

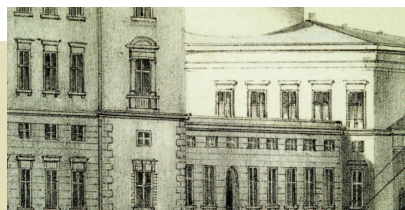
# 17/2009

---

STATSREVISORERNE



## Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009



# Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009

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 2010*

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 ministre.

Finans-, økonomi- og erhvervs-, skatte-, videnskabs-, miljø-, fødevarer- samt klima- og energiministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i marts 2011.

Ministrenes redegørelser, 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 2009, som afgives i april 2011.

---

---

Henvendelse vedrørende  
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K  
Telefon: 33 37 59 87  
Fax: 33 37 59 95  
E-mail: [statsrevisorerne@ft.dk](mailto:statsrevisorerne@ft.dk)  
Hjemmeside: [www.ft.dk/statsrevisorerne](http://www.ft.dk/statsrevisorerne)

Yderligere eksemplarer kan  
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution  
Herstedvang 10  
2620 Albertslund  
Telefon: 43 22 73 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk](mailto:distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk)  
Hjemmeside: [www.rosendahls-schultzgrafisk.dk](http://www.rosendahls-schultzgrafisk.dk)

ISSN 0108-3902  
ISBN 978-87-7434-345-5

# Statsrevisorernes bemærkning

## BERETNING OM REVISIONEN AF EU-MIDLER I DANMARK I 2009

EU-midler revideres af Rigsrevisionen på samme måde som andre statslige udgifter og indtægter i det omfang, de indgår i statsregnskabet.

EU-indtægterne var i statsregnskabet for 2009 opgjort til ca. 9,5 mia. kr., og EU-udgifterne var opgjort til ca. 19,1 mia. kr.

Hertil kommer de tilskud, som private modtager direkte fra Europa-Kommissionen. Endvidere har statslige virksomheder i 2009 modtaget direkte projektilskud på ca. 547 mio. kr., som ikke indgår i statsregnskabet, men alligevel revideres af Rigsrevisionen i forbindelse med revisionen af de statslige virksomheders regnskaber.

**Statsrevisorerne konstaterer, at regnskabsforvaltningen for EU-midler i Danmark samlet set fungerer tilfredsstillende.**

**Regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2009 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler, og regnskaberne giver et retvisende billede af indtægter og udgifter samt af den finansielle stilling ved årets udløb.**

Statsrevisorerne bemærker, at Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysning om:

- at de konstaterede svagheder i enkeltbetalingsordningen på landbrugsområdet har givet anledning til en underkendelse, dvs. krav om, at Danmark tilbagebetaler tidligere modtagne EU-midler i størrelsesordenen 195 mio. kr.
- at Danmark har tilbagebetalt 750 mio. kr. for 2002, 2003 og 2004 som følge af en underkendelse vedrørende den tidligere hektarstøtteordning. Tilbagebetalingen er i overensstemmelse med forordningsbestemte regler sket ved modregning i Europa-Kommissionens refusion af landbrugsstøtten i 2009 – selv om de danske myndigheder har indbragt sagen for EU-Domstolen, hvor den endnu ikke er afgjort.

Statsrevisorerne,  
den 17. november 2010

*Peder Larsen  
Henrik Thorup  
Helge Adam Møller  
Mogens Lykketoft  
Carsten Hansen  
Peter Christensen*

Statsrevisorerne bemærker videre:

- at forvaltningen af landbrugsordningerne vedrørende markblokregistret og arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og kontrollen med betalingsrettigheder på visse områder bør forbedres
- at SKAT fortsat bør arbejde med at mindske antallet af fejl i virksomhedernes toldangivelser, selv om der er tale om små og modsatrettede beløb.

Statsrevisorerne finder det positivt, at erklæringen om revisionen af EU-midler i Danmark afgives i en særlig beretning, da det tydeliggør Rigsrevisionens overordnede vurdering af EU-området i Danmark. Beretningen kan således være et bidrag til det arbejde, som Europa-Kommissionen, Den Europæiske Revisionsret og rigsrevisionerne i EU-landene udfører i bestræbelserne på at forbedre forvaltningen af EU-midler i EU.



# Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009

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 § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 23. Miljøministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, § 29. Klima- og Energiministeriet og § 38. Skatter og afgifter.



---

# Indholdsfortegnelse

---

|       |                                                                                |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.    | Erklæring om EU-midler i Danmark i 2009 .....                                  | 1  |
| II.   | Introduktion og resultater .....                                               | 3  |
| III.  | Indledning .....                                                               | 8  |
|       | A. Revisionens emne og metode .....                                            | 8  |
|       | B. Formål og internationalt revisionssamarbejde .....                          | 9  |
| IV.   | Statsregnskabs opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter.....                   | 11 |
| V.    | Landbrugsordningerne under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri..... | 14 |
|       | A. Enkeltbetalingsordningen.....                                               | 15 |
|       | B. EU-underkendelser .....                                                     | 22 |
|       | C. Øvrige landbrugsordninger .....                                             | 25 |
| VI.   | Strukturfondene under Økonomi- og Erhvervsministeriet .....                    | 27 |
|       | A. Den Europæiske Regionalfond .....                                           | 28 |
|       | B. Den Europæiske Socialfond .....                                             | 33 |
| VII.  | Projektilskud under 4 ministerier .....                                        | 34 |
| VIII. | EU-udgifter under Skatteministeriet .....                                      | 36 |
|       | Bilag 1. Ordliste.....                                                         | 42 |



---

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 23. Miljøministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, § 29. Klima- og Energiministeriet og § 38. Skatter og afgifter.

På flere af ministerområderne er der foretaget nybesættelse af ministerposten i regnskabsåret 2009. Revisionssager omtalt i denne beretning udspringer i flere tilfælde af forhold fra tidligere regnskabsår, herunder forhold, som er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet eller beretning om revisionen af statsregnskabet for tidligere regnskabsår. På denne baggrund har Rigsrevisionen fundet det rigtigst ikke at opliste alle ministre.

---

# I. Erklæring om EU-midler i Danmark i 2009

## Indledning

1. Rigsrevisionen har udarbejdet en beretning med erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009. Erklæringen og beretningen er afgivet for at tydeliggøre Rigsrevisionens overordnede vurdering af EU-området i Danmark.

Beretningen giver en sammenhængende vurdering af regnskabsforvaltningen for EU-midler i Danmark og redegør for den revision, der underbygger erklæringen. EU-midler er et væsentligt indtægts- og udgiftsområde, der har Europa-Kommissionens og Europa-Parlamentets store bevågenhed. Rigsrevisionen samarbejder og videndeler med rigsrevisionerne i de øvrige EU-lande og med Den Europæiske Revisionsret for at forbedre kontrollen med og administrationen af EU-midler i EU. Denne beretning vil kunne indgå i bestræbelserne på at forbedre kontrollen med og administrationen af EU-midler i Danmark.

## ERKLÆRING OM EU-MIDLER I DANMARK I 2009

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2009 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler. Regnskaberne giver et retvisende billede af indtægter og udgifter for regnskabsåret og for den finansielle stilling ved regnskabsårets udløb.

På baggrund af resultaterne af revisionen er det Rigsrevisionens opfattelse, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2009, som helhed betragtet er lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

For revisionen af enkeltbetalingsordningen og den tidligere hektarstøtteordning er der afgivet supplerende oplysninger.

Rigsrevisionen skal supplerende oplyse:

Europa-Kommissionen har på landbrugsområdet inden for de seneste år rejst en række sager over for Danmark med underkendelser eller risiko for underkendelser (tilbagebetaling af tidligere modtaget EU-finansiering). Underkendelserne vedrører primært enkeltbetalingsordningen og den tidligere hektarstøtteordning:

- De konstaterede svagheder i enkeltbetalingsordningen har givet anledning til underkendelser vedrørende markblokregistret og arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og kontrollen med betalingsrettigheder. De danske myndigheder har løbende været i dialog med Europa-Kommissionen for at minimere underkendelsernes størrelse, og de danske myndigheder har fået nedbragt underkendelserne til ca. 195 mio. kr. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har fremsendt aktstykke om underkendelserne til Folketingets Finansudvalg den 26. oktober 2010.
- Tilbagebetalingen vedrørende den tidligere hektarstøtteordning på 750 mio. kr. er – i henhold til de forordningsbestemte regler – allerede sket ved modregning i Europa-Kommissionens refusion af den landbrugsstøtte, som FødevarerErhverv udbetalte i 2009. Beløbet er derfor konteret som en negativ indtægt under den direkte landbrugsstøtte i statsregnskabet for 2009. Da de danske myndigheder ikke er enige i underkendelsen, har de indbragt sagen for EU-Domstolen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EU-Domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen.

## II. Introduktion og resultater

2. Denne beretning handler om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009, dvs. revisionen af de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter).

Set fra EU's side vil de danske indtægter og udgifter være henholdsvis udgifter og indtægter. Rigsrevisionen har i denne beretning valgt at lade udgangspunktet være Danmark. Definitionen af indtægter og udgifter er dermed i overensstemmelse med statsregnskabets definition.

3. Revisionen har i 2009 omfattet EU-indtægter fra landbrugsordninger under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) samt fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond (strukturfondene) under Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Strukturfondene, Den Europæiske Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, hvor de 2 sidstnævnte finansierer hovedparten af EU-indtægterne fra landbrugsordningerne, er en del af EU's budget og er ikke fonde i traditionel juridisk forstand.

4. Revisionen har endvidere omfattet projekttilskud givet direkte fra Europa-Kommissionen til institutioner under 4 ministerier og EU-udgifter under Skatteministeriet.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om regnskabsforvaltningen for EU-midler i Danmark samlet set fungerer tilfredsstillende. Dette er undersøgt ved at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Er regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for strukturfondene tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for projekttilskud tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne tilfredsstillende?

## UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2009 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler. Regnskaberne giver et retvisende billede af indtægter og udgifter for regnskabsåret og for den finansielle stilling ved regnskabsårets udløb.

På baggrund af resultaterne af revisionen er det Rigsrevisionens opfattelse, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2009, som helhed betragtet er lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

For revisionen af markblokregistret og arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen, kontrollen med betalingsrettigheder og den tidligere hektarstøtteordning er der afgivet supplerende oplysninger.

Rigsrevisionens vurdering er baseret på følgende:

**Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne generelt fungerer tilfredsstillende, men at dele af forvaltningen vedrørende markblokregistret og arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og kontrollen med betalingsrettigheder ikke fungerer helt tilfredsstillende. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at der er sket forbedringer på disse områder.**

### *Enkeltbetalingsordningen*

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for enkeltbetalingsordningen for 2009 samlet set er rigtigt. Fra ordningen blev der i 2009 udbetalt ca. 7,5 mia. kr.
- Ved revisionen af arealkontrollen er der i lighed med tidligere år fundet eksempler på, at der er givet støtte til arealer, der ikke var støtteberettigede, og markblokke, der ikke var korrekt afgrænsede. Revisionsresultater fra 2009 viser dog samtidig forbedringer af arealkontrollen. Fx er der konstateret et kvalitetsløft i markbloksystemets registreringer, og den stikprøvevise kontrol af teleopmålingskontrollen viser også forbedringer i forhold til tidligere år.
- Ved revisionen af krydsoverensstemmelseskontrollen er der i lighed med tidligere år konstateret en række mangler vedrørende kontrollen, bl.a. mindre tilfredsstillende risikoanalyser og kontrolrapporter fra kommunerne. Endvidere var en væsentlig del af kontrolresultaterne ikke som krævet blevet rapporteret til Fødevarerhverv senest 2 måneder efter, at kontrolbesøget havde fundet sted.
- Rigsrevisionen har konstateret, at de betalingsrettigheder, der blev tildelt landmændene ved indførelsen af enkeltbetalingsordningen i 2005, ikke i alle tilfælde skete på et korrekt grundlag. Som følge af disse svagheder har Fødevarerhverv gennemgået markblokkene med henblik på at finde ud af, hvor mange landmænd der fik tildelt forkerte betalingsrettigheder i 2005. Denne gennemgang forventes at give anledning til genberegning af betalingsrettigheder for ca. 900 landmænd.

- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har iværksat "Projekt Bedre Kontrol", der på væsentlige områder forventes at forbedre arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen. Fødevareministeriet har oplyst, at projektet skrider planmæssigt frem. Fødevareministeriet har endvidere oplyst, at risikoanalyserne og kvaliteten af kontrolrapporterne i krydsoverensstemmelseskontrollen er blevet væsentligt bedre i 2010, ligesom kontrolresultaterne nu indsendes væsentligt hurtigere. Rigsrevisionen vil fortsat følge initiativerne til forbedring af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen.
- De konstaterede fejl og mangler vedrørende markblokregistret og arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og kontrollen med betalingsrettigheder har ikke et omfang, der giver Rigsrevisionen anledning til at fravige vurderingen om, at regnskabet for enkeltbetalingsordningen samlet set er rigtigt.

#### *Underkendelser*

- De konstaterede svagheder i enkeltbetalingsordningen har givet anledning til underkendelser vedrørende markblokregistret og arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og kontrollen med betalingsrettigheder. De danske myndigheder har løbende været i dialog med Europa-Kommissionen for at minimere underkendelsernes størrelse, og de danske myndigheder har fået nedbragt underkendelserne til ca. 195 mio. kr. Fødevareministeriet har fremsendt aktstykke om underkendelserne til Folketingets Finansudvalg den 26. oktober 2010.
- Tilbagebetaling vedrørende den tidligere hektarstøtteordning på 750 mio. kr. er – i henhold til de forordningsbestemte regler – allerede sket ved modregning i Europa-Kommissionens refusion af den landbrugsstøtte, som FødevareErhverv udbetalte i 2009. Beløbet er derfor konteret som en negativ indtægt under den direkte landbrugsstøtte i statsregnskabet for 2009. Da de danske myndigheder ikke er enige i underkendelsen, har de indbragt sagen for EU-Domstolen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EU-Domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen. De danske myndigheder og Europa-Kommissionen har afleveret henholdsvis replik og duplik til EU-Domstolen, og sagen skal nu berammes til mundtlig behandling.
- Da underkendelserne vedrører væsentlige beløb, har Rigsrevisionen afgivet en supplerende oplysning herom til regnskabet for 2009.

#### *Øvrige landbrugsordninger*

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for øvrige landbrugsordninger for 2009 samlet set er rigtigt. Fra ordningerne blev der i 2009 udbetalt ca. 0,8 mia. kr.
- Revisionen af erhvervsudviklingsordningerne og ordningen om etablering af nye arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne viste, at der var etableret tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller på de undersøgte områder.

**Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for midler fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond generelt fungerer tilfredsstillende.**

#### *Den Europæiske Regionalfond*

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for Den Europæiske Regionalfond for 2009 samlet set er rigtigt. Fra fonden blev der i 2009 udbetalt ca. 492 mio. kr.
- Rigsrevisionen finder, at Erhvervs- og Byggestyrelsen har tilrettelagt en tilfredsstillende tilskudsforvaltning med gode forretningsgange og interne kontroller. Rigsrevisionen finder endvidere, at tilskudsadministrationen i Erhvervs- og Byggestyrelsen fungerede tilfredsstillende for miljøprojekter finansieret af regionalfondsprogrammet for perioden 2007-2013.
- Rigsrevisionen har gennemført en parallelrevision med fokus på miljø med den polske rigsrevisions kontor i Gdansk, der reviderer region Pommeren. Revisionen viste, at regionalfondsprogrammet skaber mulighed for at arbejde ud fra forskellige mål i programmet. Der er derfor også variation i forhold til, hvordan miljøområdet tilgodeses i Danmark og i region Pommeren.

I region Pommeren var opnåelsen af en positiv miljøeffekt formålet med den del af projekterne, der hørte under regionalfondsprogrammets mål 2 om miljø og risikoforebyggelse. I Danmark indgik miljøet derimod som et tværgående hensyn ved alle regionalfondsprojekter.

De forskellige tilgange indebar, at der i region Pommeren til hvert projekt var knyttet miljøindikatorer, der var målbare og konkrete og knyttet til selve projektets gennemførelse, mens de danske miljøindikatorer ikke tog afsæt i de konkrete projekter, men var formuleret bredt og møntet på alle projekter, der modtog regionalfondsmidler i Danmark. I parallelrevisionen blev region Pommerens tilgang fremhævet som eksempel på god praksis.

- Parallelrevisionen afdækkede også andre eksempler på god praksis. Det drejer sig om følgende:
  - I Danmark bidrager det elektroniske tilskudssystem TAS til administrativ effektivitet, da systemet anvendes både af de regionale vækstfora, Erhvervs- og Byggestyrelsen og det private revisionsfirma.
  - I Danmark har Erhvervs- og Byggestyrelsen udviklet en projektdatabase til sin hjemmeside med en række oplysninger om samtlige projekter, der har modtaget tilskud fra Den Europæiske Regionalfond. Rigsrevisionen finder, at databasen både er informativ og let at anvende og dermed kan medvirke til at sikre udbredelsen af projekternes nyhedsværdi og sikre gennemsigtighed i forhold til tildelingen af midler.
- I forhold til den danske revision finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at Erhvervs- og Byggestyrelsen hverken i ansøgningsskemaet eller i vejledningen til skemaet har redegjort for, hvordan de opstillede miljøindikatorer nærmere skal fortolkes og defineres, og om de bidrager med en positiv eller negativ miljøeffekt.

### *Den Europæiske Socialfond*

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for Den Europæiske Socialfond for 2009 samlet set er rigtigt. Fra fonden blev der i 2009 udbetalt ca. 230 mio. kr.
- Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Den Europæiske Revisionsret har konkluderet, at bl.a. forvaltningskontrollen i Erhvervs- og Byggestyrelsen og systemrevisionerne hos Erhvervs- og Byggestyrelsens controllere fungerer tilfredsstillende. Endvidere har Rigsrevisionen lagt til grund, at administrationen af Den Europæiske Socialfond i indeværende programperiode følger de samme administrative retningslinjer som Den Europæiske Regionalfond, og at Rigsrevisionen finder, at tilskudsadministrationen her fungerer tilfredsstillende.

### **Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for projektilskud fra Europa-Kommissionen generelt er tilfredsstillende.**

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-projektregnskaber aflagt under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Klima- og Energiministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samlet set er rigtige. Udbetalingerne af projektilskud fra Europa-Kommissionen i 2009 udgjorde ca. 547 mio. kr.

### **Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne under Skatteministeriet generelt er tilfredsstillende. Der er dog fortsat problemer med fejl i toldangivelserne. Fejlene er beløbsmæssigt små og modsatrettede som følge af, at virksomhederne afregner såvel for store som for små beløb i told.**

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabet for EU-udgifterne under Skatteministeriet samlet set er rigtigt. Revisionen har dog vist, at der er visse problemer vedrørende told. EU-udgifterne, der er Danmarks betaling til EU, udgjorde i 2009 i alt ca. 18,5 mia. kr.
- Revisioner de seneste år har vist, at toldangivelserne er behæftet med mange fejl. Der er tale om beløbsmæssigt små fejl, og fejlene er modsatrettede, da nogle virksomheder afregner for meget told og andre for lidt. Virksomhederne foretager elektronisk fortoldning, hvor de via internettet m.m. indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen. Fejlene skyldes manglende kvalitet i virksomhedernes indberetninger.
- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT i 2009 har gennemført 3 projekter, der med information og vejledning over for virksomheder kan være med til at nedbringe risikoen for fejl og dermed forbedre kvaliteten i fortoldningen. Det drejer sig om "Store virksomheder" med dialog med de 20 virksomheder, der står for de største toldindbetalinger, "MoFia" med stikprøvevis overvågning og retning af fejl i toldangivelserne og "Compliance told" med stikprøvevis belysning af virksomhedernes regelefterlevelse. Rigsrevisionen finder, at de 3 projekter med hvert sit fokus har været med til at forbedre kvaliteten i fortoldningen.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT fortsat skal arbejde med at mindske antallet af fejl i fortoldningerne. Rigsrevisionen finder, at beslutningen om at gøre MoFia-projektets stikprøvevis overvågning og fejlretning af toldangivelserne permanent vil bidrage positivt til denne proces.



## III. Indledning

### A. Revisionens emne og metode

6. Denne beretning handler om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009, dvs. revisionen af de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter).

Set fra EU's side vil de danske indtægter og udgifter være henholdsvis udgifter og indtægter. Rigsrevisionen har i denne beretning valgt at lade udgangspunktet være Danmark. Definitionen af indtægter og udgifter er dermed i overensstemmelse med statsregnskabets definition.

7. Rigsrevisionen planlægger og gennemfører revisionen af EU-midler ud fra samme overvejelser om væsentlighed og risiko, som gælder for revisionen af statslige midler. Ved revisionen følger Rigsrevisionen god offentlig revisionsskik og anvender de metoder, der også anvendes ved revision af statslige midler i øvrigt, dvs. systemanalytisk revision og stikprøvevis substansrevision.

8. Revisionen af EU-midler varetages af Rigsrevisionen gennem samarbejde og tilsyn med de interne revisioner og gennem samarbejde med controllere og Den Europæiske Revisionsret. Rigsrevisionen har som ekstern revisor ansvaret for revisionen af EU-midler i Danmark.

Revisionen ved FødevarerErhverv af landbrugsstøtte og fiskeritilskud varetages i et samarbejde mellem Rigsrevisionen og den interne revision i FødevarerErhverv, jf. § 9-aftale indgået mellem fødevareministeren og rigsrevisor.

Revisionen af Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond varetages af Rigsrevisionen, og Rigsrevisionen samarbejder i den forbindelse med Erhvervs- og Byggestyrelsens controllere. Når Rigsrevisionen i forbindelse med planlægningen af revisionen vurderer væsentlighed og risiko, indgår resultaterne af controllernes arbejde i vurderingen.

Revisionen ved SKAT af EU-udgifterne, der omfatter BNI-bidrag, momsbidrag og told og landbrugsafgifter, varetages i samarbejde mellem Rigsrevisionen og Skatteministeriets interne revision, jf. § 9-aftale indgået mellem skatteministeren og rigsrevisor.

9. Rigsrevisionen fører tilsyn med de interne revisioners arbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at de interne revisioner generelt har udført deres arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af regnskaberne på de interne revisioners arbejde. I den samlede vurdering af regnskaberne indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, revisioner gennemført i samarbejde med de interne revisioner og resultaterne fra de interne revisioners revisioner.

10. Rigsrevisionen samarbejder med Den Europæiske Revisionsret og deltager i Den Europæiske Revisionsrets revisioner i Danmark. Det fremgår bl.a. af EF-traktatens artikel 248, at Den Europæiske Revisionsrets revision i EU-landene skal udføres i samarbejde med de nationale revisionsorganer. Den Europæiske Revisionsret og Rigsrevisionen er begge uafhængige, eksterne revisorer af EU-midler.

Rigsrevisionen samarbejder og videndeler med rigsrevisionerne i EU-landene for at forbedre kontrollen med og administrationen af EU-midler i EU. Dette samarbejde foregår bl.a. i Kontaktkomiteén for de europæiske rigsrevisioner, hvor også Den Europæiske Revisionsret er repræsenteret.

Endelig holder Rigsrevisionen sig orienteret om resultatet af de kontrolbesøg vedrørende administrationen af EU-midler, som Europa-Kommissionen gennemfører i Danmark. Resultatet af disse kontrolbesøg indgår i Rigsrevisionens planlægning af revisionen af EU-midler i Danmark.

11. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Klima- og Energiministeriet. Deres bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

## **B. Formål og internationalt revisionssamarbejde**

### **Formål**

12. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om regnskabsforvaltningen for EU-midler i Danmark samlet set fungerer tilfredsstillende. Dette er undersøgt ved at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Er regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for strukturfondene tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for projektilskud tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne tilfredsstillende?

Om regnskabsforvaltningen for de 4 områder er tilfredsstillende, vurderes ud fra følgende 3 kriterier:

- Er regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter rigtige, dvs. uden væsentlige fejl og mangler?
- Har ministerierne etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis?
- Fungerer forretningsgange og interne kontroller i ministerierne tilfredsstillende, og opfylder de kravene, der stilles til god tilskudsforvaltning, så de kan medvirke til at sikre regnskabernes rigtighed?

13. Rigsrevisionen har på baggrund af undersøgelsen afgivet en erklæring om EU-midler i Danmark i 2009. Erklæringen fremgår af kap. I.

14. Undersøgelsen omfatter ikke midler, som private virksomheder, private foreninger mfl. modtager direkte fra Europa-Kommissionen, idet beløbene ikke bevilges over finansloven og dermed ikke indgår i statsregnskabet. Tilskud til universiteterne under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling indgår heller ikke i statsregnskabet, men er behandlet i beretningen, da universiteterne revideres af Rigsrevisionen.

15. Strukturfondene, Den Europæiske Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, hvor de 2 sidstnævnte finansierer hovedparten af EU-indtægterne fra landbrugsordningerne, er en del af EU's budget og er ikke fonde i traditionel juridisk forstand.

#### **Internationalt revisionssamarbejde**

16. Rigsrevisionen indgik i januar 2010 et samarbejde med den polske rigsrevisions kontor i Gdansk, der reviderer region Pommeren, om en parallelrevision af miljøprojekter, som havde fået tilskud fra Den Europæiske Regionalfond i regnskabsåret 2009. Formålet med revisionen var at undersøge, om tilskudsadministrationen i 2009 fungerede tilfredsstillende i Danmark og i Pommeren for projekter, der retter sig mod miljøområdet.

Hensigten med at gennemføre revisionen som en parallelrevision var, at man på baggrund af resultaterne kunne afdække eksempler på god praksis. Rigsrevisionen og den polske rigsrevisions kontor i Gdansk har hver for sig udført den revision, der vedrører henholdsvis Danmark og Pommern, og har efterfølgende drøftet og sammenlignet revisionsresultaterne for at fremdrage eksempler på god praksis.

## IV. Statsregnskabets opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter

17. I statsregnskabet for 2009 har Finansministeriet opstillet en oversigt over de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter). Statsregnskabets opgørelse over EU-indtægter og EU-udgifter i 2009 er vist i tabel 1.

**Tabel 1. EU-indtægter og EU-udgifter i 2009**  
(Mio. kr.)

|                                                              | Indtægter      | Udgifter        |
|--------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|
| § 6. Udenrigsministeriet                                     | 0,0            | 319,7           |
| § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet                         | 728,5          | 0,0             |
| § 9. Skatteministeriet                                       | +1,4           | 0,0             |
| § 11. Justitsministeriet                                     | 5,3            | 0,0             |
| § 12. Forsvarsministeriet                                    | 3,5            | 0,0             |
| § 15. Indenrigs- og Socialministeriet                        | 0,0            | 0,0             |
| § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse                | 19,1           | 0,0             |
| § 17. Beskæftigelsesministeriet                              | 8,2            | 0,0             |
| § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration | 10,0           | 0,0             |
| § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling      | 11,7           | 0,0             |
| § 20. Undervisningsministeriet                               | 4,5            | 0,0             |
| § 21. Kulturministeriet                                      | 5,2            | 0,0             |
| § 23. Miljøministeriet                                       | 50,6           | 0,6             |
| § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri         | 8.599,7        | 314,3           |
| § 28. Transportministeriet                                   | 14,7           | 0,6             |
| § 29. Klima- og Energiministeriet                            | 7,7            | 0,0             |
| § 38. Skatter og afgifter                                    | 0,0            | 18.477,4        |
| <b>I alt</b>                                                 | <b>9.467,3</b> | <b>19.112,6</b> |

Det fremgår af tabel 1, at de samlede indtægter udgør ca. 9,5 mia. kr. og de samlede udgifter ca. 19,1 mia. kr.

Tabel 1 omfatter alle EU-udgifter, men ikke alle EU-indtægter, idet en række EU-tilskud ikke indgår i statsregnskabet. Det drejer sig bl.a. om direkte tilskud fra Europa-Kommissionen til private organisationer og selvejende institutioner. Fx indgår de selvejende universiteters EU-tilskud på ca. 0,5 mia. kr. ikke i tabel 1, selv om de ressortmæssigt hører under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

### EU-indtægterne

18. Det fremgår videre af tabel 1, at Fødevareministeriet tegner sig for den største indtægt på 8,6 mia. kr. Fødevareministeriet administrerer tilskudsordninger vedrørende landbrugsstøtten, landdistriktsstøtten og fiskeriudviklingsstøtten. Den væsentligste landbrugsordning er enkeltbetalingsordningen, hvorfra der årligt udbetales støtte til ca. 54.000 landmænd. 7,5 mia. kr. ud af de 8,6 mia. kr. vedrører udbetalinger under enkeltbetalingsordningen.

I 2009 er der blevet tilbageført ca. 788 mio. kr. af landbrugsstøtten til Europa-Kommissionen. Hovedparten af dette beløb, ca. 750 mio. kr., kan henføres til underkendelsessagen vedrørende den tidligere hektarstøtteordning, hvor der i henhold til de forordningsbestemte regler allerede er sket modregning til Europa-Kommissionen, selv om sagen endnu ikke er afsluttet. Underkendelsessagen er nærmere omtalt i kap. V.B. EU-underkendelser.

19. Det næststørste indtægtsbeløb er de strukturfondsmidler, som Økonomi- og Erhvervsministeriet modtager fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond. Indtægten udgør 0,7 mia. kr., hvoraf 0,5 mia. kr. vedrører midler fra Den Europæiske Regionalfond, mens 0,2 mia. kr. vedrører midler fra Den Europæiske Socialfond. For de øvrige ministerområder er overførslerne fra EU relativt beskedne og består hovedsageligt af projektilskud og løber samlet op i 0,1 mia. kr.

### EU-udgifterne

20. Udgifterne udgør, jf. tabel 1, i alt ca. 19,1 mia. kr. § 38. Skatter og afgifter tegner sig for ca. 18,5 mia. kr. eller 97 % af udgifterne.

De resterende 3 % af udgifterne i tabel 1 kan primært henføres til 2 ministerområder. Udgiften på ca. 320 mio. kr. på Udenrigsministeriets område består hovedsageligt af Danmarks bidrag til EU's udviklingsbistand via Den Europæiske Udviklingsfond (fonden finansieres ikke over EU's almindelige budget, men ved direkte bidrag fra medlemslandene).

Udgiften på ca. 314 mio. kr. på Fødevareministeriets område består af omstrukturingsafgiften for sukker. Omstrukturingsafgiften betales af sukkerindustriene i de enkelte medlemslande, og det danske bidrag belaster dermed ikke statskassen.

21. EU-udgifterne under § 38. Skatter og afgifter er i statsregnskabet for 2009 opdelt i 3 elementer, der er vist i tabel 2.

**Tabel 2. EU-udgifter i 2009 under § 38. Skatter og afgifter  
(Mio. kr.)**

|                                                                                                                           |               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Bidrag til De Europæiske Fællesskaber efter det fælles beregningsgrundlag for BNI                                         | 13.110        |
| Bidrag til De Europæiske Fællesskaber efter det fælles beregningsgrundlag for merværdiafgiften (moms)                     | 3.334         |
| Afregning til De Europæiske Fællesskaber af andel af told og landbrugsafgifter med fradrag af administrationsomkostninger | 2.033         |
| <b>I alt</b>                                                                                                              | <b>18.477</b> |

Det fremgår af tabel 2, at beløbet på ca. 18,5 mia. kr. består af bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for bruttonationalindkomsten (BNI-bidrag), bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for merværdiafgiften (momsbidrag) og told og landbrugsafgifter. Told og landbrugsafgifterne omfatter de opkrævede afgifter med et fradrag på 25 % til dækning af administrationsomkostningerne.

**Den fortsatte udvikling af EU-regnskabet i Danmark**

22. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet – på baggrund af en dialog med Rigsrevisionen – i statsregnskaberne for 2008 og 2009 har opstillet oversigten over de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter), og de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter). Med denne oversigt ønsker Finansministeriet at give interessenter og offentligheden bedre regnskabsmæssig information om EU-midlernes tilvejebringelse og anvendelse. Finansministeriet arbejder fortsat på at udarbejde et egentligt konsolideret EU-regnskab for Danmark i statsregnskabet for derved at øge regnskabets informationsværdi. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at der snarest muligt udarbejdes et egentligt konsolideret EU-regnskab for Danmark.

23. Finansministeriet har givet tilsagn om, at ministeriet inden for få år forventer at have udarbejdet et konsolideret EU-regnskab på linje med andre EU-lande. Regnskabet vil vedrøre alle de midler, der indgår i statsregnskabet. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

## V. Landbrugsordningerne under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne generelt fungerer tilfredsstillende, men at dele af forvaltningen vedrørende markblokregistret og arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og kontrollen med betalingsrettigheder ikke fungerer helt tilfredsstillende. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at der er sket forbedringer på disse områder.

24. Fødevareministeriet tegner sig som nævnt i kap. IV for ca. 8,6 mia. kr. af de samlede EU-indtægter på ca. 9,5 mia. kr.

Hovedparten af ministeriets EU-indtægter overføres til Danmark fra 3 EU-fonde. På landbrugsområdet drejer det sig om Den Europæiske Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (de 2 landbrugsfonde). På fiskeriområdet drejer det sig om Den Europæiske Fiskerifond.

FødevareErhverv under Fødevareministeriet administrerer alle tilskudsordninger vedrørende landbrugsstøtten, landdistriktsstøtten og fiskeristøtten.

Indtægterne fra de 3 EU-fonde i 2009 fremgår af tabel 3.

**Tabel 3. EU-indtægter fra landbrugsfondene i 2009  
(Mio. kr.)**

|                                                                |              |
|----------------------------------------------------------------|--------------|
| Den Europæiske Garantifond for Landbruget                      | 7.857        |
| Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne | 444          |
| Den Europæiske Fiskerifond                                     | 279          |
| <b>I alt</b>                                                   | <b>8.580</b> |

Af tabel 3 fremgår det, at den beløbsmæssigt væsentligste EU-fond er Den Europæiske Garantifond for Landbruget, hvor der i 2009 blev givet ca. 7,9 mia. kr. i EU-tilskud. Den væsentligste landbrugsordning under Den Europæiske Garantifond for Landbruget er enkeltbetalingsordningen, hvorfra der årligt udbetales støtte til ca. 54.000 landmænd. I 2009 udgjorde EU-tilskuddet fra enkeltbetalingsordningen ca. 7,5 mia. kr.

Af tabellen fremgår det videre, at EU-tilskuddene fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Fiskerifond var henholdsvis ca. 444 mio. kr. og ca. 279 mio. kr. i 2009.

25. For at vurdere, om regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne fungerer tilfredsstillende, har Rigsrevisionen revideret enkeltbetalingsordningen, der, jf. ovenstående, omfatter hovedparten af landbrugsstøtten med et tilskudsbeløb på ca. 7,5 mia. kr. Rigsrevisionen har endvidere revideret ordninger under landdistriktsstøtten, hvor der tilsammen er givet EU-tilskud på ca. 0,4 mia. kr.

## A. Enkeltbetalingsordningen

26. I det følgende gennemgås revisionsresultaterne vedrørende:

- arealkontrollen
- krydsoverensstemmelseskontrollen
- Den Europæiske Revisionsrets stikprøverevision
- foranstaltninger til forbedringer af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen i Danmark
- regnskabsafslutningen.

### Arealkontrollen

27. Det er en betingelse for at modtage enkeltbetaling, at landmanden skal råde over et støtteberettiget landbrugsareal og et tilsvarende antal betalingsrettigheder. Der udbetales kun støtte til arealer, der anvendes til landbrug eller holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand. For at få støtte skal landmanden hvert år inden den 21. april indsende en ansøgning til FødevarerErhverv.

28. Alle landbrugsarealer, der anvendes til landbrugsaktivitet (inkl. græsarealer), er støtteberettigede under enkeltbetalingsordningen. Ikke-støtteberettigede arealer er brandbælter, skel, læhegn, naturarealer som hede, arealer med siv og andre vådbundsplanter og arealer, der ikke primært anvendes til landbrugsmæssig aktivitet eller er beplantet med juletræer.

I Danmark er landbrugsarealerne opdelt i markblokke afgrænset af faste, synlige landskabsmæssige træk, fx veje, vandløb og levende hegn. En markblok kan bestå af én eller flere marker. Alle blokkenes arealer er opmålt og registreret i FødevarerErhvervs markblokregister.

29. FødevarerErhverv foretager arealkontrol, der omfatter både administrativ kontrol og fysisk kontrol på stedet. Formålet med kontrollen er at sikre, at reglerne for udbetaling af støtte bliver overholdt. Kontrollen af, om det ansøgte markareal er i overensstemmelse med det registrerede areal i markblokregistret – også kaldet krydskontrol – er en del af arealkontrollen.

FødevarerErhverv foretager som led i arealkontrollen en sagsbehandling af ansøgningen, hvor arealoplysningerne i ansøgningen sammenholdes med oplysninger fra FødevarerErhvervs markblokregister. Endvidere kontrolleres det bl.a., om landmanden har betalingsrettigheder for arealerne.

I løbet af året foretages der stikprøvevis kontrol af, om landmanden har anført korrekt opmålte marker i sin ansøgning. Kontrollen foretages enten ved teleopmålinger udført af Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet ved Aarhus Universitet eller som fysiske kontroller udført af Plantedirektoratet, hvor lokale kontrollører ved hjælp af GPS-udstyr foretager opmålingerne.



30. Landmændene skal oplyse om ændringer i landskabet, der har konsekvenser for størrelsen af det støtteberettigede areal i markblokken, så FødevarerErhverv kan foretage en ajourføring af markblokregistret. Ændringer i markblokke, der konstateres i forbindelse med Plantedirektoratets kontrol på stedet, og resultaterne fra kontrollen på stedet ved teleopmåling danner ligeledes grundlag for den løbende ajourføring af markblokregistret.

FødevarerErhverv har til hjælp for dette arbejde udviklet "Internet Markkort", der er et web-baseret system, hvor landmændene, Plantedirektoratets kontrollører og FødevarerErhvervs sagsbehandlere kan indtegne marker og fradragsarealer på digitale markkort. Landmændene, Plantedirektoratets kontrollører og FødevarerErhvervs sagsbehandlere har også mulighed for at angive ønsker til markblokrettelser i de digitale markkort.

*Europa-Kommissionen vurderer, at der er sket fremskridt i arealkontrollen*

31. Europa-Kommissionen fandt ved et kontrolbesøg i efteråret 2009, at de danske myndigheder siden sidste besøg i 2008 havde gjort en betydelig indsats for at udelukke ikke-støtteberettigede arealer og afgrænse markblokkene korrekt. Som følge heraf var der sket et betydeligt løft i markblokregistret og de digitale markkort.

Europa-Kommissionen konstaterede dog enkelte tilfælde, hvor FødevarerErhverv ikke havde benyttet Plantedirektoratets nye kontrolresultater til at ajourføre markblokregistret og de digitale markkort. Europa-Kommissionen fandt, at dette kunne påvirke effektiviteten af den administrative krydskontrol i de følgende år, dvs. kontrollen af, om det ansøgte markareal er i overensstemmelse med det registrerede areal i markblokregistret.

32. FødevarerErhverv oplyste hertil, at de fra og med 2009 havde foretaget en systematisk gennemgang af alle forslagene fra teleopmålingskontrollen og Plantedirektoratets forslag om markblokændringer, herunder forslag til arealer, der skulle fradrages, fordi de ikke var støtteberettigede. FødevarerErhverv fandt derfor, at der ikke var belæg for Europa-Kommissionens vurdering af den danske krydskontrol.

33. Europa-Kommissionen foretog i 2009 også en genopmåling af 78 udvalgte marker, der havde modtaget enkeltbetalingsstøtte, og som tidligere var blevet kontrolleret af Plantedirektoratets kontrollører. Europa-Kommissionen havde bemærkninger til 16 marker. Bemærkningerne var hovedsageligt, at der indgik ikke-støtteberettigede arealer, som Plantedirektoratets kontrollører ikke havde korrigeret for i deres tidligere kontroller. Europa-Kommissionen fandt derfor, at der var en generel svaghed ved proceduren for kontrol på stedet.

Efter en nærmere gennemgang af disse marker fandt FødevarerErhverv, at der kun var begået kontrollørfejl på 7 marker, og at der overvejende var tale om meget små fejl, som sjældent har haft betydning for det udbetalte støttebeløb. På den baggrund fandt de danske myndigheder, at det var for vidtgående at tale om en generel svaghed ved proceduren for kontrol på stedet.

34. Rigsrevisionen konstaterer, at Europa-Kommissionen ved sit besøg i 2009 fandt, at der var sket fremskridt med markblokssystemets registreringer, men at der fortsat er væsentlig kritik af den danske krydskontrol og den fysiske kontrol.

*Plantedirektoratet vurderer, at teleopmålingskontrollen er blevet forbedret i 2009*

35. Plantedirektoratet gennemfører årlig kvalitetskontrol af en række teleopmålingskontroller, der tidligere er blevet godkendt af Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet ved Aarhus Universitet. Kontrollen foretages som en fysisk kontrol med opmåling ved hjælp af GPS-udstyr. I 2009 blev der foretaget kvalitetskontrol af 40 ansøgninger, der omfattede opmåling af 111 marker. Ved kvalitetskontrollen blev 9 ud af de 40 ansøgninger, svarende til 23 %, ændret fra at være godkendte sager til fejlsager på grund af arealafvigelser, som ikke blev konstateret ved teleopmålingen.

Dette var en væsentlig forbedring i forhold til 2008, hvor 15 ud af 32 ansøgninger, svarende til 47 %, blev ændret fra at være godkendte sager til fejlsager. Der blev i modsætning til tidligere kun konstateret væsentlige afvigelser for 4 af de 9 fejlsager, og her var afvigelsen mellem det teleopmålte og det kontrolopmålte areal 3-10 %, og den største afvigelse svarede til 1,44 ha.

36. Plantedirektoratet konstaterede endvidere, at der er en tendens til, at teleopmålingen resulterer i et større areal end kontrolopmålingen. Forholdet betyder, at enkeltbetalingsansøgninger, som er godkendt ved teleopmålingen, kan blive underkendt ved den fysiske kontrol.

37. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at teleopmålingskontrollen er blevet forbedret i 2009. Rigsrevisionen har også bemærket, at FødevarerErhverv som følge af "Projekt Bedre Kontrol" forventer, at telekontrolmetodens faglige kvalitet fremover vil blive styrket, jf. afsnittet om foranstaltninger til forbedringer af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen i Danmark.

### **Krydsoverensstemmelseskontrollen**

38. Med EU's landbrugsreform i 2005 blev der indført en sammenhæng (krydsoverensstemmelse) mellem på den ene side udbetaling af støtten til landmændene og på den anden side landmændenes overholdelse af nationale krav vedrørende miljø, sundhed, dyrevelfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand af landbrugsarealerne. Hvis landmændene ikke lever op til kravene, kan støtten reduceres.

39. FødevarerErhverv har ansvaret for at koordinere krydsoverensstemmelseskontrollen, mens kommunerne og flere statslige myndigheder udfører kontrollen.

Til årlig kontrol udtages 1 % af samtlige modtagere af direkte støtte (enkeltbetaling og støtte til protein- og energiafgrøder, stivelseskartofler, moderfår og slagtning af tyre og stude) og modtagere af arealbaseret og dyrebaseret støtte under landdistriktsprogrammet (fx økologistøtteordningen).

Kommunerne og de statslige myndigheder fremsender indberetninger om manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsen til FødevarerErhverv, som derefter står for opfølgningen på indberetningerne.

### *Krydsoverensstemmelseskontrollen var fortsat ikke helt tilfredsstillende*

40. Rigsrevisionen foretog i 2007 og 2008 revision af krydsoverensstemmelseskontrollen. Revisionen viste bl.a., at kommunernes risikoanalyser og kontrolrapporter ikke havde en tilfredsstillende kvalitet, og at kommunernes indberetning af kontrolresultaterne ofte var meget forsinket.

41. FødevarerErhvervs interne revision gennemførte i 2008 en opfølgende revision af krydsoverensstemmelseskontrollen, der blev afleveret i 2009. Rigsrevisionen kan på baggrund heraf konstatere, at der fortsat er problemer.

Det er forordningsbestemt, at kontrolmyndighederne skal udarbejde en risikoanalyse, der skal sikre, at kontrolmyndighederne udvælger de støttemodtagere, hvor sandsynligheden for overtrædelser er størst. Den interne revision konstaterede, at flere kommuner ikke kunne dokumentere, at de havde foretaget en risikoanalyse, mens andre ikke havde beskrevet, hvilke risikokriterier de anvendte ved stikprøveudvælgelsen.

Endvidere havde flere kommuner ikke anvendt den obligatoriske skabelon for standardkontrolrapport, som FødevarerErhverv har udarbejdet. Kontrolrapporterne havde endvidere ikke i alle tilfælde en tilfredsstillende kvalitet, og indberetningerne af kontrolresultaterne til FødevarerErhverv havde været meget langt bagud og overskred ofte kravet om indberetning af kontrolresultaterne til FødevarerErhverv senest 2 måneder efter afslutningen af kontrollen.

42. FødevareErhverv har oplyst, at de har overtaget udarbejdelsen af risikoanalyser fra kommunerne fra og med 2010, og at kommunerne i 2009 i stigende omfang benyttede den obligatoriske skabelon for standardkontrolrapport, der i 2010 skal anvendes af alle kommuner. FødevareErhverv finder, at risikoanalyserne og kvaliteten af kontrolrapporterne i 2010 er blevet væsentligt bedre. Endelig viser de første 9 måneder af 2010 ifølge FødevareErhverv, at indberetningerne nu som gennemsnit overholder kravet om indberetning senest 2 måneder efter afslutningen af kontrollen.

### **Den Europæiske Revisionsrets stikprøverevision**

43. Den Europæiske Revisionsret afgiver i henhold til EF-traktaten en årlig erklæring til Europa-Parlamentet og Europa-Rådet om det samlede EU-regnskabs rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Denne erklæring betegnes DAS-erklæringen (Déclaration d'Assurance).

Den Europæiske Revisionsret foretager til brug for DAS-erklæringen stikprøvevis gennemgang af tilskud. Landmændene udvælges via en statistisk stikprøve for hele EU og findes oftest under enkeltbetalingsordningen, da denne beløbsmæssigt er den største. Revisionen omfatter en opmåling af udvalgte marker og en sammenholdelse af opmålingsresultaterne med arealangivelserne og betalingsrettighederne i enkeltbetalingsansøgningen.

### *Den Europæiske Revisionsret konstaterede 2 mindre fejl ved sit revisionsbesøg i Danmark*

44. Rigsrevisionen deltog i Den Europæiske Revisionsrets DAS-revision for regnskabsåret 2009. De 3 udvalgte stikprøver faldt alle under enkeltbetalingsordningen. Den Europæiske Revisionsrets opmåling viste, at 2 af de 3 besøgte landmænd havde mindre fejl.

Den ene fejl vedrørte overdeklarering af det ansøgte areal (dvs. at landmanden havde anmeldt et for stort areal), mens den anden fejl vedrørte udnyttelsen af en opsplittet betalingsrettighed i forbindelse med overdragelse, og hvor de "nye" betalingsrettigheder ikke var korrekt registreret hos landmanden.

45. Den Europæiske Revisionsret anvender alene resultaterne som grundlag for sin erklæring, og resultaterne har – medmindre FødevareErhverv tager sagerne op – ingen konsekvenser for landmændene.

FødevareErhverv valgte at tage sagerne op og foretog en fuld opmåling for den bedrift, hvor der var konstateret en overdeklaration. Opmålingerne viste, at der var udbetalt enkeltbetaling for 2,16 ha for meget, og landmanden fik derfor tilsendt et tilbagebetalingskrav vedrørende 2008 på ca. 14.000 kr.

Vedrørende fejlen i udnyttelsen af den opsplittede betalingsrettighed konstaterede FødevareErhverv, at der var tale om en systematisk fejl, og en gennemgang viste, at samme fejl optrådte hos 15 andre landmænd. I 11 tilfælde havde det betydet, at der var foretaget fejludbetaling af enkeltbetalingen. I de øvrige 4 sager havde betalingsrettighederne ikke været udnyttet, og der var derfor ikke sket fejludbetaling. Den samlede værdi af de opsplittede betalingsrettigheder, der havde været fejlplaceret, blev opgjort til ca. 19.000 kr. i 2008.

46. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at FødevareErhverv efterfølgende foretog en fuld opmåling af landmandens bedrift og sanktionerede den konstaterede overdeklaration samt gennemgik alle de sager, hvor der var fejl i de opsplittede betalingsrettigheder.

### **Foranstaltninger til forbedringer af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen i Danmark**

#### *Fødevareministerens initiativer*

47. Fødevareministeren har taget en række initiativer for at forbedre arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen, og Rigsrevisionen følger effekten heraf, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 261, pkt. 4-11.

48. Fødevareministerens initiativer udspringer af Akt 176 16/6 2009, hvor Finansudvalget bevilgede resurser til genberegninger af betalingsrettigheder og støtteudbetalinger, til opdatering af markblokregistret og til styrkelse af den fysiske kontrol. Der blev i alt bevilget ca. 25,6 mio. kr. til styrkelse af disse områder.

Fødevareministeriet igangsatte i den anledning i samarbejde med et konsulentfirma et analysearbejde, som i oktober 2009 mandede ud i, at der blev peget på en række indsatsområder, hvor myndighederne kunne forbedre administrationen og kontrollen for at imødekomme fremtidige underkendelser fra Europa-Kommissionen.

Med udgangspunkt i konsulentrapportens anbefalinger og de allerede igangsatte initiativer under Akt 176 iværksatte Fødevareministeriet i november 2009 "Projekt Bedre Kontrol", som skal løbe frem til november 2011.

49. Rigsrevisionen har fulgt "Projekt Bedre Kontrol", og i det følgende gives en kort redegørelse for projektets status.

50. "Projekt Bedre Kontrol" indeholder følgende:

- *It-understøttelsen af kontrolprocessen.* Der er udviklet et kontrolmodul, som opsamler alle væsentlige data om sager, der er udtaget til kontrol, herunder status på den administrative kontrol, telekontrollen og den fysiske kontrol.
- *Kvaliteten af markkort og teleopmålinger.* Tidsplanen for en ajourføring af samtlige markblokke skrider planmæssigt frem, og ved udgangen af 3. kvartal 2010 var der opdateret ⅔ af de ca. 300.000 markblokke i Danmark. Der er endvidere udarbejdet oplæg vedrørende hjemtagning af teleopmålingskontrollen i 2012 fra Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet ved Aarhus Universitet til FødevareErhverv. Hjemtagningen forventes at give en række forbedringer af kontrollen, bl.a. en bedre styring og planlægning af telekontrollen og en styrkelse af telekontrolmetodens faglige kvalitet.
- *Juridisk kvalitetssikring.* Der er påbegyndt en samlet kortlægning af EU-regelsættet på kontrolområdet, herunder områder med stor risiko for fortolkningsforskelle. Endvidere arbejdes der med systematiske procedurer for regelarbejdet, bl.a. ved kvalitetssikring af EU-krav i vejledninger mv.
- *Kontrolkoordinering.* Der er udarbejdet kontrolaftale, vejledninger og kontrolinstruks på tværs af Fødevareministeriet og Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet ved Aarhus Universitet med henblik på at sikre en bedre koordinering af kontrollen. Ligeledes er første del af et nyt kontrolkoncept, der skal kvalificere kontrollen på arealstøtteordningerne, udformet.
- *Planlægning og faglighed i de fysiske kontroller.* Plantedirektoratet har etableret et centralt kontrolkontor, der har det samlede ansvar for planlægning og gennemførelse af arealkontrollen. For at sikre en mere ensartet kontrol blandt kontrollørerne er der i efteråret 2010 gennemført supervision af alle Plantedirektoratets kontrollører, som arbejder med controlsager, og der har i sommeren 2010 været dobbeltbemanding på 30 forkontrolsager. I 2010 tages der som noget nyt billeder af godkendte marker, i de tilfælde hvor luftfotoet ikke underbygger observationerne i marken. Endvidere er der etableret en procedure for telefonisk support, så kontrollørerne kan få en afklaring af de problemer, der opstår i marken i forbindelse med den fysiske kontrol.
- *Krydsoverensstemmelseskontrollens faglighed og styring.* FødevareErhverv har overtaget risikoanalysen fra kommunerne og udtager centralt de landmænd, som kommunerne skal kontrollere for krydsoverensstemmelse fra 2010. Der udføres årlige justeringer af samarbejdsaftaler med kontrolmyndigheder. Endvidere indhentes faglige bidrag fra ressortmyndighederne, hvilket sikrer en løbende ajourføring af regelsættet vedrørende krydsoverensstemmelse.

Der er udarbejdet tidsplan for alle projekter og initiativer, og der sker en løbende opdatering af milepæle og deadlines. Fødevareministeriet har oplyst, at arbejdet skrider planmæssigt frem.

51. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har iværksat "Projekt Bedre Kontrol", der på væsentlige områder forventes at forbedre arealkontrollen og kryds-overensstemmelseskontrollen. Rigsrevisionen vil fortsat følge initiativerne til forbedring af arealkontrollen og kryds-overensstemmelseskontrollen.

#### *Genberegning af 900 sager vil være afsluttet ultimo 2010*

52. Med indførelse af enkeltbetalingsordningen i 2005 blev den direkte landbrugsstøtte baseret på, hvor mange landbrugsarealer den enkelte landmand var i besiddelse af i 2005 (betalingsrettigheder). Efterfølgende har det vist sig, at ikke alle arealer opfyldte støttebetingelserne under enkeltbetalingsordningen. Det drejede sig om rettigheder til arealer, som fx indeholdt skov, søer, golfbaner, lufthavnsarealer og bebyggede arealer.

53. FødevareErhverv foretog derfor i 2008 en sammenligning af markarealet i 2005 og 2008. Sammenligningen viste, at der ud af de ca. 300.000 markblokke i Danmark potentielt kunne være tildelt for mange betalingsrettigheder i 34.000 markblokke. Ud fra en væsentlighedsbetragtning gennemgik FødevareErhverv alle markblokke, hvor afvigelsen i 2008 var mere end 10 % eller 1 ha i forhold til 2005. Herved fremkom 7.000 markblokke ud af de 34.000 markblokke.

Efter sagsbehandling af disse 7.000 markblokke udsendte FødevareErhverv høringsbreve til 1.800 landmænd, hvis markblokke FødevareErhverv vurderede skulle genberegnes. Derved fik landmændene mulighed for at komme med indsigelser eller indsende eventuel dokumentation, hvis de var uenige i FødevareErhvervs begrundelser. FødevareErhverv har modtaget ca. 1.000 høringssvar, hvoraf FødevareErhverv har accepteret indsigelser fra ca. 600 landmænd. FødevareErhverv forventer at skulle genberegne ca. 900 sager. Efter planen forventes genberegningen at være afsluttet ved udgangen af 2010.

54. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at FødevareErhverv forventer at afslutte genberegningen ved udgangen af 2010.

#### **Regnskabsafslutningen**

55. Det er FødevareErhverv, der administrerer og udbetaler tilskud fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne. FødevareErhverv er dermed i EU-sammenhæng betalingsorgan. Et privat revisionsfirma er valgt som godkendelsesorgan for fondenes regnskaber, der skal aflægges over for Europa-Kommissionen, mens departementet i Fødevareministeriet er overordnet ansvarlig for regnskabsafslutningen.

De 3 instanser og deres opgave er vist i figur 1.

**Figur 1. Organiseringen af udbetaling og regnskabsafslutning for de 2 landbrugsfonde**



56. Regnskabsafslutningen bygger i stor udstrækning på den påtegning, som det private revisionsfirma giver betalingsorganets regnskab. Direktøren for FødevareErhverv skal – som ansvarlig for betalingsorganet – også afgive en erklæring om, at betalingsorganets regnskab er rigtigt, og at der er indført et system, som giver rimelig vished for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

57. Både godkendelsesorganet og betalingsorganet har afgivet erklæring uden forbehold for regnskabsåret 2009.

*Europa-Kommissionen konstaterede enkelte mangler vedrørende godkendelse af regnskaberne for 2008 og 2009 for de 2 landbrugsfonde*

58. Europa-Kommissionen var på kontrolbesøg i november 2009. Ved besøget vurderede Europa-Kommissionen, om godkendelsen af regnskaberne for 2008 og 2009 for de 2 landbrugsfonde levede op til de forordningsfastsatte krav.

59. Aftalen om attestering for regnskabsårene 2009 og 2010 blev underskrevet af den ansvarlige myndighed. Europa-Kommissionen konstaterede dog, at godkendelsesorganet (det private revisionsfirma) i strid med forordningen ikke var udpeget af den ansvarlige myndighed (departementet) for regnskabsårene 2006-2008, men af betalingsorganet (FødevareErhverv).

Europa-Kommissionen konstaterede endvidere, at godkendelsesorganets attestering i et væsentligt omfang baserede sig på betalingsorganets interne revisions arbejde. Europa-Kommissionen fandt, at opgavefordelingen og de anvendte revisionsressurser mellem godkendelsesorganet og betalingsorganets interne revision burde fremgå klart af godkendelsesorganets revisionsberetning.

60. Fødevareministeriet har taget Europa-Kommissionens bemærkninger til efterretning.

#### **Samlet vurdering af enkeltbetalingsordningen i Danmark**

61. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for enkeltbetalingsordningen for 2009 samlet set er rigtigt. Fra ordningen blev der i 2009 udbetalt ca. 7,5 mia. kr.

62. Ved revisionen af arealkontrollen er der i lighed med tidligere år fundet eksempler på, at der er givet støtte til arealer, der ikke var støtteberettigede, og markblokke, der ikke var korrekt afgrænsede. Revisionsresultater fra 2009 viser dog samtidig forbedringer af arealkontrollen. Fx er der konstateret et kvalitetsløft i markbloksystemets registreringer, og den stikprøvevise kontrol af teleopmålingskontrollen viser også forbedringer i forhold til tidligere år.

63. Ved revisionen af krydsoverensstemmelseskontrollen er der i lighed med tidligere år konstateret en række mangler vedrørende kontrollen, bl.a. mindre tilfredsstillende risikoanalyser og kontrolrapporter fra kommunerne. Endvidere var en væsentlig del af kontrolresultaterne ikke som krævet blevet rapporteret til FødevareErhverv senest 2 måneder efter, at kontrolbesøget havde fundet sted.

64. Rigsrevisionen har konstateret, at de betalingsrettigheder, der blev tildelt landmændene ved indførelsen af enkeltbetalingsordningen i 2005, ikke i alle tilfælde skete på et korrekt grundlag. Som følge af disse svagheder har FødevareErhverv gennemgået markblokkene med henblik på at finde ud af, hvor mange landmænd der fik tildelt forkerte betalingsrettigheder i 2005. Denne gennemgang forventes at give anledning til genberegning af betalingsrettigheder for ca. 900 landmænd.



65. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har iværksat "Projekt Bedre Kontrol", der på væsentlige områder forventes at forbedre arealkontrollen og kryds-overensstemmelseskontrollen. Fødevareministeriet har oplyst, at projektet skrider planmæssigt frem. Fødevareministeriet har endvidere oplyst, at risikoanalyserne og kvaliteten af kontrolrapporterne i krydsoverensstemmelseskontrollen er blevet væsentligt bedre i 2010, ligesom kontrolresultaterne nu indsendes væsentligt hurtigere. Rigsrevisionen vil fortsat følge initiativerne til forbedring af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen.

66. De konstaterede fejl og mangler vedrørende markblokregistret og arealkontrollen, kryds-overensstemmelseskontrollen og kontrollen med betalingsrettigheder har ikke et omfang, der giver Rigsrevisionen anledning til at fravige vurderingen om, at regnskabet for enkeltbetalingsordningen samlet set er rigtigt.

## B. EU-underkendelser

67. Europa-Kommissionen kan afvise at refundere det fulde støttebeløb, som medlemslandet har udbetalt på EU's vegne, hvis landet ikke efterlever EU's regler på området. Dette betegnes som en EU-underkendelse. Underkendelsen gives ofte som en såkaldt flat rate, hvor en fastsat procent af den samlede udbetalte støtte inden for ordningen ikke refunderes.

Europa-Kommissionen har de senere år skærpet kravene til de nationale myndigheders administration og kontrol. Som følge heraf er antallet af underkendelser, hvor Europa-Kommissionen har afvist at finansiere dele af den udbetalte EU-støtte, steget markant.

68. De verserende sager i Danmark vedrører primært enkeltbetalingsordningen og den tidligere hektarstøtteordning. Det drejer sig om følgende sager:

- markblokregistret og arealkontrollen i perioden 2005-2009
- betalingsrettigheder i perioden 2005-2009
- krydsoverensstemmelseskontrollen i perioden 2005-2006
- hektarstøtteordningen i perioden 2002-2004.

69. Tilbagebetaling foregår ved, at Europa-Kommissionen modregner underkendelsesbeløbene i den refusion, som FødevareErhverv ellers modtager fra Europa-Kommissionen i forbindelse med udbetaling af landbrugsstøtten til landmændene.

### **Underkendelse vedrørende markblokregistret og arealkontrollen i perioden 2005-2009**

70. Underkendelsen vedrørende markblokregistret og arealkontrollen udspringer af et kommissionsbesøg i 2006, hvor Europa-Kommissionen konstaterede svagheder vedrørende det danske markbloksystem og den fysiske kontrol.

I februar 2010 fremlagde Europa-Kommissionen sit forslag til underkendelse vedrørende udbetalingerne for 2005 og 2006. Europa-Kommissionen havde beregnet, at Danmark skulle tilbagebetale ca. 296 mio. kr. Danmark foretog efterfølgende en mere nøjagtig beregning af de områder, hvor der var risiko som følge af de konstaterede svagheder. Fødevareministeriet nåede i samarbejde med Europa-Kommissionen frem til, at underkendelsen kunne beregnes til ca. 151 mio. kr., hvilket Fødevareministeriet har accepteret.

71. Danmark har endnu ikke modtaget underkendelser vedrørende udbetalingerne for 2007. Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet har været i dialog med Europa-Kommissionen om at begrænse underkendelsens størrelse. Der er knyttet meget stor usikkerhed til størrelsen af en eventuel underkendelse, men det vurderes, at den sandsynlige underkendelse er i størrelsesordenen 10-25 mio. kr., dog maks. 40 mio. kr.

72. Danmark har heller ikke modtaget underkendelser vedrørende udbetalingerne for 2008 og 2009. Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet løbende har været i dialog med Europa-Kommissionen, og at Europa-Kommissionen har bemærket de forbedringer, som Danmark har foretaget, men fastholder, at der stadig kan konstateres svagheder på nogle områder.

Europa-Kommissionen bemærker bl.a., at der i kontrollen er fundet en relativt høj fejlprocent for udtagne arealer og græsarealer, hvilket ifølge Europa-Kommissionen skulle have været fulgt op af større kontrolintensitet for disse arealers vedkommende. Samtidig finder Europa-Kommissionen, at denne svaghed har medført betaling af støtte for ikke-støtteberettigede arealer. Europa-Kommissionen vil fortsætte diskussionen med FødevareErhverv på dette område for at finde en metode til at fastslå risikoen og dermed underkendelsens omfang.

#### **Underkendelse vedrørende kontrollen med betalingsrettigheder i perioden 2005-2009**

73. Med indførelse af enkeltbetalingsordningen i 2005 blev den direkte landbrugsstøtte baseret på, hvor mange landbrugsarealer den enkelte landmand var i besiddelse af i 2005 (betalingsrettigheder). Europa-Kommissionen undersøgte i 2008, om der var en tilstrækkelig kontrol i forbindelse med tildeling af betalingsrettigheder.

74. I henhold til EU-forordningen er det et krav, at den støtteberettigede modtager skal være aktiv landmand, og at arealerne skal anvendes til landbrugsaktiviteter. Europa-Kommissionen konstaterede ved sit besøg, at der uberettiget var blevet tildelt betalingsrettigheder.

Europa-Kommissionen konstaterede endvidere, at der var givet betalingsrettigheder til støttemodtagere, der ikke opfyldte kravet om, at arealerne skal anvendes til landbrugsaktiviteter. Fx konstaterede Europa-Kommissionen, at der var givet enkeltbetalingsstøtte til sportspladser, golfbaner, campingpladser og lufthavne. Europa-Kommissionen vurderede, at det kontrolsystem, som de danske myndigheder havde indført, ikke foretog en korrekt identifikation af ikke-landbrugsmæssig anvendelse af de arealer, der blev ansøgt om støtte til under enkeltbetalingsordningen i 2005.

75. I juli 2010 fremlagde Europa-Kommissionen sit forslag til underkendelse. Europa-Kommissionen har beregnet, at Danmark skal have en underkendelse på ca. 11,5 mio. kr. Fødevareministeriet har løbende været i dialog med Europa-Kommissionen for at minimere den foreslåede underkendelse. Fødevareministeriet har besluttet, at underkendelsen ikke indbringes for Forligsorganet (der har til opgave at mægle mellem medlemslandene og Europa-Kommissionen) eller for EU-Domstolen.

#### **Undererkendelse vedrørende kontrollen med krydsoverensstemmelse i perioden 2005-2006**

76. Europa-Kommissionen konstaterede ved et kontrolbesøg i efteråret 2006, at de danske myndigheder manglede at fastsætte krav til og kontroller for identifikation og registrering af får, geder og svin. Europa-Kommissionen konstaterede endvidere, at de danske myndigheder ikke i fuldt omfang efterlevede de forordningsbestemte krav til god landbrugs- og miljømæssig stand.

77. Europa-Kommissionen fandt, at de manglende krav og kontroller medførte så alvorlige svagheder i den danske krydsoverensstemmelseskontrol, at Europa-Kommissionen foreslog en underkendelse på 41 mio. kr. Da FødevareErhverv ikke var enig i Europa-Kommissionens konklusioner, blev sagen indbragt for Forligsorganet.

Forligsorganets rapport forelå i april 2009, hvor det blev foreslået, at underkendelsen blev nedsat til 32,5 mio. kr. Europa-Kommissionen godkendte Forligsorganets forslag i marts 2010, og beløbet er fratrasket i Danmarks refusion for maj 2010.



**Underkendelse vedrørende hektarstøtten i perioden 2002-2004**

78. I efteråret 2004 var Europa-Kommissionen på kontrolbesøg i Danmark og fandt svagheder i den danske kontrol med overholdelse af forordningsregler for pleje af udtagne braklagte arealer og i mindre grad svagheder i udførelsen af teleopmålingskontrollen. Europa-Kommissionen fandt, at den danske kontrol havde godkendt udtagne braklagte arealer, der ikke var vedligeholdt forsvarligt eller var givet tilbage til naturen eller ikke var egnet til opdyrking og blev anvendt til ikke-tilladte formål.

79. I forbindelse med gennemførelse af EU's Agenda 2000 blev der i Danmark i 1999 gennemført ændrede regler, hvor specifikke krav om opretholdelse af gode agronomiske forhold udgik, mens reglerne for pleje og beskyttelse af natur på landbrugsarealer blev opretholdt.

De danske myndigheder fremhævede, at med indførelsen af Agenda 2000 blev miljøet vægtaget højere end kravet om at holde arealerne i god agronomisk stand. På den baggrund anså de danske myndigheder det for at være i overensstemmelse med forordningen, at de danske regler om plejen af braklagte arealer ikke stillede krav om slåning af fremspirende plantevækster, idet hovedvægten i plejekravet blev lagt på de miljømæssige aspekter som fx hensynet til plantedækkets kvælstofbindende effekt og forbuddet mod gødskning og sprøjtning.

80. Europa-Kommissionen krævede tilbagebetaling af et beløb på 759 mio. kr. for en del af den udbetalte hektarstøtte i 2002, 2003 og 2004. På baggrund af behandling i Forligsorganet den 19. marts 2009 traf Europa-Kommissionen endelig afgørelse i sagen og reducerede den tidligere foreslåede underkendelse fra 759 mio. kr. til 750 mio. kr.

Forligsorganet, der har til opgave at mægle mellem medlemslande og Europa-Kommissionen, er ikke en domstol, og Europa-Kommissionen er ikke bundet af Forligsorganets afgørelser. Da de danske myndigheder fortsat ikke er enige i underkendelsen, indbragte de danske myndigheder sagen for EU-Domstolen med påstand om bortfald subsidiært nedsættelse af underkendelsen.

81. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EU-Domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen. De danske myndigheder og Europa-Kommissionen har afleveret henholdsvis replik og duplik til EU-Domstolen, og sagen skal nu berammes til mundtlig behandling.

82. Tilbagebetaling vedrørende den tidligere hektarstøtteordning på 750 mio. kr. er – i henhold til de forordningsbestemte regler – allerede sket ved modregning i Europa-Kommissionens refusion af den landbrugsstøtte, som FødevarerErhverv udbetalte i 2009. Beløbet er derfor konteret som en negativ indtægt under den direkte landbrugsstøtte i statsregnskabet for 2009.

**Samlet vurdering af EU-underkendelser**

83. De konstaterede svagheder i enkeltbetalingsordningen har givet anledning til underkendelser vedrørende markblokregistret og arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og kontrollen med betalingsrettigheder. De danske myndigheder har løbende været i dialog med Europa-Kommissionen for at minimere underkendelsernes størrelse, og de danske myndigheder har fået nedbragt underkendelserne til ca. 195 mio. kr. Fødevarerministeriet har fremsendt aktstykke om underkendelserne til Folketingets Finansudvalg den 26. oktober 2010.

84. Tilbagebetaling vedrørende den tidligere hektarstøtteordning på 750 mio. kr. er – i henhold til de forordningsbestemte regler – allerede sket ved modregning i Europa-Kommissionens refusion af den landbrugsstøtte, som FødevarerErhverv udbetalte i 2009. Beløbet er derfor konteret som en negativ indtægt under den direkte landbrugsstøtte i statsregnskabet for 2009. Da de danske myndigheder ikke er enige i underkendelsen, har de indbragt sagen for EU-Domstolen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EU-Domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen. De danske myndigheder og Europa-Kommissionen har afleveret henholdsvis replik og duplik til EU-Domstolen, og sagen skal nu berammes til mundtlig behandling.

85. Da underkendelserne vedrører væsentlige beløb, har Rigsrevisionen afgivet en supplerende oplysning herom til regnskabet for 2009.

### C. Øvrige landbrugsordninger

86. Gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne gives støtte til ordninger under landdistriktsprogrammet.

Målsætningen for landdistriktsprogrammet er at fremme en stærkere konkurrencekraft i jordbrugssektoren, få flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne, få varierende landskaber, rig natur og rent miljø samt sikre attraktive levevilkår i landdistrikterne, som bidrager til at styrke sammenhængen mellem land og by.

I Danmark er landdistriktsprogrammet udmøntet i en række ordninger, der dækker landdistriktsprogrammets målsætning. I 2009 er der givet tilskud til 18 ordninger.

De 2 største ordninger er specificeret i tabel 4.

**Tabel 4. EU-indtægter fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne i 2009 (Mio. kr.)**

|                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------|------------|
| Etablering af nye arbejdspladser og attraktive levevilkår | 115        |
| Innovation og udvikling i primært jordbrug                | 105        |
| 16 øvrige ordninger                                       | 224        |
| <b>I alt</b>                                              | <b>444</b> |

Det fremgår af tabel 4, at tilskuddet i alt udgør ca. 444 mio. kr. Den tilskudsmæssigt største ordning vedrører etablering af nye arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne, hvor der blev givet et EU-tilskud på ca. 115 mio. kr. Formålet med ordningen er at fremme projekter, der medvirker til, at det bliver attraktivt for erhvervsaktive familier at slå sig ned i områderne uden for byen.

Den næststørste ordning er innovation og udvikling i primært jordbrug under landdistriktsprogrammets erhvervsudviklingsordninger, hvor der blev givet EU-tilskud på ca. 105 mio. kr. Formålet med ordningen er at fremme innovative og bæredygtige bedrifter.

**Erhvervsudviklingsordningerne under landdistriktsprogrammet fungerer tilfredsstillende, men tildelingskriterierne er for uklare**

87. Rigsrevisionen reviderede i 2009 erhvervsudviklingsordningerne under landdistriktsprogrammet. Revisionen omfattede en gennemgang af forretningsgange og interne kontroller vedrørende ordningerne og en gennemgang af 15 udvalgte projekter.

88. Rigsrevisionen fandt på baggrund af projektgennemgangen, at tilskudsforvaltningen samlet set var tilfredsstillende, men at enkelte områder kunne forbedres.

Rigsrevisionen fandt således, at de mange og brede kriterier svækkede klarheden i FødevarerErhvervs prioriteringer af ansøgningerne. Endvidere vurderede Rigsrevisionen, at kombinationen af de mange og brede kriterier og uddelegeringen af beslutningerne til medarbejderteam rummer en fare for stor uensartethed i prioriteringen.

89. FødevarerErhverv har oplyst, at der i en ny bekendtgørelse gældende fra 2. halvår 2010 er indsat en bestemmelse om, at ansøgningerne vil blive prioriteret ved anvendelse af et pointsystem, og at kriterierne for pointsystemet offentliggøres på FødevarerErhvervs hjemmeside inden ansøgningsperiodens start. FødevarerErhverv oplyste videre, at de vil vurdere, om der er behov for ændringer af den nuværende praksis vedrørende uddelegering af beslutningen om tildeling af tilskud set i lyset af den nye bekendtgørelses pointsystem.

Dette fandt Rigsrevisionen tilfredsstillende.

**Ordningen om etablering af nye arbejdspladser og attraktive levevilkår under landdistriktsprogrammet fungerer tilfredsstillende**

90. FødevarerErhvervs interne revision har revideret ordningen om etablering af nye arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne. Revisionen omfattede en gennemgang af forretningsgange og interne kontroller vedrørende ordningen og en gennemgang af 12 udvalgte projekter.

91. FødevarerErhvervs interne revisions konklusion af gennemgangen var, at kvaliteten af administrationen af tilskud til projekter under ordningen var tilfredsstillende.

**Samlet vurdering af de øvrige landbrugsordninger i Danmark**

92. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for øvrige landbrugsordninger for 2009 samlet set er rigtigt. Fra ordningerne blev der i 2009 udbetalt ca. 0,8 mia. kr.

93. Revisionen af erhvervsudviklingsordningerne og ordningen om etablering af nye arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne viste, at der var etableret tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller på de undersøgte områder.

## VI. Strukturfondene under Økonomi- og Erhvervsministeriet

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for midler fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond generelt fungerer tilfredsstillende.

94. Erhvervs- og Byggestyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet administrerer de danske midler fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond (strukturfondene). Indtægterne for strukturfondene udgør i alt 0,7 mia. kr., hvoraf 0,5 mia. kr. vedrører Den Europæiske Regionalfond og 0,2 mia. kr. vedrører Den Europæiske Socialfond, jf. kap. IV om statsregnskabet.

95. Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond skal bidrage til at opfylde en målsætning om bæredygtig vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse. I Danmark skal strukturfondene samtidig bidrage til regeringens globaliseringsstrategi. Støtte fra fondene søges til specifikke projekter. For at få bevilget støtte skal projekterne bl.a. være additionelle, hvilket betyder, at projekterne ikke vil blive gennemført uden tilskud fra strukturfondene.

96. Rigsrevisionen har undersøgt, om regnskabsforvaltningen for midler fra strukturfondene fungerer tilfredsstillende. For at vurdere dette har Rigsrevisionen ud over sin egen revision af Den Europæiske Regionalfond gennemgået afrapporteringen fra Den Europæiske Revisionsret om Den Europæiske Socialfond.

#### Parallelrevision med den polske rigsrevision

97. Rigsrevisionen indgik i januar 2010 et samarbejde med den polske rigsrevisions kontor i Gdansk, der reviderer region Pommern, om en parallelrevision af miljøprojekter, der har fået tilskud fra Den Europæiske Regionalfond i regnskabsåret 2009.

Formålet med revisionen var at undersøge, om tilskudsadministrationen i 2009 fungerede tilfredsstillende i Danmark og i region Pommern for projekter, der retter sig mod miljøområdet. Undersøgelsen i Danmark blev foretaget med udgangspunkt i en stikprøve bestående af 15 miljøprojekter, der i 2009 fik støtte fra Den Europæiske Regionalfond.

98. Hensigten med at gennemføre revisionen som en parallelrevision var, at rigsrevisionerne på baggrund af resultaterne kunne afdække eksempler på god praksis. Rigsrevisionen og den polske rigsrevisions kontor i Gdansk har hver for sig udført den revision, der vedrører henholdsvis Danmark og region Pommern, og har efterfølgende drøftet og sammenlignet revisionsresultaterne for at fremdrage eksempler på god praksis.

## A. Den Europæiske Regionalfond

### Budgetrammen

99. Den Europæiske Regionalfond opererer med 7-årige programperioder, og den aktuelle programperiode løber fra 2007 til 2013. Den danske budgetramme for programperioden er vist i tabel 5.

**Tabel 5. Budgetrammen for regionalfondsprogrammet i perioden 2007-2013 (Mio. kr.)**

|                  |              |
|------------------|--------------|
| EU-bidrag        | 1.898        |
| Nationalt bidrag | 1.898        |
| <b>I alt</b>     | <b>3.796</b> |

Det fremgår af tabel 5, at budgetrammen i alt udgør ca. 3,8 mia. kr. Budgetrammen er lige-  
ligt fordelt på de 7 år (godt 14 % i årlig budgetramme) i programperioden. EU bidrager med  
ca. 1,9 mia. kr., svarende til 50 % af udgifterne til regionalfondsprojekterne.

Til sammenligning er budgetrammen for EU-bidraget i region Pommeren ca. 3½ gang så  
stor.

100. Den nationale finansiering i Danmark stammer fra staten, kommuner, regioner, private  
virksomheder mfl. Knap 4 % af budgetrammen – eller 0,15 mia. kr. – er øremærket til tek-  
nisk assistance til danske myndigheders udgifter til udformning og gennemførelse af regio-  
nalfondsprogrammet.

### Administrationens tilrettelæggelse

101. Erhvervs- og Byggestyrelsen varetager administrationen af regionalfondsmidlerne. Ud-  
vælgelse af projekter er for hovedparten af midlerne uddelegeret til 6 regionale vækstfora.  
Repræsentanter for erhvervslivet, videns- og uddannelsesinstitutioner, arbejdsmarkedets  
parter samt lokale og regionale myndigheder har plads i vækstforaene, hvis øvrige opgaver  
bl.a. er at udarbejde regionale erhvervsudviklingsstrategier og overvåge regionale og loka-  
le vækstvilkår.

For at sikre, at regionalfondsprogrammet gennemføres effektivt og med høj kvalitet, er der  
nedsat et overvågningsudvalg, hvis sammensætning svarer til de regionale vækstforas sam-  
mensætning suppleret med repræsentanter fra ministerier.

102. Tilskudsmodtager skal i hele projektets levetid halvårligt rapportere om fremdriften i  
gennemførelsen til Erhvervs- og Byggestyrelsen. Periode- og projektreghnskab skal revi-  
deres af et udpeget revisionsfirma (herefter revisionsfirmaet). Erhvervs- og Byggestyrelsen  
har for hele programperioden indgået aftale med et privat revisionsfirma om opgaven.

### Miljømål

103. Erhvervs- og Byggestyrelsen har i henhold til et direktiv fra Europa-Parlamentet og Eu-  
ropa-Rådet foretaget en miljøvurdering af det danske regionalfondsprogram. Med udgangs-  
punkt heri har styrelsen udvalgt 4 miljøindikatorer og ét miljømål. Miljøvurderingen med til-  
hørende miljøindikatorer og overordnet miljømål er godkendt af EU's generaldirektorat for  
miljø.

Miljømålet, som Danmark har fastsat, og som gælder for alle projekter i programperioden under ét, er, at mindst 70 % af midlerne tildeles projekter, der har en positiv eller ingen effekt på miljøet.

104. Ifølge Europa-Parlamentet og Europa-Rådets forordning om regional konkurrenceevne og beskæftigelse skal støtten fra Den Europæiske Regionalfond primært koncentreres om følgende mål:

- innovation og vidensøkonomi
- miljø og risikoforebyggelse
- adgang til transport- og telekommunikationstjenester af almen økonomisk interesse.

Danmark har i regionalfondsprogrammet for perioden 2007-2013 i alt 3 indsatsområder under målet om innovation og vidensøkonomi. Det drejer sig om:

- innovation, videndeling og vidensopbygning
- etablering og udvikling af nye virksomheder
- anvendelse af ny teknologi.

105. Danmark har med sit valg af målet om innovation og vidensøkonomi fravalgt målet om miljø og risikoforebyggelse. Hensynet til miljø indgår sammen med hensynet til ligestilling, beskæftigelse og yderområder derimod som et tværgående hensyn under hvert af de 3 indsatsområder. Det tværgående hensyn betyder, at ved valg mellem 2 projekter, som i øvrigt har samme kvalitet, skal det projekt, som samtidig har størst positiv effekt i forhold til de tværgående hensyn, vælges.

106. I region Pommeren har man valgt at have miljøhensyn i fokus. Derfor opererer de med 2 miljøindsatsområder under målet om miljø og risikoforebyggelse.

### Udvælgelsen af projekter

107. Rigsrevisionen gennemgik en stikprøve bestående af 15 projekter, hvor der i 2009 var udbetalt tilskud til projektet. Rigsrevisionen har udvalgt stikprøven ud fra, at projekterne – vurderet på baggrund af oplysningerne i ansøgningen – skal have en tilsigtet positiv effekt på miljøet, som ligger ud over, hvad den nationale miljølovgivning kræver. Ved miljø forstås de fysiske, kemiske og biologiske faktorer, der er bestemmende for, hvordan dyr og planter trives.

### Revisionsresultaterne

*Administrativ effektivitet som følge af fælles adgang til tilskudsadministrativt system*

108. Behandlingen af projektansøgningerne foregår i de regionale vækstforas sekretariater og i Erhvervs- og Byggestyrelsen, mens periode- og projektrengnskaber gennemgås af Erhvervs- og Byggestyrelsen og revisionsfirmaet. Statusrapporter og slutrapport gennemgås af Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Behandlingen af projektansøgningen sker på grundlag af vejledninger og obligatoriske tjeklister. Både sekretariaternes og Erhvervs- og Byggestyrelsens sagsbehandling styres af og dokumenteres i det elektroniske tilskudsadministrative system TAS. Revisionsfirmaet har også adgang til udvalgte dele af TAS.

109. Rigsrevisionen finder, at den administrative tilrettelæggelse er tilfredsstillende. Endvidere bidrager det til administrativ effektivitet, at såvel de regionale vækstfora som revisionsfirmaet og Erhvervs- og Byggestyrelsen har adgang til TAS.

I forhold til parallelrevisionen med den polske rigsrevisions kontor i Gdansk blev anvendelsen af TAS i Danmark fremhævet som god praksis, da systemet bidrager til effektivitet i sagsbehandlingen.

*Krav til opgørelsesmetoder mv. for miljøindikatorerne*

110. I ansøgningsskemaet skal tilskudsansøger oplyse, om vedkommende skønner, at miljøeffekten af projektet forventes at være positiv eller negativ. Hvis dette er tilfældet, skal ansøger i skemaet forholde sig til 4 miljøindikatorer og oplyse eventuel anden effekt.

Indikatorerne er vist i tabel 6.

**Tabel 6. Miljøindikatorerne i regionalfondsprogrammet i perioden 2007-2013**

- |                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Antallet af ture ind i beskyttede områder.                                                              |
| 2. Omfanget af arealer, der udsprede gylle på i forbindelse med biogasanlæg, som har opnået programstøtte. |
| 3. Mængden af "sparet" CO <sub>2</sub> , hvis udledt fra traditionel forbrænding.                          |
| 4. Mængden af energi udvundet fra fornyelige resurser/"sparet" på ikke-fornyelige resurser.                |
| 5. Eventuel anden effekt.                                                                                  |

111. Rigsrevisionen konstaterede, at Erhvervs- og Byggestyrelsen hverken i ansøgningsskemaet eller i vejledningen til skemaet har redegjort for, hvordan indikatorerne nærmere skal fortolkes og defineres, og om de bidrager til en positiv eller negativ miljøeffekt.

Dette betyder, at ansøgere fx i forhold til indikator 2 hverken får hjælp til at forstå sammenhængen mellem gylle og biogasanlæg eller får forklaret, hvorvidt projektet på dette punkt indvirker positivt eller negativt på miljøet.

112. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke har redegjort for, hvordan indikatorerne nærmere skal fortolkes, herunder om de bidrager med en positiv eller negativ miljøeffekt. Manglende vejledning om indikatorernes indhold mv. øger risikoen for, at oplysningerne ikke er korrekte.

113. Erhvervs- og Byggestyrelsen har oplyst, at styrelsen i forbindelse med den igangværende generelle revision af ansøgningsskemaet vil forbedre vejledningen for miljøindikatorer. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

114. Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke har fastsat krav til opgørelsesmetoderne og heller ikke kræver, at tilskudsansøger skal oplyse om det i ansøgningen. Der er dermed ikke gennemsigtighed på dette område, hvilket Rigsrevisionen finder uheldigt.

Rigsrevisionen anbefalede, at Erhvervs- og Byggestyrelsen senest ved evalueringen af den samlede programperiode tager opgørelsesmetoderne i forhold til miljømålet og miljøindikatorerne op til overvejelse, herunder også om det i visse tilfælde skal være uvildige instanser og ikke ansøger selv, der skal udføre først skønnet og senere målingen af miljøeffekten.

115. Rigsrevisionen finder det positivt, at Erhvervs- og Byggestyrelsen som noget nyt har fået foretaget en miljøvurdering af regionalfondsprogrammet og opstillet miljøindikatorer og miljømål. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid, at Overvågningsudvalget og Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke overvåger opfyldelsen af miljømålet med henblik på at justere tildelingspraksis for nye tilsagn, så målet kan opnås.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har oplyst, at styrelsen i fremtidige årsrapporter vil oplyse, at de proaktivt følger op på opfyldelsen af miljømålet, og at de vil anføre målopfyldelsen. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

116. Det er et absolut krav, at projektets formål skal være opfyldt, for at tilskuddet udbetales. Dette gælder ikke i forhold til miljømålet, hvor tilskudsmodtager ikke skal leve op til de skøn over miljøeffekten, der er anført i ansøgningen, for at vedkommende kan få udbetalt tilskuddet.

117. Erhvervs- og Byggestyrelsen har oplyst, at styrelsen umiddelbart finder det vanskeligt at anvende miljøpåvirkningen som et absolut krav, idet det danske regionalfondsprogram ikke opererer med specifikke foranstaltninger, der retter sig mod miljøprojekter, men at miljøaspekter indgår som et tværgående hensyn vedrørende alle programmets projekter.

Rigsrevisionen er enig med Erhvervs- og Byggestyrelsen i, at miljømålets særlige karakter som tværgående hensyn har betydning for, hvorvidt kravet kan være absolut.

118. Rigsrevisionen har ikke vurderet, om miljømålet på én gang er ambitiøst og realistisk, men kan konstatere, at mere end 98 % af tilsagnsbeløbene ultimo 2009 ifølge Erhvervs- og Byggestyrelsen er bevilget til projekter, hvor ansøger har oplyst, at miljøeffekten er positiv eller ingen effekt har.

#### *Miljøhensyn i henholdsvis Danmark og region Pommeren*

119. Parallelrevisionen afdækkede, at regionalfondsprogrammet skaber mulighed for at arbejde ud fra forskellige mål i programmet. Der er derfor også variation i forhold til, hvordan miljøområdet tilgodeses i Danmark og i region Pommeren.

I region Pommeren var opnåelsen af en positiv miljøeffekt selve formålet med den del af projekterne, der hørte under regionalfondsprogrammets mål 2 om miljø og risikoforebyggelse. Det drejede sig fx om fysiske driftsinvesteringer med en given miljøfordel.

I Danmark indgik miljøet derimod som et tværgående hensyn ved samtlige regionalfondsprojekter, der alle hører under regionalfondsprogrammets mål 1 om innovation og vidensøkonomi. I de projekter, som Rigsrevisionen havde udvalgt til gennemgang, var der tale om demonstrations- og udviklingsprojekter på miljøområdet, typisk en ny form for anvendelse af kendt teknologi eller samarbejde mellem aktører, som ikke tidligere havde samtænkt deres kompetencer og produkter.

120. Den forskellige tilgang indebar, at der i region Pommeren til hvert projekt var knyttet miljøindikatorer, der var målbare og konkrete og knyttet til selve projektets gennemførelse, mens de danske miljøindikatorer ikke tog afsæt i de konkrete projekter, men var formuleret bredt og møntet på alle projekter, der modtog regionalfondsmidler i Danmark. I parallelrevisionen blev region Pommerens tilgang fremhævet som eksempel på god praksis.

#### *Videreformidling af projekternes nyhedsværdi*

121. Det bør ifølge Erhvervs- og Byggestyrelsens retningslinjer tilstræbes, at projekterne både på regionalt og nationalt niveau har en nyhedsværdi. Med nyhedsværdi forstås, at projekterne skal tilføje og demonstrere noget nyt, så støttemodtager eller andre har en interesse i at videreføre projektet eller relaterede aktiviteter efter tilskudsperiodens afslutning.

122. Erhvervs- og Byggestyrelsen har for at understøtte dette en projektdatabase på sin hjemmeside med en række oplysninger om alle projekter, der har fået tilskud fra Den Europæiske Regionalfond i indeværende programperiode.



Rigsrevisionen konstaterede, at projektdatabasen var ajourført med oplysninger om de 15 miljøprojekter. Rigsrevisionen finder, at databasen er både informativ og let at anvende og dermed kan medvirke til at sikre udbredelsen af nyhedsværdien og sikre gennemsigtighed i tildelingen af midler.

123. I parallelrevisionen med den polske rigsrevisions kontor i Gdansk blev projektdatabasen på Erhvervs- og Byggestyrelsens hjemmeside fremhævet som et eksempel på god praksis, da den gav en række gode informationer om projekterne, var let at anvende og sikrede gennemsigtighed i forhold til tildelingen af midler.

#### *Forbedringer vedrørende styringsrelevante mål mv. i projekterne*

124. Rigsrevisionen anbefalende ved revisionen af den forrige programperiode (2000-2006), at Erhvervs- og Byggestyrelsen i højere grad understøtter, at ansøgningen indeholder styringsrelevante mål med klare og målbare succeskriterier.

125. Rigsrevisionen konstaterede ved revisionen, at der var sket fremskridt på dette område. I ansøgningsskemaet er det nu obligatorisk at supplere oplysningerne om projektets formål med oplysninger om hovedaktiviteter og milepæle (mellemliggende resultater/effekter) og tidsplan. Endvidere har Erhvervs- og Byggestyrelsen inddraget spørgsmålet om effekter i ansøgningsskemaet, så ansøger skal oplyse om projektets forventede effekt på en række specifikke områder.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har med ansøgningsskemaet med tilhørende vejledning gjort et stort arbejde for, at der kommer fokus på konkrete og styringsrelevante mål for projekterne og på effekter. Rigsrevisionen finder udviklingen på området meget tilfredsstillende.

På baggrund af gennemgangen af de 15 projektansøgninger er det Rigsrevisionens opfattelse, at der som følge af Erhvervs- og Byggestyrelsens arbejde er sket et kvalitetsløft i forhold til ansøgernes oplysninger om styringsrelevante mål og effekter.

#### **Samlet vurdering af regionalfondsmidlerne**

126. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for Den Europæiske Regionalfond for 2009 samlet set er rigtigt. Fra fonden blev der i 2009 udbetalt ca. 492 mio. kr.

127. Rigsrevisionen finder, at Erhvervs- og Byggestyrelsen har tilrettelagt en tilfredsstillende tilskudsforvaltning med gode forretningsgange og interne kontroller. Rigsrevisionen finder endvidere, at tilskudsadministrationen i Erhvervs- og Byggestyrelsen fungerede tilfredsstillende for miljøprojekter finansieret af regionalfondsprogrammet for perioden 2007-2013.

128. Rigsrevisionen har gennemført en parallelrevision med fokus på miljø med den polske rigsrevisions kontor i Gdansk, der reviderer region Pommeren. Revisionen viste, at regionalfondsprogrammet skaber mulighed for at arbejde ud fra forskellige mål i programmet. Der er derfor også variation i forhold til, hvordan miljøområdet tilgodeses i Danmark og i region Pommeren.

I region Pommeren var opnåelsen af en positiv miljøeffekt formålet med den del af projekterne, der hørte under regionalfondsprogrammets mål 2 om miljø og risikoforebyggelse. I Danmark indgik miljøet derimod som et tværgående hensyn ved alle regionalfondsprojekter.

De forskellige tilgange indebar, at der i region Pommeren til hvert projekt var knyttet miljøindikatorer, der var målbare og konkrete og knyttet til selve projektets gennemførelse, mens de danske miljøindikatorer ikke tog afsæt i de konkrete projekter, men var formuleret bredt og møntet på alle projekter, der modtog regionalfondsmidler i Danmark. I parallelrevisionen blev region Pommerens tilgang fremhævet som eksempel på god praksis.

129. Parallelrevisionen afdækkede også andre eksempler på god praksis. Det drejer sig om følgende:

- I Danmark bidrager det elektroniske tilskudssystem TAS til administrativ effektivitet, da systemet anvendes både af de regionale vækstfora, Erhvervs- og Byggestyrelsen og det private revisionsfirma.
- I Danmark har Erhvervs- og Byggestyrelsen udviklet en projektdatabase til sin hjemmeside med en række oplysninger om samtlige projekter, der har modtaget tilskud fra Den Europæiske Regionalfond. Rigsrevisionen finder, at databasen både er informativ og let at anvende og dermed kan medvirke til at sikre udbredelsen af projekternes nyhedsværdi og sikre gennemsigtighed i forhold til tildelingen af midler.

130. I forhold til den danske revision finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at Erhvervs- og Byggestyrelsen hverken i ansøgningsskemaet eller i vejledningen til skemaet har redegjort for, hvordan de opstillede miljøindikatorer nærmere skal fortolkes og defineres, og om de bidrager med en positiv eller negativ miljøeffekt.

## B. Den Europæiske Socialfond

131. Rigsrevisionen vil følge effekten af de initiativer, som økonomi- og erhvervsministeren har taget for at forbedre visse forretningsgange og interne kontroller vedrørende Den Europæiske Socialfond, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 262, pkt. 15-19.

132. Ministerens initiativer vedrørte primært operationelle mål i socialfondsprojekterne og ensartethed i indstillingerne fra de regionale vækstfora til Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Rigsrevisionen har valgt at gøre status for initiativerne i 2010, så initiativerne får tid til at virke. Rigsrevisionen har ved valget lagt vægt på, at administrationen af Den Europæiske Socialfond i programperioden 2007-2013 følger de samme overordnede retningslinjer som Den Europæiske Regionalfond, og at Rigsrevisionen, jf. ovenfor, har revideret disse i 2009.

133. Den Europæiske Revisionsret afgiver i henhold til EF-traktaten en årlig erklæring til Europa-Parlamentet og Europa-Rådet om det samlede EU-regnskabs rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed (DAS-erklæringen). Den Europæiske Revisionsret gennemførte i april 2010 en DAS-revision af Den Europæiske Socialfond for programperioden 2007-2013.

Den Europæiske Revisionsret konkluderede på baggrund af sin revision, at følgende områder fungerer godt:

- forvaltningskontrollen i Erhvervs- og Byggestyrelsens kontor i Silkeborg, der administrerer strukturfondene
- attesteringerne i Erhvervs- og Byggestyrelsens betalingsenhed i København
- systemrevisionerne hos Erhvervs- og Byggestyrelsens controllere.

Den Europæiske Revisionsret gennemgik som led i revisionen 8 sager og fandt fejl i én af sagerne. Fejlen bestod i, at man på et projekt havde betalt 70.000 kr. for en tjenesteydelse, der ikke var leveret, og at beløbet indgik i regnskabet som støtteberettiget udgift.

### Samlet vurdering af socialfondsmidlerne

134. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for Den Europæiske Socialfond for 2009 samlet set er rigtigt. Fra fonden blev der i 2009 udbetalt ca. 230 mio. kr.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Den Europæiske Revisionsret har konkluderet, at bl.a. forvaltningskontrollen i Erhvervs- og Byggestyrelsen og systemrevisionerne hos Erhvervs- og Byggestyrelsens controllere fungerer tilfredsstillende. Endvidere har Rigsrevisionen lagt til grund, at administrationen af Den Europæiske Socialfond i indværende programperiode følger de samme administrative retningslinjer som Den Europæiske Regionalfond, og at Rigsrevisionen finder, at tilskudsadministrationen her fungerer tilfredsstillende.

## VII. Projekttilskud under 4 ministerier

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for projekttilskud fra Europa-Kommissionen generelt er tilfredsstillende.

135. Statslige institutioner kan modtage projekttilskud direkte fra Europa-Kommissionen, og Europa-Kommissionen kræver da en revisionserklæring som betingelse for at yde tilskuddet. Rigsrevisionen afgiver revisionserklæring for de statslige institutioner, der modtager disse tilskud.

I alt 4 ministerområder har modtaget projekttilskud i 2009. Det drejer sig om Økonomi- og Erhvervsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Miljøministeriet og Klima- og Energiministeriet.

#### **Revision af EU-projekttilskud til institutioner under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Miljøministeriet og Klima- og Energiministeriet**

136. For Økonomi- og Erhvervsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Miljøministeriet og Klima- og Energiministeriet afgav Rigsrevisionen i 2009 i alt 37 revisionserklæringer. I ingen af revisionserklæringerne er der taget forbehold, idet de fejl, som Rigsrevisionen konstaterede, blev rettet af institutionerne inden afgivelsen af erklæringerne.

137. Institutioner under Økonomi- og Erhvervsministeriet har generelt aflagt tilfredsstillende projektregnskaber. Rigsrevisionen konstaterede dog, at enkelte institutioner ikke havde tilstrækkeligt kendskab til EU-reglerne, herunder kravene til dokumentation og afløftning af moms i projektregnskaber. Rigsrevisionen fandt derfor en række fejl, som blev rettet, inden regnskabet blev aflagt.

138. Institutioner under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har derimod ikke aflagt tilfredsstillende projektregnskaber, da regnskabsmaterialet ved den første fremsendelse til Rigsrevisionen ikke var fyldestgørende og ikke havde en kvalitet, der gjorde, at Rigsrevisionen kunne lægge det til grund for erklæringen. Materialet indeholdt fx forkert periodisering, manglede fratrækning af moms/skatter og indeholdt fejl i lønberegningerne. Rigsrevisionen fandt fejlene, som blev rettet, inden regnskabet blev aflagt.

139. Institutioner under Miljøministeriet har ligeledes haft vanskeligt ved at aflægge rigtige projektregnskaber, inden de blev forelagt til revision. Vanskelighederne skyldtes bl.a. manglende kendskab til EU-reglerne, herunder særligt reglerne om afløftning af moms og afgifter, krav til dokumentation af refunderbare udgifter og timeregnskaber. Rigsrevisionen fandt fejlene, som blev rettet, inden regnskabet blev aflagt.

Miljøministeren har oplyst, at ministeriet i 2010 planlægger at gennemføre et projekt til forbedring af medarbejdernes kompetencer på området, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 263, pkt. 19. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende, da revisionen i 2009 – i lighed med 2008 – viste, at Miljøministeriets institutioner har problemer med at aflægge rigtige projektrenskaber som følge af manglende kendskab til EU-reglerne.

140. Institutioner under Klima- og Energiministeriet har aflagt både tilfredsstillende og mindre tilfredsstillende projektrenskaber. Institutioner, som har deltaget i mange EU-forskningsprojekter har oparbejdet en god og sikker forvaltning, og Rigsrevisionen fandt kun enkelte fejl. Andre institutioner mangler erfaring på området og har derfor haft vanskeligt ved at aflægge et rigtigt projektrekskab, inden det blev forelagt til revision. Vanskelighederne skyldtes primært fejl ved opgørelse af kostpriser til brug for beregning af løn, afløftning af moms og korrekt periodisering af udgifterne. Fejlene blev rettet, inden regnskabet blev aflagt.

### **Revision af EU-projekttilskud til universiteterne under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling**

141. Universiteterne får bevilget tilskud direkte fra Europa-Kommissionen til et stort antal projekter under en række af EU's støtteprogrammer, hovedsageligt på forskningsområdet.

Indtægterne indgår ikke i statsregnskabet. Dette skyldes, at universiteterne på finansloven er opført som tilskudsmodtagende institutioner, så det alene er tilskuddet fra staten, der indgår i finansloven og efterfølgende i statsregnskabet. Ifølge oplysninger fra universiteterne har de i 2009 indtægtsført tilskud fra Europa-Kommissionen på i alt 467 mio. kr. For hele universitetsområdet er antallet af igangværende projekter opgjort til 1.454, hvoraf størsteparten er flerårige.

142. Rigsrevisionen har ved revisionsbesøg på universiteterne konstateret, at alle universiteter har etableret procedurer, der sikrer korrekt registrering af tilskud fra EU. En gennemgang af udvalgte projekter viste, at projekterne blev administreret og projektrenskaberne aflagt i overensstemmelse med EU's regler.

143. Universitetsområdet er omfattet af en § 9-aftale om intern revision mellem videnskabsministeren og rigsrevisor. Aftalen indebærer, at universiteternes bestyrelser har ansat private revisorer som intern revision. Rigsrevisionen samarbejder med de interne revisorer om revisionen og fører tilsyn med deres arbejde. Fra de interne revisorer har Rigsrevisionen indhentet oplysninger om antal erklæringer og om, hvilke fejl revisorerne har observeret i forbindelse med revisionen af og erklæringsafgivelsen på EU-projekterne.

144. Ifølge revisorerne afgav de i 2009 i alt 343 erklæringer om projektrenskaber. I forbindelse med aflæggelsen af projektrenskaberne og ved revisionen af regnskaberne blev de fleste fejl rettet. Kun i få tilfælde har revisorerne taget forbehold eller afgivet supplerende oplysninger. De afgivne forbehold og supplerende oplysninger kan generelt henføres til administrationen af projekterne, fx manglende indregning af omkostninger og manglende afløftning af moms på udenlandske rejseomkostninger.

### **Samlet vurdering af projekttilskud under 4 ministerier**

145. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-projektrenskaber aflagt under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Klima- og Energiministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samlet set er rigtige. Udbetalingerne af projekttilskud fra Europa-Kommissionen i 2009 udgjorde ca. 547 mio. kr.

## VIII. EU-udgifter under Skatteministeriet

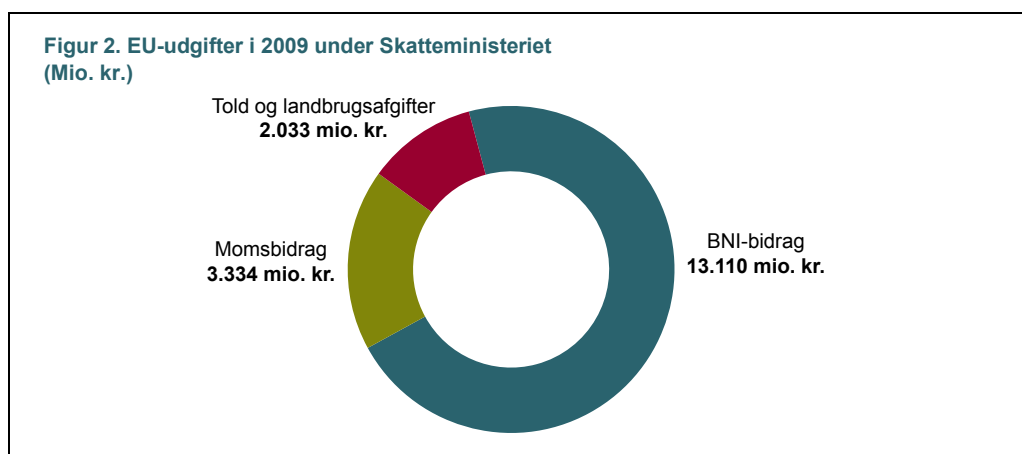
### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne under Skatteministeriet generelt er tilfredsstillende. Der er dog fortsat problemer med fejl i toldangivelserne. Fejlene er beløbsmæssigt små og modsatrettede som følge af, at virksomhederne afregner såvel for store som for små beløb i told.

146. Rigsrevisionen har undersøgt, om regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne fungerer tilfredsstillende. For at vurdere dette har Rigsrevisionen ud over sin egen revision af EU-udgifterne gennemgået afrapporteringer fra Skatteministeriets interne revision og fra Europa-Kommissionen.

147. EU-udgifterne udgjorde i 2009 i alt ca. 19,1 mia. kr. Heraf har Skatteministeriet ansvaret for ca. 18,5 mia. kr., jf. kap. IV om statsregnskabets opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter.

Figur 2 viser, at EU-udgifterne på ca. 18,5 mia. kr. under Skatteministeriet er sammensat af 3 udgiftskomponenter.



Figur 2 viser, at hovedparten af udgifterne – ca. 13,1 mia. kr. – stammer fra bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for bruttonationalindkomsten (BNI-bidraget). De 2 andre udgiftskomponenter er bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for merværdiafgiften (momsbidraget) på ca. 3,3 mia. kr. og told og landbrugsafgifter på ca. 2 mia. kr. Af told og landbrugsafgifterne på ca. 2 mia. kr. udgjorde landbrugsafgifterne i 2009 alene 38 mio. kr.

148. Told og landbrugsafgifterne omfatter alle opkrævede afgifter fraregnet en refusion til SKAT på 25 % af afgifterne til dækning af de danske administrationsomkostninger. Refusionen udgjorde i 2009 i alt 0,7 mia. kr.

#### **Opgørelse og afregning af momsbidraget og BNI-bidraget i overensstemmelse med reglerne**

149. Momsbidraget og BNI-bidraget beregnes af Europa-Kommissionen som en bestemt procent af henholdsvis et EU-udjævnet momsregningsgrundlag og et EU-harmoniseret BNI-grundlag. Europa-Kommissionen anvender et regningsgrundlag udarbejdet af Skatteministeriets departement, når momsbidraget opgøres, mens en årlig opgørelse fra Danmarks Statistik anvendes ved beregningen af BNI-bidraget.

Begge bidrag afregnes ved månedlige betalinger. SKAT indbetaler de månedlige beløb på en konto tilhørende Europa-Kommissionen i Danmarks Nationalbank.

150. Skatteministeriets interne revision har revideret afregningen og opgørelsen af momsbidraget og BNI-bidraget. Revisionen har ikke givet anledning til bemærkninger. Den interne revision konkluderer bl.a., at bidragene er afregnet i overensstemmelse med EU's materielle og formelle regler og er dokumenterede og korrekt optaget i SKATs regnskab.

151. Rigsrevisionen har som led i sit tilsyn vurderet Skatteministeriets interne revisions gennemgang af regningsgrundlaget for momsbidraget. Rigsrevisionen fandt, at den interne revision har foretaget en tilfredsstillende gennemgang.

152. Europa-Kommissionen foretager med jævne mellemrum specifikke undersøgelser af opgørelserne og beregningerne, og eventuelle bemærkninger drøftes derefter med Skatteministeriet.

153. Rigsrevisionen finder, at opgørelsen og afregningen af momsbidraget og BNI-bidraget er i overensstemmelse med reglerne. Vurderingen er baseret på resultaterne fra revisionen udført af Skatteministeriets interne revision og resultatet af Rigsrevisionens tilsyn, hvor Rigsrevisionen fandt, at den interne revision har foretaget en tilfredsstillende gennemgang af Skatteministeriets departements regningsgrundlag for momsbidraget.

#### **Tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller for regnskabsaflæggelsen mv. af told og landbrugsafgifter**

154. EU-landene udgør en toldunion, og SKAT opkræver på EU's vegne told af import fra lande uden for EU. SKAT opkræver endvidere en række særlige landbrugsafgifter. SKAT indtægtsfører de opkrævede beløb i statsregnskabet.

155. Rigsrevisionen har revideret regnskabsaflæggelse, regnskabsgodkendelse og regnskabsføring af indtægter fra told og landbrugsafgifter i samarbejde med Skatteministeriets interne revision. Rigsrevisionen havde ved revisionen fokus på relationen til statsregnskabet, mens den interne revision lagde vægten på afregningen til EU.

156. Rigsrevisionen vurderede på baggrund af revisionen, at der generelt er etableret forretningsgange og interne kontroller på områderne, og at disse medvirker til at sikre, at statsregnskabet for told og landbrugsafgifter bliver rigtigt.

#### **Behovet for at sprede kompetencer vedrørende opgørelse og afregning af EU-udgifter**

157. Skatteministeriets interne revision har konstateret, at 2 medarbejdere i SKAT varetager hele opgaven med opgørelse og afregning af told og landbrugsafgifter, BNI-bidrag og momsbidrag. EU's tidsfrister for afregningen betyder, at SKAT – for at undgå væsentlige krav om betaling af morarenter som følge af forsinket afregning – er afhængig af medarbejdernes tilstedeværelse på opgørelses- og afregningstidspunktet. Den interne revision fandt, at en spredning af kompetencer vil formindske sårbarheden ved ferie og sygdom.

Rigsrevisionen kan tilslutte sig den interne revisions vurdering.

158. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT medio 2010 har tilført området 2 medarbejdere, så i alt 4 medarbejdere er beskæftiget med opgaverne.

159. Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT med sit initiativ har mindsket sårbarheden ved ferie og sygdom.

#### **Indsats for at forebygge fejl i virksomhedernes toldangivelser**

160. Virksomheder, der importerer fra lande uden for EU (eller speditører, der repræsenterer virksomhederne), foretager elektronisk fortoldning, hvor de via internettet og andre onlineløsninger indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen. Indberetningen sker til SKATs elektroniske toldsystem, Importsystemet.

Den elektroniske fortoldning imødekommer bl.a. et ønske fra erhvervslivet om en hurtigere og smidigere toldbehandling. Toldangivelserne kan således via Importsystemet udarbejdes, inden varerne ankommer til Danmark, og virksomhederne kan få frigivet de indførte varer på det tidspunkt, hvor varerne passerer grænsen.

161. SKAT kræver, at dokumentationen for fortoldningen er i virksomheden, men vurderer alene dokumentationen, hvis fortoldningen udtages til kontrol. Toldenheden i SKAT foretager stikprøvevist fysisk kontrol af importen og dokumentkontrol.

162. Revisioner de seneste år har vist, at toldangivelserne er behæftet med mange fejl. Der er tale om beløbsmæssigt små fejl, og fejlene er modsatrettede, da nogle virksomheder afregner for meget told og andre for lidt. Fejlene skyldes manglende kvalitet i virksomhedernes indberetninger.

163. Der findes i størrelsesordenen 20.000 varekoder med tilhørende toldsatser mv. Disse er fastsat i EU's toldtarif. Det store antal varekoder tjener ikke kun fortoldningsformål, men anvendes også til statistiske formål. Statistikken anvendes bl.a. af brancheorganisationer og af Europa-Kommissionen i forbindelse med overvågning af varehandlen.

En toldproces kendetegnet ved selvbetjening med mange brugere og et stort antal varekoder mv. medfører betydelig risiko for, at der forekommer fejl i toldangivelserne. SKAT har da også i flere omgange sat ind for at forbedre kvaliteten i fortoldningen. SKAT gennemførte i 2007 projektet "Kvalitet i fortoldningen" og i 2008 projekterne "Operation efterrettelighed" og "Speditørers kvalitet i fortoldningen". Projekterne medførte forbedringer, men reducerede ikke fejlniveauet tilstrækkeligt.

164. Skatteministeren har taget endnu en række initiativer for at forbedre kvaliteten i fortoldningen, og Rigsrevisionen følger disse, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 263, pkt. 25-27.

165. Skatteministeren igangsatte i 2009 således 3 større projekter, der skal nedbringe antallet af fejl i toldangivelserne. Det drejer sig om "Store virksomheder" med dialog med de 20 virksomheder, der står for de største toldindbetalinger, "MoFia" med stikprøvevis overvågning og retning af fejl i toldangivelserne og endelig "Compliance told" med stikprøvevis belysning af virksomhedernes regelefterlevelse.

166. Rigsrevisionen har sammen med Skatteministeriets interne revision fulgt de 3 projekter.



*"Store virksomheder"*

167. Projektet bestod af en informations- og vejledningsindsats over for de 20 virksomheder, der står for de største toldindbetalinger mv. Under ét tegner virksomhederne sig for ca. 40 % af tolden. Fokus i projektet har været at få skabt en positiv dialog med virksomhederne om vigtigheden af fortoldningernes kvalitet.

168. Projektet var opdelt i 3 faser. Først holdt SKAT et indledende møde, hvor virksomheden blev orienteret om intentionerne med projektet, og hvor virksomheden kunne stille spørgsmål til toldmæssige problemstillinger. Mødet blev efterfulgt af en substansrevision, hvor 3-4 fortoldninger pr. virksomhed fra perioden efter det indledende møde blev udtaget til kontrol i SKAT. Efter substansrevisionen blev der holdt endnu et møde i virksomheden, hvor SKAT og virksomheden drøftede, hvordan virksomheden fremover kan undgå fejl i angivelserne.

SKAT har holdt op til 3 møder med hver virksomhed, alt efter problemets omfang og karakter. Det er SKATs opfattelse, at erhvervslivet har været meget positiv over for denne form for informations- og vejledningsprojekt og ikke har betragtet SKATs henvendelse og tilstedeværelse som en belastning, men som en hjælp.

*"MoFia" (Monitoreringsgruppen for Importtransaktioner)*

169. I projektet har udvalgte medarbejdere på toldekspeditionsstederne foretaget en landsdækkende og koordineret stikprøvekontrol af toldangivelserne. Kontrollen, der blev gennemført i perioden september-december 2009, omfattede godt 1.000 toldangivelser med i alt 3.000 vareposter. Ved kontrollen undersøgte SKAT, om angivelsen var korrekt udfyldt, og om de tilhørende dokumenter kunne godkendes. Kontrollen blev gennemført på det tidspunkt, hvor varen krydsede den danske grænse, og varen blev først frigivet, når papirerne var i orden.

170. Formålet med projektet var at give SKAT et overblik over fejlene i toldangivelserne. Samtidig skulle kontrollerne skabe opmærksomhed over for virksomhederne om, at deres angivelser skal være korrekte og den tilhørende dokumentation være til stede. Kontrollerne og de fejl, der blev konstateret, blev registreret i et særligt udviklet it-program, så oplysningerne fremover kan anvendes i en risikobaseret stikprøvekontrol af fejl i toldangivelserne.

171. Kontrollen viste, at de 2 hyppigste fejl vedrørte varekode og toldværdi. Korrekt oplysning om varekoden er af afgørende betydning, da regler og procedurer for toldbehandlingen er bygget op omkring denne. Økonomisk kan fejl i varekoden have betydning for anvendelse af rette toldsats og dermed for, om der afregnes korrekt told. Den næsthypigste fejl vedrørte toldværdien, der er den værdi, som tolden beregnes af. De fleste toldsatser er værditoldsatser, dvs. at tolden beregnes som en procentdel af de indførte varers værdi. Toldværdien har derfor direkte indflydelse på beregningen af korrekt told.

172. Fejlprocenten på varepostniveau blev opgjort til 10 %. Monitoreringsgruppen, der var ansvarlig for projektets gennemførelse, foretog som en del af projektet stikprøvevis kvalitetsgennemgang af de gennemførte kontroller. Gennemgangen viste, at toldekspeditionsstederne kun havde indberettet fejl, som Monitoreringsgruppen var enig i, men den viste også, at der var flere fejl, end ekspeditionsstederne havde fundet. Fejlprocenten er derfor reelt højere end 10 %.

173. Monitoreringsgruppen fremsatte på baggrund af erfaringerne fra projektet en række anbefalinger, herunder om målrettet uddannelsesindsats for at højne kompetencerne på de enkelte ekspeditionssteder og om udvikling af værktøjer, som de kontrolførende kan bruge, når der opstår tvivl om, hvorvidt der er sket en overtrædelse.

174. SKAT har besluttet, at toldekspeditionsstedernes stikprøvekontrol fra "MoFia" gøres permanent.



*"Compliance told"*

175. "Compliance told" indeholdt også en stikprøvebaseret kontrol af toldangivelserne. Kontrollen blev i modsætning til i "MoFia" ikke gennemført ved grænsen, men efter varen var blevet importeret (efterkontrol). Formålet med projektet var ud fra nogle nærmere bestemte kriterier og vægte at beregne graden af virksomhedernes regelefterlevelse. I kriterierne indgik 5 forhold, der direkte har betydning for toldbetalingen. Som følge af formålet med projektet var der særligt strenge krav til stikprøvens udvælgelse og størrelse samt kvaliteten af gennemgangen.

176. Regelefterlevelsescruden blev på baggrund af stikprøven opgjort til 4,9, hvor 6 er maksimal efterlevelse. Det er ifølge projektoplægget hensigten, at regelefterlevelsescruden skal tjene som en nulpunktsmåling, så SKAT efterfølgende har mulighed for at vurdere effekten på regelefterlevelsescruden af forskellige initiativer til at forbedre kvaliteten i fortoldningen.

**Revisionsresultater for de 3 projekter**

177. Rigsrevisionen har fulgt projekterne "Store virksomheder", "MoFia" og "Compliance told". Projekterne har efter Rigsrevisionens opfattelse været velovervejede med hvert deres målrettede fokus. Rigsrevisionen finder, at SKAT med projekterne har gjort et grundigt og målrettet arbejde for at forbedre kvaliteten i fortoldningen. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

178. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT fortsat skal arbejde med at mindske antallet af fejl i fortoldningerne, og Rigsrevisionen finder det i den forbindelse tilfredsstillende, at SKAT vil gøre "MoFia" permanent og følge Monitoreringsgruppens anbefaling om uddannelsesindsats til højnelse af kompetencerne på de enkelte ekspeditionssteder.

179. Rigsrevisionen har bemærket, at SKAT endnu ikke har afsluttet ledelsesbehandlingen af "Compliance told". Hvis projektet skal gentages, finder Rigsrevisionen, at SKAT bør overveje, om der er mulighed for at samtænke det store kontrolarbejde, der gennemføres i henholdsvis "MoFia" og "Compliance told".

*Ifølge Europa-Kommissionen er den danske toldkontrolstrategi tilfredsstillende*

180. Europa-Kommissionen har planlagt, at alle medlemslandes kontrolstrategier på toldområdet skal kortlægges og vurderes, og i foråret 2010 gennemgik Europa-Kommissionen den danske strategi, herunder de 3 projekter til forbedring af kvaliteten i fortoldningen. I gennemgangen indgik også en vurdering af 7 udvalgte sager, hvor SKAT i perioden 2007-2009 har foretaget en kontrol af virksomhedernes fortoldninger.

181. Europa-Kommissionen konkluderede, at den danske toldkontrolstrategi generelt er tilfredsstillende, og fremsatte enkelte anbefalinger. SKAT skal inden medio december 2010 fremsende sine bemærkninger til Europa-Kommissionen.

*Afslutning på Europa-Kommissionens sag om ufærdige toldangivelser og forebyggelse af fremtidige problemer med ufærdige toldangivelser*

182. Rigsrevisionen følger effekten af de initiativer, som skatteministeren har taget for at forbedre behandlingen af ufærdige toldangivelser, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 264, pkt. 28-31.

183. Ufærdige toldangivelser er toldangivelser, som virksomhederne har påbegyndt i importsystemet, men ikke har afsluttet. Dette kan skyldes, at angivelsen er uaktuel (kladder og dobbeltindberetninger), men at virksomheden har glemt at slette angivelsen, eller det kan dække over, at virksomheden har undladt afregning af told med deraf følgende tab for EU af toldindtægter.

184. SKATs procedurer for behandlingen af ufærdige angivelser i perioden 2005-2007 inddrager, at ufærdige angivelser kunne dække over, at virksomheder fejlagtigt har undladt at betale told. Der var således en formodet risiko for, at der kan være toldindtægter for perioden, der ikke er blevet fastlagt og dermed afregnet.

185. Rigsrevisionen har fulgt Europa-Kommissionen og SKATs drøftelser om problemets omfang og opgørelsen heraf. I april 2010 fremsendte SKAT et forslag til Europa-Kommissionen om afslutning af sagen i form af betaling af et beløb på 1,2 mio. kr. for perioden 2005-2007. SKAT afventer Europa-Kommissionens svar i sagen, hvorefter sagen kan afsluttes.

186. SKAT har med udgangspunkt i anbefalinger fra Skatteministeriets interne revision siden 2008 arbejdet med fremadrettede foranstaltninger og tiltag, der skal sikre, at SKAT følger en ensartet og risikobaseret procedure for opfølgning på ufærdige angivelser i Importsystemet. Samtidig har SKAT arbejdet på at få virksomhederne til at slette uaktuelle (kladder og dobbeltindberetninger) og ufærdige angivelser, så antallet af ufærdige angivelser, som SKAT skal følge op på, reduceres.

187. Rigsrevisionen finder SKATs initiativer, herunder forebyggelsen af forekomsten af ufærdige angivelser, tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil i en kommende revision vurdere effekten af tiltagene, når initiativerne har haft mulighed for at virke.

#### **Samlet vurdering af regnskabet for EU-udgifter under Skatteministeriet**

188. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabet for EU-udgifterne under Skatteministeriet samlet set er rigtigt. Revisionen har dog vist, at der er visse problemer vedrørende told. EU-udgifterne, der er Danmarks betaling til EU, udgjorde i 2009 i alt ca. 18,5 mia. kr.

189. Revisionen de seneste år har vist, at toldangivelserne er behæftet med mange fejl. Der er tale om beløbsmæssigt små fejl, og fejlene er modsatrettede, da nogle virksomheder afregner for meget told og andre for lidt. Virksomhederne foretager elektronisk fortoldning, hvor de via internettet m.m. indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen. Fejlene skyldes manglende kvalitet i virksomhedernes indberetninger.

190. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT i 2009 har gennemført 3 projekter, der med information og vejledning over for virksomheder kan være med til at nedbringe risikoen for fejl og dermed forbedre kvaliteten i fortoldningen. Det drejer sig om "Store virksomheder" med dialog med de 20 virksomheder, der står for de største toldindbetalinger, "MoFia" med stikprøvevis overvågning og retning af fejl i toldangivelserne og "Compliance told" med stikprøvevis belysning af virksomhedernes regelefterlevelse. Rigsrevisionen finder, at de 3 projekter med hvert sit fokus har været med til at forbedre kvaliteten i fortoldningen.

191. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT fortsat skal arbejde med at mindske antallet af fejl i fortoldningerne. Rigsrevisionen finder, at beslutningen om at gøre MoFia-projektets stikprøvevis overvågning og fejlretning af toldangivelserne permanent vil bidrage positivt til denne proces.

Rigsrevisionen, den 4. november 2010

Henrik Otbo

/Michala Krakauer

## Bilag 1. Ordliste

|                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ansvarlig myndighed i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri      | Ministeriets departement er ansvarlig myndighed for regnskaberne vedrørende <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> og <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> (også forkortet til de 2 landbrugsfonde).                                                                                                                                                                                                            |
| Arealkontrol                                                              | Arealkontrollen omfatter både administrativ kontrol og fysisk kontrol på stedet. Formålet med kontrollen er at sikre, at reglerne for udbetaling af støtte bliver overholdt.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Betalingsorgan under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri       | FødevarerErhverv administrerer og udbetaler tilskud under <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> og <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> . FødevarerErhverv er dermed betalingsorgan.                                                                                                                                                                                                                           |
| Betalingsrettigheder                                                      | Udbetaling af enkeltbetaling til støtteberettigede landbrugsarealer forudsætter, at landmanden har betalingsrettigheder for arealerne. Betalingsrettigheder for alle dyrkede/udyrkede og udtagne arealer blev tildelt i 2005. I 2008 blev permanente frugt- og grøntafgrøder og planteskolearealer støtteberettigede, og der blev tildelt betalingsrettigheder for disse arealer. Betalingsrettighedernes størrelse indgår i beregningen af støttebeløbet. |
| Controllerne for Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond | Controllerne for de 2 fonde er ansat som følge af forordninger fra Europa-Kommissionen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Den Europæiske Garantifond for Landbruget                                 | Den EU-fond, der finansierer <u>direkte landbrugsstøtte</u> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne            | Den EU-fond, der finansierer udbetalinger af støtte under landdistriktsprogrammet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Digitale markkort                                                         | FødevarerErhverv har fået udarbejdet digitale markkort på baggrund af luftfotos, der er geometrisk korrigeret, så afstande, arealer mv. er lige så akkurate som i et almindeligt kort.                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Direkte landbrugsstøtte                                                   | Direkte landbrugsstøtte omfatter enkeltbetalingsordningen og præmier til protein- og energiafgrøder, stivelseskartofler, moderfår og slagtning af handyr (tyre og stude).                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Enkeltbetalinger                                                          | Betegnelsen på støtte til landmænd fra <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| EU's fonde                                                                | De EU-fonde, som bidrager med EU-indtægter i Danmark, er: <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> , <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> , Den Europæiske Fiskerifond, Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond. EU-fondene er en del af EU's budget og kan ikke betragtes som fonde i traditionel juridisk forstand.                                                                            |
| EU-indtægter og EU-udgifter                                               | Indtægter, som Danmark modtager fra EU, betegnes EU-indtægter, mens de bidrag, som Danmark betaler til EU, betegnes EU-udgifter.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| EU-underkendelse                                                          | Europa-Kommissionen kan afvise at finansiere det fulde støttebeløb, som medlemslandet har udbetalt, hvis landet ikke efterlever EU's regler på området. Dette er en EU-underkendelse.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Flat rate                                                                 | En <u>EU-underkendelse</u> gives ofte som en såkaldt flat rate, hvor en fastsat procent af den samlede udbetalte støtte inden for en ordning ikke bliver finansieret af <u>EU-fonde</u> .                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Forligsorgan          | Forligsorganet er et EU-organ med 5 medlemmer, der er uafhængige eksperter fra de forskellige medlemslande. Forligsorganet har til opgave at mægle mellem Europa-Kommissionen og medlemslandene, hvis der opstår uenighed om en beslutning om regnskabsafslutning. Forligsorganets arbejde afsluttes med udsendelse af en rapport.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Godkendelsesorgan     | Godkendelsesorganet er et privat revisionsfirma, der reviderer og godkender de samlede regnskaber for de danske tilskud fra <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> og <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Kontrolmyndighed      | Kontrollen med overholdelse af krydsoverensstemmelsen varetages af kommunerne og flere statslige myndigheder (Plantedirektoratet, Skov- og Naturstyrelsen mfl.).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Krydskontrol          | FødevarerErhvervs kontrol af, at det anmeldte areal i enkeltbetalingsansøgningen er i overensstemmelse med FødevarerErhvervs oplysninger i markblokregistret.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Krydsoverensstemmelse | <p>En række nationale bestemmelser vedrørende miljø, sundhed og dyrevelfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand skal være opfyldt, for at landmanden kan modtage enkeltbetaling og støtte til protein- og energiafgrøder og stivelseskartofler og præmier til handyr og moderfår (dvs. støtte finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget). Endvidere gælder kravene støtte til arealbaserede og dyrebaserede ordninger finansieret af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.</p> <p>Denne sammenhæng mellem udbetaling og regeloverholdelse kalder Europa-Kommissionen krydsoverensstemmelse.</p>              |
| Markblokregister      | Markblokregistret er et register, hvor arealet af de enkelte markblokke er registreret.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Regionalt vækstfora   | Projektansøgninger om tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond behandles i de regionale vækstfora, der er sammensat af personer fra erhvervslivet, videns- og uddannelsesinstitutioner samt arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer mv. Der er et regionalt vækstfora i hver af de 5 regioner og på Bornholm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Strukturfondene       | Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Støtte                | Støtte (støttemodtager) og tilskud (tilskudsmodtager) anvendes synonymt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Tilskud               | Tilskud (tilskudsmodtager) og støtte (støttemodtager) anvendes synonymt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Teleopmåling          | Opmåling af landbrugsarealer ved hjælp af satellitudstyr.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Udtagne arealer       | Som en betingelse for at modtage hektarstøtte til arealer med korn, oliefrø, oliehør og proteinafgrøder skulle producenterne tage en del af dyrkningsarealet ud af produktion. Formålet med jordudtagningen var at begrænse overproduktionen af korn mv.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Ufærdige angivelser   | Toldangivelser, som virksomheden har påbegyndt, men ikke afsluttet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Uregelmæssigheder     | Uregelmæssigheder er defineret i forordning nr. 2988/95 af 18. december 1995, artikel 1, stk. 2 (Svigforordning), fra Den Europæiske Union. Det hedder her: "Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift". |

Note: Et ord er understreget, hvis det er forklaret et andet sted i ordlisten.