hvis arealoverskridelsen udgør mere end 3 % eller 2 ha, pålægges der herudover en administrativ sanktion, hvis størrelse afhænger af arealoverskridelsens størrelse.

17. Godkendelse af arealstørrelsen forudsætter, at ansøger har opmålt arealet korrekt og kun har medtaget arealer, som er støtteberettigede landbrugsarealer. Dette indebærer, at ansøger vurderer, hvilke dele af arealerne der i henhold til forordningen kan betragtes som landbrugsareal. Arealets karakter kan imidlertid ændre sig fra år til år, og i de tilfælde må ansøger typisk foretage en ny opmåling før ansøgning.

18. FødevareErhverv sammenholder indledningsvist samtlige ansøgningers arealoplysninger med de oplysninger om arealerne, som FødevareErhverv har. En mindre del af ansøgningerne udtages til en delvis risikobaseret stikprøvekontrol, hvor arealet opmåles fysisk. De ansøgninger, der ikke udtages til stikprøvekontrol, og hvor arealoplysningerne svarer til FødevareErhvervs oplysninger, godkendes.

FødevareErhvervs sammenholdelse af arealoplysninger kan imidlertid resultere i, at ansøgers oplysninger om arealet ikke umiddelbart godkendes. I ca. 1/3 af de ansøgninger, som Rigsrevisionen gennemgik, rejste FødevareErhverv tvivl om rigtigheden af det opgivne areal i ansøgningen. Problemerne vedrørte bl.a. afvigelser mellem FødevareErhvervs oplysninger og ansøgernes indsendte oplysninger.

Afvigelserne kan bl.a. skyldes, at Fødevarerhvervs oplysninger om arealet ikke altid er fuldt opdaterede, da arealerne som nævnt kan ændre karakter fra år til år. Fødevarerhvervs oplysninger om arealerne opdateres på baggrund af navnlig Plantedirektoratets fysiske opmålinger, ansøgers oplysninger eller luftfotos af arealerne. Fødevarerhverv anvender luftfotos til en vurdering af arealets karakteristika. Imidlertid opmåles ikke alle arealer fysisk af Plantedirektoratet hvert år, og de benyttede luftfotos kan være op til 2½ år gamle.

Hvis ansøger er uenig med Fødevarerhverv om arealstørrelsen, anmoder Fødevarerhverv som hovedregel Plantedirektoratet om at opmåle det pågældende areal og dermed få en fuldt opdateret opmåling af arealet.

19. Stikprøvekontrol af ansøgninger finder sted ved opmåling af arealet ved hjælp af satellitfotos udført af Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet eller ved, at Plantedirektoratet opmåler arealet fysisk. Hvis resultatet af satellitfotos afviger fra ansøgers afgivne oplysninger, foretager Plantedirektoratet én eller flere supplerende fysiske opmålinger. Stikprøvekontrollen kan vise, at ansøger ikke har opmålt sit areal korrekt eller har inddraget arealer, som ikke er støtteberettigede, hvilket medfører, at ansøgningen ikke godkendes.

Ansøgers opmåling kan imidlertid blive afvist som følge af, at opmålingen giver et andet resultat end Plantedirektoratets opmåling. Det er Plantedirektoratets fysiske opmåling af arealet, som Fødevarerhverv anser for at være den korrekte opmåling. Fødevarerhverv har dog ikke oplyst ansøger om, hvilken opmålingsmetode Plantedirektoratet benytter.

Fødevarerministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer at gøre Plantedirektoratets opmålingsmetode tilgængelig for ansøgerne. Fødevarerministeriet vurderer dog, at en anden opmålingsmetode ikke vil give så stor usikkerhed i opmålingen, at opmålingsresultatet vil afvige mere end 3 % eller 2 ha fra Plantedirektoratets opmåling. Dermed vil usikkerheden ikke resultere i en nedsættelse af støtten.

Mål for sagsbehandlingstiden

20. I henhold til forordningen skal ansøgning om støtte indgives inden udgangen af april og udbetalingen ske fra 1. december i ansøgningsåret til 30. juni det følgende år.

21. Fødevarerhverv har fra ordningens etablering sat væsentligt mere ambitiøse mål for udbetaling af støtte end de, der er angivet i forordningen. I 2005 var målet for Fødevarerhverv, at alle sager skulle være anvist til udbetaling inden årets udgang, heraf mindst 85 % inden den 1. december. Målet blev opfyldt. Målet for 2006 var stort set identisk med foregående år og blev næsten fuldt ud opfyldt. I 2007 blev målet imidlertid nedjusteret, så kun 95 % af sagerne skulle være anvist til udbetaling den 31. december og 87 % af ansøgningerne anvist til udbetaling den 3. december. Disse mål blev opfyldt. Samme mål er opstillet for 2008. Fødevarerhverv har oplyst, at målet for første udbetaling for 87 % af ansøgningernes vedkommende blev opfyldt, men kun 92 % af ansøgningerne var anvist til udbetaling ved årets udgang. Målet blev derfor ikke opfyldt.

22. Støtten kan ifølge EU-reglerne først udbetales, når størrelsen af arealet er endeligt fastlagt, og når det er konstateret, at de øvrige støttebetingelser er opfyldt. De ansøgere, der er udtaget til stikprøvekontrol af arealet, kan risikere at få forsinket deres udbetaling af støtte, hvis Plantedirektoratet ikke når at udføre alle kontroller inden det tidspunkt, hvor Fødevarerhverv i henhold til forordningen kan påbegynde udbetaling.

Plantedirektoratet og Fødevarerhverv har fra 2008 foretaget elektronisk udveksling af oplysninger til brug for kontrollen. Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at sagsbehandlingstiden derved mindskes. Hidtil har Fødevarerhverv indskannet de relevante dokumenter til brug for kontrollens udførelse, som derefter er sendt elektronisk til kontrolmyndighederne. Plantedirektoratet indberettede kontrolresultatet til Fødevarerhverv med almindelig post. Rigsrevisionens gennemgang viste, at det i gennemsnit tog 23 dage, fra Plantedirektoratets fysiske kontrol var udført, til kontrolresultatet blev indberettet til Fødevarerhverv.

23. Fødevarerhverv er ved at få udviklet et nyt it-baseret sagsbehandlingssystem ("CAP-langt sigt") til brug for administrationen af EU-ordninger. Første fase af systemet skulle have været i drift i 1. kvartal 2008, men er blevet forsinket, og systemet forventes først fuldt ud taget i brug i begyndelsen af 2010. Indtil da anvendes det hidtidige sagsbehandlingssystem ("CAP-kort sigt"), som er blevet justeret efter landbrugsreformen, så det kan benyttes i en overgangsperiode.

Fødevarerhverv har oplyst, at det nye system først og fremmest er udviklet med henblik på at erstatte det eksisterende sagsbehandlingssystem, som er forældet. Det nye system forventes dog ikke at medføre væsentlige effektiviseringer i sagsbehandlingen, men vil være mere brugervenligt for ansøgerne. Fødevarerhverv vurderer, at sagsbehandlingstiden ikke vil blive mindre som følge af det nye system.

Vurdering

24. I ca. 1/3 af de ansøgninger, som Rigsrevisionen gennemgik, rejste Fødevarerhverv tvivl om rigtigheden af det opgivne areal i ansøgningen. Det skyldes, at Fødevarerhverv ikke i alle tilfælde har opdaterede oplysninger om arealernes størrelse, bl.a. da ansøger ikke altid indsender oplysninger om ændringer i arealet. Rigsrevisionen anbefaler, at Fødevarerhverv under hensyn til de tekniske og økonomiske muligheder tilstræber at gøre brug af fx hyppigere fysisk opmåling eller satellitfotos, som vil tilvejebringe mere opdaterede oplysninger om de arealer, der søges støtte til.

25. Fødevarerhverv benytter i visse tilfælde resultaterne af Plantedirektoratets opmåling til at fastlægge arealstørrelsen. For at kunne afgive korrekte oplysninger i støtteansøgninger bør Fødevarerhverv gøre Plantedirektoratets målemetode tilgængelig for ansøgerne.

26. Fødevarerhverv har i det meste af perioden opfyldt sine mål for sagsbehandlingstiden, så ansøgerne får udbetalt støtten hurtigere, end forordningen kræver. Målene for 2008 blev dog ikke nået.

IV. Rammerne for krydsoverensstemmelseskontrollen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Fødevareministeriets fastlæggelse af rammerne for krydsoverensstemmelseskontrollen har ikke været helt tilfredsstillende. FødevareErhverv burde have indgået aftaler med kommunerne om kontrollens gennemførelse. Kontrolmodellen medfører endvidere et unødigt stort resurseforbrug.

27. Modtagere af støtte under enkeltbetalingsordningen skal overholde en række krydsoverensstemmelseskrav vedrørende deres landbrugsproduktion. Fødevareministeriet har i henhold til EU's forordning tilrettelagt kontrollen heraf. Det indebærer, at ministeriet har fastlagt, hvilke myndigheder der har ansvar for udarbejdelsen af risikoanalyser, som stikprøvekontrollen baseres på, samt for gennemførelse og kvalitetssikring af kontrollen. Tilrettelæggelsen omfatter endvidere udarbejdelse af en vejledning om bl.a., hvilke krav der skal kontrolleres, og hvordan eventuelle overtrædelser skal bedømmes.

Rigsrevisionen har undersøgt, om Fødevareministeriet har fastlagt rammerne for kontrollen med krydsoverensstemmelseskravene tilfredsstillende. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- kontrollen er tilrettelagt under hensyn til at kunne sikre, at opgaverne varetages i overensstemmelse med forordningen og med henblik på at undgå et unødigt stort resurseforbrug for kontrollen
- de valgte krydsoverensstemmelseskrav er velbegrundede og målbare.

A. Kontrolopgavernes tilrettelæggelse

Fordelingen af kontrolopgaver

28. Forordning nr. 796 fra 2004 fastsætter, at kontrollen varetages af de specialiserede nationale kontrolmyndigheder, som i forvejen udfører kontrol på de pågældende områder. Det sker som led i en generel kontrol af, om dansk lovgivning, som krydsoverensstemmelseskravene også er en del af, overholdes. Forordningen åbner dog mulighed for, at den nationale betalingsmyndighed, som i Danmark er FødevareErhverv, i stedet kan påtage sig disse opgaver, hvis denne myndighed kan gennemføre kontrollen lige så effektivt som de specialiserede myndigheder.

Fødevareministeriet besluttede at decentralisere kontrolopgaven til de kontrolmyndigheder, som i forvejen udøver kontrol på de pågældende områder i henhold til dansk lovgivning.

I nogle EU-lande varetages kontrollen centralt, i andre lande decentralt af specialiserede kontrolmyndigheder eller en kombination af de 2 modeller.

29. Krydsoverensstemmelseskravene vedrører lovgivning på andre ministeriers områder, herunder Miljøministeriet.

Det fremgår af den gældende bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse, hvilke myndigheder der har ansvaret for kontrollen, som omfatter udtagning af bedrifter til kontrol på baggrund af en risikoanalyse og gennemførelse af den fysiske kontrol. I tabel 1 er denne fordeling vist.

Tabel 1. Oversigt over kontrolmyndigheder

	Kontrolmyndighed	Antal krav
Miljø	Kommuner	18
	Plantedirektoratet	11
Sundhed	Plantedirektoratet	14
	Fødevarestyrelsen	20
Dyrevelfærd	Fødevarestyrelsen	45
God landbrugs- og miljømæssig stand	Plantedirektoratet	5

Kilde: Bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse.

Tabellen viser, at kontrollen er henlagt til Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen og kommunerne, og at kontrollen af krydsoverensstemmelseskravene på miljø- og sundhedsområderne varetages af mere end én kontrolmyndighed.

30. Den faktiske fordeling af kontrolopgaver afviger dog i flere tilfælde fra bekendtgørelsen, idet myndigheder i nogle tilfælde har indgået aftaler om en anden fordeling af opgaverne. Det gælder fx Skov- og Naturstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen, som begge i henhold til aftaler udarbejder risikoanalyse for dele af krydsoverensstemmelseskravene på Miljøministeriets ressort. Et andet eksempel er, at Plantedirektoratet står anført i bekendtgørelsen som kontrolmyndighed for så vidt angår de krav, som vedrører god landbrugs- og miljømæssig stand. Det er dog FødevareErhverv, der er ansvarlig for kontrollen med disse krav, men FødevareErhverv har indgået en aftale med Plantedirektoratet om at udføre kontrollen, mens FødevareErhverv udarbejder risikoanalysen.

Fødevareministeriet har oplyst, at bekendtgørelsen tilsigter at informere om, hvilken myndighed der udfører kontrollen, og ikke hvilken myndighed der har ansvaret for kontrollen. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at den reelle ansvarsfordeling også bør fremgå af bekendtgørelsen.

Grundlaget for kontrolmodellen

31. FødevareErhverv har det overordnede ansvar for at foretage en løbende overvågning af, om kontrollen udføres i henhold til forordningens bestemmelser. Med dette ansvar følger en pligt for FødevareErhverv til at tage initiativ til, at en eventuel mangelfuld kontrol forbedres.

FødevareErhverv udstedte bekendtgørelse nr. 1519 af 22. december 2004, som fastlagde det nærmere indhold af krydsoverensstemmelsekontrollen, og at kontrolresultaterne indberettes til FødevareErhverv i særlige formater. Hvilke myndigheder der havde til opgave at varetage kontrollen, blev beskrevet ved henvisning til de kontrolmyndigheder, der efter gældende regler er udpeget til at udføre kontrol inden for samme områder i henhold til national lovgivning.

32. Kommunerne, Skov- og Naturstyrelsen samt By- og Landskabsstyrelsen er placeret uden for Fødevareministeriet, og FødevareErhverv har derfor ikke hjemmel til at pålægge dem at rette op på konstaterede mangler ved kontrollens udførelse. Dette gjaldt indtil 2008 også Fødevarestyrelsen, som tidligere var placeret under det daværende Familie- og Forbrugerministerium. Sådanne en hjemmel kunne etableres ved en bekendtgørelse udstedt af de pågældende ministerier. Sådanne bekendtgørelser er dog indtil videre ikke udstedt.

FødevareErhverv har i stedet løftet sin omtalte initiativpligt ved at indgå aftaler med disse kontrolmyndigheder. Aftalerne præciserer kontrolopgaven og de krav, der er til dens udførelse. FødevareErhverv indgik i 2007 kontrolaftaler med kontrolmyndighederne, bortset fra kommunerne, som mere detaljeret fastlægger kontrolopgavens karakter. Ministeriet har ikke nøjere angivet baggrunden for, at der ikke blev indgået aftale med kommunerne.

Resurseforbrug ved den valgte kontrolmodel

33. Fødevareministeriet vurderer, at den valgte kontrolmodel medfører stordriftsfordele, da kontrollører fx kan udføre kontrol af krydsoverensstemmelseskrav og kontrol i henhold til anden national lovgivning ved samme kontrolbesøg. Kontrolbesøget tæller derfor både som en udført national kontrol og en udført kontrol med krydsoverensstemmelse.

Fødevareministeriet har dog ikke udarbejdet en samlet budget- eller resurseanalyse, der har belyst, om en anden tilrettelæggelse af krydsoverensstemmelsekontrollen ville have været mere besparende.

34. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at tilrettelæggelsen af kontrollen medfører et unødigt stort resurseforbrug.

For det første indebærer den valgte decentrale kontrolmodel, at omkring 100 kontrolmyndigheder udfører identiske opgaver som fx udarbejdelse af risikoanalyse, kontrolbesøg og indberetning af kontrolresultater af krydsoverensstemmelsekontrollen. Det er svært at overføre data mellem kontrolmyndighedernes it-systemer, hvilket i praksis indebærer, at kontrolmyndighederne både indberetter resultatet af kontrollen i deres eget it-system og i FødevareErhvervs indberetningssystem. Derudover skal alle kontrolmyndigheder sætte sig ind i kontrolvejledning og kontrolinstruks for krydsoverensstemmelsekontrollen. Den decentrale model kræver også mere koordinering fra FødevareErhvervs side.

For det andet medfører den valgte kontrolmodel, at der gennemføres flere stikprøvekontroller end nødvendigt. De krydsoverensstemmelseskrav, de enkelte kontrolmyndigheder har ansvar for kontrol af, vedrører delvis samme bedrifter. Sådanne bedrifter indgår derfor i flere af de populationer, hvorfra myndighedernes kontrolstikprøver udtages. Da alle stikprøver mindst udgør de påkrævede 1 % af den population, der er relevant for myndigheden, indebærer det, at der samlet udtages flere bedrifter til kontrol, end hvis stikprøveudtagningen var blevet varetaget af fx én central myndighed. Kontrollen i kommunerne bidrager også til, at der udtages større stikprøver end nødvendigt. Det skyldes, at ca. 1/4 af kommunerne har under 100 bedrifter, hvilket svarer til en stikprøve på mindre end én bedrift. Den samlede kontrol i kommunerne vil derfor overstige forordningens mindstekrav om 1 %. Tabel 2 viser antallet af henholdsvis gennemførte og påkrævede kontroller i Danmark.

Tabel 2. Krydsoverensstemmelseskontroller på bedrifter i perioden 2005-2008 (Antal)

	2005	2006	2007	2008
Ansøgere	70.008	62.172	59.100	56.700
Faktisk kontrollerede bedrifter	2.853	4.305	2.609	-
Krævede kontroller	700	622	591	567

Note: Tallene er opgjort i februar 2009. FødevareErhverv har ikke endeligt opgjort antal kontroller for 2008. Antal krævede kontroller er beregnet på baggrund af, at forordningen kræver, at 1 % af de bedrifter, der er ansøgt om støtte til, skal kontrolleres.

Kilde: FødevareErhverv.

Det fremgår af tabellen, at mere end 4 gange så mange bedrifter blev kontrolleret for krydsoverensstemmelse som påkrævet, hvilket er en konsekvens af den decentrale model, som Fødevareministeriet har valgt.

35. Plantedirektoratet anbefalede i et notat fra 2007 til FødevareErhverv at etablere et særskilt specialiseret kontrollørkorps til at kontrollere samtlige krydsoverensstemmelseskrav. Det fremgik bl.a. af notatet, at en mere central udførelse af kontrolopgaver ville reducere antallet af kontrollerede bedrifter og ville sikre en mere ensartet bedømmelse over hele landet. Dette ville ifølge notatet være resursebesparende, lette landmandens administrative byrder og sikre en mere effektiv gennemførelse af kontrollen.

36. Fødevareministeren henvendte sig i marts 2007 til EU's landbrugskommissær og påpegede netop det problem, at der ved en decentral kontrolmodel som i Danmark bliver udtaget flere til kontrol end nødvendigt. Ministeren foreslog derfor reglerne ændret, så alle kontrolmyndigheder kun tilsammen skulle udtage en stikprøve svarende til 1 % af det samlede antal ansøgere. Reglerne er dog ikke efterfølgende blevet ændret.

37. Fødevareministeriet har oplyst, at selv om der bliver udtaget flere til kontrol i Danmark end nødvendigt, øger det ikke den samlede kontrolbyrde. Det skyldes, at de udførte kontroller med krydsoverensstemmelse også tæller som en udført national kontrol, der alligevel skulle have været gennemført.

Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at en udført krydsoverensstemmelseskontrol medfører mere arbejde for kontrolmyndigheden end en almindelig national kontrol. Kontrollen med krydsoverensstemmelse har bl.a. et større omfang, fordi der kan være flere krav, der skal kontrolleres, og resultatet af kontrollen skal opgøres ved karakterer, som indberettes til FødevareErhverv i et særligt format.

38. Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet for tiden er ved at undersøge mulighederne for at foretage en central risikoanalyse på kommunernes område.

Vurdering

39. Fødevareministeriet har over for kontrolmyndigheder uden for ministeriets område ikke hjemmel til at sikre, at kontrollen gennemføres i henhold til forordningen. FødevareErhverv har derfor indgået aftaler med myndighederne omkring gennemførelse af kontrollen. Aftalerne er dog først blevet indgået i 2007 og omfatter ikke kommunerne. Rigsrevisionen finder, at FødevareErhverv allerede fra landbrugsreformens ikrafttrædelse burde have indgået aftaler med alle kontrolmyndigheder.

40. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at FødevareErhvervs bekendtgørelse fremover bør indeholde oplysninger om, hvilke institutioner der har det faktiske ansvar for kontrollens gennemførelse.

41. Kontrolmodellen medfører et unødigt stort resurseforbrug. Det skyldes, at kontrolmyndighederne udfører identiske opgaver og et større antal krydsoverensstemmelseskontroller end krævet. Krydsoverensstemmelseskontrollerne tæller som nationale kontroller, der i forvejen skulle udføres, men krydsoverensstemmelseskontrollen kan omfatte flere krav, der skal kontrolleres, og resultaterne af krydsoverensstemmelseskontrollerne skal indberettes i et særligt format. FødevareErhverv er for tiden ved at undersøge mulighederne for at foretage en central risikoanalyse på kommunernes område, som udgør langt hovedparten af kontrolmyndighederne.

B. Krydsoverensstemmelseskrav

Kravenes udformning

42. Krydsoverensstemmelseskravene vedrørende miljø, dyrevelfærd og sundhed udspringer af forordninger og direktiver, hvis krav enten allerede var en del af dansk lovgivning eller siden er blevet indarbejdet heri. Fødevareministeriet har således fastsat kravene i den form, de fremgår af det nationale lovgrundlag.

43. Kravene vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand udspringer derimod alene af 10 normer fastsat i forordningen, inden for hvilke medlemslandene skal udforme krav, som tager hensyn til nationale forhold.

Fødevareministeriet har fastsat 5 krav, der vedrører 2 af de 10 normer. Ministeriet har vurderet, at det var hensigtsmæssigt kun at fastsætte krav vedrørende forhold, som udgør et reelt problem i Danmark, og for hvilke der ikke i forvejen er en tilstrækkelig national lovgivning.

44. Rigsrevisionen har anmodet Fødevareministeriet om dokumentation for, hvilke krav vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand der måtte være relevante for Danmark. Fødevareministeriet har imidlertid ikke kunnet dokumentere dette.

Kravenes målbarhed

45. Kontrolmyndighederne vurderer, i hvilken grad krydsoverensstemmelseskravene er opfyldt på den enkelte bedrift. Eventuelle overtrædelsers alvor, omfang og varighed lægges til grund for afgivelsen af en karakter for hvert krydsoverensstemmelseskrav. Den samlede karakter er bestemmende for, hvor meget støttebeløbet nedsættes.

Da der er 100 kontrolmyndigheder, jf. bekendtgørelsen om krydsoverensstemmelse, kan det være vanskeligt at opnå ensartethed i bedømmelserne. For at sikre ensartede vurderinger har FødevareErhverv udarbejdet en vejledning i samarbejde med de involverede kontrolmyndigheder. Vejledningen fastlægger kriterier for, hvordan det skal bedømmes, om kravene er opfyldt.

46. Undersøgelsen viste, at kontrollen i nogle tilfælde må baseres på en konkret vurdering, enten fordi et krav ikke lader sig kvantificere, eller fordi vejledningen i et vist omfang benytter upræcise formuleringer. Et eksempel herpå er kravet om, at affald til jordbrugsformål fx ikke må give anledning til forurening af grundvand, væsentlige gener eller uhygiejniske forhold. Det er imidlertid ikke nærmere fastsat, hvornår noget er til væsentlig gene eller er uhygiejnisk, ligesom det heller ikke fremgår, hvordan affaldet skal opbevares for at forhindre væsentlige gener mv. herfra.

Fødevareministeriet har oplyst, at kravene ikke har kunnet gøres mere målbare, da omkring halvdelen af kravene vedrører lovgivning under andre ministeriers ressortområder. Fødevareministeriet har i den forbindelse rettet henvendelse til disse ministerier.

Der er i Danmark 5 krav vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand. Der er krav om, at arealer, der ikke dyrkes, skal have et plantedække. Hvis plantedækket ødelægges, skal det reetableres. Arealerne skal slås mindst én gang hvert 2. år, og der må ikke kunstvandes, gødes eller anvendes kemiske produkter på arealet.

Vurdering

47. Fødevareministeriet har ikke kunnet dokumentere valget af de krydsoverensstemmelseskrav, som ministeriet har fastsat vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand.

48. Fødevareministeriet bør tilstræbe, at vurderingerne af, om krydsoverensstemmelseskravene er opfyldt, i mindre omfang baseres på et skøn. Omkring halvdelen af kravene vedrører imidlertid lovgivning under andre ministeriers ressortområder, og Fødevareministeriet har i den forbindelse rettet henvendelse til disse ministerier med henblik på at gøre kravene mere målbare. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør følge op på disse henvendelser.

V. Gennemførelse af krydsoverensstemmelseskontrollen

UNDERSØGELSENS RESULTATER

FødevarerErhverv har ikke sikret, at krydsoverensstemmelseskontrollen er gennemført helt tilfredsstillende. FødevarerErhverv har taget initiativ til at forbedre kontrollen, men de risikoanalyser, der ligger til grund for kontrollen, er fortsat ikke tilstrækkeligt gode.

49. Det er FødevarerErhvervs ansvar at sikre, at kontrollen gennemføres i henhold til forordningens bestemmelser, så landbrugsstøtten udbetales på et korrekt grundlag. FødevarerErhverv har i den forbindelse også en pligt til at tage initiativ, hvis kontrollen ikke fungerer hensigtsmæssigt.

For at vurdere om denne funktion er varetaget tilfredsstillende, har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- FødevarerErhverv har sikret, at stikprøveudtagningen til kontrol er baseret på udvælgelseskriterier, hvis relevans er begrundet i risikoanalyser
- FødevarerErhverv har sikret, at kontrollen er udført og dokumenteret i henhold til gældende krav.

A. Udtagning til kontrol på baggrund af risikoanalyse

Udarbejdelse af risikoanalyser

50. I henhold til EU's forordning nr. 1782 fra 2003 skal der årligt udføres kontrol af, om krydsoverensstemmelseskravene er opfyldt. Kontrollen gennemføres som en stikprøve, der omfatter 1 % af de bedrifter, hvortil der er ansøgt om støtte under enkeltbetalingsordningen. Stikprøven sammensættes af bedrifter, hvor 20-25 % er tilfældigt udtaget, mens resten udtages på grundlag af udvælgelseskriterier, som skal udpege de støttemodtagere, hvor der er størst sandsynlighed for at finde overtrædelser. Relevansen af de valgte kriterier skal være begrundet ved en risikoanalyse foretaget af kontrolmyndighederne.

Udarbejdelse af risikoanalyser er et krav i henhold til EU's forordning og efterfølgende præciseret i Fødevarerministeriets bekendtgørelser. FødevarerErhverv har endvidere udarbejdet en vejledning med anvisninger til udformning af risikoanalysen. De væsentligste krav til risikoanalysen fremgår af boks 1.

BOKS 1. FØDEVAREERHVERVS KRAV TIL RISIKOANALYSER

Kravene til en risikoanalyse i henhold til Europa-Kommissionens forordning nr. 796 fra 2004:

- Udtagningen af bedrifter til kontrol skal ske på baggrund af en risikoanalyse. Minimum 1 % af bedrifterne skal udtages til kontrol af samtlige krav, som kontrolmyndigheden er ansvarlig for at kontrollere.
- Risikoanalysen skal udarbejdes ud fra gældende lovgivning, alternativt ud fra gældende krav.

Derudover har FødevareErhverv i sin vejledning om kontrol med krydsoverensstemmelse og skriftligt over for kontrolmyndighederne bl.a. påpeget, at risikoanalysen skal leve op til følgende:

- Der skal være foretaget en egentlig analyse af tidligere erfaringer i forbindelse med kontrollen, inden bedrifter udtages til kontrol.
- Risikokriterierne skal være relevante, og risikoanalysen skal begrunde, hvorfor de opstillede kriterier betragtes som særligt risikofyldte i forhold til overholdelse af kravene.

51. I henhold til bekendtgørelse nr. 1519 af 22. december 2004 skal FødevareErhverv senest den 15. maj have oplysning om, hvem kontrolmyndighederne udtager til kontrol på baggrund af risikoanalyserne.

Denne dato er fastsat, fordi fristen for ansøgning om støtte i henhold til enkeltbetalingsordningen ligger i slutningen af april. For at nå at gennemføre det nødvendige antal krydsoverensstemmelseskontroller påbegynder kontrolmyndighederne imidlertid kontrollen allerede ved årets begyndelse, da kontrolåret følger kalenderåret. Jo senere risikoanalyserne foreligger, jo større en del af kontrollen vil derfor ikke kunne være baseret på disse risikoanalyser som forudsat i forordningen.

52. Som tidligere omtalt udarbejder Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen og kommunerne i henhold til bekendtgørelsen risikoanalyser for de krydsoverensstemmelseskrav, hvor de er ansvarlige for at udføre kontrol. Derudover har FødevareErhverv, By- og Landskabsstyrelsen samt Skov- og Naturstyrelsen ved særskilte aftaler også fået til opgave at udarbejde risikoanalyser i relation til kontrol med nogle af kravene.

53. I slutningen af 2006 udtog FødevareErhverv en stikprøve af kontrolmyndighedernes risikoanalyser fra 2005 og 2006 til en gennemgang. Siden 2007 har FødevareErhverv indhentet samtlige risikoanalyser til gennemgang.

Rigsrevisionen har gennemgået kontrolmyndighedernes risikoanalyser. Gennemgangen er suppleret med FødevareErhvervs vurdering og viste følgende:

54. *Plantedirektoratet* udarbejder en samlet risikoanalyse for alle de krav, hvor direktoratet har ansvar for kontrollen. Risikoanalysen for 2005 var ikke dateret, og det er derfor uklart, om den reelt blev lagt til grund for udtagning af stikprøven. Der forelå heller ingen begrundelse for de udvælgelseskriterier, der var benyttet. I 2006 var stikprøven alene baseret på en række begrænsede analyser og ikke som påkrævet på en samlet analyse for alle krav. Risikoanalysen var også dateret for sent. Risikoanalysen for 2007 havde efter FødevareErhvervs vurdering ikke karakter af en egentlig analyse og manglede en begrundelse for valg af 3 af de kriterier, der indgik i analysen. Rigsrevisionen er enig i FødevareErhvervs vurdering. Disse mangler kan være årsagen til, at Plantedirektoratets egen opgørelse fra 2007 viste, at der det år blev konstateret flere overtrædelser på de bedrifter, der var tilfældigt udvalgt, end de bedrifter, der var udvalgt på baggrund af en risikoanalyse.

Rigsrevisionen har ikke gennemgået risikoanalysen for 2008. FødevareErhverv har gennemgået den og fandt det ikke dokumenteret, at der lå en egentlig begrundelse til grund for de valgte kriterier.

55. *Fødevarestyrelsen* har udarbejdet risikoanalyser for 2005-2008 vedrørende de kryds-overensstemmelseskrav, som styrelsen har ansvar for kontrollen af. Analyserne manglede dog begrundelser for de benyttede udvælgelseskriterier, ligesom de var dateret senere end sidste frist for udtagning af stikprøven. Det er derfor uklart, på hvilken baggrund stikprøven er udtaget. *FødevareErhverv* vurderede, at risikoanalyserne ikke havde karakter af egentlige analyser, og at risikoanalysen for 2006 ikke var i overensstemmelse med EU's forordning, da der ikke var tale om en samlet analyse for alle krav, som *Fødevarestyrelsen* skulle kontrollere. Rigsrevisionen er enig i *FødevareErhverv*'s vurdering.

56. *Kommunernes* risikoanalyser er blevet gennemgået af *FødevareErhverv*, som i 2005 udtog 10 kommuners risikoanalyser til gennemgang. Gennemgangen gav *FødevareErhverv* anledning til at rejse tvivl om, at analyserne levede op til EU's og bekendtgørelsens krav. Det skyldtes, at halvdelen af stikprøverne var baseret på tilfældig og ikke risikobaseret udtagning. Desuden indeholdt flere af analyserne ikke de oplysninger, som bekendtgørelsen kræver. *FødevareErhverv* gennemgik 7 kommuners risikoanalyser fra 2006. Heraf havde én kommune udtaget bedrifter til kontrol på baggrund af tilfældig udtagning. 2 kommuners analyser var dateret efter sidste frist for udtagning til kontrol. Rigsrevisionen gennemgik også de indsendte risikoanalyser og konstaterede, at kommunerne i flere tilfælde ikke havde opstillet kriterier for udtagning eller havde begrundet de opstillede kriterier. På baggrund af de konstaterede mangler gennemgik *FødevareErhverv* samtlige 98 kommuners risikoanalyser for kontrolåret 2007. Det fremgik heraf, at mere end halvdelen af analyserne ikke imødekom EU's krav. Over 1/3 af kommunerne havde ikke begrundet relevansen af de kriterier, som var lagt til grund for risikoanalyserne. Rigsrevisionen er enig i *FødevareErhverv*'s vurdering.

I 2008 gennemgik *FødevareErhverv* også samtlige kommuners risikoanalyser og konstaterede, at der var sket en forbedring, idet nu kun ca. 1/5 af kommunerne ikke havde udarbejdet en risikoanalyse og manglede begrundelse for valg af udvælgelseskriterierne. Rigsrevisionen har ikke gennemgået kommunernes risikoanalyser for 2008.

57. *By- og Landskabsstyrelsen* og *Skov- og Naturstyrelsen* (tidligere samlet i *Skov- og Naturstyrelsen*) udarbejdede indtil 2007 risikoanalyser. I disse analyser var det ene af 2 benyttede udvælgelseskriterier ikke begrundet og fremstod ikke relevant. Risikoanalyserne var endvidere dateret efter fristen for stikprøveudtagning. Siden 2007 har styrelserne ladet Plantedirektoratet udarbejde risikoanalyserne, men styrelserne har stadig ansvaret herfor. Rigsrevisionen har ikke vurderet disse risikoanalyser.

58. *FødevareErhverv* udarbejdede i 2005 og 2006 ikke egentlige risikoanalyser for kravene vedrørende god miljø- og landbrugsmæssig stand og udtog bedrifter til kontrol på baggrund af kriterier, som ikke var målrettet kontrol med kravene for god miljø- og landbrugsmæssig stand. *FødevareErhverv* udarbejdede i 2007 og 2008 egentlige risikoanalyser. Rigsrevisionens gennemgang heraf har ikke givet anledning til bemærkninger.

Vurdering

59. Indtil 2007 var kontrolmyndighedernes risikoanalyser generelt mangelfulde og udarbejdet for sent. På den baggrund har *FødevareErhverv* siden øget gennemgangen af risikoanalyserne, som efterfølgende er blevet bedre. Navnlig kommunernes risikoanalyser er dog fortsat mangelfulde.

B. Den udførte kontrol

Kontrolmyndighedernes dokumentation af kontrollen

60. Det fremgår bl.a. af forordningen, at hver enkelt gennemført kontrol skal dokumenteres i en kontrolrapport, der bl.a. oplyser, hvilke krav der kontrolleres samt omfang og resultat af kontrollen.

61. I 2006 indhentede *FødevareErhverv* en stikprøve på 52 kontrolrapporter fra 2005 og 2006 for at påse, at kontrollen blev dokumenteret. *FødevareErhverv* vurderede, at kontrol-

rapporterne gennemgående ikke levede op til forordningens og bekendtgørelsens krav, idet kun 12 kontrolrapporter ud af 52 var uden mangler.

62. Rigsrevisionen foretog en gennemgang af 75 kontrolrapporter fra perioden 2005-2007 med henblik på at vurdere, om forordningens krav til dokumentation var overholdt. Gennemgangen viste, at kontrolmyndighederne i 9 tilfælde ud af 42 vedrørende 2005 og 2006 ikke havde udarbejdet en afrapportering, som levede op til forordningens krav.

63. Fødevarerhverv har taget initiativ til at forbedre dokumentation af kontrollen. Det skete ved, at Fødevarerhverv i bekendtgørelse nr. 279 af 22. februar 2007 indskrev, at kontrollen skal dokumenteres i en kontrolrapport. Forordningens krav om dokumentation i form af en kontrolrapport fremgik ikke tidligere af bekendtgørelsen. Derudover udarbejdede Fødevarerhverv en skabelon til en kontrolrapport, som opfylder kravene til denne, og som kommunerne fra 2008 ifølge bekendtgørelsen skal anvende.

Rigsrevisionens sagsgennemgang af kontrolrapporter fra 2007 viste dog, at 6 kontrolrapporter ud af 33 var mangelfulde. Bl.a. var resultatet af kontrolbesøget ikke altid angivet.

Kontrolmyndighedernes indberetning til Fødevarerhverv

64. I henhold til forordningen skal resultatet af kontrollen indberettes til Fødevarerhverv senest 2 måneder efter, kontrolbesøget har fundet sted. Indberetningerne er grundlag for Fødevarerhvervs fastlæggelse af, hvor meget støtte ansøgeren er berettiget til.

Rigsrevisionens gennemgang af 75 indberetninger og tilhørende kontrolrapporter viste, at indberetningen i 30 tilfælde var indsendt for sent. Fødevarerhverv har desuden oplyst, at samtlige kontrolresultater for 2007 først blev indberettet i slutningen af december 2008. Fødevarerhverv har således ikke haft oplysninger om de kontrolresultater, som forelå på tidspunktet for udbetaling af støtten, og som derfor kunne have dannet grundlag for udbetaling af det korrekte støttebeløb. Desuden er kontrolresultaterne også nødvendige, for at Fødevarerhverv så hurtigt som muligt efter udbetaling af støtten eventuelt kan kræve dele af støtten tilbagebetalt, hvis landbrugeren har overtrådt nogle krav.

Fødevarerhvervs kvalitetssikring af kontrollen

65. Indtil 2007 godkendte Fødevarerhverv hovedparten af indberetningerne uden en forudgående kvalitetssikring. Fødevarerhverv indsatte i bekendtgørelse nr. 279 af 22. februar 2007 et krav om, at kontrolmyndighederne skal have et system for kvalitetssikring, som påser, at kontrollen udføres og indberettes i overensstemmelse med bekendtgørelsen.

Fødevarerhverv har oplyst, at fra og med 2007 udtages alle indberetninger, hvor kontrolmyndighederne har konstateret en overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene, til kvalitetssikring. Derudover gennemgår Fødevarerhverv en stikprøve af alle indberetninger. Fødevarerhverv har oplyst, at kvalitetssikringen omfatter en vurdering af, om kontrollen er udført i overensstemmelse med forordningens og bekendtgørelsens krav, fx i forhold til, hvordan overtrædelsen er blevet bedømt.

66. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste imidlertid, at kontrolmyndighedernes indberetninger ikke indeholder en beskrivelse af overtrædelsen og en begrundelse for, hvordan ansøgeren er blevet bedømt. Desuden indberetter kontrolmyndighederne ikke ansøgerens høringssvar. Indberetningerne har således ikke givet Fødevarerhverv tilstrækkelig information om kontrollen til at foretage en egentlig sagsbehandling. Fødevarerhverv har derfor ved klagesager eller tvivlstilfælde rekvireret yderligere materiale fra kontrolmyndigheden, fx kontrolrapporterne. Gennemgangen viste dog, at Fødevarerhverv ikke har haft kontrolrapporterne til ca. 1/3 af indberetningerne og har dermed foretaget kvalitetssikring på et utilstrækkeligt grundlag. Som konsekvens heraf gjorde Fødevarerhverv det i 2008 til et krav i bekendtgørelsen at få tilsendt alle kontrolrapporter, der hører til de sager, hvor kontrolmyndighederne har konstateret en overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene. Dermed fik Fødevarerhverv et bedre grundlag at kvalitetssikre kontrollen ud fra.

FødevareErhverv har oplyst, at det er kontrolmyndighederne, der har kompetencen til at vurdere kontrolresultatet. Hvis FødevareErhverv rejser tvivl om, hvordan overtrædelsen skal bedømmes, rettes henvendelse til kontrolmyndighederne med henblik på at få vurderet kontrolresultatet igen. Dette indebærer, at kontrolmyndighederne må kvalitetssikre deres kontrolresultater.

67. Fødevareministeriet har over for kommunerne ikke beføjelse til at sikre, at kontrollen bliver udført og indberettet som krævet. FødevareErhverv har derfor oplyst, at deres indsats i forhold til kommunerne primært har været af rådgivende karakter. FødevareErhverv har fx ved særskilte seminarer informeret kommunerne om, hvordan kontrollen skal udføres.

68. Som tidligere anført giver bekendtgørelsen om krydsoverensstemmelse ikke FødevareErhverv hjemmel til at sikre, at kontrolmyndighederne uden for ministeriets ressort foretager krydsoverensstemmelseskontrol i overensstemmelse med forordningen, og FødevareErhverv har derfor indgået aftale med disse myndigheder, dog undtaget kommunerne. Som anført i pkt. 39 finder Rigsrevisionen, at Fødevareministeriet burde have indgået aftale med kommunerne om gennemførelse af krydsoverensstemmelseskontrollen.

Vurdering

69. Først fra 2007 har FødevareErhverv forlangt, at kontrollen skal dokumenteres i en kontrolrapport, som forordningen foreskriver. Rigsrevisionen finder dette forhold så væsentligt, at det allerede burde være fremgået af bekendtgørelsen, da landbrugsreformen trådte i kraft.

70. FødevareErhverv har generelt ikke sikret sig oplysninger om de kontrolresultater, som forelå på tidspunktet for udbetaling af støtten, og som derfor kunne have dannet grundlag for udbetaling af det korrekte støttebeløb.

71. Indtil 2008 foretog FødevareErhverv i mange tilfælde kvalitetssikring af den udførte krydsoverensstemmelseskontrol uden at have de nødvendige kontrolrapporter fra kontrolmyndighederne. Fra 2008 har FødevareErhverv øget omfanget af kvalitetssikringen. Derudover indhenter FødevareErhverv nu kontrolrapporter i alle tilfælde, hvor der er konstateret overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene.

Rigsrevisionen, den 15. april 2009

Kirsten Leth-Nissen
fg.

/Mads Nyholm Jacobsen