

15/2010

STATSREVISORERNE



Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010



15/2010

Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010

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 2011

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

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

Ministeren for sundhed og forebyggelse, finansministeren, transportministeren, skatteministeren, ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser, klima-, energi- og bygningsministeren, erhvervs- og vækstministeren, ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, miljøministeren og udenrigsministeren 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 2012.

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 2010, som afgives i april 2012.

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
Hjemmeside: 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
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-364-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM REVISIONEN AF EU-MIDLER I DANMARK I 2010

EU-midler revideres af Rigsrevisionen på samme måde som andre statslige udgifter og indtægter i det omfang, de indgår i statsregnskabet. Statsrevisorerne finder det positivt, at erklæringen om revisionen af EU-midler i Danmark afgives i denne særlige beretning, da det tydeliggør Rigsrevisionens overordnede vurdering af EU-området i Danmark. Beretningen kan således bidrage til det arbejde, som Europa-Kommissionen, Den Europæiske Revisionsret og rigsrevisionerne i medlemsstaterne udfører i bestræbelserne på at forbedre forvaltningen af EU-midler.

EU-indtægterne var i statsregnskabet for 2010 opgjort til ca. 8,5 mia. kr., og EU-udgifterne var opgjort til ca. 18,3 mia. kr.

Hertil kommer de tilskud, som private modtager direkte fra Europa-Kommissionen. Endvidere har selvejende institutioner, fx universiteterne, i 2010 modtaget direkte projekttilskud.

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

Regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2010 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.

Selv om Statsrevisorerne anerkender, at EU-regelsættet er meget kompliceret for både forvaltning og landmænd, finder Statsrevisorerne det ikke tilfredsstillende, at det har været nødvendigt for Rigsrevisionen at afgive 2 *supplerende oplysninger* på landbrugsområdet om:

- at arealkontrollen ikke blev gennemført helt tilfredsstillende i 2010. På baggrund af de seneste års kritik fra bl.a. Europa-Kommissionen har Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri søgt at målrette kontrollen ved at gå fra dyre fysiske kontroller til telekontroller. Knap 50 % af telekontrollerne var imidlertid fejlbehæftede på grund af mangelfuld digitalisering, hvilket nødvendiggjorde yderligere opfølgende kontroller. Ministeriet er i gang med at hjemtage opgaven og fortsætter projektet for at styrke kontrollen på arealordningerne.

Statsrevisorerne,
den 16. november 2011

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*

- at de konstaterede svagheder på landbrugsområdet har givet anledning til underkendelser, dvs. krav om, at Danmark tilbagebetaler tidligere modtagne EU-midler på ca. 1 mia. kr. i perioden 2002-2011. Heraf vedrører 750 mio. kr. en underkendelse fra 2009, som ministeriet har indbragt for EU-domstolen, hvor den forventes afgjort i 2012.

Statsrevisorerne finder det positivt, at Finansministeriet fra 2013 forventer at udarbejde et konsolideret EU-regnskab. Et sådant regnskab vil muliggøre, at Rigsrevisionen reviderer og erklærer sig om et samlet EU-regnskab, som herefter kan nyttiggøres i Europa-Kommissionens og Revisionsrettens vurdering af regnskabsaflæggelsen for EU-midler i Danmark.



Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010

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 § 6. Udenrigsministeriet, § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 15. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 23. Miljøministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, § 28. Transportministeriet, § 29. Klima- og Energiministeriet og § 38. Skatter og afgifter.

Indholdsfortegnelse

I.	Erklæring om EU-midler i Danmark i 2010	1
II.	Introduktion	3
III.	De væsentligste resultater	4
IV.	Statsregnskabets oplysninger om EU-midler i Danmark	9
V.	Landbrugsordningerne under Fødevarerministeriet.....	13
	A. Arealkontrollen	15
	B. Kvalitetskontrol af arealkontrollen for 2010.....	21
	C. Markbloksystemet og kvalitetskontrollen af markbloksystemet	22
	D. Opfølgning på initiativer under "Projekt Bedre Kontrol"	24
VI.	Underkendelser.....	25
	A. Underkendelser på landbrugsområdet i EU frem til 2011	26
	B. Aktuelle underkendelser mod Danmark og Fødevarerministeriets håndtering heraf.....	28
	C. Fødevarerministeriets forhandlingsstrategi i underkendelsessagen om markblokregistret og arealkontrollen i perioden 2005-2006.....	31
	D. "Juridisk Kvalitetssikring" under "Projekt Bedre Kontrol".....	32
VII.	Strukturfonde	34
	A. Baggrund	35
	B. Resultaterne af revisionen	35
VIII.	Øvrige revisionsresultater	37
	A. Ordninger uden for EU's landbrugs- og strukturfonde	38
	B. Skatteministeriets EU-udgifter	39

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet, § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 15. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 23. Miljøministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, § 28. Transportministeriet, § 29. Klima- og Energiministeriet og § 38. Skatter og afgifter.

På flere af ministerområderne er der foretaget nybesættelse af ministerposten i regnskabsåret 2010, og ved regeringsskiftet i 2011 har der været en ressortomlægning, der betyder, at det i dag er en anden minister, der har ansvaret for områderne. Hertil kommer, at revisionsager omtalt i denne beretning i flere tilfælde udspringer af forhold fra tidligere regnskabsår, herunder forhold, som er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet. På den baggrund har Rigsrevisionen fundet det rigtigst ikke at oplyse alle ministrene.

I. Erklæring om EU-midler i Danmark i 2010

Indledning

1. Rigsrevisionen har udarbejdet en beretning med erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010. Beretningen og erklæringen er afgivet for at tydeliggøre Rigsrevisionens overordnede vurdering af EU-området i Danmark.

Beretningen giver en sammenhængende vurdering af regnskabsforvaltningen af EU-midler i Danmark og redegør for den revision, der underbygger erklæringen. EU-midlerne er et væsentligt indtægts- og udgiftsområde med stor bevågenhed fra Europa-Kommissionens og Europa-Parlamentets side. 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-midlerne 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 2010

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2010 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 2010 for EU-indtægter og EU-udgifter, som helhed betragtet er lovlige og formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

Rigsrevisionen har supplerende oplysninger vedrørende arealkontrollen og underkendelser:

- Telekontrollen for 2010 forløb ikke tilfredsstillende, idet der blev konstateret fejl i knap halvdelen af telemålingerne, som Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) udførte i samarbejde med Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet under Aarhus Universitet. Fejlene opstod bl.a. som følge af, at digitaliseringsproceduren blev ændret undervejs i forløbet samtidig med udførelsen af telemålingerne. For både FødevareErhverv og Plantedirektoratet betød den mangelfulde digitalisering en væsentlig forøgelse af arbejdsbyrden med at genbehandle og rette op på digitaliseringsfejlene i ca. 1.200 sager. FødevareErhverv og Plantedirektoratet besluttede i 2009 at hjemtage telemålingsarbejdet fra Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet fra 2012. Hjemtagningen er sket på baggrund af gentagen kritik fra Europa-Kommissionen og ud fra et ønske om at strømline processerne. Hjemtagningen er delvist gennemført i 2011 og vil være fuldt gennemført i 2012. Fødevareministeriet har besluttet, at den forordningsbestemte kontrol af 5 % af ansøgerne fremadrettet udelukkende vil blive foretaget som telekontroller.
- Europa-Kommissionen har på landbrugsområdet inden for de seneste år rejst en række sager over for Danmark om underkendelse (tilbagebetaling af tidligere modtagne EU-finansiering). De konstaterede svagheder har givet anledning til underkendelser for ca. 1 mia. kr. i perioden 2002-2011. Det svarer til 1,3 % af den modtagne støtte, hvilket er lidt under gennemsnittet for alle medlemslandene. En væsentlig del af beløbet, i alt 750 mio. kr., vedrører en underkendelse af udbetalt hektarstøtte for perioden 2002-2004, som Europa-Kommissionen besluttede i 2009. Fødevareministeriet har påklaget sagen til EU-domstolen, da ministeriet ikke er enig i forudsætningerne for Europa-Kommissionens afgørelse. 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. Sagen forventes afgjort i 2012.

II. Introduktion

2. Denne beretning handler om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010, 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 definitionen i statsregnskabet.

3. Revisionen har i 2010 omfattet EU-indtægter fra landbrugsordninger under Fødevareministeriet, strukturfondene under Økonomi- og Erhvervsministeriet og projektilskud givet direkte fra Europa-Kommissionen til institutioner under 7 ministerområder. Endvidere har revisionen omfattet EU-udgifter under Skatteministeriet.

4. Formålet med revisionen er at vurdere, om forvaltningen af EU-midler i Danmark samlet set fungerer tilfredsstillende.

5. Rigsrevisionen har i denne beretning valgt at fokusere på 3 delformål ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko:

- Er forvaltningen af EU's landbrugsstøtteordninger under Fødevareministeriet tilfredsstillende, og medvirker arealkontrollen til at sikre en økonomisk hensigtsmæssig forvaltning på området?
- Er de initiativer, som Fødevareministeriet har taget for at mindske det beløbsmæssige omfang af underkendelser mod Danmark, tilfredsstillende?
- Er Erhvervs- og Byggestyrelsens forvaltning af projektilskud under Den Europæiske Socialfond tilfredsstillende?

6. Rigsrevisionens erklæring om revisionen af EU-midler i 2010 fremgår af kap I. Kap. III indeholder en oversigt over de væsentligste resultater, som udgør grundlaget for erklæringen. I kap. IV gengives statsregnskabets opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter. Rigsrevisionens undersøgelse af arealkontrollen under EU's landbrugsstøtteordninger på Fødevareministeriets område indgår i kap. V, mens Europa-Kommissionens underkendelser mod Danmark omtales i kap. VI. Erhvervs- og Byggestyrelsens administration af tilskud under Den Europæiske Socialfond omtales i kap. VII. Kap. VIII omfatter en kort omtale af de øvrige revisionsresultater.

III. De væsentligste resultater

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forvaltningen af EU-midler i Danmark i 2010 samlet set er tilfredsstillende.

Der er dog fortsat væsentlige udfordringer for forvaltningen.

Fødevarerministeriets arealkontrol i 2010 forløb ikke helt tilfredsstillende, hvilket primært skyldtes fejl i telemålingerne, som blev udført i samarbejde med Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet under Aarhus Universitet. Fejlene opstod bl.a. på grund af, at digitaliseringsprocedurerne blev ændret undervejs i forløbet samtidig med udførelsen af telemålingerne. For FødevarerErhverv og Plantedirektoratet betød den mangelfulde digitalisering en væsentlig forøgelse af arbejdsbyrden med telekontroller i 2010.

Ministeriets egen kvalitetskontrol viser desuden, at der fortsat sker fejl i op mod 24 % af de gennemgåede sager, hvilket Rigsrevisionen finder for højt.

Endelig har revisionen vist, at over 20 % af de landmænd, som blev taget ud til 5 %-kontrol, havde anmeldt for meget areal i et omfang, der gjorde, at ministeriet måtte pålægge sanktioner.

Arealkontrollen har i de seneste år været under stadig ændring, bl.a. som følge af kritik fra Europa-Kommissionen. Ministeriet har derfor iværksat "Projekt Bedre Kontrol" med henblik på at højne kvaliteten og effektivisere kontrollen. Ministeriet har dog valgt at vægte kvalitet højere end effektivisering for at undgå nye underkendelser. Rigsrevisionen finder denne beslutning berettiget set i lyset af de seneste års underkendelser. Rigsrevisionen kan konstatere, at initiativerne i "Projekt Bedre Kontrol" følger planen.

Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at EU-regelsættet er meget kompliceret, og at der i en række tilfælde har været uenighed om fortolkningen af reglerne mellem Europa-Kommissionen og de danske myndigheder. Ministeriet har i 2010 taget en række initiativer, der skal sikre, at den danske udmøntning af reglerne er i overensstemmelse med EU-regelsættet, og at reglerne bliver lettere at anvende for sagsbehandlere og landmænd. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og anbefaler, at ministeriet fortsat arbejder for regelforenkligning inden for rammerne af EU-forordningerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevareministeriets initiativer til at nedbringe det beløbsmæssige omfang af underkendelser er tilfredsstillende.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende:

Statsregnskabets oplysninger om EU-midler i Danmark

Statsregnskabets opgørelse over EU-midler i Danmark viser, at Danmark i 2010 samlet havde EU-indtægter på 8,5 mia. kr. og EU-udgifter på 18,3 mia. kr.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har prioriteret udviklingsarbejdet med EU-regnskabet. Finansministeriet forventer for regnskabsåret 2013 at offentliggøre et konsolideret EU-regnskab for alle de indtægter og udgifter, der indgår i statsregnskabet.

Landbrugsordningerne under Fødevareministeriet

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forvaltningen af landbrugsordningerne generelt fungerer tilfredsstillende, men at arealkontrollen ikke fungerer helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har til erklæringen afgivet en supplerende oplysning vedrørende gennemførelsen af telekontrollen for 2010. Processen forløb ikke tilfredsstillende, idet der blev konstateret fejl i knap 50 % af telemålingerne, som blev udført i samarbejde med Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet under Aarhus Universitet. Fejlene opstod bl.a. som følge af, at digitaliseringsproceduren blev ændret undervejs i forløbet samtidig med udførelsen af telemålingerne. For FødevareErhverv og Plantedirektoratet betød den mangelfulde digitalisering en væsentlig forøgelse af arbejdsbyrden, idet der skulle rettes op på digitaliseringsfejlene i ca. 1.200 sager.

- Andelen af telekontroller, der i 2010 blev afsluttet med opfølgende fysiske besigtigelser, var 95 %. Fødevareministeriet har oplyst, at de vægter risikoen for underkendelse højere end effektiviseringen af kontrollen, og derfor vil en målsætning om væsentligt færre opfølgende kontroller i forbindelse med telekontrollen ikke kunne realiseres. Rigsrevisionen finder denne prioritering berettiget set i lyset af de seneste års underkendelser fra Europa-Kommissionen.

- Det faktiske tidsforbrug til den fysiske kontrol blev væsentligt højere end forventet, hvilket hænger sammen med et ønske om at forbedre kvaliteten i arealkontrollen. Men en række omstændigheder har også påvirket tidsforbruget i opadgående retning. Fx har der været en generelt stigende kompleksitet i regelsættet og for 2010 tillige digitaliseringsfejlene i telekontrollen og et fald i produktiviteten vedrørende arealkontrollen i Plantedirektoratets distrikter.
- Gennemgangen af i alt 145 sager vedrørende Plantedirektoratets administrative kvalitetskontrol, kvalitetskontrol af telekontrollen og genkontrollen viser, at der ved den opfølgende kvalitetskontrol er konstateret fejl i 35 af de kontrollerede sager, svarende til 24 %. Rigsrevisionen finder denne fejlprocent for høj og forventer, at de initiativer, FødevarerErhverv og Plantedirektoratet har iværksat for at gøre kontrolinstruksen mere brugervenlig, fremadrettet vil sikre en lavere fejlprocent.
- Endelig har revisionen vist, at over 20 % af de landmænd, som blev taget ud til 5 %-kontrol i 2010, havde anmeldt for meget areal i et omfang, der gjorde, at ministeriet måtte pålægge sanktioner. Rigsrevisionen finder, at der er behov for at gøre regelsættet for arealordningerne mere forståeligt for den enkelte landmand.
- FødevarerErhverv foretog i 2010 ikke en systematisk opfølgning på alle forslag til markblokændringer fra Plantedirektoratets kontrollører. Dette finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende, da den manglende opfølgning øger risikoen for fejl. Rigsrevisionen forventer, at den procedure, FødevarerErhverv har iværksat, fremover vil sikre, at Plantedirektoratets forslag til markblokændringer bliver behandlet.
- Europa-Kommissionen lancerede i 2010 et nyt koncept for vurdering af kvaliteten af markblokke. Konceptet blev testet første gang i 2010, og Europa-Kommissionen har meddelt, at den vil ændre kravene, da stort set ingen medlemslande har været i stand til at leve op til kriterierne i konceptet. FødevarerErhverv har imidlertid iværksat en række initiativer, der skal være med til at sikre, at markblokregistret fremover i højere grad kommer til at leve op til Europa-Kommissionens kvalitetskrav. Rigsrevisionen finder FødevarerErhvervs initiativer tilfredsstillende.
- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ca. 50 % af initiativerne under "Projekt Bedre Kontrol" er gennemført pr. 1. januar 2011, og at den overordnede projektplan følges. Rigsrevisionen finder initiativerne nødvendige, for at de danske myndigheder kan mindske risikoen for underkendelser på arealordningerne.

Underkendelser

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevareministeriets initiativer til nedbringelse af det beløbsmæssige omfang af underkendelser er tilfredsstillende. Ministeriet har således været i dialog med Europa-Kommissionen i alle væsentlige sager, ligesom ministeriet har iværksat en række initiativer under "Projekt Bedre Kontrol" til forebyggelse af underkendelser i fremtiden.

Rigsrevisionen har til erklæringen afgivet en supplerende oplysning om, at de konstaterede svagheder på landbrugsområdet har givet anledning til underkendelser for ca. 1 mia. kr. i perioden 2002-2011. Heraf vedrører 750 mio. kr. en underkendelse fra 2009, som ministeriet har indbragt for EU-domstolen.

- Danmark har i perioden 2002-2011 fået underkendt ca. 1 mia. kr. eller 1,3 % ud af en samlet landbrugsstøtte på ca. 83,1 mia. kr., hvilket er lidt under gennemsnittet i EU på 1,4 %. Europa-Kommissionen besluttede i 2009 at underkende udbetalt hektarstøtte på 750 mio. kr. for perioden 2002-2004. Fødevareministeriet har påklaget sagen til EU-domstolen, da ministeriet ikke er enig i forudsætningerne for Europa-Kommissionens afgørelse. 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. Sagen forventes afgjort i 2012.
- Rigsrevisionen konstaterer, at proceduren med underkendelser er et redskab for Europa-Kommissionen til at sikre, at EU-midler anvendes i overensstemmelse med reglerne, og at landene har incitament til kontinuerligt at korrigere fejl og forbedre forvaltningen fremadrettet. Proceduren er således en fast bestanddel af regnskabsgodkendelsen.
- Fødevareministeriet har i alle væsentlige sager om underkendelse søgt at gå i dialog med Europa-Kommissionen, fx ved at fremlægge nye kontroldata.
- Fødevareministeriet fik fx reduceret underkendelsen vedrørende markblokregistret og arealkontrollen for perioden 2005-2006 fra 296 mio. kr. til 151,3 mio. kr., fordi ministeriet bl.a. ved hjælp af nye statistiske analyser kunne dokumentere, at risikoen for EU's fonde på området var langt mindre, end Europa-Kommissionens oprindelige beregning viste.
- Fødevareministeriet har på baggrund af denne sag formuleret en egentlig strategi for håndtering af underkendelser, som både omfatter initiativer til nedbringelse af det beløbsmæssige omfang i sagerne og initiativer til forebyggelse af fremtidige underkendelser.
- Rigsrevisionen konstaterer, at EU-regelsættet er kompliceret, og at der i en række tilfælde har været uenighed om fortolkningen af reglerne mellem Europa-Kommissionen og de danske myndigheder.
- Fødevareministeriet har i 2010 taget en række initiativer under "Projekt Bedre Kontrol", der skal sikre, at den danske udmøntning af reglerne er i overensstemmelse med EU-regelsættet, og at reglerne bliver lettere at anvende for sagsbehandlere og landmænd. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og anbefaler, at Fødevareministeriet fortsat arbejder for regelforenkling inden for rammerne af EU-forordningerne.

Strukturfondene

Rigsrevisionen finder, at Erhvervs- og Byggestyrelsens forvaltning af EU's strukturfonde, herunder Den Europæiske Socialfond (Socialfonden), er tilfredsstillende.

- Projekterne levede generelt op til kravene om dokumentation og rapportering. I de fleste tilfælde var reglerne for beregning af løn og underhold til deltagerne overholdt, og udgifterne var bogført korrekt i regnskaberne.
- Der var imidlertid fejl i opgørelsen af løn ved 1/3 af de gennemgåede projekter. Fejlene havde dog ingen væsentlig beløbsmæssig konsekvens. Rigsrevisionen konstaterede desuden en række tilfælde, hvor EU's krav til dokumentation ikke var overholdt.
- Rigsrevisionen vurderede på den baggrund, at der var grundlag for at styrke fokus på regnskabs- og dokumentationsmæssige forhold i den generelle sagsbehandling. Erhvervs- og Byggestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og har fx præciseret vejledningen på en række punkter.

Øvrige revisionsresultater

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forvaltningen af ordninger uden for landbrugs- og strukturfondene samt EU-udgifterne på Skatteministeriets område fungerer tilfredsstillende.

- Regnskaberne for EU-projekter i 2010 har generelt en bedre kvalitet end tidligere. Rigsrevisionen konstaterer fortsat, at enkelte statslige institutioner har behov for at forbedre deres regnskabsforvaltning af EU-projekter.
- Flere ministerier, fx Miljøministeriet, har iværksat en række initiativer til forbedring af administrationen af EU-projekter. Rigsrevisionen finder disse tiltag positive.
- Revisionen af regnskaberne for EU-projekter på universitetsområdet gav kun i meget få tilfælde anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.
- Regnskabet for BNI-udgifterne under Skatteministeriet er retvisende, og de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, er som helhed betragtet lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

IV. Statsregnskabets oplysninger om EU-midler i Danmark

Statsregnskabets opgørelse over EU-midler i Danmark viser, at Danmark i 2010 samlet havde EU-indtægter på 8,5 mia. kr. og EU-udgifter på 18,3 mia. kr.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har prioriteret udviklingsarbejdet med EU-regnskabet. Finansministeriet forventer for regnskabsåret 2013 at offentliggøre et konsolideret EU-regnskab for alle de indtægter og udgifter, der indgår i statsregnskabet.

7. I statsregnskabet for 2010 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). Oversigten fremgår af tabel 1.

Tabel 1. EU-indtægter og EU-udgifter for 2010¹⁾
(Mio. kr.)

EU-indtægter:		
Landbrugs- og strukturfonde		8.186,3
Den Europæiske Garantifond for Landbruget	7.253,0	
Den Europæiske Socialfond	139,1	
Den Europæiske Regionalfond	404,2	
Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikterne	234,8	
Den Europæiske Fiskerifond	155,1	
Ordninger uden for landbrugs- og strukturfonde		78,2
Forskning og udvikling	19,3	
Transportinfrastruktur	41,9	
Undervisningsområdet	16,9	
Øvrige EU-indtægter		277,2
EU-indtægter i alt		8.541,7
EU-udgifter:		
Formålsbestemte udgifter		489,4
Bidrag til Den Europæiske Udviklingsfond	446,2	
Bidrag til Det Europæiske Miljøkontor	0,3	
Medansvarsafgift, mælk	42,3	
Andre udgifter	0,6	
Skatter og afgifter		17.782,8
Andel af told og landbrugsafgifter fratrukket opkrævningsomkostninger	2.341,5	
Bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for merværdiafgifter	2.621,4	
Bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for BNI	12.819,9	
EU-udgifter i alt		18.272,2

¹⁾ På grund af statsregnskabets afrundingspraksis summerer decimalerne ikke nøjagtigt op.

Tabel 1 er struktureret således, at der på indtægtssiden skelnes mellem landbrugs- og strukturfonde, ordninger uden for landbrugs- og strukturfonde og øvrige EU-indtægter, mens der på udgiftssiden skelnes mellem de formålsbestemte udgifter og skatter og afgifter.

EU-indtægterne

8. EU-indtægterne fra landbrugs- og strukturfondene på i alt 8.186,3 mio. kr. udgør hovedparten af de samlede EU-indtægter. I forhold til landbrugs- og strukturfonde fungerer staten som mellemlid i finansielle overførsler mellem EU og den endelige støttemodtager. Vide-reudbetalingen fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Landbrugsgarantifonden), Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikterne (Landdistriktsfonden) og Den Europæiske Fiskerifond (Fiskerifonden) varetages af FødevarerErhverv under Fødevarerministeriet. Erhvervs- og Byggestyrelsen under Erhvervs- og Økonomiministeriet varetager udbetalingen fra henholdsvis Den Europæiske Socialfond (Socialfonden) og Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden).

9. Landbrugsgarantifonden er den beløbsmæssigt væsentligste fond, idet der i 2010 blev givet støtte for i alt 7.253 mio. kr. til en række ordninger under fonden. Den væsentligste ordning er enkeltbetalingen, hvorfra der i 2010 blev udbetalt ca. 6.639,1 mio. kr. De væsentligste andre ordninger er handyrpræmier og moderfårpræmier på ca. 238,9 mio. kr., produktionstilskud på ca. 142,6 mio. kr. og eksportstøtte på ca. 132,7 mio. kr.

10. Det næststørste indtægtsbeløb fra EU vedrører strukturfondene, bestående af Socialfonden og Regionalfonden. EU-indtægten udgør ca. 543,3 mio. kr., hvoraf 139,1 mio. kr. vedrører midler fra Socialfonden, mens 404,2 mio. kr. vedrører midler fra Regionalfonden. Midlerne går til støtte til projekter med en målsætning om bæredygtig vækst, øget konkurrenceevne og øget beskæftigelse.

11. Endvidere gives der EU-støtte gennem Landdistriktsfonden og Fiskerifonden. I 2010 var EU-indtægterne på henholdsvis 234,8 mio. kr. og 155,1 mio. kr. for disse 2 fonde. Gennem Landdistriktsfonden blev der i 2010 givet tilskud til en række ordninger, bl.a. til fremme af en stærkere konkurrenceevne i jordbrugssektoren, flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne, mere varierende landskaber, rig natur og rent miljø. Gennem Fiskerifonden blev der endvidere i 2010 givet tilskud til en række ordninger til fremme af et bæredygtigt fiskeri og akvakultur.

12. Ordninger uden for landbrugs- og strukturfonde vedrører hovedsageligt tilskud til EU-projekter, der udbetales direkte fra EU til den endelige støttemodtager. Af tabellen fremgår det, at der i 2010 særligt blev givet tilskud til EU-projekter vedrørende infrastruktur. Det bør dog her bemærkes, at EU-indtægterne til selvejende institutioner, fx universiteterne, ikke fremgår af oversigten. Det 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 2010 indtægtsført tilskud på i alt 423,3 mio. kr. fra Europa-Kommissionen.

13. De øvrige EU-indtægter på i alt 277,2 mio. kr., som er overførsler fra EU, hører ikke konteringsmæssigt under de 2 førstnævnte indtægtskategorier. De indeholder et bredt spektrum af forskellige EU-indtægter. Den væsentligste indtægt vedrører EU-tilskud fra Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen på i alt 129,3 mio. kr. Endvidere vedrører de øvrige EU-indtægter fx tilskud til de danske myndigheders administration af EU-ordningerne (teknisk bistand), rejseudgifter til møder i Europa-Kommissionen og tilskud til en række EU-projekter.

14. Fødevarerministeriet har oplyst, at Finansministeriets sammenfattende oversigt i statsregnskabet vedrørende Fiskerifonden og Landdistriktsfonden bør korrigeres, idet den tekniske bistand til administration af disse 2 ordninger på henholdsvis 2 mio. kr. og 25,8 mio. kr. er registreret under øvrige EU-indtægter i tabel 1, men rettelig burde være registreret under de 2 fonde. Endvidere er der en negativ indtægt på 0,5 mio. kr. vedrørende støtte til opførselsordninger i jordbruget, som ikke skal indgå under Landdistriktsfonden. Landdistriktsfonden har dermed en samlet indtægt på 261,1 mio. kr., mens Fiskerifonden har en indtægt på 157,1 mio. kr.

Ligeledes har Fødevarerministeriet oplyst, at indtægterne fra Landbrugsgarantifonden bør være på 7.220 mio. kr. i stedet for 7.253 mio. kr. Differensen skyldes, at enkelte ministerier har registreret de indtægter, som FødevarerErhverv har videreudbetalt til institutioner under ministerierne, som EU-indtægter, hvorved beløbene figurerer 2 steder. Problemstillingerne vedrørende opgørelse behandles som led i arbejdet med det konsoliderede EU-regnskab.

EU-udgifter

15. EU-udgifterne udgør, jf. tabel 1, i alt ca. 18,3 mia. kr. § 38. Skatter og afgifter tegner sig for ca. 17,8 mia. kr. eller 97 % af udgifterne.

16. De formålsbestemte udgifter på ca. 3 % af udgifterne i tabellen kan primært henføres til 2 udgiftsposter. Udgiften på 446,2 mio. kr. vedrører Danmarks bidrag til EU's udviklingsbi-stand via Den Europæiske Udviklingsfond, mens udgiften på 42,3 mio. kr. vedrører medan-varsafgiften for mælk, der opkræves ved salg af mejeriprodukter fra landbruget.

17. EU-udgifterne under § 38. Skatter og afgifter er i statsregnskabet for 2010 opdelt i 3 ele-menter. Det fremgår af tabellen, at beløbet på ca. 17,8 mia. kr. består af bidrag efter det fæl-les beregningsgrundlag for bruttonationalindkomsten (BNI-bidrag), bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for merværdiafgiften (momsbidrag) og endelig told og landbrugsafgif-ter. Told og landbrugsafgifterne omfatter de opkrævede afgifter med et fradrag på 25 % til dækning af administrationsomkostningerne.

Udvikling af et konsolideret EU-regnskab i Danmark

18. Rigsrevisionen har gennem de seneste år drøftet muligheden for at offentliggøre et kon-solideret regnskab for EU-midlerne i Danmark med Finansministeriet. Drøftelserne førte i første omgang til, at statsregnskabet for 2008 kom til at indeholde en oversigt over EU-mid-lerne (EU-indtægter og EU-udgifter). Rigsrevisionen har siden da været i dialog med Finans-ministeriet om yderligere udvikling af regnskabsaflæggelsen for EU-midlerne.

Målet for Rigsrevisionen har været, at Finansministeriet aflægger et konsolideret EU-regn-skab. Også andre EU-lande arbejder i den retning, og siden 2008 har bl.a. Storbritannien fremlagt et revideret, konsolideret regnskab for sine EU-indtægter.

19. Et konsolideret EU-regnskab vil være et fremskridt af 2 grunde. For det første fordi det samler de finansielle informationer vedrørende statens mellemværender med EU og dermed på nationalt niveau synliggør de finansielle aspekter vedrørende EU-midlerne. For det andet fordi det giver Rigsrevisionen mulighed for at revidere og erklære sig om et samlet EU-regn-skab, som Europa-Kommissionen og Revisionsretten derefter kan lade indgå i deres vurde-ring af forvaltningen og regnskabsaflæggelsen af EU-midlerne i Danmark.

20. Det konsoliderede EU-regnskab vil omfatte resultatopgørelse, balance og pengestrøms-opgørelse samt noter med uddybende oplysninger. Det konsoliderede EU-regnskab vil der-med belyse de forskellige finansielle aspekter af statens mellemværender med EU.

EU-regnskabet vil omfatte samtlige EU-midler i Danmark med visse undtagelser, idet en række EU-indtægter går uden om statsregnskabet. Fx når Europa-Kommissionen giver til-skud direkte til private virksomheder og organisationer, selvejende institutioner, kommuner mv., fungerer den danske stat ikke som mellemlid i de finansielle overførsler mellem EU og tilskudsmodtagerne. EU-tilskuddet indgår derfor ikke i statsregnskabet og vil derfor ikke fremgå af det konsoliderede EU-regnskab.

21. Finansministeriet skal gennemføre en række regel- og systemændringer, herunder præ-ciseringer i statens kontoplan, for at kunne opstille et konsolideret EU-regnskab baseret på klare og entydige regler. Disse ændringer skal fx i forhold til det konsoliderede EU-regnskab for landbrugsområdet være på plads i løbet af efteråret 2011, så NaturErhvervstyrelsen fra 1. januar 2012 kan kontere i henhold hertil, og et konsolideret EU-regnskab for landbrugs-området kan offentliggøres for 2012. Finansministeriet skal endvidere ændre den statslige regnskabsstruktur, der ikke er opbygget med henblik på, at der udarbejdes en særskilt ba-lance på EU-området. Ifølge tidsplanen vil et konsolideret EU-regnskab blive offentliggjort for 2013, og for 2012 vil Finansministeriet kunne offentliggøre et konsolideret EU-regnskab begrænset til landbrugsområdet.

V. Landbrugsordningerne under Fødevareministeriet

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forvaltningen af landbrugsordningerne generelt fungerer tilfredsstillende, men at arealkontrollen ikke fungerer helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har til erklæringen afgivet en supplerende oplysning vedrørende gennemførelsen af telekontrollen for 2010. Processen forløb ikke tilfredsstillende, idet der blev konstateret fejl i knap 50 % af telemålingerne, som blev udført i samarbejde med Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet under Aarhus Universitet. Fejlene opstod bl.a. som følge af, at digitaliseringsproceduren blev ændret undervejs i forløbet samtidig med udførelsen af telemålingerne. For FødevareErhverv og Plantedirektoratet betød den mangelfulde digitalisering en væsentlig forøgelse af arbejdsbyrden, idet der skulle rettes op på digitaliseringsfejlene i ca. 1.200 sager.

22. Fødevareministeriet tegner sig for ca. 7,6 mia. kr. af de samlede EU-indtægter på ca. 8,5 mia. kr.

23. Hovedparten af ministeriets EU-indtægter overføres til Danmark gennem 3 EU-fonde. På landbrugsområdet drejer det sig om Landbrugsgarantifonden og Landdistriktsfonden. På fiskeriområdet drejer det sig om Fiskerifonden. Indtægterne fra de 3 EU-fonde fremgår af tabel 2.

Tabel 2. EU-indtægterne fra landbrugsfondene og Fiskerifonden i 2010 (Mio. kr.)

Landbrugsgarantifonden	7.220,0
Landdistriktsfonden	261,1
Fiskerifonden	157,1
I alt	7.638,2

Kilde: Fødevareministeriet.

Af tabel 2 fremgår det, at den beløbsmæssigt væsentligste EU-fond er Landbrugsgarantifonden, hvor der i 2010 blev givet ca. 7,2 mia. kr. i EU-tilskud. Den væsentligste landbrugsordning under Landbrugsgarantifonden er enkeltbetalingsordningen, hvorfra der årligt udbetales støtte til ca. 48.000 landmænd. I 2010 udgjorde EU-tilskuddet fra enkeltbetalingsordningen 6.639,1 mio. kr., svarende til ca. 92 % af tilskuddet fra Landbrugsgarantifonden.

Af tabellen fremgår det videre, at EU-tilskuddene fra Landdistriktsfonden og Fiskerifonden var henholdsvis ca. 261 mio. kr. og ca. 157 mio. kr. i 2010.

24. For at vurdere, om forvaltningen af landbrugsordningerne fungerer tilfredsstillende, har Rigsrevisionen revideret enkeltbetalingsordningen og arealordningerne under Landdistriktsprogrammet, der omfatter hovedparten af landbrugsstøtten.

Revisionen har særligt vedrørt den kontrol Fødevarerhverv, Plantedirektoratet og Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet under Aarhus Universitet udfører for at vurdere, om de ansøgte arealer under enkeltbetalingsordningen og under Landdistriktsprogrammets arealordninger er støtteberettigede. Denne kontrol betegnes arealkontrollen og er et meget væsentligt element i forvaltningen af disse ordninger.

25. Ved revisionen har Rigsrevisionen undersøgt, om arealkontrollen for 2010 er forløbet tilfredsstillende, herunder om kvaliteten i den udførte arealkontrol og markblokregistret i 2010 var tilfredsstillende. Rigsrevisionen har desuden vurderet, hvorvidt ministeriets initiativer under "Projekt Bedre Kontrol" er blevet gennemført tilfredsstillende.

Vurderingen bygger på en gennemgang af:

- notater og rapporter fra Plantedirektoratet, Fødevarerhverv og Fødevarerhvervs interne revision vedrørende arealkontrollen for 2010
- sager vedrørende arealkontrollen og kvalitetskontrol af arealkontrollen for 2010
- talmateriale vedrørende arealkontrollen for 2010
- dokumenter vedrørende status for "Projekt Bedre Kontrol".

26. Undersøgelsen har vist følgende:

- Andelen af telekontroller, der i 2010 blev afsluttet med opfølgende fysiske besigtigelser, var 95 %. Fødevarerministeriet har oplyst, at de vægter risikoen for underkendelse højere end effektiviseringen af kontrollen, og derfor vil en målsætning om væsentligt færre opfølgende kontroller i forbindelse med telekontrollen ikke kunne realiseres. Rigsrevisionen finder denne prioritering berettiget set i lyset af de seneste års underkendelser fra Europa-Kommissionen.
- Det faktiske tidsforbrug til den fysiske kontrol blev væsentligt højere end forventet, hvilket hænger sammen med et ønske om at forbedre kvaliteten i arealkontrollen. Men en række omstændigheder har også påvirket tidsforbruget i opadgående retning. Fx har der været en generelt stigende kompleksitet i regelsættet og for 2010 tillige digitaliseringsfejlene i telekontrollen og et fald i produktiviteten vedrørende arealkontrollen i Plantedirektoratets distrikter.
- Gennemgangen af i alt 145 sager vedrørende Plantedirektoratets administrative kvalitetskontrol, kvalitetskontrol af telekontrollen og genkontrollen viser, at der ved den opfølgende kvalitetskontrol er konstateret fejl i 35 af de kontrollerede sager, svarende til 24 %. Rigsrevisionen finder denne fejlprocent for høj og forventer, at de initiativer, Fødevarerhverv og Plantedirektoratet har iværksat for at gøre kontrolinstruksen mere brugervenlig, fremadrettet vil sikre en lavere fejlprocent.

- Endelig har revisionen vist, at over 20 % af de landmænd, som blev taget ud til 5 %-kontrol i 2010, havde anmeldt for meget areal i et omfang, der gjorde, at ministeriet måtte pålægge sanktioner. Rigsrevisionen finder, at der er behov for at gøre regelsættet for arealordningerne mere forståeligt for den enkelte landmand.
- FødevareErhverv foretog i 2010 ikke en systematisk opfølgning på alle forslag til markblokændringer fra Plantedirektoratets kontrollører. Dette finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende, da den manglende opfølgning øger risikoen for fejl. Rigsrevisionen forventer, at den procedure, FødevareErhverv har iværksat, fremover vil sikre, at Plantedirektoratets forslag til markblokændringer bliver behandlet.
- Europa-Kommissionen lancerede i 2010 et nyt koncept for vurdering af kvaliteten af markblokke. Konceptet blev testet første gang i 2010, og Europa-Kommissionen har meddelt, at den vil ændre kravene, da stort set ingen medlemslande har været i stand til at leve op til kriterierne i konceptet. FødevareErhverv har imidlertid iværksat en række initiativer, der skal være med til at sikre, at markblokregistret fremover i højere grad kommer til at leve op til Europa-Kommissionens kvalitetskrav. Rigsrevisionen finder FødevareErhvervs initiativer tilfredsstillende.
- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ca. 50 % af initiativerne under "Projekt Bedre Kontrol" er gennemført pr. 1. januar 2011, og at den overordnede projektplan følges. Rigsrevisionen finder initiativerne nødvendige, for at de danske myndigheder kan mindske risikoen for underkendelser på arealordningerne.

A. Areakontrollen

Rammerne for arealkontrollen

27. Ansøgning om enkeltbetaling og støtte under Landdistriktsprogrammet indgives i en fælles ansøgning til FødevareErhverv ultimo april i ansøgningsåret. Kontrollen af, om betingelserne for at udbetale støtte er opfyldt, sker i form af en administrativ kontrol og en kontrol på stedet, når det er påkrævet.

28. FødevareErhverv foretager på grundlag af markblokregistret en krydskontrol af alle ansøgninger. Dvs. at arealoplysningerne angivet i ansøgningen sammenholdes med arealoplysningerne i markblokregistret. Krydskontrollen skal sikre, at der kun udbetales støtte for støtteberettigede arealer i en markblok, og at der ikke udbetales støtte til flere ansøgere for det samme areal.

29. Kontrollen på stedet skal omfatte mindst 5 % af ansøgerne (landmændene) i henhold til EU-forordningen. Kontrollen på stedet foretages enten ved telemåling af Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet eller ved fysiske kontroller – også kaldet forkontroller – som udføres af Plantedirektoratet. Ved telekontrollerne udvælges en række telezoner, som danner grundlag for de områder, der skal kontrolleres. På baggrund af satellitbilleder foretages en opmåling af landmændenes marker. I telekontrollen digitaliseres 2 elementer. Det drejer sig om markernes ydre omkreds, som udgør grundlaget for korrekt beregning og fradrag for eventuelt ikke-støtteberettigede arealer. Plantedirektoratets kontrollører foretager en opfølgende kontrol af de marker, hvor billedmaterialet alene ikke er tilstrækkeligt til at foretage en sikker kontrol. Det drejer sig primært om græsarealer, udyrkede arealer og arealer, der har fået støtte under Landdistriktsprogrammet.

30. Forkontrollerne omfatter fysisk kontrol af alle landmandens marker, hvor Plantedirektoratets kontrollører foretager en besigtigelse og en opmåling. Opmålingen sker ved brug af ortofotos (flyfotos). Hvis opmålingen på grundlag af flyfotos ikke er tilstrækkelig, anvendes GPS-udstyr. I begge situationer foretages en sammenholdelse mellem arealet angivet i ansøgningen og det opmålte areal.

31. Kontrollen på stedet af 5 % af ansøgerne skal være gennemført, før udbetalingen af enkeltbetaling og støtte under Landdistriktsprogrammet kan finde sted. Udbetalingsperioden er 1. december – 30. juni. Det betyder, at 5 %-kontrollerne skal være gennemført før den 1. december, så udbetalingen kan starte. For den enkelte ansøger, der er udtaget til kontrol, kan udbetalingen først finde sted, når sagen er behandlet, og det støtteberettigede areal er fastlagt.

32. Tilrettelæggelsen af arealkontrollen har i de seneste år været under stadig ændring, bl.a. som følge af kritik fra Europa-Kommissionen, Revisionsretten og Fødevarerhvervs interne revision. For at få råd og vejledning til forbedring af arealkontrollen entrerede Fødevarerministeriet i forsommeren 2009 med et privat konsulentfirma. I efteråret 2009 afleverede konsulentfirmaet en rapport. Her pegede de på områder i kontrolprocessen, hvor de vurderede, at risikoen for underkendelser var høj, og foreslog en række initiativer til at imødekomme fremtidige underkendelser.

33. Konsulentfirmaet anbefalede, at der blev indført et helt nyt kontrolkoncept, hvor der sker en styrkelse af telekontrollerne for derved at reducere omfanget af de dyre fysiske kontroller. Styrkelsen af telekontrollerne skulle omfatte indsatser til en bedre planlægning, styring og kvalitetssikring af telekontrollerne, bl.a. ved at definere faste kerneprocesser i relation til udvikling og planlægning af kontrollerne, opgradering af kontrollernes tekniske grundlag og indførelse af en fast procedure for kvalitetssikring af kontrollerne. Dette skulle give mulighed for, at flere kontroller kunne afsluttes direkte i telekontrollen og dermed reducere behovet for opfølgende fysiske kontroller.

Med hensyn til den fysiske kontrol anbefalede konsulentfirmaet, at der blev indført et fælles koncept for planlægning og styring, præcisering af kontrolmetodens faglige grundlag og initiativer til styrkelse af kontrollørernes faglige niveau, samt at der blev indført en fast procedure for kvalitetssikring af kontrollerne.

34. Med udgangspunkt i disse anbefalinger har Fødevarerhverv og Plantedirektoratet pr. 1. december 2009 igangsat "Projekt Bedre Kontrol", der systematisk implementerer rapportens anbefalinger. Projektet forventes afsluttet ultimo 2011.

Telekontrollen for 2010

35. Som tidligere nævnt skal minimum 5 % af ansøgerne kontrolleres. I 2010 blev 5,5 % af landmændene kontrolleret, svarende til 2.812 kontroller. Heraf var 2.457 telekontroller og 355 forkontroller, svarende til en fordeling på henholdsvis 87 % og 13 % mellem de 2 kontrolformer. Fødevarerhverv fulgte dermed konsulentundersøgelsens anbefalinger om at øge antallet af telekontroller til fordel for forkontroller, idet fordelingen mellem forkontroller og telekontroller tidligere var i forholdet 20/80 %. Strategien bliver fuldført i 2011 ved, at der kun bliver udført telekontroller.

36. Fødevarerhverv har oplyst, at processen omkring gennemførelsen af telekontrollen for 2010 ikke har været tilfredsstillende. Dette hænger sammen med, at der i forbindelse med telekontrollen i 2010 blev konstateret fejl i ca. 1.200 af de 2.457 telemålingssager, som blev udført i samarbejde med Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet.

37. Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet har oplyst, at fejlene bl.a. skyldtes, at digitaliseringsproceduren blev ændret undervejs i forløbet samtidig med udførelsen af telemålingerne. Dette var forårsaget af ændringer i EU-reglerne og arbejdet med at forberede hjemtagelsen af telekontrollen til Fødevarerhverv og Plantedirektoratet.

38. For både Fødevarerhverv og Plantedirektoratet betød den uheldige digitalisering en væsentlig forøgelse af arbejdsbyrden med telekontrollen i 2010. Fødevarerhverv måtte således genbehandle og rette op på digitaliseringsfejlene i de ca. 1.200 sager, så resultaterne af telemålingerne blev korrekte. For Plantedirektoratet medførte digitaliseringsfejlene, at kontrollørerne kom bagud med den opfølgende besigtigelse og afslutning af kontrolsagerne, som udføres på grundlag af telemålingerne. Endvidere nåede Fødevarerhverv ikke at rette alle fejlene i de større og mere komplicerede sager med landdistriktsstøtte, hvorfor Plantedirektoratet var nødt til at rette fejlene i disse sager.

39. På baggrund af Europa-Kommissionens kritik gennem flere år af telekontrollens kvalitet og for at strømline processerne besluttede Fødevareministeriet i 2009 at hjemtage telemålingsarbejdet fra Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet fra 2012. Hjemtagningen er delvist gennemført i 2011 og vil være fuldt gennemført i 2012. Fødevarerhverv og Plantedirektoratet har i 2011 hjulpet Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet med 1. fase af telekontrollen, der omfatter digitalisering af markblokke og marker. Fødevarerhverv og Plantedirektoratet har endvidere overtaget 2. fase af telekontrollen, der omfatter gennemgang af de digitaliserede markblokke og marker for fejl og mangler samt digitalisering af de ikke-støtteberettigede arealer.

Fra 2012 vil hele telekontrollen overgå til Fødevarerhverv og Plantedirektoratet, som til den tid sammen med Fiskeridirektoratet vil være slået sammen til NaturErhvervstyrelsen. De 2 styrelser forventer, at det vil betyde, at de fremover får bedre kontrol over kvaliteten af de digitaliserede marker og har mere fleksibilitet i forbindelse med afslutningen af kontrollen. Ændringen vil således betyde, at sagsbehandlerne i den nye styrelse løbende kan klarmelde telemålingssager, hvorefter kontrollørerne umiddelbart kan udføre besigtigelse af de marker, hvor betingelserne for at modtage støtte ikke entydigt kan kontrolleres på baggrund af de aktuelle billeder.

Ønsket om at undgå underkendelser kontra effektivisering af arealkontrollen

40. I konsulentundersøgelsen af arealkontrollen fra 2009 blev det forudsat, at det var muligt at reducere omkostningerne til telekontrollen ved at nedbringe en væsentlig andel af de opfølgende fysiske kontroller. I konsulentundersøgelsen blev det forudsat, at det – som følge af effektivisering og den teknologisk udvikling af telekontrollen – ville være muligt at reducere de fysiske opfølgninger på telekontrollen til 1.355 ud af 2.332 telekontroller. Det svarer til, at der skulle følges op med en fysisk besigtigelse i 58 % af de gennemførte telekontroller.

Tabel 3 viser den faktiske andel af kontroller, hvor der er foretaget opfølgende fysisk besigtigelse. Af tabellen fremgår det, at der blev gennemført opfølgende fysisk kontrol for hele 95 % af telekontrollerne i 2010. Således var det kun muligt at afslutte 5 % af telekontrollerne uden opfølgende fysisk besigtigelse. Til sammenligning blev der foretaget opfølgende kontroller ved ca. 92 % af telekontrollerne i 2009 og ca. 90 % i 2008.

Tabel 3. Andel af telekontroller med fysisk opfølgning

2010	2009	2008
95 %	92 %	90 %

41. Fødevarerhverv har forklaret, at den høje andel af opfølgende fysiske kontroller skyldes flere faktorer. For det første har den nødvendige forskning og udvikling af telekontrollen endnu ikke nået en fase, hvor det – under hensyntagen til risiko for underkendelser – er forsvarligt at afslutte sagerne uden en opfølgende fysisk besigtigelse.

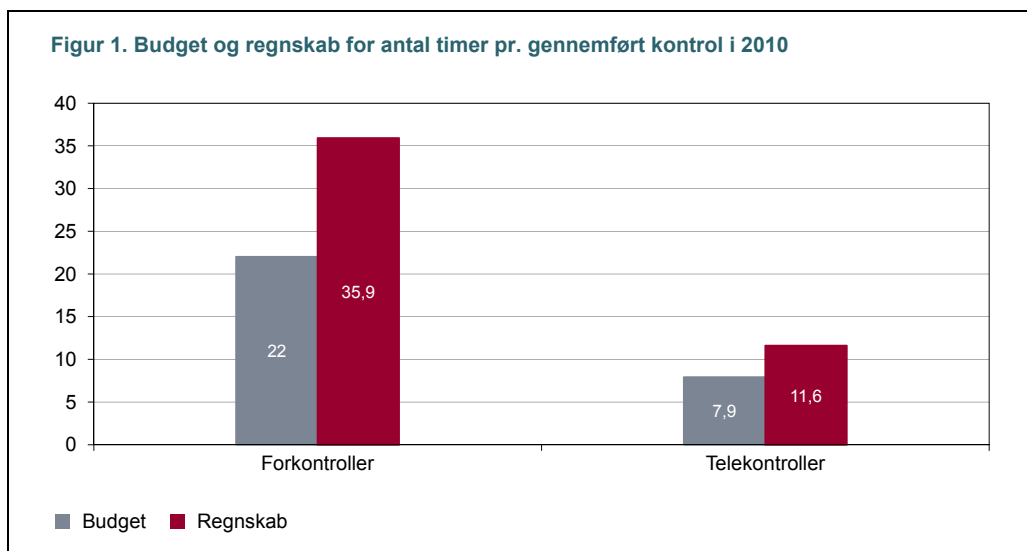
For det andet stiger andelen af kontrolsager, hvor landmændene også får tilsagn om støtte under Landdistriktsprogrammet. I forbindelse med en kontrol af Landdistriktsprogrammets tilsagnsbetingelser, skal kontrolløren altid gennemføre et kontrolbesøg hos landmanden.

For det tredje har Fødevarerhverv vægtet risikoanalysen højere, hvilket har medført, at ansøgere med marker med permanent græs oftere tages ud til kontrol. I disse tilfælde kræves der som regel opfølgende fysisk besigtigelse, og i konsulentundersøgelsen blev der ikke taget højde for dette forhold. Det øgede fokus på permanent græs i kontrolindsatsen begrundes med et ønske om at reducere risikoen for yderligere underkendelser fra Europa-Kommissionen på dette område, jf. underkendelsen vedrørende hektarstøtte i perioden 2002-2004 på 750 mio. kr.

42. Fødevarerministeriet har oplyst, at ministeriet til enhver tid vil vægte risikoen for underkendelse højere end effektiviseringen af kontrollen. Derfor kan en målsætning om, at størstedelen af kontrollerne afsluttes uden opfølgende kontrol, ikke realiseres. På længere sigt forventer Fødevarerministeriet dog, at det bliver muligt at effektivisere kontrollen yderligere, når den relevante forskning mv. på området er gennemført.

Tidsforbruget til den fysiske kontrol

43. Revisionen har vist, at der i 2010 er brugt væsentligt mere tid pr. kontrol end forudsat. I figur 1 sammenholdes budgettet med det faktiske antal timer, der i gennemsnit blev brugt på den fysiske kontrol, for Plantedirektoratets distriktskontorer.



Af figur 1 fremgår det, at tidsforbruget pr. kontrol lå over det budgetterede for både forkontroller og telekontroller. Særligt forkontrollerne har været væsentligt mere tidskrævende end forventet, idet der var budgetteret med et tidsforbrug på 22 timer pr. kontrol, mens der faktisk blev anvendt 35,9 timer pr. kontrol. For telekontrollerne var der budgetteret med 7,9 timer pr. kontrol, mens det faktiske tidsforbrug pr. kontrol blev på 11,6 timer.

44. Plantedirektoratet har forklaret, at der var flere årsager til merforbruget. En større andel af de udtagne kontrolsager var mere komplicerede sager med både landdistriktsstøtte og enkeltbetalingsstøtte. I disse sager var kontrollørerne nødt til at foretage en tidskrævende opdeling af marker, fordi betingelserne for at modtage støtte er forskellige under de enkelte ordninger. Den mangelfulde digitalisering af telemålingssagerne betød en ekstraordinær stor arbejdsbyrde for Plantedirektoratets kontrollører, fordi de deltog i telemålingsdigitaliseringen hos Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet og efterfølgende måtte rette op på en del af fejlene i de ca. 1.200 sager. Desuden har de mange nye kvalitetskrav under "Projekt Bedre Kontrol" medført, at tidsforbruget til arealkontrollen er blevet forøget. Det drejer sig bl.a. om dobbeltbemanding i en række sager, krav om øget fotodokumentation i forbindelse med kon-

trollen og bedre dokumentation for den udførte kontrol. Endelig har Plantedirektoratet implementeret et nyt planlægningssystem og ændret distriktsstrukturen. Disse ændringer slog dog ikke igennem i 2010. Planlægningssystemet blev delvist taget i brug i 2010, men effekten af dette blev modsvaret af et generelt fald i produktiviteten vedrørende arealkontrol i de lokale afdelinger, bl.a. som følge af uro ved udsigt til ændret kørselsaftale og flytning af afdelinger i forbindelse med den ændrede distriktsstruktur.

45. Fødevareministeriet har oplyst, at der er iværksat en række tiltag, som skal sikre en øget effektivisering af kontrollen fremover, herunder at tidsforbruget til den fysiske kontrol mindskes. Fx er den meget tidskrævende forkontrol, hvor alle marker i bedriften opmåles, udgået fra 2011, og alle kontrollerne gennemføres fremover som telekontroller. Der vil blive anvendt 2 billedsæt til godkendelse af græsmarker, så flere telekontroller kan afsluttes hurtigere uden opfølgende fysisk besigtigelse. Ministeriet vurderer endvidere, at den igangværende fusion mellem FødevareErhverv og Plantedirektoratet ligeledes vil danne grundlag for yderligere effektivisering på kontrolområdet, idet mange af udfordringerne med koordination af kontrollen forventes løst.

FødevareErhverv påpeger dog, at de løbende ændringer i regelsættet og stramning af procedurene, bl.a. som følge af de initiativer, der er iværksat under "Projekt Bedre Kontrol", ofte resulterer i, at de løbende effektiviseringsgevinster bliver modgået af de tiltag, der har til formål at højne kvaliteten af kontrolarbejdet.

46. Ud over 5 %-kontrollen foretager FødevareErhverv som tidligere nævnt en administrativ kontrol af alle ansøgningerne ved krydskontrol af ansøgningens oplysninger med registreringerne i markblokregistret. I forbindelse med krydskontrollen i 2010 blev der fundet 18.360 fejl, hvor der var sket en overdeklaration i en markblok. FødevareErhverv har via en målrettet administrativ indsats søgt at mindske antallet af fejl, hvor der skulle sendes breve til landmændene. FødevareErhverv har bl.a. anvendt Europa-Kommissionens dispensationsregel, der giver mulighed for administrativt at udvide en markblok med op til 0,2 ha støtteberettiget areal. Derved har FødevareErhverv reduceret antallet af udsendte breve på grund af overdeklarerede markblokke til 7.547 i 2010. Desuden har FødevareErhverv indkøbt bedre billedmateriale i forbindelse med "Projekt Bedre Kontrol", hvilket har medført, at der kun har været ganske få sager, som ikke har kunnet afgøres ved den administrative sagsbehandling. For 2010 blev der således kun sendt 12 sager til opfølgende fysisk kontrol i Plantedirektoratet som følge af krydskontrollen.

Sanktioner til landmænd

47. Rigsrevisionen har også undersøgt omfanget af sanktioner i forbindelse med 5 %-kontrollen.

48. I henhold til EU-forordningen skal myndighederne tildele sanktioner, hvis der registreres væsentlige afvigelser mellem det areal, som landmanden har anmeldt, og det areal, som kontrolløren har opmålt.

Sanktionerne gives efter en graderet skala:

- Ved en arealafvigelse over 3 % til og med 20 % (eller over 2 ha) mellem det anmeldte og det opmålte areal inden for en afgrødegruppe nedsættes støtten med det dobbelte af arealafvigelsen. Det betyder, at landmanden får udbetalt støtte for det beregnede areal.
- Hvis forskellen udgør over 20 % af det opmålte areal (fastslåede areal), ydes der ingen støtte for den pågældende afgrødegruppe. Det betyder, at landmanden ikke vil få udbetalt støtte i det pågældende år.
- Ved arealafvigelser over 50 % giver FødevareErhverv afslag på ansøgningen, hvorved hele støtten for det pågældende år vil bortfalde. Desuden vil ansøgeren få udbetalt mindre støtte i de efterfølgende 3 år.

49. Boks 1 viser et eksempel på beregning af sanktion, og hvilket nedslag i støtten det har medført.

BOKS 1. BEREGNING AF SANKTION OG UDBETALT STØTTE

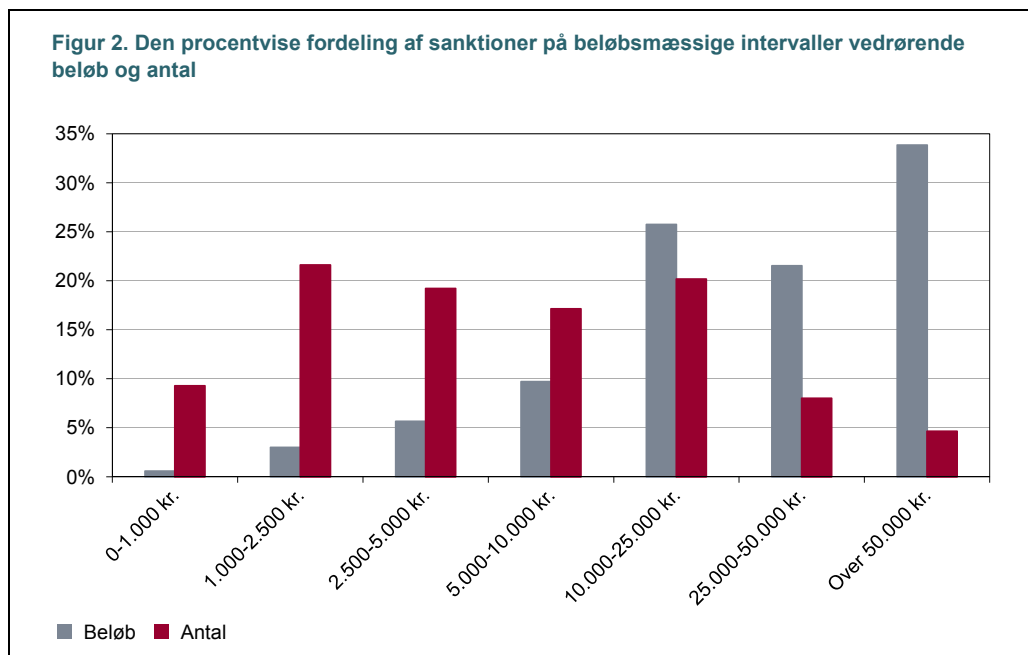
En sanktion medfører, at landmanden får udbetalt mindre i støtte end forventet.

En landmand har angivet 100 ha i sin ansøgning. En kontrolopmåling viser, at landmanden kun er berettiget til støtte for 95 ha. Arealafvigelsen er dermed på 5 ha, som udgør 5,3 % af det opmålte areal. Arealet vil derfor blive nedsat med det dobbelte af arealafvigelsen, svarende til 10 ha. Med en sats på 2.225 kr./ha for denne afgrødeggruppe vil sanktionen blive beregnet til 22.250 kr.

Arealet, der herefter danner grundlag for udbetaling af støtte, vil være 85 ha (95 ha ÷ 10 ha), og landmanden får derfor i alt udbetalt støtte svarende til det opmålte areal minus sanktionen = 189.125 kr. (95 ha * 2.225 kr. ÷ 10 ha * 2.225 kr. = 211.375 kr. ÷ 22.250 kr.).

50. Rigsrevisionens gennemgang viser, at der i 2010 blev givet sanktion til 625 af de 2.812 landmænd, der blev kontrolleret, svarende til 22,2 %. De 625 landmænd har samlet fået sanktioner for ca. 7,7 mio. kr.

51. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, hvordan sanktionerne fordeler sig på beløbsmæssige intervaller, jf. figur 2.



Af figur 2 fremgår det, at de fleste sanktioner ligger i intervallerne mellem 1.000 kr. og 25.000 kr. Desuden fremgår det, at der er ganske få landmænd, der får sanktioner over 50.000 kr., men disse har til gengæld fået meget store sanktioner, idet ca. 2,6 mio. kr. af de 7,7 mio. kr., svarende til 34 %, gives til de 5 % af landmændene, der har fået en sanktion over 50.000 kr. Det vedrører ofte sager, hvor der er sket store arealoverskridelser, som har medført bortfald af støtte, jf. reglerne for beregning af sanktioner i pkt. 48.

52. Rigsrevisionen finder, at der er behov for at gøre regelsættet for arealordningerne mere forståeligt for den enkelte landmand.

B. Kvalitetskontrol af arealkontrollen for 2010

Administrativ kvalitetskontrol af den fysiske kontrol

53. Plantedirektoratet oprettede i marts 2010 en kvalitetsenhed med henblik på at styrke kvalitetssikringen af de udførte kontroller. En af arbejdsopgaverne i den nye kvalitetsenhed er, at enheden skal gennemgå 3 % af de foretagne kontroller på stedet.

54. For 2010 blev der tilfældigt udtaget 89 sager til kvalitetskontrol. Resultatet af kvalitetskontrollen viste fejl og mangler i 21 ud af 89 gennemgåede sager, svarende til 24 %. De konstaterede fejl hos kontrollørerne vedrørte et bredt spektrum af områder, bl.a. fejl/mangler i kontrolrapporten, fejl i medregnet areal i forhold til ortofoto og ansøgers indtegning samt fejl og mangler i den dokumentation, der var gemt på sagen.

Plantedirektoratets kvalitetskontrol af telekontroller

55. Plantedirektoratet foretager årligt en kvalitetssikring af 40 sager, der er blevet godkendt ved telekontroller. Kontrollen foretages som en almindelig fysisk kontrol med opmåling og besigtigelse af samtlige arealer. I 5 ud af 40 kontrolsager, svarende til 13 %, blev sagerne ændret fra en godkendt sag til en ikke-godkendt sag på grund af overdeklaration, som ikke blev konstateret ved telekontrollen. I de 5 sager lå overdeklaration mellem 0,14 ha og 0,91 ha, og i procent svingede den mellem 0,96 % og 3,58 %.

Plantedirektoratet har i rapporten for kvalitetskontrollen af telemålingen for 2010 vurderet, at kvaliteten af telekontrollen – set over en årrække – er blevet væsentligt forbedret. I perioden 2006-2008 resulterede den efterfølgende kvalitetskontrol i, at 37-50 % af de godkendte telekontrolsager blev ændret til ikke-godkendt ved kontrolopmålingen. I 2009 var omgørelsesprocenten helt nede på 3 %.

Fødevarerhverv vurderer dog, at stigningen i omgørelsesprocenten fra 2009 til 2010 ikke kan tages som udtryk for, at kvaliteten af telekontrollen er blevet ringere. Fødevarerhverv og Plantedirektoratet har i 2010 udført ekstra arbejde for at rette op på digitaliseringsfejlene, hvilket efter deres vurdering har resulteret i en forbedring af telemålingens kvalitet i 2010 i forhold til 2009.

Genkontrol hos 16 landmænd

56. Plantedirektoratet gennemførte i 2010 i samarbejde med Fødevarerhvervs interne revision en genkontrol hos 16 ansøgere. Genkontrollen blev gennemført ved opmåling med GPS eller ortofoto af samtlige marker. Genkontrollerne vedrørte både arealer, hvortil der var søgt støtte under enkeltbetalingsordningen, og arealordningerne under Landdistriktsprogrammet. I 9 af de 16 genkontroller blev der konstateret arealafvigelser i forhold til den oprindelige kontrol. For 6 af ansøgerne var arealafvigelserne endvidere så store, at det fik finansiel betydning. Det skal dog bemærkes, at ændringerne i de 9 sager arealmæssigt kun udgjorde 0,5 % af det samlede ansøgte areal i de 16 sager.

57. De fundne fejl og mangler drejede sig især om arealer, som burde have været afvist ved den ordinære kontrol som følge af reglen om mindre end 50 % støtteberettiget græs, eller arealer, som indeholdt træer og buske eller var beliggende uden for det gældende tilsagnsområde. Boks 2 anskueliggør det komplekse regelsæt for opmåling af permanente græsarealer.

BOKS 2. KONTROL AF GRÆSAREALER

En væsentlig del af de konstaterede arealafvigelse bliver fundet i relation til permanente græsarealer. De 2 væsentligste årsager hertil er, at kontrollørerne tager fejl i bedømmelsen af plantedække og korrekt afgrænsning af græsmarkerne. Vurderingen af, om et areal skal trækkes fra som følge af plantedække, er særligt vanskeligt i forhold til græsmarker. Det skyldes, at ikke alle græsarter er støtteberettigede, og græsarter, som ikke er støtteberettigede, skal være mindre end 50 % af arealet. Desuden skal det afgøres, om højden af visse græsarter er under eller over 40 cm, ligesom der skelnes mellem tør- og vådbund. Alle disse forhold kræver grundig besigtigelse.

58. Rigsrevisionen finder, at der er behov for at gøre den kontrolinstruks, som Plantedirektoratet anvender, mere brugervenlig. Det bør overvejes, om instruksens kan suppleres med et mere overskueligt hjælpemateriale, som nemt kan anvendes af kontrolløren under den fysiske kontrol.

Fødevarerhverv og Plantedirektoratet har hertil oplyst, at de i 2011 har udført et omfattende arbejde med at gøre arealinstruksen mere brugervenlig, så den lettere kan anvendes som opslagsværk for kontrollørerne. Det gælder også kontrollen af græsmarker og udyrkede marker, der er meget kompleks, da der anvendes en række forskellige kriterier (godkendte plantearter, regler om træer og klynger, krav om god landbrugs- og miljømæssig stand mv.). Arbejdet med at beskrive denne komplekse kontrol så brugervenligt som muligt vil fortsætte i 2012, og muligheden for at sætte kriterierne ind i et hjælpeskema vil blive overvejet. Rigsrevisionen finder de iværksatte initiativer tilfredsstillende.

C. Markbloksystemet og kvalitetskontrollen af markbloksystemet

59. 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 blokkens arealer er opmålt og registreret i Fødevarerhvervs markblokregister.

60. Fødevarerhverv bruger markblokregistret til at kontrollere ansøgningerne. Fødevarerhverv kontrollerer bl.a., om det samlede ansøgte areal i en markblok overstiger markblokkens registrerede areal.

61. Markblokregistret bliver løbende opdateret af Fødevarerhverv. Fødevarerhverv har således gjort et stort arbejde i 2010 med at udelukke ikke-støtteberettigede arealer og foretage en korrekt afgrænsning af markblokke. I 2010 opdaterede Fødevarerhverv ca. 116.000 af de i alt ca. 310.000 registrerede markblokke.

62. Opdateringen sker bl.a. på baggrund af indberetninger fra landmændene og Plantedirektoratets kontrollører og ved Fødevarerhvervs efterfølgende sagsbehandling af ansøgningerne. Desuden opdateres en række markblokke på Fødevarerhvervs eget initiativ. Målsætningen er, at markblokkene skal opdateres hvert 3. år fra 2012.

63. Til brug for opdateringen af markblokke har Fødevarerhverv udviklet Internet Markkort (IMK), der er et internetbaseret system, hvor landmændene kan indtegne ændringer i deres markblokke. Plantedirektoratets kontrollører bruger også systemet ved indberetning af kontrolresultaterne.

FødevareErhvervs interne revisions gennemgang af markbloksystemet

64. FødevareErhvervs interne revision foretog i 2010 en gennemgang af en udvalgt stikprøve af anmodninger fra bl.a. landmænd og Plantedirektoratets kontrollører om rettelser af markblokke i IMK. Den interne revision konstaterede, at der var en del tilfælde, hvor forslag til markblokændringer fra Plantedirektoratets kontrollører ikke var imødekommet, enten fordi de blev overset eller ikke blev vurderet relevante af sagsbehandleren i FødevareErhverv. Den interne revision bemærkede endvidere, at der ikke var en fast procedure, der sikrede, at Plantedirektoratet fik en tilbagemelding på alle de forslag, som kontrolløren indtegnede og overførte til IMK. Den interne revision vurderede, at de oversete henvendelser fra Plantedirektoratet kunne medføre væsentlige fejl, hvis markblokke blev registreret med en forkert størrelse.

Dette finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende, da den manglende opfølgning øger risikoen for fejl.

65. FødevareErhverv har oplyst, at der er indført en procedure, som sikrer, at alle ændringer fra Plantedirektoratet bliver gennemført, og hvis de ikke gennemføres, bliver årsagen hertil anført i systemet. Processen er fuldt implementeret i 2011. Herudover har FødevareErhverv og Plantedirektoratet gennemført flere erfaringsudvekslinger end tidligere for at sikre samme forståelse af retningslinjerne. Rigsrevisionen forventer, at den procedure, FødevareErhverv har iværksat, fremover vil sikre, at alle Plantedirektoratets forslag til markblokændringer bliver behandlet systematisk.

Kommissionens kvalitetssystem

66. Europa-Kommissionen har indført et helt nyt koncept til vurdering af kvaliteten af markblokkene. Konceptet skal give medlemslandene mulighed for at vurdere kvaliteten af markblokkene og efterfølgende om nødvendigt iværksætte relevante tiltag. Konceptet bygger på 7 kvalitetskriterier.

67. Hovedparten af EU's medlemslande har imidlertid ikke kunnet leve op til samtlige 7 kvalitetskriterier, og Europa-Kommissionen har oplyst, at 2010 var et prøveår for markbloktesten.

68. FødevareErhverv har testet 800 markblokke udvalgt af Europa-Kommissionen for, om markblokkene lever op til disse kriterier. Kvalitetstesten viste, at det danske markbloksystem opfyldte 3 af de 7 kriterier. FødevareErhverv konkluderede derfor i afrapporteringen til Europa-Kommissionen, at det danske markbloksystem stadig ikke har en tilstrækkelig kvalitet, og at der er behov for forbedringer af markbloksystemet. I rapporteringen blev det dog også nævnt, at det dårlige resultat skal ses i sammenhæng med, at et stort antal af markblokkene i testen endnu ikke var blevet behandlet som led i FødevareErhvervs opdateringsproces.

69. I den danske test var bl.a. 271 ud af 800 markblokke registreret med et forkert areal i markblokregistret. Der var desuden 34 sager, hvor landmændene ikke havde indrapporteret ændringer i landskabet, som de burde. Endelig havde 128 landmænd ansøgt om et større areal i markblokkene, end der var støtteberettigede arealer i markblokken.

70. FødevareErhverv har iværksat en række initiativer, der skal sikre, at kvaliteten af markbloksystemet fremover kommer til at leve op til Europa-Kommissionens kvalitetskrav. Markblokke, der er blevet opdateret, testes nu for, om de opfylder Europa-Kommissionens kvalitetskrav. Personalet uddannes til at kunne varetage opdateringsprocessen i markbloksystemet, og landmændene vejledes om vigtigheden af at indberette ændringer i markblokkene. Der er således allerede sket en væsentlig stigning i antallet af indberetninger om ændringer fra landmændenes side. Endelig er alle ikke-korrekte markblokke i testen for 2010 blevet opdateret, og FødevareErhverv har købt nye, bedre ortofotos. For 2011 vil testen blive gennemført efter Europa-Kommissionens nye specifikationer til kvalitetskravene.

D. Opfølgning på initiativer under "Projekt Bedre Kontrol"

71. Fødevarerhverv og Plantedirektoratet har i fællesskab igangsat "Projekt Bedre Kontrol" i december 2009, der har til formål at styrke arealkontrollen og mindske risikoen for nye underkendelser fra Europa-Kommissionen. Projektet omfatter 102 initiativer under 7 aktivitetsområder (spor) for henholdsvis styrkelse af it-struktur, forbedring af markblokdata og telemåling, juridisk kvalitetssikring, effektivisering af proces for sagsbehandling af kontrolsager, styrkelse af kontrollens faglighed og kvalitet, centralisering af risikoudtagning og styring samt styring af krydsoverensstemmelsesområdet.

Fødevarerhverv har oplyst, at "Projekt Bedre Kontrol" forløber planmæssigt. Pr. 1. januar 2011 er ca. 50 % af projektets opgaveportefølje gennemført, og den overordnede projektplan følges. Der fokuseres fortsat på løsninger af de områder, hvor underkendelses-risikoen vurderes at være størst, og hvor Europa-Kommissionen har rejst de væsentligste kritikpunkter.

72. I de foregående afsnit er en række af de tiltag, der blev gennemført under "Projekt Bedre Kontrol" allerede blevet omtalt. Det drejer sig bl.a. om effektivisering af risikoanalyserne, opdatering og vedligeholdelse af markblokke, fotounderstøttelse af kontrol, hjemtagning af telekontrollen, kontrolorganisering samt kvalitetssikring af den fysiske kontrol og telekontrollen. Nedenfor er der mere udførligt redegjort for 2 af områderne, henholdsvis markblokdata og telemåling, samt styrkelse af kontrollens faglighed og kvalitet. Det er også de områder, som Europa-Kommissionen tidligere har haft fokus på i forbindelse med deres besøg i 2006, 2008 og 2009. Initiativer under "Projekt Bedre Kontrol" har endvidere været medvirkende til, at Europa-Kommissionen ikke har fundet anledning til at foretage revision i 2010 og 2011.

73. Indsatsen til forbedring af markblokdata og telemåling omfatter en række initiativer. Der er fx udarbejdet en egentlig kvalitetspolitik for markbloksystemet, som ligger i forlængelse af Europa-Kommissionens krav. Europa-Kommissionens 7 kvalitetskriterier vedrørende markbloksystemet indgår således som et væsentligt punkt i kvalitetspolitikken. Fødevarerhverv har endvidere iværksat et stort arbejde med at ajourføre markbloksystemet. I 2010 er der foretaget 116.060 opdateringer af markblokke, og i 1. halvår 2011 er der foretaget 30.789 opdateringer. Det er Fødevarerhvervs vurdering, at målet om opdatering af alle de 310.000 markblokke inden udgangen af 2011 bliver nået. Der er endvidere sket en øget fotounderstøttelse af kontrollen, så der nu årligt bliver indkøbt landsdækkende ortofotos. Tidligere skete det kun hvert 2. år. Dette skal sikre, at kontrollerne bygger på de nyeste fotos. Endelig er der indgået aftale om hjemtagning af telekontrollen fra 2012, og implementeringen er allerede sat i gang med overdragelse af visse opgaver til Fødevarerhverv og Plantedirektoratet.

74. Til styrkelse af de fysiske kontrollers faglighed og kvalitet er der iværksat følgende initiativer: I marts 2010 blev der etableret en central kontrolenhed i Plantedirektoratet, der har det samlede ansvar for planlægning og faglig gennemførelse af kontrollen. Der er endvidere udviklet en række redskaber til at forbedre planlægningen af kontrollen. Det drejer sig bl.a. om et nyt system til gennemførelse af fælles planlægning på tværs af distrikterne og planlægningsværktøjer til løbende opfølgning på kontrollerne. Der er endvidere indført faglige kompetenceforløb for kontrollørerne, ligesom der er fastsat retningslinjer for supervision for alle kontrollører. Desuden er der indført faste procedurer for udarbejdelse og opdatering af kontrolinstrukser, og der er etableret en telefonlinje, hvor kontrollørerne kan hente hjælp hos Plantedirektoratets kontrolenhed i kritiske og vanskelige situationer. Der har været dobbeltbemanding i sommeren 2010 for at styrke ensartetheden i opgavevaretagelsen blandt kontrollørerne. Endelig er der pr. 1. marts 2010 oprettet en særskilt kvalitetssenhed, der skal sikre en fast procedure for kvalitetssikringen og foretage en stikprøvebaseret efterprøvning af de fysiske kontroller, jf. pkt. 53.

75. Ministeriet har oplyst, at der i 2011 er søsat endnu et delprojekt under "Projekt Bedre Kontrol". Delprojektet vedrører indikatorer for måling af projektets samlede effekt. Rigsrevisionen finder ministeriets initiativ tilfredsstillende.

VI. Underkendelser

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevareministeriets initiativer til nedbringelse af det beløbsmæssige omfang af underkendelser er tilfredsstillende. Ministeriet har således været i dialog med Europa-Kommissionen i alle væsentlige sager, ligesom ministeriet har iværksat en række initiativer under "Projekt Bedre Kontrol" til forebyggelse af underkendelser i fremtiden.

Rigsrevisionen har til erklæringen afgivet en supplerende oplysning om, at de konstaterede svagheder på landbrugsområdet har givet anledning til underkendelser for ca. 1 mia. kr. i perioden 2002-2011. Heraf vedrører 750 mio. kr. en underkendelse fra 2009, som ministeriet har indbragt for EU-domstolen.

76. Rigsrevisionen har undersøgt, om Fødevareministeriets håndtering af nyligt afsluttede og aktuelt verserende sager om underkendelser mod Danmark på landbrugsområdet er tilfredsstillende.

Undersøgelsen bygger på:

- fordelingen af underkendelser mellem EU's medlemslande, herunder Danmark
- aktuelle sager om underkendelse mod Danmark på landbrugsområdet (16 sager)
- de danske myndigheders forhandling med Europa-Kommissionen om nedbringelse af det beløbsmæssige omfang af underkendelsen vedrørende markblokregistret og arealkontrollen i perioden 2005-2006 (enkeltbetalingsordningen mv. og arealstøtte under Landdistriktsprogrammet)
- Fødevareministeriets initiativer til forebyggelse af fremtidige underkendelser gennem delprojektet "Juridisk Kvalitetssikring" under "Projekt Bedre Kontrol".

77. Undersøgelsen har vist følgende:

- Danmark har i perioden 2002-2011 fået underkendt ca. 1 mia. kr. eller 1,3 % ud af en samlet landbrugsstøtte på ca. 83,1 mia. kr., hvilket er lidt under gennemsnittet i EU på 1,4 %. Europa-Kommissionen besluttede i 2009 at underkende udbetalt hektarstøtte på 750 mio. kr. for perioden 2002-2004. Fødevareministeriet har påklaget sagen til EU-domstolen, da ministeriet ikke er enig i forudsætningerne for Europa-Kommissionens afgørelse. 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. Sagen forventes afgjort i 2012.

- Rigsrevisionen konstaterer, at proceduren med underkendelser er et redskab for Europa-Kommissionen til at sikre, at EU-midler anvendes i overensstemmelse med reglerne, og at landene har incitament til kontinuerligt at korrigere fejl og forbedre forvaltningen fremadrettet. Proceduren er således en fast bestanddel af regnskabsgodkendelsen.
- Fødevarerministeriet har i alle væsentlige sager om underkendelse søgt at gå i dialog med Europa-Kommissionen, fx ved at fremlægge nye kontrolldata.
- Fødevarerministeriet fik fx reduceret underkendelsen vedrørende markblokregistret og arealkontrollen for perioden 2005-2006 fra 296 mio. kr. til 151,3 mio. kr., fordi ministeriet bl.a. ved hjælp af nye statistiske analyser kunne dokumentere, at risikoen for EU's fonde på området var langt mindre, end Europa-Kommissionens oprindelige beregning viste.
- Fødevarerministeriet har på baggrund af denne sag formuleret en egentlig strategi for håndtering af underkendelser, som både omfatter initiativer til nedbringelse af det beløbsmæssige omfang i sagerne og initiativer til forebyggelse af fremtidige underkendelser.
- Rigsrevisionen konstaterer, at EU-regelsættet er kompliceret, og at der i en række tilfælde har været uenighed om fortolkningen af reglerne mellem Europa-Kommissionen og de danske myndigheder.
- Fødevarerministeriet har i 2010 taget en række initiativer under "Projekt Bedre Kontrol", der skal sikre, at den danske udmøntning af reglerne er i overensstemmelse med EU-regelsættet, og at reglerne bliver lettere at anvende for sagsbehandlere og landmænd. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og anbefaler, at Fødevarerministeriet fortsat arbejder for regelforenkling inden for rammerne af EU-forordningerne.

A. Underkendelser på landbrugsområdet i EU frem til 2011

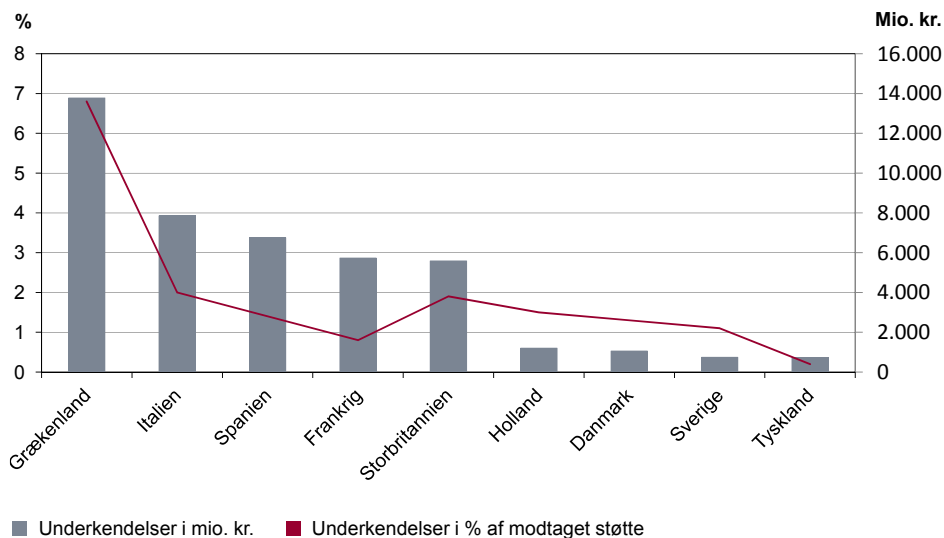
78. Underkendelser kan omfatte op til 2 finansårs udbetalinger med tilbagevirkende kraft fra tidspunktet for revisionen. Behandlingen af sagerne tager erfaringsmæssigt flere år, fra Europa-Kommissionen rejser sagen, til den er endeligt afgjort. De sager, som indgår i denne opgørelse, omfatter derfor flere finansår før 2010. Principperne for Europa-Kommissionens beregning af underkendelser fremgår af boks 3.

BOKS 3. EUROPA-KOMMISSIONENS BEREGNING AF UNDERKENDELSE

Kommissionen fastsætter størrelsen af finansielle korrektioner eller underkendelser ud fra 3 forhold: Ud fra *karaktren* og *alvoren* i de konstaterede overtrædelser samt den *beløbsmæssige skade*, som overtrædelserne har forårsaget på EU's budget. Når det er muligt, beregnes en underkendelse på grundlag af det faktiske tab eller en beregning af tabets samlede konsekvens for EU. Hvis det ikke er muligt at opgøre et konkret tab, beregnes underkendelsen som en fast korrektion, en såkaldt flat rate, af det samlede udbetalte beløb for ordningen. Afhængigt af overtrædelsens karakter og alvor kan en fast korrektion udgøre fra 2 % til 5 %, 10 % eller endda 25 % af den modtagne støtte for den pågældende ordning. Europa-Kommissionen skelner i disse tilfælde mellem, hvorvidt en overtrædelse eller brist vedrører *hovedkontroller* eller *støttekontroller*. Hovedkontroller omfatter fysiske og administrative kontroller, som skal udføres for at kunne fastslå, om støttemodtagerne reelt lever op til betingelserne for at modtage støtte. Støttekontroller vedrører administrationen af udbetalinger af støtten og omfatter fx, at tidsfrister overholdes, og at risikoanalyser udføres efter EU's regelsæt. Hvis et medlemsland ikke har udmøntet tilstrækkelige støttekontroller, gives fx en underkendelse på 2 %. Derimod er 5 % berettiget, hvis medlemslandet har implementeret alle hovedkontroller, men ikke udført disse i tilstrækkeligt omfang. Underkendelser på 10 % eller 25 % kan komme på tale, hvis der er grove svigt eller mangler i tilrettelæggelsen og udførelsen af hovedkontrollerne.

79. Europa-Kommissionen offentliggør ikke samlede statistikker over underkendelsernes fordeling på EU's medlemslande. Fødevareministeriet har opgjort fordelingen af underkendelser på medlemslande i perioden 2002-2011 på grundlag af Europa-Kommissionens beslutningsdokumenter nr. 10-36. Opgørelsen er baseret på en lang række af underkendelser gennem 10 år, som er opgjort i forskellige valutaer. Opgørelsen af procentdelen af underkendelser i forhold til modtaget støtte omfatter udbetalinger fra Landbrugsgarantifonden til og med maj 2011 samt forskud og interimsbetalinger fra Landdistriktsfonden frem til 30. juni 2011. Figur 3 viser udvalgte landes underkendelser i mio. kr. og i % af den modtagne støtte i perioden.

Figur 3. Underkendelser mod udvalgte lande i mio. kr. og i % af den modtagne støtte i perioden 2002 – september 2011



Det fremgår af figur 3, at Grækenland er det medlem af EU, som samlet set har fået flest underkendelser, både beløbsmæssigt og opgjort som procentandel af den modtagne støtte (6,8 %). Grækenland har således modtaget underkendelser for i alt 13,8 mia. kr. Herefter følger Italien, Spanien, Frankrig, Storbritannien og Holland. Danmark ligger foreløbig på en 7. plads, hvorved vi er placeret i midterfeltet af de 14 lande, som har været medlem i hele perioden. I gennemsnit har Danmark fået underkendt 1,3 % af den udbetalte støtte, hvilket er en smule under det beregnede gennemsnit for alle medlemslande på 1,4 %. Beløbsmæssigt har Danmark fået underkendt ca. 1 mia. kr. ud af en samlet støtte i perioden på ca. 83,1 mia. kr. Frankrig skiller sig ud ved, at underkendelserne for ca. 5,8 mia. kr. kun udgør 0,8 % af den modtagne støtte. Af de lande, vi normalt sammenligner os med, kan nævnes, at Holland har modtaget underkendelser i lidt større omfang end Danmark med ca. 1,2 mia. kr., svarende til 1,5 % af den modtagne støtte, mens Sverige foreløbig kun har modtaget underkendelser for 739,8 mio. kr., som udgør 1,1 % af den udbetalte støtte i perioden. Tyskland har kun modtaget underkendelser for i alt 715 mio. kr. i perioden, hvilket svarer til 0,2 % af den modtagne støtte.

Underkendelser i 2010 og 2011 fordelt på sektorer

80. Rigsrevisionen har gennemgået Europa-Kommissionens meddelelser om afgjorte underkendelser for hele EU i 2010 og 2011. Arealstøtte udgør den væsentligste støtteordning på landbrugsområdet i EU, og mangler i kontrollerne vedrørende arealstøtte var årsag til underkendelser for i alt ca. 6 mia. kr. i 2010 og 2011. Bl.a. har fejl og mangler i systemerne til identifikation og opmåling af marker, som Danmark blev berørt af i 2009, nu også været årsag til underkendelser i Spanien, Tyskland og Storbritannien i 2010. I 2011 har Europa-Kommissionen desuden truffet beslutning om en række underkendelser vedrørende administration af betalingsrettigheder i bl.a. Grækenland, Storbritannien og Danmark. Svagheder i kontrollerne vedrørende udvikling af landdistrikter har i perioden ført til underkendelser for ca. 629 mio. kr. for hele EU. Ordninger vedrørende frugt og grønt blev i 2010 og 2011 årsag til underkendelser for i alt ca. 1,12 mia. kr. i EU. Flere lande har således ifølge Europa-Kommissionen godkendt producentorganisationer på et mangelfuldt grundlag, og en række lande har haft problemer med at opgøre værdien af den afsatte produktion. Europa-Kommissionen har foreslået en underkendelse mod Danmark på dette område, som omtales i afsnit B nedenfor. Underkendelser vedrørende husdyrpræmier i EU beløber sig til i alt ca. 1,3 mia. kr. i 2010 og 2011. Herudover konstaterer Europa-Kommissionen løbende mangler i forbindelse med den finansielle revision af regnskaberne i medlemslandene, som dog typisk medfører underkendelser af mindre beløbsmæssigt omfang.

Årsager til underkendelser i de enkelte lande

81. Europa-Kommissionen finder brud på reglerne, både i forhold til ordningernes formål, dvs. betingelserne for at opnå støtte, og i relation til tilrettelæggelse og udførelse af sekundære kontroller. Andre lande, herunder Holland og Storbritannien, har givet udtryk for, at komplekse regelsæt og uenighed om fortolkning har været en væsentlig årsag til underkendelser. Endelig er problemer med den tekniske udmøntning af forordningerne, fx markblok-systemet i Danmark, også en væsentligt medvirkende årsag til underkendelser mod bl.a. Tyskland, Storbritannien og Spanien.

82. Det er meget usikkert at vurdere forvaltningen i de enkelte lande alene på baggrund af den relative fordeling af underkendelser. Underkendelserne er fordelt på EU's mange ordninger og varierer desuden over tid med Europa-Kommissionens turnus for revision i de enkelte lande. Alle lande har givetvis heller ikke været lige gode til at udnytte muligheden for at argumentere over for Europa-Kommissionen i sagerne. Rigsrevisionen vurderer dog, at et højt niveau for underkendelser målt i procent af den modtagne støtte indikerer flere tilfælde af flat rate-underkendelser. Dvs. sager, hvor tabet ikke kan afgrænses og beregnes konkret, men derimod beregnes som en generel risiko for EU's fonde på området, hvilket Europa-Kommissionen tilskriver generelle brister i kontrolsystemerne.

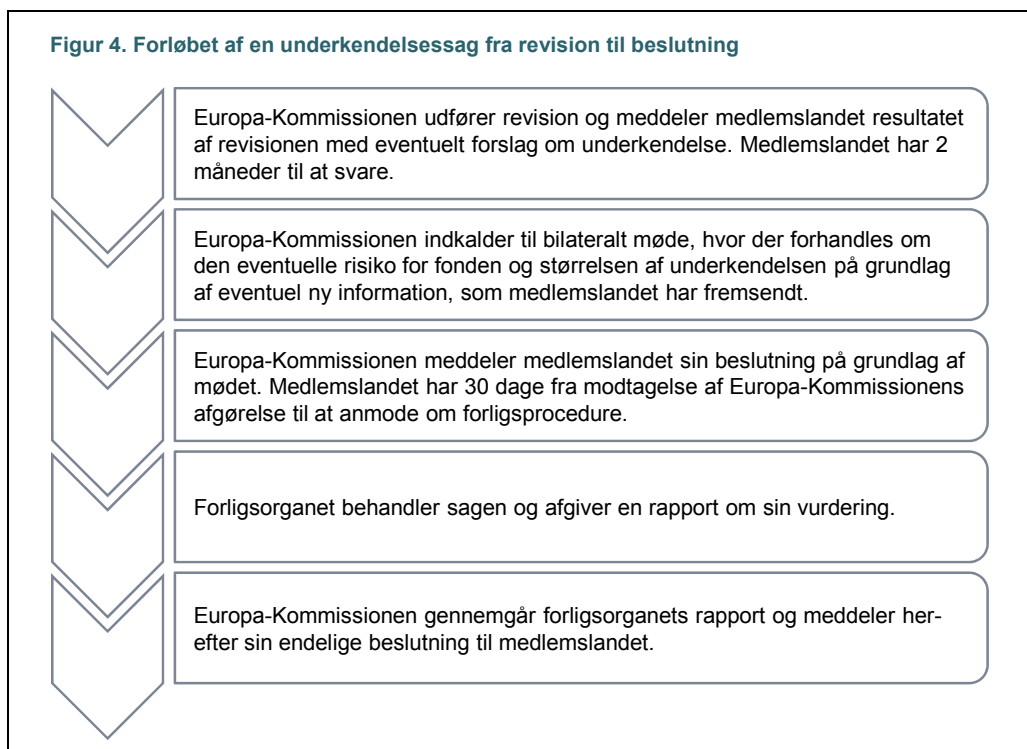
B. Aktuelle underkendelser mod Danmark og Fødevareministeriets håndtering heraf

83. Fødevareministeriet har oplyst, at der pr. 10. juni 2011 verserer i alt 16 konkrete og potentielle sager om underkendelse mod Danmark. De 16 underkendelsessager følger af revisionsbesøg fra Europa-Kommissionen i perioden 2004-2010 og har forskellig status. 6 af sagerne er afgjort af Europa-Kommissionen og indgår derfor i ovennævnte statistik over underkendelsesbeløb. Ministeriet har senest orienteret Folketinget om udvalgte sager i aktstycke nr. 16 af 26. oktober 2010.

84. Fødevareministeriet har i alle sagerne mod Danmark søgt at gå i dialog med Europa-Kommissionen, fx ved at fremlægge nye kontroldata eller argumentere for sin fortolkning af forordningens krav. I enkelte tilfælde har Fødevareministeriet accepteret Europa-Kommissionens forslag om underkendelse, hvis der var tale om mindre beløb, og forligsproceduren ikke kunne forventes at ændre væsentligt på sagens udfald.

85. Figur 4 viser forløbet af en underkendelsessag, fra Europa-Kommissionen har udført revision, til der træffes endelig beslutning om underkendelsens størrelse.

Figur 4. Forløbet af en underkendelsessag fra revision til beslutning



Arealbaserede ordninger

86. I alt 5 ud af de 16 sager vedrører arealbaserede ordninger, hvoraf de 2 beløbsmæssigt mest væsentlige underkendelsessager mod Danmark er afgjort. Begge sager har været forelagt Finansudvalget i aktstykker, og sagerne er desuden omtalt i Statsrevisorernes beretning nr. 17/2009 om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009.

Den beløbsmæssigt væsentligste sag vedrører kravet om tilbagebetaling af 750 mio. kr. vedrørende hektarstøtte og braklagte arealer i perioden 2002-2004. Danmark har som nævnt anlagt sag mod Europa-Kommissionen ved EU-domstolen med henblik på at få omstødt Europa-Kommissionens afgørelse i sagen. Der har været afholdt mundtlig forhandling af sagen ved EU-domstolen i september 2011, men Fødevareministeriet forventer ikke, at sagen bliver afgjort før i 2012.

Den anden sag vedrører en underkendelse på markblokregistret og arealkontrollen for perioden 2005-2006, som ministeriet fik reduceret fra 296 mio. kr. til 151,3 mio. kr. Europa-Kommissionen har først formelt meddelt sin endelige beslutning i oktober 2011, og beløbet bliver modregnet i 2011. Det er ifølge ministeriet første gang, at størrelsen på en underkendelse er blevet fastsat efter så tæt forhandling med Europa-Kommissionen og på grundlag af fælles beregninger af den potentielle risiko for fonden. Ifølge ministeriet har Europa-Kommissionen i denne sag været mere imødekommende end tidligere over for at anvende statistiske analyser til afgrænsning af risikoen som alternativ til anvendelse af flat rate-underkendelser. Ministeriets forhandlingsstrategi omtales derfor i pkt. 94-97. Endelig er en sag om underkendelse for 11,5 mio. kr. også afgjort i september 2011.

87. De 2 øvrige sager vedrørende arealstøtte, som fortsat ikke er afgjort, vedrører henholdsvis enkeltbetalingsordningen for 2007, 2008 og eventuelt 2009 samt krydsoverensstemmelse for 2008 og frem. Det beløbsmæssige resultat af sagerne kendes endnu ikke. Europa-Kommissionen anerkender overordnet, at den danske administration af enkeltbetalingsordningen er væsentligt forbedret over de seneste år, men finder fortsat, at der er behov for justeringer af bl.a. markblokregistret. De danske myndigheder har i sagen fremlagt dokumentation for, at risikoen for EU-fonden på konkrete kritikpunkter efter deres opfattelse er mindre end Europa-Kommissionens oprindelige vurdering, og at det beløbsmæssige omfang derfor bør nedsættes. I sagen om krydsoverensstemmelse er der primært tale om uklarhe-

der i forhold til korrekt fortolkning af EU-forordningerne. Danmark fastholder fx, at det i 2008 var frivilligt at implementere en række af normerne vedrørende bibeholdelse af jord i "god landbrugsmæssig stand", mens Europa-Kommissionen hævder, at implementeringen var obligatorisk. Der er desuden et tilfælde, hvor minimumskrav til anvendelse af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler i medfør af EU's forordning om udvikling af landdistrikter ikke er omfattet af krydsoverensstemmelse. Desuden diskuteres en række metodiske forhold vedrørende støttekontroller, fx udtagning af stikprøver, risikoanalyse og kontrolmyndighedernes rapportering.

Ikke-arealbaserede ordninger

88. I alt 11 sager vedrører ikke-arealbaserede ordninger, hvoraf Europa-Kommissionen i 2011 har truffet beslutning i 3 sager. Én af disse sager vedrørende overskridelser af tidsfrister for udbetaling blev først besluttet i 2011, selv om beløbet på 2,5 mio. kr. blev modregnet allerede i 2008. De 2 andre underkendelser vedrører svagheder i kontrollen med tørret foder i perioden 2006-2008 for 0,9 mio. kr. og støtte til producentorganisationer i 2007 og 2008 for 0,5 mio. kr. De øvrige sager, som vedrører ikke-arealbaserede ordninger, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse, omfatter bl.a. støtte til drift af producentorganisationer, produktion af dyr og foder, investeringer og forhold konstateret ved Europa-Kommissionens finansielle revision af regnskaberne for landbrugsfondene i Danmark.

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere det beløbsmæssige omfang af de resterende 8 sager, men Fødevareministeriet vurderer, at der i alle tilfælde er tale om væsentligt mindre underkendelsesbeløb end i de afgjorte sager vedrørende arealstøtte. De danske myndigheder har i hvert enkelt tilfælde søgt at gå i dialog med Europa-Kommissionen. I enkelte tilfælde har de danske myndigheder accepteret Europa-Kommissionens beslutning om underkendelse, hvis der var tale om mindre beløb, og de vurderede, at forelæggelse for forligsorganet ikke kunne ændre væsentligt på sagens udfald.

89. En væsentlig sag, som endnu ikke er afgjort, omhandler anerkendelse af producentorganisationer inden for frugt- og grøntsektoren. Her anfører Europa-Kommissionen, at Danmark ikke har udmøntet de påkrævede kriterier for at anerkende organisationerne, ligesom kontrollen med organisationernes overholdelse af kriterierne ikke har været tilstrækkelig. Ministeriet skal bl.a. føre kontrol med grundlaget for oprettelse af producentorganisationerne, betingelserne for medlemskab, outsourcing af aktiviteter, opgørelsen af værdien af den afsatte produktion og udførelsen af revision. Ministeriet har på baggrund af denne sag suspenderet udbetalingen af støtte til producentorganisationerne og gennemført en ny kontrol med reviderede anerkendelseskriterier. Herefter er vurderingen fra ministeriet, at 6 ud af 9 organisationer nu lever op til de nye anerkendelseskriterier, og organisationerne har derfor fået genoptaget udbetalingen af støtte. 3 organisationer vil ikke blive anerkendt igen, og i 2 tilfælde er der udsendt krav om tilbagebetaling af den udbetalte støtte. De danske myndigheder erkender, at den løbende kontrol af anerkendelseskriterierne ikke har været fuldt tilstrækkelig, men mener at kunne tilbagevise Europa-Kommissionens kritik på de øvrige punkter. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere det beløbsmæssige udfald af sagen.

90. De øvrige sager omfatter bl.a. et tilfælde, hvor Europa-Kommissionen i revisionen af det danske regnskab for EU-fondene har stillet spørgsmål til Skatteministeriets håndtering af danske virksomheder og landmænd, som skylder penge til EU, fx på grund af for meget udbetalt støtte. Det er SKAT, der varetager restanceinddrivelsen for ca. 700 statslige institutioner – herunder på Fødevareministeriets område. SKAT tilrettelægger håndteringen af debitorer ud fra en samlet vurdering af alle offentlige debitorsager i Danmark. Heraf udgjorde de EU-relaterede sager kun 150 krav for i alt ca. 7,5 mio. kr. ved udgangen af 2010. SKAT forvalter således de forskellige restancer efter fælles regler, medmindre det bliver angivet fra myndighedens side, at der gælder særlige krav for inddrivelsen på deres område. De danske regler medfører, at SKAT har mulighed for at indgå frivillige akkordaftaler med en skyldner eller debitor. En akkordaftale er en frivillig betalingsaftale, som kan betyde, at betalingsfristen for tilbagebetaling af gælden udsættes, eller at gælden nedskrives.

Skatteministeriet vurderer, at anvendelsen af frivillige akkordaftaler i nogle tilfælde har givet et større provenu til EU, end der ville være opnået ved at fortsætte den inddrivelsesmæssige overvågning af skyldneren. SKAT har imidlertid i samarbejde med NaturErhvervstyrelsen taget skridt til at ændre processen for indgåelse af frivillige akkorder, eftergivelser og afskrivninger, fordi Europa-Kommissionen har rejst spørgsmålet om underkendelse. SKAT har desuden påtænkt at lade samtlige myndigheder gennemgå de krav, som oversendes til inddrivelse for at sikre, at der ikke oversendes krav med særlige vilkår, der ikke er blevet underrettet om.

91. De gennemgåede sager omfatter både hovedkontroller og støttekontroller. EU-regelsættet er meget komplekst og ændres løbende, hvorved der opstår nye fortolkningsspørgsmål. Rigsrevisionen konstaterer, at sagerne i flere tilfælde skyldes uenighed om fortolkningen af EU-regler mellem Europa-Kommissionen og de danske myndigheder. Hertil kommer, at det synes vanskeligt at udmønte forordningens bestemmelser i systemunderstøttelsen, hvilket problemerne med markblokregistret er et eksempel på. Endelig er der en række eksempler på, at reglerne er vanskelige at anvende i praksis for sagsbehandlere og landmænd.

92. Rigsrevisionen konstaterer, at proceduren med underkendelser er et redskab for Europa-Kommissionen til at sikre, at EU-midler anvendes i overensstemmelse med reglerne, og at landene har incitament til kontinuerligt at korrigere fejl og forbedre forvaltningen fremadrettet. Proceduren er således en fast bestanddel af regnskabsgodkendelsen.

93. Problemstillingen med Europa-Kommissionens spørgsmål vedrørende Skatteministeriets håndtering af debitorer er efter Rigsrevisionens opfattelse et godt eksempel på kompleksiteten i udmøntning af EU-lovgivning, som understreger vigtigheden af koordinering og juridisk kvalitetssikring på tværs af ministerområder. Skatteministeriet har hertil oplyst, at ministeriet er enig i denne vurdering og derfor vil fastholde øget kontakt med NaturErhvervstyrelsen fremover for at sikre den mest optimale inddrivelse på området. Rigsrevisionen finder Skatteministeriets initiativer tilfredsstillende.

C. Fødevarerministeriets forhandlingsstrategi i underkendelsessagen om markblokregistret og arealkontrollen i perioden 2005-2006

94. Rigsrevisionen omtalte også denne sag i Statsrevisorernes beretning nr. 17/2009 om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009. Europa-Kommissionen har siden – i oktober 2011 – formelt meddelt underkendelsen på i alt 151,3 mio. kr. Det lykkedes som nævnt Fødevarerministeriet at reducere underkendelsen fra oprindeligt 296 mio. kr. Ifølge ministeriet er det første gang, en regnskabsafslutning er blevet gennemført i så tæt forhandling med Europa-Kommissionen om beregning af risikoen for EU's fonde.

Sagen udspringer af Europa-Kommissionens revision af enkeltbetalingsordningen i Danmark i 2006. Her konstaterede den bl.a. en række mangler i markbloksystemet og kritiserede kontrollen på stedet for, at der var blevet godkendt arealer, som ikke opfyldte betingelserne for støtte. Det drejede sig primært om ikke-dyrkede arealer, arealer med permanent græs og arealer, som var blevet taget ud af produktionen, fx for at blive omlagt til vej eller bebyggelse. De danske myndigheder havde desuden anvendt en tolerance i tilrettelæggelsen af krydskontroller, som ikke var hjemlet i forordningen. På den baggrund foreslog Europa-Kommissionen en underkendelse på i alt 296 mio. kr., som bestod af en flat rate på 5 % af den udbetalte støtte til de nævnte typer arealer og en flat rate på 2 % for den øvrige arealbase-rede støtte i 2005 og 2006, som udgjorde langt det største beløb.

95. Ministeriet fulgte op på Europa-Kommissionens revisionsbesøg ved at iværksætte en række initiativer, der skulle rette op på de konstaterede fejl. Initiativerne omfattede bl.a. en gennemgang af hele markbloksystemet og udførelse af fysiske kontroller på alle arealer med permanent græs. Herudover udarbejdede ministeriet med hjælp fra eksterne eksperter en række statistiske analyser til mere nøjagtig beregning af risikoen for EU-fonden. Analyserne viste, at det ikke-støtteberettigede areal udgjorde ca. 4.000 ha, hvilket var langt mindre end den 2 %-flat rate, som Europa-Kommissionen havde foreslået. Ministeriet kunne desuden påvise, at udgifterne til at gennemgå alle ansøgninger for de 2 år igen langt ville overstige det beløb, som beregningerne viste, potentielt var udbetalt uretmæssigt. Ministeriet har derved søgt at dokumentere det reelle omfang af sagen og fastholde dialogen med Europa-Kommissionen under hele forløbet for at sikre sig forståelse for de danske synspunkter. Grundlaget for Europa-Kommissionens endelige beslutning om underkendelse på ca. 151,3 mio. kr. blev således beregnet i et samarbejde mellem ministeriet og Europa-Kommissionen, selv om de danske myndigheder ikke har erklæret sig enig i alle Europa-Kommissionens kritikpunkter. Ministeriet har indhentet mandat til at indgå aftale med Europa-Kommissionen, bl.a. i regeringens Økonomiudvalg og Folketingets Finansudvalg.

96. Ifølge ministeriet har flere medlemslande, Europa-Parlamentet og Revisionsretten rejst kritik af Europa-Kommissionen for, at flat rate-underkendelser anvendes i for stort omfang, uden at de nationale synspunkter bliver hørt. Ved at indgå i dialog med medlemslandene og tillade, at statistiske analyser anvendes til afgrænsning af risikoen for EU-fonden, kan Europa-Kommissionen imødegå denne kritik. Det har været vigtigt for de danske myndigheder at sikre sig forståelse for de danske synspunkter gennem hele processen, fordi Europa-Kommissionen ikke er forpligtet til at tage hensyn til forligsorganets udtalelser. I medfør af Europa-Kommissionens forslag om den lavere underkendelse tilbagekaldte de danske myndigheder derfor anmodningen om forligsprocedure.

97. På baggrund af sagen har ministeriet formuleret en egentlig strategi for håndtering af underkendelser, som både omfatter bagudrettede initiativer til nedbringelse af det beløbsmæssige omfang i sagerne og fremadrettede initiativer til forebyggelse af fremtidige underkendelser. Forebyggelse skal ske ved at rette op på konstaterede svagheder, men også ved proaktivt at styrke forvaltningen på relevante områder. "Projekt Bedre Kontrol" udgør et væsentligt element i udmøntningen af strategien for de arealbaserede ordninger.

D. "Juridisk Kvalitetssikring" under "Projekt Bedre Kontrol"

Baggrund, formål og status for projektet

98. Det eksterne konsulentfirma, som i 2009 gennemførte analysen af arealkontrollen, jf. pkt. 32, udpegede bl.a. fortolkningen af EU-regelsættet som et højrisikoområde i forhold til underkendelser. Konsulentfirmaet pegede på, at der var behov for at etablere klare roller og ansvar i fortolkningen af EU-reglerne og etablere et entydigt fortolkningsparadigme. Bedre juridisk kvalitetssikring i udformningen af regler og i fortolkningsspørgsmål i selve sagsbehandlingen er derfor et væsentligt element i Fødevarerhvervs arbejde med at styrke arealkontrollen.

99. "Juridisk Kvalitetssikring" indgår som et delprojekt under "Projekt Bedre Kontrol". Projektet omfatter bl.a. tilrettelæggelse af bedre samarbejde omkring fortolkning, udvikling af en vidensbase til systematisk videndeling og en gennemgang af eksisterende vejledninger for at sikre hjemmel i EU-regelsættet. Målet er, at regelfortolkning ikke må give anledning til underkendelser. Projektets mål skal nås gennem levering af 4 produkter, som er beskrevet i boks 4. Der er bevilget 1 årsværk til projektledelse.

BOKS 4. JURIDISK KVALITETSSIKRING SOM LED I BEDRE KONTROL

"Juridisk Kvalitetssikring" skal levere 4 produkter:

1. *Design af en tværgående regelproces og risikostyring på arealkontrolområdet:* En analyse af den nuværende proces for regeldannelse og udpegning af risici på baggrund heraf. Herefter beskrives optimale arbejdsgange for videndeling om regelfortolkning og regeldannelse.
2. *Kvalitetssikring af udmøntningen af EU-krav:* Kortlægning af regelgrundlaget for arealkontrollen og definition af god praksis for fortolkning, dokumentation og tværgående regelkoordinering.
3. *EU-vidensbase/videnslog:* Etablering af en funktionalitet i it-systemet Captia til systematisk videndeling om fortolkning i hele sagsbehandlingsforløbet "fra lov til plov".
4. *Kommunikation:* Selvstændige målsætninger for kommunikation i forhold til projektets produkter og i forhold til interessenter i og uden for projektorganisationen om projektets fremdrift og resultater.

100. Fødevarerhverv vurderer, at resultatmålene for indsatsen for 2010 er nået, og at de tiltag, der er iværksat som led i projektet, har skabt en mere effektiv involvering af medarbejderne og gjort bedre brug af resurserne. Resultatmålene omfattede bl.a. en gennemgang af kontrolforordningen for de direkte betalinger og kontrolforordningen for landdistriktsområdet, oprettelse af en række arbejdsgrupper på tværs af organisationen og oprettelse af en vidensdatabase i styrelsens centrale sagsbehandlingssystem. Fødevarerhverv vurderer videre, at den beregnede effektiviseringsgevinst på ca. 3 mio. kr. fra 2012 vil kunne indfries.

101. Vejledningen til landmændene om enkeltbetalingsordningen er blevet gennemgået som led i projektet. Det er gjort for at sikre hjemmel i EU's forordning bag indholdet. Desuden har vejledningen fået et sprogligt løft, ligesom den er offentliggjort elektronisk i et mere brugervenligt format.

102. En stigende andel af landmændene modtager desuden støtte under andre ordninger end enkeltbetalingsordningen, fx Landdistriktsprogrammet. Dette medfører, at regelsættet formentlig vil blive endnu mere komplekst, hvilket yderligere skærper kravene til den juridiske kvalitetssikring.

103. Rigsrevisionen konstaterer, at delprojektet "Juridisk Kvalitetssikring" følger planen. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at projektet omfatter en række initiativer, der skal sikre, at den danske fortolkning er i overensstemmelse med EU-reglerne, og at reglerne bliver lettere at anvende for sagsbehandlere og landmænd. Rigsrevisionen finder, at initiativerne er nødvendige for at mindske risikoen for underkendelser.

VII. Strukturfonde

Rigsrevisionen finder, at Erhvervs- og Byggestyrelsens forvaltning af EU's strukturfonde, herunder Den Europæiske Socialfond (Socialfonden), er tilfredsstillende.

104. Rigsrevisionen har i 2010 valgt at fokusere revisionen af strukturfondene på Socialfonden.

105. Rigsrevisionen har revideret 15 projekter under Socialfonden, som administreres af Erhvervs- og Byggestyrelsen. I 2010 fik i alt 138 projekter støtte for 139 mio. kr. gennem Socialfonden. Europa-Kommissionen stiller omfattende krav til dokumentation og revision af strukturfondsmidler for at forebygge misbrug. Udgiften til løn og underhold til deltagerne udgør i mange projekter den væsentligste post. EU refunderer 50 % af disse udgifter, og derfor var det relevant at undersøge, om projekterne overholdt kravene til dokumentation og reglerne for beregning af disse udgifter i regnskaberne.

106. Undersøgelsen viste følgende:

- Projekterne levede generelt op til kravene om dokumentation og rapportering. I de fleste tilfælde var reglerne for beregning af løn og underhold til deltagerne overholdt, og udgifterne var bogført korrekt i regnskaberne.
- Der var imidlertid fejl i opgørelsen af løn ved 1/3 af de gennemgåede projekter. Fejlene havde dog ingen væsentlig beløbsmæssig konsekvens. Rigsrevisionen konstaterede desuden en række tilfælde, hvor EU's krav til dokumentation ikke var overholdt.
- Rigsrevisionen vurderede på den baggrund, at der var grundlag for at styrke fokus på regnskabs- og dokumentationsmæssige forhold i den generelle sagsbehandling. Erhvervs- og Byggestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og har fx præciseret vejledningen på en række punkter.

A. Baggrund

107. Formålet med Socialfonden fremgår af boks 5.

BOKS 5. SOCIALFONDEN I DANMARK

Socialfonden og Regionalfonden er begge europæiske strukturfonde, som supplerer den nationale indsats for erhvervsfremme og vækst med udgangspunkt i globaliseringsstrategien og i de regionale udviklingsstrategier. Strukturfondene skal på den måde bidrage til at opfylde de fælles europæiske mål om vækst og uddannelse i Lissabon-strategien.

Formålet med Socialfonden er at styrke konkurrenceevnen og beskæftigelsen i regionerne i Danmark gennem 2 indsatsområder: bedre job og flere job. Socialfondens midler prioriteres overordnet til 2 formål: kompetenceudvikling og udvidelse af arbejdsstyrken. I 2010 fik 138 projekter støtte fra Socialfonden for i alt ca. 139 mio. kr. For at få støtte skal projekterne dokumentere et nyskabende og innovativt indhold. I Danmark er det de regionale vækstfora, som indstiller projekter til støtte fra Socialfonden. Erhvervs- og Byggestyrelsen administrerer tilskuddene og rapporterer årligt til Europa-Kommissionen om regnskaberne og de opnåede resultater.

108. Projekter, som får støtte til kompetenceudvikling gennem Socialfonden, omfatter som regel undervisning eller praktik. Virksomhederne kan få dækket lønudgifterne til medarbejdere, som deltager i socialfondsprojekter. Derfor skal deltagerne underskrive mødeprotokoller, og undervisere og projektmedarbejdere skal føre nøjagtigt tidsregnskab. Dokumentationen skal tjene som bevis for, at aktiviteterne reelt har fundet sted, og at der ikke er regnet udgifter med, som ikke er berettiget til støtte. Projekterne revideres lokalt af et privat revisionsfirma, som Erhvervs- og Byggestyrelsen har antaget.

B. Resultaterne af revisionen

109. Revisionen viste, at projekterne i de fleste tilfælde havde levet op til kravene, men der var fejl i opgørelsen af løn og underhold til deltagerne i 5 projekter. Dette viser, at projektmedarbejderne i nogle tilfælde havde svært ved at skelne mellem, hvilke dele af lønnen der var støtteberettigede, og hvilke dele der ikke var. Erhvervs- og Byggestyrelsen har oplyst, at styrelsen har konkretiseret vejledningen på dette punkt, så det er blevet klart, hvilke typer af tillæg der kan medregnes.

110. Revisionen viste desuden, at kontrolværdien af dokumentationen ikke var i orden i en række tilfælde, fx fordi deltagerne ikke havde underskrevet protokollen, eller datoerne var forkerte. Herved kan dokumentationen ikke længere bruges til formålet. Erhvervs- og Byggestyrelsen har udviklet standardskabeloner til bl.a. deltagerlister og evalueringer, som skal gøre administrationen og dokumentationen lettere for virksomhederne. Rigsrevisionen konstaterede, at kvaliteten i dokumentationen og de indsendte rapporter generelt er højere, når virksomhederne bruger styrelsens skabeloner, end i de tilfælde, hvor virksomhederne ikke anvender dem. Styrelsens skabeloner bidrager således betydeligt til at nedbringe risikoen for fejl i rapporteringen.

111. Under Socialfonden er der desuden krav om, at projektpartnere med sammenfaldende interesser afregner til kostpris. Det gælder fx, hvis en konsulent samarbejder med en uddannelsesinstitution om oprettelse af et bestemt kursus, hvor konsulenten efterfølgende selv står for undervisningen. Kostprisen dækker kun de faktisk afholdte nettoudgifter, hvilket betyder, at konsulenten ikke må indregne profit i honoraret. Rigsrevisionen fandt ét tilfælde, hvor denne regel ikke var overholdt. I den konkrete sag var konsulenten, som stod for undervisningen, også bestyrelsesformand for den uddannelsesinstitution, der udbød kurset. Uddannelsesinstitutionen havde ikke gjort Erhvervs- og Byggestyrelsen opmærksom på relationen, og konsulentens honorar var ikke fastsat til kostpris. Uddannelsesinstitutionen havde heller ikke redegjort for, at konsulentens honorar var fastsat under hensyntagen til reg-

lerne i tilbudsloven. Styrelsen har efterfølgende anmodet uddannelsesinstitutionen om at redegøre for overholdelse af regelsættet og overvejer i sidste instans at trække støtten til projektet tilbage. Rigsrevisionen finder Erhvervs- og Byggestyrelsens reaktion tilfredsstillende.

112. Støttemodtagerne skal rapportere årligt til Erhvervs- og Byggestyrelsen om de opnåede resultater og gennemførte aktiviteter. Herunder skal det dokumenteres, at deltagerne i projektet svarer til det forudsatte i ansøgningen. Rigsrevisionen konstaterede, at målgruppen i projekterne svarede til det forudsatte, og at støttemodtagerne generelt havde rapporteret tilfredsstillende om resultater og aktiviteter. Styrelsens skabeloner til rapportering er således gode og velstrukturerede.

113. Projekter, som får støtte gennem Socialfonden, skal desuden opfylde et krav om additionalitet. Additionalitet betyder, at støttemodtageren skal dokumentere, at projektet ikke vil blive gennemført uden støtten fra Socialfonden. Rigsrevisionen konstaterede, at der i alle tilfælde var redegjort tilfredsstillende for opfyldelse af kravet om additionalitet. Endelig skal projekterne også indeholde et innovativt eller nytænkende element, fx i forhold til metode eller fagligt indhold. Eksempler på innovativt indhold er inddragelse af forskningsbaseret viden i udvikling af innovative kompetencer, opbygning af netværk mellem virksomheder i en region og opbygning af en ny type uddannelse. Rigsrevisionen har konstateret, at de fleste projekter levede op til dette krav.

Socialfonden støttede i 2010 bl.a. uddannelse af buschauffører, udvikling af innovative evner hos Post Danmarks medarbejdere, fokus på entreprenørskab i uddannelserne på professionshøjskoler, sprogkurser for udenlandske læger og uddannelse af naturvejledere på Bornholm.

VIII. Øvrige revisionsresultater

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forvaltningen af ordninger uden for landbrugs- og strukturfondene samt EU-udgifterne på Skatteministeriets område fungerer tilfredsstillende.

114. Rigsrevisionen har undersøgt, om forvaltningen af ordninger uden for landbrugs- og strukturfondene samt EU-udgifterne på Skatteministeriets område fungerer tilfredsstillende. Undersøgelsen bygger på:

- Rigsrevisionens erklæringer om 37 EU-projektregnskaber på 7 ministerområder
- notater på en række ministerområder om initiativer til forbedring af projektadministrationen for EU-projekter
- oplysninger fra universiteternes revisorer om deres revision af EU-projekter
- betalingsanmodningerne fra Europa-Kommissionen, BNI-forordningen og Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2009.

115. Undersøgelsen har vist følgende:

- Regnskaberne for EU-projekter i 2010 har generelt en bedre kvalitet end tidligere. Rigsrevisionen konstaterer fortsat, at enkelte statslige institutioner har behov for at forbedre deres regnskabsforvaltning af EU-projekter.
- Flere ministerier, fx Miljøministeriet, har iværksat en række initiativer til forbedring af administrationen af EU-projekter. Rigsrevisionen finder disse tiltag positive.
- Revisionen af regnskaberne for EU-projekter på universitetsområdet gav kun i meget få tilfælde anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.
- Regnskabet for BNI-udgifterne under Skatteministeriet er retvisende, og de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, er som helhed betragtet lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

A. Ordninger uden for EU's landbrugs- og strukturfonde

Revision af EU-projekttilskud til institutioner under 7 ministerområder

116. Statslige institutioner kan modtage tilskud til projekter inden for bl.a. forskning og miljøforbedring direkte fra Europa-Kommissionen under programmer, fx 7. Rammeprogram og LIFE. Europa-Kommissionen kræver i disse tilfælde en revisorerklæring som betingelse for at yde tilskuddet. Rigsrevisionen afgiver revisionserklæring for projekter på det statslige område.

Rigsrevisionen har i løbet af 2010 medvirket til at forbedre kvaliteten af de EU-regnskaber, som de statslige institutioner aflægger. Rigsrevisionen har bl.a. gjort samtlige ministerier og virksomheder opmærksom på, hvilke krav Rigsrevisionen stiller i forbindelse med revision af EU-projekter. Disse krav handler bl.a. om regnskabernes kvalitet og de tidsfrister, Europa-Kommissionen kræver, at virksomhederne overholder. Rigsrevisionen har endvidere gjort virksomhederne opmærksom på de fejltyper, der oftest forekommer ved udarbejdelsen af regnskaberne.

117. I 2010 har Rigsrevisionen afgivet 37 erklæringer om EU-projektregnskaber på 7 ministerområder. Det drejer sig om Udenrigsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Miljøministeriet, Transportministeriet og Klima- og Energiministeriet. Alle revisionserklæringerne er afgivet uden forbehold, idet de fejl, som Rigsrevisionen konstaterede, blev rettet af institutionerne inden afgivelsen af erklæringerne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den øgede vejledning og information, virksomhederne har fået om aflæggelse af projektregnskaber, generelt har medført, at de tilsendte regnskaber og det underliggende dokumentationsmateriale er af bedre kvalitet i 2010 end i tidligere år.

118. Rigsrevisionen konstaterer dog fortsat, at der er enkelte institutioner, hvor regnskabsaflæggelsen ikke er helt tilfredsstillende. Det gælder fx enkelte institutioner under Udenrigsministeriet og Klima- og Energiministeriet. Bl.a. var der foretaget forkert fradrag af moms, manglende angivelse af formål med rejser, utilstrækkelig dokumentation mv. De pågældende institutioner har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og har oplyst, at de har taget en række initiativer med henblik på at etablere en mere tilfredsstillende regnskabsmæssig administration af EU-projekter.

119. Miljøministeren oplyste i sit svar til Statsrevisorernes beretning nr. 17/2009 om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009, at Miljøministeriet i 2010 har gennemført et projekt til forbedring af medarbejdernes kompetencer på området. Projektet har bl.a. ført til beslutning om at centralisere kompetencer på EU-området og udpege særlige kontaktpersoner, der allerede ved indgåelse af kontrakten fungerer som sparringspersoner for de faglige projektledere. Rigsrevisionen finder disse tiltag positive. De foreløbige erfaringer viser også, at centraliseringen af kompetencerne har medvirket til en bedre kvalitet i regnskaberne, og at institutionerne er blevet bedre til at overholde tidsfrister for regnskabsaflæggelse og revision.

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

120. Universiteterne får direkte tilskud fra Europa-Kommissionen til et stort antal projekter. Universiteternes EU-indtægter fremgår ikke af statsregnskabet. Det 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 2010 indtægtsført tilskud fra Europa-Kommissionen på i alt 423,3 mio. kr. For hele universitetsområdet er antallet af igangværende projekter opgjort til 1.498, hvoraf størsteparten er flerårige projekter.

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

122. Ifølge revisorerne afgav de i 2010 i alt 304 erklæringer på projektreghnskaber. I forbindelse med aflæggelsen af projektreghnskaberne og ved revisionen af regnskaberne er de fleste fejl blevet rettet. Kun i meget få tilfælde har revisionen givet anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.

De afgivne forbehold eller supplerende bemærkninger kan generelt henføres til administrationen af projekterne, fx fejl i bogførte lønninger i forbindelse med afholdelse af ferie og refusion af feriepenge, forkerte timesatser og manglende udfyldte timesedler. Endelig har der været projekter med manglende afløftning af moms på udenlandske rejseomkostninger. Videnskabsministeriet har hertil oplyst, at ministeriet i 2011 har fulgt op på universiteternes regnskabsaflæggelse for EU-projekter med henblik på yderligere at nedbringe antallet af fejl.

B. Skatteministeriets EU-udgifter

123. Den største EU-udgift er Danmarks bidrag på grundlag af bruttonationalindkomsten – det såkaldte BNI-bidrag. BNI-bidraget udgør i 2010 i alt 12,8 mia. kr. ud af Danmarks samlede udgifter på 18,3 mia. kr. Rigsrevisionen har i revisionen af EU-udgifterne for 2010 fokuseret på beregningen af BNI-bidraget.

Rigsrevisionen har undersøgt følgende:

- Er regnskabet for BNI-udgifterne under Skatteministeriet retvisende, og er de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, som helhed betragtet lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet?
- Foretages der i EU-regi en kontrol af EU-landenes BNI-bidrag, der bidrager til at sikre, at Danmarks BNI-bidrag er korrekt fastsat?

124. BNI-bidraget fastsættes som en relativ andel for hvert medlemsland i forhold til det samlede BNI for EU. Princippet bag opkrævningen er, at hvert EU-land bidrager med samme procentvise andel af deres BNI, dog med enkelte korrektioner. Det er derfor afgørende, at opgørelserne af BNI er pålidelige og ensartede på tværs af medlemslandene.

125. Det samlede BNI-bidrag fra EU-landene skal sikre balance på EU's budget, og bidraget dækker derfor den del af EU's udgiftsbudget, der ikke finansieres af told, momsbidrag mv. Når EU's indtægtsbudget for disse poster og EU's udgiftsbudget ligger fast, beregnes den andel, som landene betaler, i procent af EU-landenes samlede BNI-skøn. Danmarks Statistik opgør BNI som en del af nationalregnskabet.

126. Nationalregnskabet foreligger først efter regnskabsårets afslutning, og BNI-bidraget betales derfor som acontobidrag, der reguleres, når de faktiske opgørelser af BNI foreligger. Der kan forekomme budgetændringer i løbet af året med deraf følgende nyberegning af landenes acontobidrag. Landenes statistiske tjenester leverer såvel foreløbige som endelige BNI-opgørelser, og på baggrund heraf beregnes reguleringerne, der derefter opkræves eller tilbagebetales til landene.

Regnskabet for det danske BNI-bidrag

127. I Skatteministeriet er det SKAT, der er ansvarlig for afregningen til EU. På baggrund af månedlige opkrævninger fra Europa-Kommissionen indbetaler SKAT BNI-bidraget på Europa-Kommissionens konto i Nationalbanken.

128. Rigsrevisionen vurderer, at BNI-udgifterne under Skatteministeriet er retvisende, og at de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, som helhed betragtet er lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

129. Skatteministeriets interne revision foretager årligt en revision, der dækker alle aspekter af afregningen af BNI-bidraget. Rigsrevisionen har som led i tilsynet vurderet, at den interne revision har foretaget en tilfredsstillende revision, og Rigsrevisionens vurdering af regnskabet er derfor baseret på resultaterne fra den revision, som den interne revision har udført. For regnskabet for 2010 konkluderer den interne revision bl.a., at bidragene er dokumenterede og korrekt optaget i SKATs regnskab.

Kontrol i EU-regi

130. Europa-Kommissionen overvåger, at opgørelsen af BNI i EU-landene er pålidelig og ensartet, og fører derfor kontrol med landenes statistiske kilder og metoder.

Et af elementerne i Europa-Kommissionens kontrolstrategi er et særligt udvalg for statistik og beregning af BNI, der har til opgave at koordinere og forbedre landenes metoder til udarbejdelse af BNI-beregningen, herunder at formidle bedste praksis på området. Danmarks Statistik har sæde i udvalget som dansk repræsentant.

131. For at sikre ensartethed i opgørelserne har Europa-Kommissionen udstedt en forordning om det europæiske regnskabssystem i EU (ENS-95). Som led i Europa-Kommissionens kontrolstrategi skal alle EU-landene opgøre deres BNI i overensstemmelse med ENS-95, og de skal udarbejde en oversigt over de metoder og de basisstatistikker, der anvendes ved beregningen af BNI. Endvidere skal oversigten suppleres af årlige rapporter fra landene om BNI-dataenes kvalitet, herunder om signifikante ændringer.

132. Revisionsretten reviderer EU's indtægter, herunder de indtægter, der stammer fra BNI-bidragene. Revisionen omfatter en vurdering af det system, som Europa-Kommissionen anvender til at behandle dataene, og en kontrol af, om EU-landenes bidrag er korrekte.

Rigsrevisionen kan konstatere, at procedurerne i EU bidrager til at sikre, at det danske BNI-bidrag er fastsat korrekt.

Rigsrevisionen, den 9. november 2011

Henrik Otbo

/Michala Krakauer