

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri



Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

København, den 28. august 2009
Sagsnr.: 11222

Statsrevisorerne har i brev af 30. april 2009 anmodet mig om at redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretning nr. 10/2008 om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte giver anledning til.

På trods af den bredt formulerede titel omhandler beretningen ministeriets administration af enkeltbetalingsstøtteordningen og - især - krydsoverensstemmelsessystemet.

Enkeltbetalingsstøtteordningen blev indført i 2005 og afløste den hidtidige hektarstøtteordning. Formålet med enkeltbetalingsordningen var bl.a. afkobling af landbrugsstøtten fra produktionen, således at landbrugsproduktionen sker på grundlag af markedsforholdene uden påvirkning fra landbrugsstøtten. Endvidere skulle landmændene opfylde kravene om krydsoverensstemmelse for at modtage den fulde direkte landbrugsstøtte.

Siden introduktionen i 2005 er der sket væsentlige ændringer af ordningen, især drevet af ønsket om forenkling af reglerne. Dette er senest sket i forbindelse med det såkaldte sundhedstjek af EU's landbrugspolitik ved årsskiftet 2008/2009.

Administrationen af enkeltbetalingsordningen er ligeledes løbende blevet tilpasset med henblik på bl.a. at forenkle ansøgningsprocessen ved at opfordre ansøgerne til at anvende det elektroniske ansøgningssystem, der indeholder en række faciliteter, der kan opfange åbenlyse fejl i forbindelse med udfyldning af ansøgningen.

Med hensyn til statsrevisorernes bemærkninger skal jeg derfor gøre opmærksom på, at der på nogle punkter er sket ændringer siden Rigsrevisionens gennemgang. Endvidere arbejdes der fortsat på yderligere forenkling af reglerne i EU.

Statsrevisorernes bemærkninger fokuserer for så vidt angår ansøgningsfasen på:

- at FødevarerErhverv ikke i alle tilfælde har opdaterede oplysninger om arealernes størrelse

og for så vidt angår krydsoverensstemmelsessystemet:

- at Fødevarerministeriet ikke har forvaltet krydsoverensstemmelseskontrollen helt tilfredsstillende, idet:
 - Fødevarerministeriet har valgt at decentralisere krydsoverensstemmelseskontrollen til flere myndigheder, som i forvejen udøver kontrol på de pågældende områder. Kontrolmodellen er ifølge beretningen ressourcekrævende og indebærer risiko for at øge kontrolbyrden hos støttemodtagere. Kontrolmyndighederne udfører således flere kontroller, end EU kræver, ligesom myndighederne i visse tilfælde udfører de samme opgaver.
 - Fødevarerministeriet ikke kan dokumentere valget af de nationale krav vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand.
 - vurderingen af, om krydsoverensstemmelseskravene er opfyldt, bygger i for høj grad på skøn.
- at krydsoverensstemmelse 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.
- at Fødevarerministeriet bør genoverveje den valgte kontrolmodel.

På den baggrund vil jeg gerne fremhæve følgende indsatser i forbindelse med administrationen af enkeltbetalingsordningen, samt kontrollen af de krav, der indgår i krydsoverensstemmelse:

For så vidt angår oplysninger om de støtteberettigede arealers størrelse, så kan arealernes støtteberettigelse ændre sig fra år til år på grund af ændringer i landskabet eller overgang til ikke landbrugsmæssig anvendelse. Det er derfor altid ansøgerens ansvar at anføre arealerne korrekt i ansøgningen, hvilket forordningsreglerne også forudsætter.

Alle støtteberettigede landbrugsarealer er registreret i markblokregisteret, som ansøgerne om enkeltbetaling har adgang til via Internet Markkort (IMK). Der er i Danmark ca. 300.000 markblokke. Markblokkene opdateres løbende med henblik på at sikre, at de afspejler de faktiske forhold i landskabet. FødevarerErhverv fik ultimo 2006/primo 2007 foretaget en gennemgang af markblokkene med henblik på at opdatere systemet. Dette arbejde fortsætter med henblik på løbende at vedligeholde og forbedre systemet. Opdateringen sker bl.a. på grundlag af anmodninger fra landmænd samt resultater af den administrative kontrol og kontrolbesøg på stedet samt luftfotos.

Markbloksystemet udgør en vigtig del af grundlaget for den administrative kontrol af, at der kun udbetales støtte for støtteberettigede arealer, samt at der ikke sker udbetaling til flere landmænd for det samme areal.

Uanset arbejdet med at opdatere markblokkene, således at markblokken afspejler det støtteberettigede areal så præcist som muligt, så kan en ansøger ikke ukritisk anmelde en markbloks areal som støtteberettiget. Dette skyldes, at en markblok kan indeholde ikke-støtteberettigede delarealer, der kan variere fra år til år fx på grund af tilgroning af arealer, hvilket ikke altid vil fremgå af tidligere års luftfotos. Det er derfor til enhver tid ansøgers eget ansvar at anmelde det korrekte areal, der søges enkeltbetaling for, da kun ansøger på forhånd har mulighed for at vurdere, om det pågældende areal opfylder betingelserne for enkeltbetaling. Ansøgerne kan foretage en vejledende opmåling af arealerne ved anvendelse af det elektroniske opmålingsværktøj, som FødevarerErhverv har stillet til rådighed, og som udgør en del af IMK. Jeg skal imidlertid understrege, at det stadig er ansøgers ansvar, at kun det støtteberettigede areal indgår i det ansøgte areal. Som nævnt fremgår dette også af forordningsgrundlaget.

Jeg kan tilføje, at der via aktstykke nr. 176/2009 er blevet bevilget yderligere midler til arbejdet med at opdatere markbloksystemet, således at dette i størst muligt omfang afspejler de aktuelle forhold på bedriften, da dette er af stor betydning for både administrationen og landmanden.

Vedrørende krydsoverensstemmelse blev det den decentrale kontrolmodel, som fandt anvendelse i Danmark, da de forskellige krydsoverensstemmelseskrav også efter reformen hører under de forskellige myndigheder, som i henhold til den nationale ressortfordeling også før 2005 havde ansvaret for administrationen og kontrollen af disse krav. Herved er det sikret, at det samme kontrolbesøg kan danne grundlag for såvel administration af de nationale regler som administrationen af krydsoverensstemmelse. I modsat fald kunne man risikere, at samme forhold blev vurderet forskelligt af flere kontrolmyndigheder. Modellen bevirker dog, at flere ansøgere udtages til kontrol, end hvad EU-reglerne foreskriver. Til gengæld kontrolleres kun et udsnit af kravene hos den enkelte landmand, svarende til del af krydsoverensstemmelseskravene, som kontrolmyndigheden i forvejen er ansvarlig for. I samråd med kommunerne - på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse - er det tanken fra 2010 at lade FødevarerErhverv udarbejde en fælles, central risikoanalyse på det område (miljøområdet), som kontrolleres af kommunerne og derved spare kommunerne for at udarbejde hver sin risikoanalyse. Herved vil antallet af landbrug, der kontrolleres for krydsoverensstemmelse, blive reduceret med ca. 400.

Det skal dog bemærkes, at manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskrav, der konstateres som led i kontrolmyndighedens almindelige kontrol om overholdelse af de nationale regler, skal indrapporteres til FødevarerErhverv med henblik på beregning af en eventuel støttereduktion som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelse.

For så vidt angår valget af kravene om god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) skete det på grundlag af ministeriets og dets institutioners samlede viden på området. Jeg kan oplyse, at der som følge af sundhedstjekket fra og med 2009 er indført yderligere GLM-krav vedrørende bekæmpelse af flyvehavre og kæmpebjørneklo, forbud mod afbrænding af halm mv. på marker samt krav om 2 meter dyrkningsfrie zoner omkring fredede fortidsminder.

Det er korrekt, at visse af de EU-retsakter, som indgår i krydsoverensstemmelsessystemet, og derfor også de danske gennemførelsesbestemmelser, i et vist omfang indeholder muligheden for skøn, som kan medføre variation i kontrolmyndighedernes bedømmelser. Jeg arbejder derfor i EU for yderligere forenkling af reglerne om krydsoverensstemmelse, herunder at gøre krydsoverensstemmelseskravene mere målbare. I 2007 og senere i forbindelse med sundhedstjekket blev der allerede indført flere forenklinger. Mindre overtrædelser kan fx nu bedømmes som bagateller, der ikke medfører støttereduktioner. Ministerrådet vil igen i november måned 2009 drøfte behovet for forenklinger, specielt på krydsoverensstemmelsesområdet. Et element heri vil være det danske ønske om at gøre krydsoverensstemmelseskravene mere målbare. Også EU's Revisionsret har fremført ønsket om mere målbare krydsoverensstemmelseskrav.

For så vidt angår beretningens kritik af de udførte risikoanalyser kan jeg oplyse, at FødevareErhverv har styrket samarbejdet og koordineringen samt informationen til kontrolmyndighederne i 2008 og 2009. Som følge heraf kan der konstateres en stor forbedring af kvaliteten af risikoanalyserne. Kravet til dokumentationen af den gennemførte kontrol fremgår af EU-reglerne, og FødevareErhverv har siden 2005 foretaget kvalitetskontrol af et udsnit af kontrolrapporterne. Denne kvalitetskontrol er intensiveret i 2007, ligesom FødevareErhverv har udarbejdet en standard kontrolrapport, der fra 2008 skal anvendes af alle kommuner. Det er på denne baggrund min opfattelse, at det ikke er korrekt at sige, at indberetningerne samt kvalitetssikringen af den udførte kontrol på nuværende tidspunkt skulle være mangelfuld. Der kan naturligvis ske fejl i forbindelse med kontrolmyndighedernes indberetning, men eventuelle fejl opdages under sagsbehandlingen i FødevareErhverv, der foretager en grundig gennemgang af alle indberetninger af kontroller, hvor kontrolmyndigheden har konstateret overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene.

Statsrevisorerne finder, at Fødevareministeriet bør genoverveje den valgte kontrolmodel. Så vidt ses vedrører beretningens kritik af den decentrale kontrolmodel helt overvejende kvaliteten af de udførte risikoanalyser og antallet af kontroller. Disse kritikpunkter kan efter min opfattelse løses ved at lade FødevareErhverv udføre en fælles, central risikoanalyse på alle kommuners vegne og udpege de landbrug, som kommunerne skal kontrollere for krydsoverensstemmelse i 2010. Herved sikres ensartede risikokriterier for alle landbrug, ligesom der ikke udtages flere til krydsoverensstemmelseskontrol hos kommunerne end foreskrevet i EU-reglerne.

Med venlig hilsen

Eva Kjer Hansen

Kopi: rigsrevisor