

# 21/2011

---

STATSREVISORERNE



## Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011



21/2011

# Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011

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 2012*

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.

Finansministeren, erhvervs- og vækstministeren, ministeren for by, bolig og landområder, ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser, ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri samt skatteministeren 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 ultimo marts 2013.

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 2011, som afgives i april 2013.

Henvendelse vedrørende  
denne publikation rettes til:

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

Yderligere eksemplarer kan  
købes ved henvendelse til:

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

ISSN 2245-2877  
ISBN 978-87-7434-392-9

# Statsrevisorernes bemærkning

## BERETNING OM REVISIONEN AF EU-MIDLER I DANMARK I 2011

EU-midler revideres af Rigsrevisionen i det omfang, de indgår i statsregnskabet. Statsrevisorerne finder det positivt, at erklæringen om revisionen af EU-midler i Danmark afgives i en særlig beretning, da det tydeliggør Rigsrevisionens overordnede vurdering af EU-midler i Danmark. Beretningen kan fx bidrage til det arbejde, som Europa-Kommissionen, Den Europæiske Revisionsret og medlemslandenes rigsrevisioner udfører i bestræbelserne på at forbedre forvaltningen af EU-midler.

EU-indtægterne er i statsregnskabet for 2011 opgjort til ca. 8,7 mia. kr., og EU-udgifterne er opgjort til ca. 18,7 mia. kr.

Europa-Kommissionen yder derudover tilskud direkte til private og selvejende institutioner. Universiteterne modtog fx 573,2 mio. kr. i 2011 i direkte projektilskud.

**Statsrevisorerne konstaterer, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter i 2011 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler og giver et retvisende billede af indtægter og udgifter samt af den finansielle stilling ved årets udløb. Forvaltningen af EU-midler i Danmark er samlet set tilfredsstillende, og transaktionerne er som helhed lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med Europa-Kommissionens og Ministerrådets bestemmelser.**

EU-regelsættet er meget kompliceret for både forvaltning og landmænd, men Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at det fortsat er nødvendigt at afgive *supplerende oplysninger* på landbrugsområdet om:

- At arealkontrollen fortsat ikke er tilfredsstillende. Fødevareministeriet og Natur-Erhvervstyrelsen har sørget for en bedre organisering af kontrollen, men der er fortsat behov for forbedringer af telemålingernes kvalitet.
- At en række kommuner indberetter bemærkelsesværdigt få eller slet ingen landmænd for overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene.
- 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. EU-Domstolen har i juli 2012 afgjort, at den største sag om underkendelse på 750 mio. kr. står ved magt. De danske myndigheder har anket dommen.

Statsrevisorerne,  
den 14. november 2012

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



# Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og § 38. Skatter og afgifter. Ved kongelig resolution har følgende ministerier fået nye betegnelser, og som følge af resortomlægning indgår følgende nye ministerier i undersøgelsen: § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet, § 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, § 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.

---

# Indholdsfortegnelse

---

|       |  |    |
|-------|--|----|
| I.    | Erklæring om EU-midler i Danmark i 2011 .....  | 1  |
| II.   | Introduktion .....   | 3  |
| III.  | De væsentligste resultater .....   | 5  |
| IV.   | Statsregnskabets oplysninger om EU-midler i Danmark .....                                | 9  |
| V.    | Landbrugsordningerne under Fødevarerministeriet.....                                     | 13 |
|       | A. Baggrundsoplysninger om enkeltbetalingsordningen .....                                | 14 |
|       | B. Telemålingskontrollen .....   | 16 |
|       | C. Europa-Kommissionens koncept til vurdering af markkortsystemet .....                  | 18 |
|       | D. Krydsoverensstemmelseskontrollen på miljøområdet .....                                | 19 |
|       | E. Opfølgning på ”Projekt Bedre Kontrol” .....   | 23 |
| VI.   | Underkendelser.....  | 24 |
|       | A. Forløbet af underkendelser på landbrugsområdet.....                                   | 25 |
|       | B. Underkendelser på landbrugsområdet i EU frem til 2012 .....                           | 25 |
|       | C. Aktuelle underkendelser mod Danmark og Fødevarerministeriets<br>håndtering heraf..... | 28 |
| VII.  | Effekten af de EU-midler, der er givet til Bornholm.....                                 | 30 |
|       | A. Fondenes anvendelsesområde.....   | 32 |
|       | B. De opstillede effektmål.....  | 33 |
|       | C. Effektmålenes betydning for indstilling af projekter.....                             | 35 |
|       | D. Måling af projekternes effekt.....  | 36 |
|       | E. Koordinering mellem nationalt og regionalt/lokalt niveau .....                        | 37 |
|       | F. Samarbejdet mellem fondene på Bornholm.....   | 38 |
| VIII. | EU-udgifter.....   | 39 |
|       | A. Moms- og BNI-bidrag.....  | 39 |
|       | B. De danske toldindtægter.....  | 39 |
|       | Bilag 1. Ordliste.....   | 41 |

---

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og § 38. Skatter og afgifter. Ved kongelig resolution har følgende ministerier fået nye betegnelser, og som følge af ressortomlægning indgår følgende nye ministerier i undersøgelsen: § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet, § 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, § 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.

Ved regeringsskiftet i 2011 har der været en ressortomlægning, der bl.a. betyder, at det i dag er andre ministre, der har ansvaret for områderne. Hertil kommer, at revisionssager 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 opliste alle ministrene.

---

## I. Erklæring om EU-midler i Danmark i 2011

### ERKLÆRING OM EU-MIDLER I DANMARK I 2011

Rigsrevisionen vurderer, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2011 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 2011 for EU-indtægter og EU-udgifter, som helhed betragtet er lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

Rigsrevisionen har følgende supplerende oplysninger om telekontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og underkendelserne:

- Rigsrevisionen konstaterede i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010, at telekontrollen ikke forløb tilfredsstillende, idet der blev konstateret fejl i knap halvdelen af telemålingerne, som Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (herefter Fødevareministeriet) udførte i samarbejde med Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet under Aarhus Universitet. Rigsrevisionen har for 2011 konstateret, at der er sket en række væsentlige forbedringer i organiseringen af kontrollen, der bl.a. skal ses i sammenhæng med, at NaturErhvervstyrelsen har hjemtaget væsentlige dele af telemålingen i 2011, og at der er sket en bedre systemunderstøttelse af telemålingen. Styrelsens kvalitetskontrol af telemålingen for 2011 viser dog fortsat fejl, og at der er behov for forbedringer af kvaliteten af telemålingerne. NaturErhvervstyrelsens analyse af baggrunden herfor viser, at det ikke altid som forventet er muligt at se markafgrænsning og fradragsarealer på billedmaterialet – primært på grund af skyggevirkning og optagevinkel. Det drejer sig især om afgrænsningen ved dyrkningsgrænser og ikke mindst langs læhegn, skovområder og visse typer fradragsarealer (markveje kontra kørespor). Først ved en konkret besigtigelse vil det være muligt at konstatere, om der er medtaget for meget areal. Rigsrevisionen finder det på den baggrund tilfredsstillende, at der er foretaget opfølgende fysiske besigtigelser i 97 % af telekontrollerne for at undgå fremtidige underkendelser fra Europa-Kommissionen.



- Rigsrevisionen har konstateret, at der i en række kommuner er et urealistisk forhold mellem antallet af udførte krydsoverensstemmelseskontroller og antallet af fundne krydsoverensstemmelsesovertrædelser. NaturErhvervstyrelsen har konstateret samme udvikling og har identificeret en række kommuner, der gennem flere år har indberettet meget få eller ingen landmænd for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene. En række kommuner har således ikke givet nogen sanktioner på baggrund af deres 1 %-krydsoverensstemmelseskontrol i 2010 og 2011. De danske myndigheder har valgt, at de fleste krydsoverensstemmelseskontroller på miljøområdet gennemføres af kommunerne. Ifølge Fødevareministeriet indebærer den valgte model, at ministeriet ikke har mulighed for at føre tilsyn med kommunernes krydsoverensstemmelseskontrol. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der behov for, at organiseringen af krydsoverensstemmelseskontrollen genovervejes, så der er en central myndighed, der har det overordnede ansvar for kontrollen, så der sikres en ensartet kvalitet af kontrollen.
- Europa-Kommissionen har inden for de seneste år rejst en række sager over for Danmark om underkendelser (tilbagebetaling af tidligere modtaget EU-finansiering) i størrelsesordenen ca. 1 mia. kr. i perioden 2002-2011. Den største sag vedrører underkendelse af udbetalt hektarstøtte på i alt 750 mio. kr. Fødevareministeriet havde påklaget sagen til EU-Domstolen, da ministeriet ikke var enig i forudsætningerne for Europa-Kommissionens afgørelse. Sagen blev afgjort den 3. juli 2012. EU-Domstolen frifandt Europa-Kommissionen, så underkendelsen på 750 mio. kr. står ved magt. De danske myndigheder har anket dommen, da det er de danske myndigheders opfattelse, at dommen er behæftet med visse retslige mangler, der med rette kan anfægtes under en anke, og at anke af dommen vil kunne føre til et mere gunstigt resultat for Danmark.

## II. Introduktion

1. Denne beretning handler om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011, 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. Opgørelsen af indtægter og udgifter er dermed i overensstemmelse med definitionen i statsregnskabet.

2. Revisionen har i 2011 omfattet EU-indtægter fra landbrugsordninger under Fødevareministeriet, strukturfondene under Økonomi- og Erhvervsministeriet samt EU-udgifter under Skatteministeriet.

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

4. Rigsrevisionen har i 2011 fokuseret revisionen af EU-indtægter på 3 delformål ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko:

### *Landbrugsstøtte*

- Er administrationen af EU's landbrugsstøtteordninger under Fødevareministeriet tilfredsstillende, og medvirker arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen til at sikre en økonomisk hensigtsmæssig forvaltning af området?

### *Underkendelser*

- Er de initiativer, som Fødevareministeriet har taget for at mindske det beløbsmæssige omfang af underkendelser mod Danmark, tilfredsstillende?

### *Effekten af lokale projekter, som modtager EU-støtte*

- Er der opstillet effektmål for Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden), Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikter (Landdistriktsfonden) og Den Europæiske Fiskerifond (Fiskerifonden) på Bornholm, og er det muligt at måle effekten af de givne tilskud?

5. Rigsrevisionens erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011 fremgår af kap I. Kap. III indeholder en oversigt over de væsentligste konklusioner, som udgør grundlaget for erklæringen. I kap. IV gengives statsregnskabets opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter. Rigsrevisionens undersøgelse af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen indgår i kap. V om landbrugsstøtte. En beskrivelse af de danske underkendelser fremgår af kap. VI. Effekten af lokale projekter, som modtager EU-støtte, er omtalt i kap. VII. Kap. VIII omfatter en kort omtale af resultaterne vedrørende de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter på skatteområdet).

6. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser, Fødevareministeriet og Skatteministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

7. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

### III. De væsentligste resultater

#### UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionen foretager årligt revision af EU-indtægter og EU-udgifter, som Danmark henholdsvis modtager fra EU og betaler til EU. Hovedparten af EU-indtægterne vedrører tilskud til landmænd, der gives gennem en række landbrugsordninger, hovedsageligt enkeltbetalingsordningen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forvaltningen af landbrugsordningerne generelt fungerer tilfredsstillende, men at dele af forvaltningen vedrørende arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen ikke fungerer helt tilfredsstillende. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist fejl og uensartet kvalitet i disse 2 kontroltyper. Med hensyn til arealkontrollen, der i væsentligt omfang udføres som telekontrol, viser revisionen, at denne kontrolmetode fortsat er mindre præcis og i nogle tilfælde tager for store arealer med i forhold til kontrolopmålinger. Med hensyn til krydsoverensstemmelseskontrollen på miljøområdet, der hovedsageligt udføres af kommunerne, viser resultaterne af denne kontrol, at der for nogle kommuners vedkommende er et urealistisk forhold mellem antallet af miljøtilsyn og antallet af krydsoverensstemmelsesovertrædelser. En række kommuner har således ikke givet nogen sanktioner på baggrund af deres 1 %-krydsoverensstemmelseskontrol i 2010 og 2011.

Rigsrevisionens undersøgelse af finansielle underkendelser fra Europa-Kommissionen viser, at Danmark i perioden 2002-2012 har tilbagebetalt ca. 1 mia. kr., svarende til 1,2 % modtaget støtte fra EU. For de lande, der har været medlem af EU i hele denne periode, var den gennemsnitlige underkendelsesprocent på 1,4. Ultimo august 2012 var der endvidere i alt 19 sager om underkendelser mod Danmark. 9 sager er afsluttet og afgjort af Europa-Kommissionen, og 10 sager er endnu ikke afsluttet. Fødevareministeriet har i alle sagerne søgt at gå i dialog med Europa-Kommissionen, fx ved at fremlægge nye data eller argumenter for sin fortolkning af forordningens krav for dermed at nedbringe det økonomiske omfang af underkendelserne.

Rigsrevisionen har i år haft særligt fokus på de tilskud, der gives til yderområderne af Danmark gennem Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden. Hensigten med tilskuddene er at sikre øget vækst, beskæftigelse og aktiviteter i yderområderne af Danmark. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der for 4 udvalgte tilskudsordninger under Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden kun i mindre omfang er opstillet effektmål på nationalt og regionalt/lokalt niveau. Rigsrevisionen anbefaler, at Erhvervs- og Vækstministeriet og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter gør en større og mere sammenhængende indsats i forhold til opstilling af effektmål og undersøgelse af effekterne af anvendelsen af EU-midler inden for de forskellige tilskudsordninger.

EU-udgifterne udgjorde i 2011 i alt ca. 18,7 mia. kr., hvoraf told- og landbrugsafgifterne udgjorde ca. 2,3 mia. kr. Rigsrevisionen vurderer, at forvaltningen af EU-udgifterne generelt er tilfredsstillende. Der er dog fortsat behov for, at SKAT har fokus på at mindske antallet af fejl i fortoldningerne.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

*Er administrationen af EU's landbrugsstøtteordninger under Fødevareministeriet tilfredsstillende, og medvirker arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen til at sikre en økonomisk hensigtsmæssig forvaltning af området?*

Telekontrollen var bedre organiseret og forløb mere tilfredsstillende i 2011 end i 2010, men revisionsresultaterne viser, at telekontrollen som kontrolmetode som forventet fortsat er lidt mindre præcis end fysisk kontrol på stedet. Dette betyder, at der i nogle tilfælde tages lidt større arealer med i forhold til resultaterne af de fysiske kontrolopmålinger. Der er især problemer med korrekt afgræsning ved dyrkningsgrænser såsom læhegn, skovområder og ved håndtering af visse typer fradragsarealer. Rigsrevisionen finder det på den baggrund tilfredsstillende, at der er foretaget opfølgende fysiske besigtigelser i 97 % af telekontrollerne for at undgå fremtidige underkendelser fra Europa-Kommissionen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er sket forbedringer i markbloksystemet, så Danmark i 2011 har opfyldt flere af kriterierne i EU's testsystem end i 2010. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at der er iværksat en række initiativer, som NaturErhvervstyrelsen forventer vil forbedre de danske resultater i EU's testsystem.

Rigsrevisionen har konstateret, at der i en række kommuner er et urealistisk forhold mellem antallet af udførte krydsoverensstemmelseskontroller og antallet af fundne krydsoverensstemmelsesovertrædelser. NaturErhvervstyrelsen har konstateret samme udvikling og har identificeret en række kommuner, der gennem flere år har indberettet meget få eller ingen landmænd for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene. En række kommuner har således ikke givet nogen sanktioner på baggrund af deres 1 %-krydsoverensstemmelseskontrol i 2010 og 2011. De danske myndigheder har valgt, at de fleste krydsoverensstemmelseskontroller på miljøområdet gennemføres af kommunerne. Ifølge Fødevareministeriet indebærer den valgte model, at ministeriet ikke har mulighed for at føre tilsyn med kommunernes krydsoverensstemmelseskontrol. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der behov for, at organiseringen af krydsoverensstemmelseskontrollen genovervejes, så der er en central myndighed, der har det overordnede ansvar for kontrollen, så der sikres en ensartet kvalitet af kontrollen.

Rigsrevisionens gennemgang af "Projekt Bedre Kontrol" viser, at NaturErhvervstyrelsen har taget en række initiativer, der har forbedret arealkontrollen, men at der fortsat er en række områder, bl.a. telekontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen, hvor effekten endnu ikke har vist sig. Rigsrevisionen finder det på den baggrund tilfredsstillende, at NaturErhvervstyrelsen har udarbejdet en handlingsplan på de områder, hvor der fortsat er behov for forbedringer.

*Er de initiativer, som Fødevarerministeriet har taget for at mindske det beløbsmæssige omfang af underkendelser mod Danmark, tilfredsstillende?*

Ultimo august 2012 var der i alt 19 sager om underkendelser mod Danmark. 9 sager er afsluttet og afgjort af Europa-Kommissionen, og 10 sager er endnu ikke afsluttet. Fødevarerministeriet har i alle sagerne søgt at gå i dialog med Europa-Kommissionen, fx ved at fremlægge nye data eller argumentere for sin fortolkning af forordningens krav for dermed at nedbringe det økonomiske omfang af underkendelserne. Rigsrevisionen finder det dog ikke helt tilfredsstillende, at Europa-Kommissionen har fundet anledning til at rejse i alt 19 sager om underkendelser mod Danmark, men konstaterer samtidig, at sagernes væsentlighed har været faldende i perioden 2002-2012.

Den væsentligste sag vedrører hektarstøtte for perioden 2002-2004 med en underkendelse på 750 mio. kr. De danske myndigheder har indbragt sagen for EU-Domstolen med påstand om bortfald, subsidiært nedsættelse af underkendelsen. Den 3. juli 2012 traf EU-Domstolen afgørelse i sagen og opretholdt Europa-Kommissionens beslutning. De danske myndigheder har anket dommen, da det er de danske myndigheders opfattelse, at dommen er behæftet med visse retslige mangler, der med rette kan anfægtes under en anke, og at anke af dommen vil kunne føre til et mere gunstigt resultat for Danmark.

*Er der opstillet effektmål for Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden på Bornholm, og er det muligt at måle effekten af de givne tilskud?*

Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke i tilknytning til Regionalfondens overordnede formål er opstillet mål for den forventede beskæftigelsesmæssige effekt af programmet. De 3 underliggende effektmål for programperioden vedrørende innovation, anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi samt iværksætterier er meget brede og upræcise. Rigsrevisionen finder, at der i tilknytning til Regionalfondens overordnede formål bør opstilles mål for den forventede beskæftigelsesmæssige effekt. Der bør også opstilles underliggende effektmål for programperioden, som er mere specifikke og præcise, og tolkningen af kravene bør uddybes i en vejledning. Rigsrevisionen finder også, at Erhvervsstyrelsen og de regionale vækstfora bør gøre en mere målrettet indsats for at dokumentere effekten.

Rigsrevisionen finder, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter bør vurdere, hvordan ministeriet kan opstille effektmål for de forskellige tilskudsordninger, og hvordan disse effekter kan undersøges. Endvidere bør sammenhængen mellem de centralt fastsatte krav og krav på lokalt niveau forbedres.

Rigsrevisionen finder endelig, at der er behov for en bedre koordinering af arbejdet med effekter mellem Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum. Det gælder dels i forhold til den nuværende situation, hvor både Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum foretager opfølgninger, dels i forhold til en række ændringer og initiativer fra henholdsvis Erhvervsstyrelsens og Bornholms Vækstforums side. Samme situation gør sig gældende for ordninger under Landdistriktsprogrammet og Fiskeriudviklingsprogrammet, hvor der også er behov for en samordnet indsats, der sikrer en tilstrækkelig opfølgning på effekterne af programmerne mellem Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og de lokale aktionsgrupper (LAG'erne).

## IV. Statsregnskabets oplysninger om EU-midler i Danmark

8. I statsregnskabet for 2011 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). I tabel 1 er statsregnskabets opgørelse vist.

**Tabel 1. EU-indtægter og EU-udgifter i 2011**  
(Mio. kr.)

|  |          |                 |
|--|----------|-----------------|
| <b>EU-indtægter:</b>   |          |                 |
| <b>Landbrugs- og strukturfonde</b>                                     |          | <b>8.324,3</b>  |
| Den Europæiske Garantifond for Landbruget                              | 6.948,3  |                 |
| Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikterne                  | 524,0    |                 |
| Den Europæiske Socialfond  | 518,0    |                 |
| Den Europæiske Regionalfond  | 241,3    |                 |
| Den Europæiske Fiskerifond   | 92,7     |                 |
| <b>Ordninger uden for landbrugs- og strukturfonde</b>                  |          | <b>53,3</b>     |
| Forskning og udvikling   | 39,4     |                 |
| Undervisningsområdet   | 8,2      |                 |
| Transportinfrastruktur   | 5,7      |                 |
| <b>Øvrige EU-indtægter</b>   |          | <b>329,7</b>    |
| <b>EU-indtægter i alt</b>  |          | <b>8.707,4</b>  |
| <b>EU-udgifter:</b>  |          |                 |
| <b>Formålsbestemte udgifter</b>  |          | <b>509,7</b>    |
| Bidrag til Den Europæiske Udviklingsfond                               | 501,2    |                 |
| Bidrag til Det Europæiske Synkrotronstrålingscenter                    | 6,5      |                 |
| Bidrag til Helsinki-Kommissionen                                       | 1,6      |                 |
| Bidrag til Det Europæiske Miljøkontor                                  | 0,2      |                 |
| Bidrag til det finansielle instrument for miljøet                      | 0,2      |                 |
| <b>Skatter og afgifter</b>   |          | <b>18.204,7</b> |
| Bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for BNI                     | 12.796,8 |                 |
| Bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for moms                    | 3.005,8  |                 |
| Andel af told- og landbrugsafgifter fratrukket opkrævningsomkostninger | 2.338,4  |                 |
| Medansvarsafgift, mælk   | 63,6     |                 |
| <b>EU-udgifter i alt</b>   |          | <b>18.714,4</b> |

Note: 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. Statsregnskabet's opgørelser viser, at Danmark i 2011 samlet havde EU-indtægter på ca. 8,7 mia. kr. og EU-udgifter på ca. 18,7 mia. kr.

EU-indtægter i form af Europa-Kommissionens direkte udbetalinger til private og selvejende institutioner og organisationer indgår ikke i statsregnskabet og dermed heller ikke i tabellen.

*Landbrugs- og strukturfonde* er ordninger under delt forvaltning, hvor forvaltningsmyndighederne deler forvaltningsforpligtelsen med Europa-Kommissionen, hvilket indebærer, at de udbetaler tilskud til støttemodtagere. *Ordninger uden for landbrugs- og strukturfonde* omfatter ordninger under direkte forvaltning, hvor Europa-Kommissionen udbetaler tilskud direkte til statslige støttemodtagere. *Øvrige EU-indtægter* er overførsler fra Europa-Kommissionen til staten, som konteringsmæssigt er uden for de 2 førnævnte indtægtskategorier.

### EU-indtægterne

9. EU-indtægterne fra landbrugs- og strukturfondene på i alt 8.324,3 mio. kr. i 2011 udgør hovedparten af de samlede EU-indtægter. I forhold til landbrugs- og strukturfondene fungerer staten som mellemlid i finansielle overførsler mellem EU og den endelige støttemodtager. NaturErhvervstyrelsen under Fødevareministeriet varetager udbetalingen fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Landbrugsgarantifonden), Landdistriktsfonden og Fiskerifonden. Erhvervsstyrelsen under Erhvervs- og Vækstministeriet varetager udbetalingen fra henholdsvis Den Europæiske Socialfond (Socialfonden) og Regionalfonden.

10. Landbrugsgarantifonden er beløbsmæssigt den væsentligste fond, og i 2011 blev der givet støtte på i alt 6.948,3 mio. kr. til en række ordninger under fonden. Under Landbrugs-garantifonden er den væsentligste ordning enkeltbetalingen, som i 2011 modtog støtte på 6.568,9 mio. kr. og blev uddelt til ca. 46.500 landmænd. Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at beløbet for Landbrugsgarantifonden bør være på 6.924,2 mio. kr., dvs. 24,1 mio. kr. lavere end i statsregnskabet's opgørelse. Årsagen til afvigelsen er, at nogle få institutioner under Justitsministeriet og Miljøministeriet har bogført henholdsvis 4,5 mio. kr. og 28,8 mio. kr. vedrørende Landbrugsgarantifonden for de EU-indtægter, institutionerne får for bl.a. besiddelse af landsbrugsarealer. Modsat har Fødevareministeriet medtaget EU-indtægter på 9,2 mio. kr., der er bogført på NaturErhvervstyrelsen's driftskonto, som ikke er medtaget i statsregnskabet's opgørelse.

11. Det næststørste indtægtsbeløb fra EU vedrører strukturfondene, som består af Socialfonden og Regionalfonden. I 2011 udgjorde indtægten fra strukturfondene 759,3 mio. kr. med en fordeling på 518 mio. kr. til Socialfonden og 241,3 mio. kr. til Regionalfonden.

12. Endvidere gives der EU-støtte til Landdistriktsfonden og Fiskerifonden. I 2011 var EU-indtægterne på henholdsvis 524 mio. kr. og 92,7 mio. kr. for disse 2 fonde. Gennem Landdistriktsfonden bliver der primært givet tilskud til 3 formål:

- forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne
- forbedring af miljøet og landskabet
- forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og tilskyndelse til diversificering af de økonomiske aktiviteter.

De største indtægter i Landdistriktsfonden var i 2011 "Udvikling i primært jordbrug" på 298,4 mio. kr. og "Nye arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne" på 103,3 mio. kr. Fiskerifondens indtægter går til strukturforanstaltninger mv. inden for fiskerisektoren. Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at beløbet bør være 537,6 mio. kr. for Landdistriktsfonden og 94,7 mio. kr. for Fiskerifonden. Dette skyldes, at der i Fødevareministeriets opgørelse vedrørende Landdistriktsfonden er medtaget 11,9 mio. kr. til teknisk bistand til administration af landdistriktsordningerne og 1,7 mio. kr. til vådområdeindsatsen for projektjord. For Fiskerifonden har Fødevareministeriet medtaget den tekniske bistand til administration af denne ordning på 2 mio. kr., som ikke er indregnet i statsregnskabet's opgørelse.

13. Ordninger uden for landbrugs- og strukturfondene vedrører hovedsageligt tilskud til EU-projekter, der udbetales direkte fra EU til den endelige støttemodtager. Af tabel 1 fremgår det, at der i 2011 blev givet tilskud til EU-projekter vedrørende "Forskning og udvikling", "Undervisningsområdet" og "Transportinfrastruktur". "Forskning og udvikling" var i 2011 den største post med tilskud på 39,4 mio. kr. Denne post er sammensat af projekter fra forskellige ministerier, hvor Klima- og Energiministeriet modtog den største del af støtten på 16,8 mio. kr., og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling modtog støtte på 9,8 mio. kr. Forsvarsministeriet, Fødevareministeriet, Kulturministeriet og Undervisningsministeriet modtog den resterende del af disse tilskud.

Det skal bemærkes, at EU-indtægterne til selvejende institutioner, fx universiteterne, ikke fremgår af tabellen. 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.

14. Ifølge oplysninger fra universiteterne har universiteterne i 2011 modtaget tilskud fra Europa-Kommissionen på 573,2 mio. kr. Europa-Kommissionen bevilger tilskud til et stort antal projekter under en række af EU's støtteprogrammer, hovedsageligt på forskningsområdet. Universiteterne er de væsentligste støttemodtagere under Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser. Af statsregnskabet fremgår det, at ministeriet havde EU-indtægter på 18,6 mio. kr. i 2011. Derudover administrerede Styrelsen for International Uddannelse på vegne af Europa-Kommissionen tilskud på 108,3 mio. kr.

15. De øvrige EU-indtægter på i alt 329,7 mio. kr. 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 179,4 mio. kr. Endvidere vedrører de øvrige EU-indtægter fx tilskud til de danske myndigheders administration af EU-ordningerne (teknisk bistand) og tilskud til en række EU-projekter.

### EU-udgifter

16. EU-udgifter er opdelt i "Formålsbestemte udgifter", som udgør statens direkte bidrag til programmer og projekter uden for EU's almindelige budget, og "Skatter og afgifter", der dækker statens bidrag til EU's egne indtægter, som indgår i EU's almindelige budget. EU-udgifterne udgjorde, jf. tabel 1, i alt ca. 18,7 mia. kr. Skatter og afgifter udgjorde ca. 18,2 mia. kr. eller 97 % heraf.

17. De formålsbestemte udgifter på ca. 3 % af EU-udgifterne, som primært kan henføres til udgiften på 501,2 mio. kr., vedrører Danmarks bidrag til EU's udviklingsbistand via Den Europæiske Udviklingsfond (EUF). EUF er en fond, som har en programperiode på 5 år, og har i perioden 2008-2013 et rådighedsbeløb på 22,7 mia. euro., som går til udviklingssamarbejde i bl.a. AVS-landene (lande i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet).

18. EU-udgifterne under § 38. Skatter og afgifter er i statsregnskabet for 2011 opdelt i 3 elementer. Det fremgår af tabel 1, at beløbet på ca. 18,2 mia. kr. består af bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for bruttonationalindkomsten (BNI-bidrag) på ca. 12,8 mia. kr., bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for merværdiafgiften (momsbidrag) på ca. 3 mia. kr. og endelig told- og landbrugsafgifter på ca. 2,3 mia. kr.

**Udvikling af et konsolideret EU-regnskab i Danmark**

19. Rigsrevisionen har med Finansministeriet gennem de seneste år drøftet muligheden for at offentliggøre et konsolideret regnskab for EU-midlerne i Danmark. Målet for Rigsrevisionen har været, at Finansministeriet aflægger et konsolideret EU-regnskab vedrørende alle de midler, der indgår i statsregnskabet.

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

21. Finansministeriet skal gennemføre en række regel- og systemændringer, herunder præciseringer i statens kontoplan, for at kunne opstille et konsolideret EU-regnskab baseret på klare og entydige regler. Disse ændringer skulle for det konsoliderede EU-regnskab for landbrugsområdet have været på plads i løbet af efteråret 2011, så NaturErhvervstyrelsen fra 1. januar 2012 kunne kontere i henhold hertil, og et konsolideret EU-regnskab for landbrugsområdet kunne offentliggøres for 2012.

Finansministeriet har primo september 2012 oplyst, at NaturErhvervstyrelsen endnu ikke har kunnet foretage disse konteringer, da NaturErhvervstyrelsen er ved at indføre et nyt økonomisystem, som har vist sig at blive forsinket, bl.a. på grund af en række systemfejl. Finansministeriet forventer trods forsinkelserne at opstille et EU-regnskab for landbrugsområdet for 2012.

Finansministeriet skal endvidere ændre den statslige regnskabsstruktur, der ikke er opbygget med henblik på, at der udarbejdes en særskilt balance på EU-området. Finansministeriet forventer at udarbejde et konsolideret EU-regnskab for 2013.

## V. Landbrugsordningerne under Fødevareministeriet

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

22. Fødevareministeriet tegner sig for ca. 7,5 mia. kr. af de samlede EU-indtægter på ca. 8,7 mia. kr., jf. kap. IV om statsregnskabets oplysninger om EU-midler i Danmark.

23. For at vurdere, om forvaltningen af landbrugsordningerne fungerer tilfredsstillende, har Rigsrevisionen revideret enkeltbetalingsordningen, der med ca. 6,5 mia. kr. beløbsmæssigt var den største støtteordning i 2011 og vedrørte udbetaling af landbrugsstøtte til ca. 46.500 landmænd.

Revisionen omfattede opfølgning på telemålingen under arealkontrollen, der blev omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010. Endvidere har Rigsrevisionen undersøgt Europa-Kommissionens kvalitetstest af det danske markkorts-system. Rigsrevisionen har desuden revideret krydsoverensstemmelseskontrollen, der også er et element i de arealbaserede ordninger. Her har fokus været på den kontrol, som kommunerne foretager på miljøområdet. Endelig indeholder kapitlet en vurdering af "Projekt Bedre Kontrol", der blev afsluttet i 2011, og som havde til formål at sikre, at Danmark ikke fik flere store underkendelser på arealordningerne.

24. Rigsrevisionens undersøgelse af landbrugsordningerne under Fødevareministeriet har vist følgende:

- Telekontrollen var bedre organiseret og forløb mere tilfredsstillende i 2011 end i 2010, men revisionsresultaterne viser, at telekontrollen som kontrolmetode som forventet fortsat er lidt mindre præcis end fysisk kontrol på stedet. Dette betyder, at der i nogle tilfælde tages lidt større arealer med i forhold til resultaterne af de fysiske kontrolopmålinger. Der er især problemer med korrekt afgræsning ved dyrkningsgrænser såsom læhegn, skovområder og ved håndtering af visse typer fradragsarealer. Rigsrevisionen finder det på den baggrund tilfredsstillende, at der er foretaget opfølgende fysiske besigtigelser i 97 % af telekontrollerne for at undgå fremtidige underkendelser fra Europa-Kommissionen.
- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er sket forbedringer i markbloksystemet, så Danmark i 2011 har opfyldt flere af kriterierne i EU's testsystem end i 2010. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at der er iværksat en række initiativer, som NaturErhvervstyrelsen forventer vil forbedre de danske resultater i EU's testsystem.

- Rigsrevisionen har konstateret, at der i en række kommuner er et urealistisk forhold mellem antallet af udførte krydsoverensstemmelseskontroller og antallet af fundne krydsoverensstemmelsesovertrædelser. NaturErhvervstyrelsen har konstateret samme udvikling og har identificeret en række kommuner, der gennem flere år har indberettet meget få eller ingen landmænd for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene. En række kommuner har således ikke givet nogen sanktioner på baggrund af deres 1 %-krydsoverensstemmelseskontrol i 2010 og 2011. De danske myndigheder har valgt, at de fleste krydsoverensstemmelseskontroller på miljøområdet gennemføres af kommunerne. Ifølge Fødevareministeriet indebærer den valgte model, at ministeriet ikke har mulighed for at føre tilsyn med kommunernes krydsoverensstemmelseskontrol. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der behov for, at organiseringen af krydsoverensstemmelseskontrollen genovervejes, så der er en central myndighed, der har det overordnede ansvar for kontrollen, så der sikres en ensartet kvalitet af kontrollen.
- Rigsrevisionens gennemgang af "Projekt Bedre Kontrol" viser, at NaturErhvervstyrelsen har taget en række initiativer, der har forbedret arealkontrollen, men at der fortsat er en række områder, bl.a. telekontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen, hvor effekten endnu ikke har vist sig. Rigsrevisionen finder det på den baggrund tilfredsstillende, at styrelsen har udarbejdet en handlingsplan på de områder, hvor der fortsat er behov for forbedringer.

#### A. Baggrundsoplysninger om enkeltbetalingsordningen

25. For at modtage støtte skal landmanden hvert år indsende en ansøgning til NaturErhvervstyrelsen. Der skal både oplyses om de arealer, der ønskes støtte til, og de arealer, der ikke ønskes støtte til, da reglerne om krydsoverensstemmelse gælder for hele bedriften og alle landmandens marker.

26. NaturErhvervstyrelsen foretager efter modtagelse af ansøgningen en sagsbehandling, hvor arealoplysningerne i ansøgningen sammenholdes med oplysningerne fra NaturErhvervstyrelsens markblokregister. Endvidere undersøges det, om landmanden råder over betalingsrettigheder for arealerne.

27. I løbet af året foretages der stikprøvekontrol af, om landmanden har anført korrekt opmålte marker i ansøgningen. I henhold til EU-forordningerne skal det samlede antal kontroller på stedet, der foretages hvert år, omfatte mindst 5 % af alle landmænd, der ansøger om støtte fra enkeltbetalingsordningen. I henhold til EU-forordningerne kan medlemslandene benytte sig af muligheden for at foretage kontrol på stedet ved telemåling, der gennemføres ved hjælp af satellitfotos eller flyfotos (ortofotos). Det er endvidere et krav, når medlemslandene bruger telemåling, at der skal foretages billedtolkning af satellitfotos eller ortofotos af alle de landbrugsmarker, som landmanden besidder, for at bedømme plantedækket og opmåle arealet. Endvidere skal der foretages fysisk kontrol på stedet af alle de marker, hvor billedtolkningen – ifølge den ansvarlige myndighed (NaturErhvervstyrelsen) – ikke giver mulighed for at foretage en kontrol af, om oplysningerne i anmeldelsen er nøjagtige. Ved kontrollen undersøges, om landmanden har medtaget ikke-støtteberettigede arealer, og om arealerne lever op til reglerne for god landbrugs- og miljømæssig stand, fx at udyrkede arealer bliver slået én gang hvert 2. år i perioden 1. juli - 15. september, og at arealer med permanent græs bliver slået mindst én gang hvert år i perioden 1. juli - 15. september.

I 2011 er den såkaldte 5 %-kontrol (arealkontrollen) baseret på telemåling og opfølgende fysisk kontrol på stedet. I telemålingen blev der udtaget 2.844 ansøgere til kontrol, hvilket omfatter 20.600 markblokke. Der er udført opfølgende besigtigelse af én eller flere marker for 97 % af de udvalgte ansøgere, fordi det umiddelbart ikke er muligt at se, om arealerne er støtteberettigede ud fra billedmaterialet. Det er ofte tilfældet på de støtteberettigede græsarealer, hvor der kan være plantearter, som ikke er støtteberettigede, fx siv og andre vådbundsplanter. De sidste 3 % blev således afsluttet uden opfølgende fysisk besigtigelse.

28. Resultaterne af 5 %-kontrollen viser, at der er fejl i en væsentlig del af de kontrollerede ansøgninger. I 2011 blev der således fundet fejl i 48 % af de ansøgninger, der indgik i de foretagne kontroller. Overtrædelserne vedrørte både små fejl hos landmændene – fx medtagelse af arealer under 0,1 ha, der ifølge reglerne ikke er støtteberettigede – til egentlige større fejl, hvor der blev givet sanktion på grund af en markant arealoverskridelse, fx hvis arealafvigelsen var over 3 %, eller hvis der var over 2 ha mellem de anmeldte og de opmålte arealer.

29. Sanktionerne gives efter en graderet skala:

- Ved en arealafvigelse på 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 opmålte areal med fradrag af et beløb svarende til det dobbelte af det ikke-godkendte 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 NaturErhvervstyrelsen afslag på ansøgningen, og hele støtten vil bortfalde. Desuden vil ansøger i en periode på op til 3 år blive udelukket fra at modtage et beløb, der svarer til forskellen mellem støtten til det anmeldte og det opmålte areal.

I 2011 blev der givet sanktioner i 20,6 % af de kontrollerede telemålinger. Fordelingen mellem de 3 ovenstående sanktionskategorier var henholdsvis 16,9 %, 2,2 % og 1,5 %.

I boks 1 er vist et eksempel på en beregning af en sanktion, og hvilken betydning det har for den udbetalte støtte.

#### BOKS 1. BEREGNING AF SANKTION OG UDBETALT STØTTE

En sanktion medfører, at landmanden får udbetalt mindre i støtte, end landmanden kunne forvente ud fra sin ansøgning.

En landmand har fx angivet 100 ha i sin ansøgning. En kontrolmåling viser, at landmanden kun er berettiget til 95 ha. Arealafvigelsen er dermed på 5 ha og 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 2.228 kr. pr. ha for denne afgrødegruppe vil sanktionen blive beregnet til 22.280 kr.

Arealet, der herefter danner grundlag for udbetaling af støtte, vil være (95 ha + 10 ha) 85 ha, og landmanden får derfor i alt udbetalt støtte svarende til det opmålte areal minus sanktionen = 189.380 kr. (95 ha \* 2.228 kr. + 10 ha \* 2.228 kr. = 211.660 kr. + 22.280 kr.).

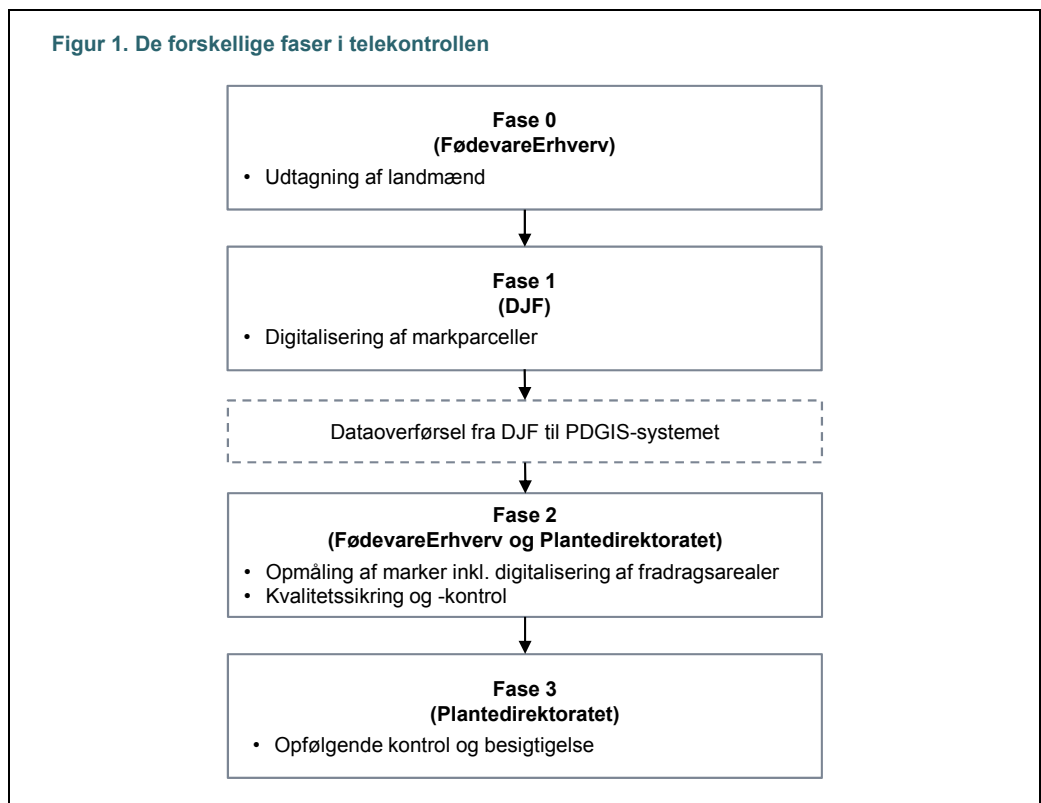
Krydsoverensstemmelse betyder, at landmænd, der modtager enkeltbetalingsstøtte eller tilskud efter visse ordninger under Landdistriktsfonden, skal overholde en række krav til miljø, sundhed, dyrevelfærd og god landbrugsmæssig stand for at få udbetalt støtte uden nedsættelse.

Hvis landmændene ikke lever op til kravene, kan støtten reduceres. NaturErhvervstyrelsen har ansvaret for at organisere kontrollen med krydsoverensstemmelsen, mens kommunerne og flere statslige myndigheder udfører kontrollen af, om kravene er opfyldt.

## B. Telemålingskontrollen

30. I 2011 er telemålingen blevet foretaget i et samarbejde mellem Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet under Aarhus Universitet (DJF), FødevarerErhverv og Plantedirektoratet. I 2012 er hele telekontrollen blevet overdraget til den nye styrelse NaturErhvervstyrelsen, der er en sammenlægning af de 3 styrelser: FødevarerErhverv, Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet, som blev fusioneret pr. 1. oktober 2011.

31. Forløbet i telekontrollen for 2011 har været følgende: FødevarerErhverv (ansvarlig myndighed) har udtaget landmænd til telemåling (fase 0) og videresendt oplysningerne til DJF. Herefter har DJF (fase 1) foretaget klargøring af satellitfotoene og foretaget en digitalisering af markparceller. DJF har herefter overført oplysningerne til FødevarerErhverv og Plantedirektoratet gennem PDGIS-systemet (Plantedirektoratets digitale markkortsystem). Herefter har FødevarerErhverv og Plantedirektoratet (fase 2) foretaget en opmåling af selve markerne inkl. digitalisering af eventuelle fradragsarealer, herunder kvalitetssikring og -kontrol. Endelig har Plantedirektoratet (fase 3) foretaget en opfølgende fysisk kontrol og besigtigelse af udvalgte marker. I figur 1 er de forskellige faser i telekontrollen vist.



32. I beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010 afgav Rigsrevisionen 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 DJF. Fejlene opstod bl.a. som følge af, at digitaliseringsproceduren blev ændret undervejs i forløbet, samtidig med at telemålingerne blev udført. På grund af forsinkelse i leverancen af ansøgningsoplysninger fra FødevarerErhverv til DJF blev det besluttet, at FødevarerErhverv skulle foretage fradragsdigitaliseringen (fase 2), før DJF foretog digitaliseringen af markparceller (fase 1). Den metode viste sig at være mindre hensigtsmæssig og medførte et stort efterfølgende korrektionsarbejde, hvorfor proceduren blev ændret. Dette var også en medvirkende årsag til beslutningen om fuld overdragelse af telemålingen til NaturErhvervstyrelsen.



33. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at processen med telekontrollen har fungeret væsentligt mere tilfredsstillende i 2011 end i 2010 og har fulgt den almindelige forretningsgang for gennemførelse af telekontrollen. Fødevarerhverv kunne således levere ansøgningsoplysningerne til tiden til DJF, og DJF kunne derfor følge planen for digitalisering af parceller til Fødevarerhverv. Fødevarerhverv kunne herefter foretage en tilfredsstillende gennemførelse af fase 2 af telemålingen med kvalitetssikring og -kontrol, selve telemålingen og digitalisering af fradragsarealer.

Ifølge styrelsen skal det forbedrede forløb også ses i sammenhæng med, at der er indført en række tiltag vedrørende telekontrollen. Det drejer sig bl.a. om en forbedring af vejledningen til gennemførelse af telemålingerne i form af en telemålingsinstruks, digitaliseringsvejledning og et forbedret teknisk setup i telekontrollen, bl.a. med indførelse af et forbedret billedmateriale, som giver medarbejderne bedre forudsætninger for at foretage deres vurderinger. Kvalitetssikringen i telekontrollen er styrket, idet der i 2011 blev etableret en systematisk 2. sagsbehandling, dvs. alle kontrolsager bliver kvalitetssikret af en uvildig medarbejder. Dertil kommer, at der er sket en ændring af medarbejderprofilen, så telemålingerne bliver gennemført af rutinerede medarbejdere. Disse medarbejdere kommer både fra markkortgruppen og fra de fastansatte jordbrugskontrollører, hvilket har været med til at skabe en stærkere faglighed sammenlignet med tidligere, hvor medarbejdere uden for Fødevareministeriet i de tidligere år ikke havde den samme forståelse for markkort mv.

34. Med de mange konstaterede overdeklarerationer, der har været i 5 %-kontrollen, er det meget vigtigt, at der foretages en korrekt opmåling, så opmålinger ikke er skyld i, at der bliver godkendt arealer, som ikke er støtteberettigede. Rigsrevisionen har derfor foretaget en sammenholdelse af de kvalitetsmålinger, der har været af telemålingskontrollen, mellem 2010 og 2011.

Nedenstående gennemgang viser, at der fortsat er problemer med den tekniske udførelse af telekontrollen, på trods af at der er sket forbedringer i processen med telekontrollen. Der tages i gennemsnit fortsat for meget areal med i forhold til kontrolopmålingen, og der er dermed mulighed for, at støttemodtagere modtager uberettiget tilskud.

35. NaturErhvervstyrelsen foretager årligt en kontrol af udvalgte telemålinger. Kvalitetskontrollen i 2011 omfattede 34 ansøgninger, der havde fået støtte under enkeltbetalingsordningen eller Landdistriktsfonden. Genkontrollen skete på baggrund af ortofotoopmåling. Hvis der ved besigtigelsen blev konstateret fejl i ortofotoopmålingen, blev der korrigeret med GPS-opmåling, der regnes som en mere præcis opmålingsmetode.

36. I 2011 blev 5 ud af de 34 kontrolsager (ca. 15 %) ændret fra o.k.-sag til fejlsag på grund af overdeklarerationer, som ikke blev konstateret ved telemålingen. I 2010 blev 5 ud af de 40 kvalitetskontroller (ca. 13 %) ændret fra o.k.-sag til fejlsag ved den fysiske kontrol på grund af overdeklarerationer, som blev konstateret ved kontrolopmålingen. Dvs. der er sket en lille tilbagegang i telemålingskvaliteten.

37. NaturErhvervstyrelsen har foretaget en nærmere analyse af baggrunden for, at telemålingen i en del målinger i gennemsnit tager et større areal med end ved kontrolopmålingen. Analysen viser, at dette skyldes, at det ikke altid som forventet er muligt at se markafgrænsning og fradragsarealer på billedmaterialet – primært på grund af skyggevirkning og optagevinkel. Det drejer sig især om afgrænsningen ved dyrkningsgrænser og ikke mindst langs læhegn og skovområder og visse typer fradragsarealer (markveje kontra kørespor). Først ved en konkret besigtigelse vil det være muligt at konstatere, om der er medtaget for meget areal.

38. NaturErhvervstyrelsens Interne Revision i gennemførte i samarbejde med Plantedirektoratet også en årlig genopmåling af marker. I 2011 omfattede genopmålingen 14 teleopmålte ansøgere, der alle havde modtaget arealtilskud efter enkeltbetalingsordningen.



39. I 2011 var der konstateret opmålingsforskelle i telekontrollen mellem det opmålte areal ved den ordinære kontrol og det opmålte areal ved genkontrollen, og hvor forskellene var så store, at det medførte ændringer af det udbetalte tilskud vedrørende enkeltbetalingen hos 4 ud af 14 kontrollerede landmænd (ca. 29 %). I 2010 gjorde det samme sig gældende hos 2 ud af 11 landmænd (ca. 18 %). NaturErhvervstyrelsens Interne Revision konkluderede, at det støtteberettigede areal var lidt mindre ved genkontrollen end ved den ordinære telekontrol.

40. Under Europa-Kommissionens revisionsbesøg i Danmark i maj 2012 indgik der også en vurdering af telemålingens kvalitet. I forbindelse med deres genkontrol blev det konstateret, at der i en række telemålinger ikke var blevet fradraget nogle ikke-støtteberettigede områder. Disse var endvidere ikke altid blevet opdaget af kontrollørerne. I revisionsrapporten fremdrog Europa-Kommissionen eksempler, hvor der ikke var foretaget en korrekt opmåling. Det drejede sig om 8 ud af 30 undersøgte marker, hvor der var medtaget ikke-støtteberettigede arealer i den oprindelige telemåling. De 30 marker var udvalgt efter grundig screening på ortofotos. Rigsrevisionen skal dog i den forbindelse bemærke, at der var tale om ganske små arealer, hvor de største arealer blev målt til 0,3 ha. NaturErhvervstyrelsen har opgjort uoverensstemmelserne for ansøgningsåret 2010 til 0,52 ha ud af 1.276,5 ha (ca. 0,04 %), mens det for ansøgningsåret 2011 var 0,21 ha ud af 1.432,1 ha (ca. 0,01 %). Der pågår p.t. en drøftelse med Europa-Kommissionen om størrelsen på de ikke-støtteberettigede arealer.

Europa-Kommissionen fandt på den baggrund en svaghed i den fysiske kontrol og en risiko for tab af midler fra Landbrugsgarantifonden, da ikke-støtteberettigede arealer var blevet accepteret af kontrollørerne.

41. Rigsrevisionens gennemgang af ovenstående resultater viser alle, at telemålingen i gennemsnit medtager for meget areal i forhold til kontrolopmålingen. Rigsrevisionen finder det på den baggrund tilfredsstillende, at der i 97 % af de teleopmålte marker sker opfølgende fysisk besigtigelse, da det af hensyntagen til risiko for underkendelser endnu ikke er forsvareligt at afslutte sagerne uden en opfølgende fysisk besigtigelse.

### C. Europa-Kommissionens koncept til vurdering af markkortsystemet

42. I Danmark opgøres landbrugsarealer i markblokke bestående af en eller flere marker, der afgrænses af faste, synlige landskabsmæssige træk, fx veje, vand og levende hegn. Alle blokkenes arealer er opmålt og registreret i NaturErhvervstyrelsens markblokregister, og det er et krav, at landmændene skal oplyse om ændringer i landskabet, der har konsekvenser for størrelsen af det støtteberettigede areal i markblokken, så NaturErhvervstyrelsen kan foretage en ajourføring af markblokregistret. Ændring i markblokke som følge af NaturErhvervstyrelsens administrative og fysiske kontrol danner ligeledes grundlag for løbende ajourføring af markblokregistret.

43. Europa-Kommissionen har indført et nyt koncept til vurdering af kvaliteten af markblokkene, kaldet ETS-test. Konceptet skal give medlemslandene mulighed for at vurdere kvaliteten af markblokkene og efterfølgende om nødvendigt iværksætte relevante tiltag. Kvalitetstesten bygger på ca. 800 tilfældigt udvalgte markblokke, som Europa-Kommissionen har udvalgt for Danmark, der skal testes efter 7 kvalitetskriterier. Fx skal der testes for, om NaturErhvervstyrelsen har foretaget systematiske opdateringer af indrapporterede landskabsændringer. I 2011 bestod Danmark testen i 5 af de 7 kvalitetskriterier. Dette er en forbedring i forhold til sidste år, hvor Danmark bestod testen i 4 af de 7 kvalitetskriterier. Danmark kunne således i 2011 ikke honorere 2 af kvalitetskriterierne. Det ene kriterium vedrørte, at der var for få af testens markblokke, som var blevet opdateret korrekt i markblokssystemet. Tærskelværdien for dette kriterium var 72 markblokke, mens Danmark havde 125, markblokke, der ikke levede op til dette kriterium. Det andet kriterium vedrørte såkaldte kritiske defekter, der hænger sammen med, at en række arealer ikke længere er støtteberettigede, fx at der er bygget en ny vej eller plantet juletræer, som ikke kan ses på de anvendte ortofotos. Her var kravet, at der højst måtte være 10 markblokke, der ikke overholdt dette kriterium. I Danmark var der 16 markblokke, der ikke overholdt dette kriterium.

44. NaturErhvervstyrelsen regner med at skabe bedre resultater i ETS-testene fremover. Det hænger bl.a. sammen med den løbende opdatering af markblokkene. Fra februar 2011 til januar 2012 er ca. 85.000 markblokke ud af de ca. 320.000 markblokke i Danmark blevet opdateret. Fra ultimo 2011 blev der introduceret månedlige "mini-ETS-test", hvor 50 udvalgte marker fra sidste månedsproduktion bliver kontrolleret. Hvis der findes fejl i dem, analyseres årsagen, herunder om der har været en for dårlig sagsbehandling eller upræcis introduktion mv. Alle de markblokke, der er blevet fundet fejl i ved ETS-testen, er endvidere blevet rettet. Alle analoge markkort vil i fremtiden blive digitaliseret. 2012 er det sidste år, hvor ansøgere kan indsende analoge markkort. Dette vil medvirke til at sikre en mere korrekt markopmåling. Der vil endvidere blive anvendt eksterne data i forbindelse med opdatering af markkortene, fx oplysninger om nye veje mv. Ligeledes gives der vejledning til landmændene om vigtigheden af at rapportere om ændringer i markerne.

45. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at det danske markbloksystem lever op til flere af de krav, Europa-Kommissionen har stillet til markbloksystemet, og at NaturErhvervstyrelsen har iværksat en række initiativer, der skal forbedre testresultaterne fremover.

#### **D. Krydsoverensstemmelseskontrollen på miljøområdet**

46. Rigsrevisionen har foretaget en revision af krydsoverensstemmelseskontrollen på miljøområdet. Denne kontrol udføres hovedsageligt af kommunerne. Undersøgelsen har omfattet kommunernes kontrolresultater for 2010 og 2011.

Kontrol med krydsoverensstemmelseskravene kan i henhold til EU's forordningsregler ske på 2 måder:

- som kontrol, der udføres hos landmænd, som er udtaget til kontrol på grundlag af en risikoanalyse, og som indgår i den ene procent af støtteansøgere, der skal kontrolleres i henhold til EU's forordningskrav
- som "Anden kontrol", hvor kontrolmyndighederne konstaterer overtrædelse af krav i forbindelse med kontrolbesøg, der er planlagt til andre formål, anmeldelse eller opfølgning på krydsoverensstemmelseskontrol.

##### *Kontrolresultaterne for kommunerne i 2010 og 2011*

47. Rigsrevisionen har foretaget en nærmere undersøgelse af den kontrol, som kommunerne har foretaget på miljøområdet. Undersøgelsen har både omfattet den kontrol, der foretages hos den ene procent af landmænd, dvs. ca. 500 landmænd, der bliver udtaget til krydsoverensstemmelseskontrol, og de kontrolresultater, der bliver indrapporteret i forbindelse med den såkaldte "Anden kontrol".

I tabel 2 fremgår kontrolresultaterne for kommunerne i 2010 og 2011 fordelt på de forskellige krydsoverensstemmelseskrav, som kommunerne kontrollerer. Resultaterne omfatter både den almindelige krydsoverensstemmelseskontrol og resultaterne fra "Anden kontrol".

Tabel 2. Oversigt over givne sanktioner vedrørende krydsoverensstemmelseskontrol for 2010 og 2011

| Krav         | Beskrivelse af krav   | 2010       | 2011       |
|--------------|---|------------|------------|
| 1.1          | Stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund      | 55         | 29         |
| 1.2          | Anvendelse af spildevandsslam til jordbrugsformål                                     | 1          | 1          |
| 1.3          | Udbringning af spildevandsslam til jordbrugsformål                                    | 0          | 1          |
| 1.4          | Gødskningsformål og -planlægning, regnskabsbehov og markplan                          | 6          | 2          |
| 1.5          | Maksimale udspretningsmængder for spildevandsslam                                     | 5          | 2          |
| 1.6          | Hygiejniske restriktioner for anvendelse af spildevandsslam                           | 0          | 1          |
| 1.7          | Indretning af stalde o.l. ved erhvervsmæssige dyrehold                                | 21         | 23         |
| 1.8          | Opbevaringskapacitet for husdyrgødning ved erhvervsmæssige dyrehold                   | 2          | 7          |
| 1.9          | Opbevaring af fast husdyrgødning  | 67         | 78         |
| 1.10         | Opbevaring af kompost og fast husdyrgødning   | 10         | 16         |
| 1.11         | Opbevaring af ensilage  | 36         | 19         |
| 1.12         | Opbevaring af flydende gødning samt ensilagesaft og spildevand                        | 17         | 14         |
| 1.13         | Udbringningsperioder for husdyrgødning og ensilagesaft                                | 3          | 4          |
| 1.14         | Udbringningsmetode for husdyrgødning på ubevoksede arealer                            | 2          | 7          |
| 1.15         | Udbringnings- og arealrestriktioner for husdyrgødning                                 | 28         | 28         |
| 1.16         | 2 meter bræmmer langs naturlige vandløb og søer                                       | 250        | 129        |
| 1.23         | Beskyttelse af naturtyper i Natura 2000-område  | 9          | 10         |
| 1.26         | Beskyttelse af arealer i ydre koge i Tøndermarsken beliggende i et Natura 2000-område | 0          | 0          |
| 4.7          | Markafbrænding af halm eller andre lignende dele af landbrugsafgrøder                 | 1          | 0          |
| 4.10         | Bekæmpelse af Kæmpebjørneklo  | 18         | 16         |
| 4.11         | Forvaltning af vand   | 29         | 96         |
| <b>I alt</b> |   | <b>562</b> | <b>483</b> |

Af tabel 2 fremgår det, at overtrædelserne er koncentreret på ganske få krav. Overtrædelserne vedrører hyppigst følgende 5 krav: 1.1) stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund, 1.7) indretning af stalde o.l. ved erhvervsmæssige dyrehold, 1.9) opbevaring af fast husdyrgødning, 1.16) 2 meter bræmmer langs naturlige vandløb og søer og 4.11) forvaltning af vand. Disse 5 krav udgør 73 % af alle de konstaterede overtrædelser i 2011. De resterende 16 krav udgør således kun 27 % af de konstaterede overtrædelser.

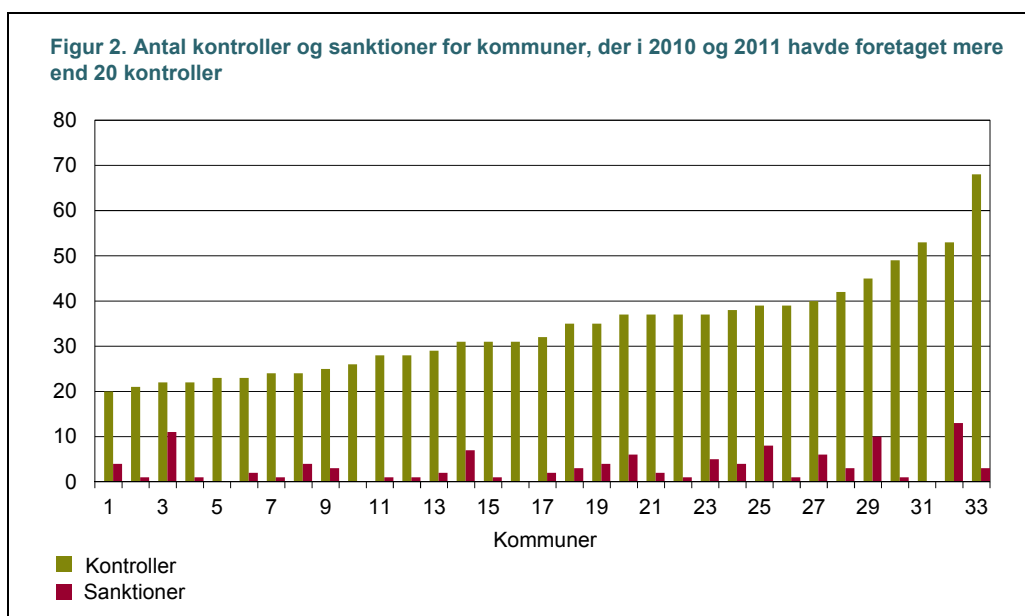
Det er endvidere karakteristisk, at der er en række krav, som næsten aldrig bliver overtrådt. Det drejer sig bl.a. om kravene vedrørende anvendelse og udbringning af spildevandsslam på landbrugsarealer (1.2-1.6), udbringning af husdyrgødning (1.13-1.15) samt overtrædelser vedrørende Tøndermarsken (1.26) og markafbrænding (4.7). For disse krav er der konstateret ganske få overtrædelser.

48. Ifølge NaturErhvervstyrelsen skal baggrunden for, at disse krav bliver sanktioneret så sjældent, ses i sammenhæng med, at de kun er relevante for ganske få landmænd, og at en række forhold skal gøre sig gældende, for at overtrædelserne kan konstateres. Hvad angår slamkrav, er de kun relevante for et mindretal af støttemodtagerne. Der er kun afsat spildevandsslam til 479 af de i alt 50.900 støttemodtagere i 2010. Kravene vedrørende udbringning af husdyrgødning (1.13-1.15) omhandler restriktioner for udbringningstidspunktet, udbringningsmetode og arealrestriktioner. Kravene er kun relevante for en periode af året, under visse vejrmæssige forhold og for bestemte areal typer. Denne type krav kan kun kontrolleres, hvis kontrolmyndighederne er til stede på overtrædelsestidspunktet eller kort efter for at kunne konstatere og dokumentere overtrædelserne, fx i forbindelse med en anmeldelse for en miljøoverskridelse.

49. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at den omstændighed, at en bestemmelse kun er relevant for et mindretal af støttemodtagere eller kun er relevant i et begrænset tidsrum, ikke på nogen måde fritager medlemslandene for at lade disse bestemmelser være omfattet af krydsoverensstemmelseskontrollen.

Rigsrevisionen har i forbindelse med en gennemgang af 20 sager fra kommunerne konstateret, at i nogle af kontrolrapporterne er alle disse krav angivet i feltet "O.k.", mens andre kontrolmyndigheder angiver samme krav i feltet "Ikke relevant". Rigsrevisionen finder, at kontrolmyndigheden bør kunne begrunde, hvorfor de enkelte krydsoverensstemmelseskrav ikke er relevante. Af NaturErhvervstyrelsens vejledning om kontrol med krydsoverensstemmelse 2012 fremgår det, at i de tilfælde, hvor et enkelt krav ikke er relevant for en landmand, indberettes kravet som "ikke relevant". Det er Rigsrevisionens vurdering, at der her bør være en ensartet praksis i kontrolrapporteringen.

50. Rigsrevisionen har også foretaget en undersøgelse af fordelingen på de enkelte kommuner. Af figur 2 fremgår antal overtrædelser for de kommuner, der i 2010 og 2011 havde foretaget mere end 20 krydsoverensstemmelseskontroller (de obligatoriske 1 %-kontroller).



Figur 2 viser, at der ikke er nogen sammenhæng mellem antallet af kontroller og antallet af sanktioner. Det ses endvidere, at det er meget spredt med hensyn til givne sanktioner. Der er således nogle kommuner, fx kommune nr. 31, der har gennemført 53 kontroller, uden at det har givet anledning til sanktioner, mens fx kommune nr. 3 har gennemført 22 kontroller, der har givet anledning til hele 11 sanktioner.

NaturErhvervstyrelsen har konstateret den samme udvikling og har identificeret en række kommuner, der gennem flere år har indberettet meget få eller ingen landmænd for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene. I maj 2012 har NaturErhvervstyrelsen indskærpet over for de kommunale chefer, at bekendtgørelsen om krydsoverensstemmelse gælder for deres tilsynsvirksomhed.

51. NaturErhvervstyrelsen har over for kommunerne påpeget problemstillingen med, at nogle kommuner ikke får indberettet landmænd for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene, herunder at det medfører en øget risiko for underkendelser, hvis kontrollen er utilstrækkelig.

52. Rigsrevisionen må konstatere, at der i en række kommuner er et urealistisk forhold mellem antallet af udførte krydsoverensstemmelseskontroller og antallet af fundne krydsoverensstemmelsesovertrædelser. De danske myndigheder har valgt, at de fleste krydsoverensstemmelseskontroller på miljøområdet gennemføres af kommunerne. Ifølge Fødevareministeriet indebærer den valgte model, at ministeriet ikke har mulighed for at føre tilsyn med kommunernes krydsoverensstemmelseskontrol. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der behov for, at organiseringen af krydsoverensstemmelseskontrollen genovervejes, så der er en central myndighed, der har det overordnede ansvar for kontrollen, så der sikres en ensartet kvalitet af kontrollen.

53. NaturErhvervstyrelsen foretager en kvalitetskontrol af, om kommunerne overholder de regler, som Europa-Kommissionen har fastsat til kontrolrapporteringen, dvs. om kontrolmyndighederne har foretaget indrapporteringerne til de fastsatte tidspunkter og har medtaget de krav, som EU stiller til kontrolrapporterne. Kvalitetskontrollen omfatter 1 % af de foretagne krydsoverensstemmelseskontroller i kommunerne. Rigsrevisionen har i forbindelse med gennemgangen af kvalitetskontrollen for kontrolåret 2010 konstateret, at kontrollens indhold hovedsageligt drejer sig om kravet om, at kontrolmyndighederne skal have indsendt kontrolrapporterne senest 2 måneder efter, kontrolbesøget er afsluttet. Kravene til kontrolrapporternes indhold er, at der fx er foretaget en korrekt opgørelse af de tilstedeværende personer, dvs. om landmanden har været til stede, og hvem der har foretaget kontrollen. Endvidere drejer det sig om varsling af besøget, der ikke bør ske mere end 14 dage i forvejen. NaturErhvervstyrelsen har på den baggrund konstateret fejl i ca. 12 % af de gennemgåede kontrolrapporter.

54. Hos de kontrolmyndigheder, hvor NaturErhvervstyrelsen har konstateret fejl og muligheder for forbedringer, er der sket en skriftlig tilbagemelding. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

I kvalitetskontrollen foretages der ikke en faglig vurdering, af, om den udførte kontrol har været tilfredsstillende. På andre dele af landbrugsområdet stilles der krav om, at der skal foretages en genkontrol af de konstaterede forhold, bl.a. arealordningerne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der også bør indføres en sådan genkontrol i forbindelse med krydsoverensstemmelseskontrollen. Formålet med denne kontrolform er at vurdere, om kontrolløren foretager en faglig forsvarlig kontrol.

55. NaturErhvervstyrelsen har hertil oplyst, at Fødevareministeriet ikke har mulighed for at supervisere kommunernes kontrol med krydsoverensstemmelsen. Styrelsen har dog som led i "Projekt Bedre Kontrol" fået et bedre indblik i kommunernes kontrolvirksomhed og vil fortsat vejlede kommunerne ved de årlige regionale møder, ved deltagelse i lokale ERFA-gruppemøder og – efter aftale – ved deltagelse i kontrolbesøg.

56. I forbindelse med "Projekt Bedre Kontrol" er der bl.a. gennemført en række tiltag, som skulle forbedre koordinationen mellem kommunerne og NaturErhvervstyrelsen. De væsentligste tiltag i forhold til kommunerne har været en centralisering af udtagningen af landmænd, hvorved ansvaret for udtagningen i kommunerne er overdraget til NaturErhvervstyrelsen. Dette har skabt mulighed for at sikre, at udtagningen i højere grad sker i overensstemmelse med EU-kravene. Kommunerne skal rapportere efter en fast skabelon for kontrolrapporter, der er udarbejdet af NaturErhvervstyrelsen. Endvidere er der foretaget en opdatering af vejledningen om kontrol med krydsoverensstemmelse til kontrolmyndighederne med fokus på at sikre, at vejledningen afspejler forordningskravene, samtidig med at der i vejledningen er fokus på vanskelige situationer og tvivlstilfælde. Endelig er der afholdt kurser for kommunerne med henblik på at styrke kontrollørernes kompetenceniveau i forhold til at gennemføre krydsoverensstemmelseskontroller så der kan opnås dokumentation i sager med overtrædelser.

57. Rigsrevisionen finder de iværksatte initiativer tilfredsstillende og vil supplerende anbefale, at der etableres et mere formaliseret samarbejde mellem de enkelte kommuner i form af kontrolnetværk, så der skabes et godt grundlag for erfaringsudveksling om tvivlstilfælde og forståelse af krydsoverensstemmelsesreglerne. Dette skal også ses i sammenhæng med, at en række kommuner gennemfører ganske få krydsoverensstemmelseskontroller årligt og dermed ikke har mulighed for at opbygge tilstrækkelig erfaring med regelsættet for krydsoverensstemmelse.

#### **E. Opfølgning på "Projekt Bedre Kontrol"**

58. Rigsrevisionen har i tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark beskrevet status for "Projekt Bedre Kontrol", der blev igangsat i december 2009 og afsluttet i december 2011. Projektet havde til formål at styrke arealkontrollen, så der sker en korrekt udbetaling af landbrugsstøtte, og risikoen for nye underkendelser fra Europa-Kommissionen mindskes. Projektet omfattede 102 initiativer under 7 aktivitetsområder for henholdsvis styrkelse af it-struktur, forbedring af markblokdata og telemåling, juridisk kvalitets sikring, kontrolkoordinering, fysisk kontrol, krydsoverensstemmelse og projektstyring.

59. Et privat konsulentfirma foretog i foråret 2012 en evaluering af projektet. Evalueringen blev organiseret i en struktur, der indeholder følgende 8 områder:

- markblokregistret
- tilpasning af kontrolproces (lovfortolkning)
- udtagning af kontrolsager
- etablering af kontrolgrundlag
- telekontrol
- fysisk kontrol
- krydsoverensstemmelseskontrol
- strukturelle rammer.

60. Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af konsulentrapporten og har holdt møder med NaturErhvervstyrelsen om afslutningen af projektet.

61. Det er Rigsrevisionens vurdering, at projektet har været med til at mindske risikoen for fremtidige underkendelser. Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at effekten endnu ikke er opnået. Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at NaturErhvervstyrelsen har iværksat en handleplan for de områder, der fortsat skal forbedres.

## VI. Underkendelser

I perioden 2002-2012 har Danmark tilbagebetalt ca. 1 mia. kr., svarende til 1,2 % af modtaget støtte fra EU. For de lande, der har været medlem af EU i hele perioden, var den gennemsnitlige underkendelsesprocent på 1,4. Underkendelsesprocenten for Danmark ligger således under gennemsnittet, og Rigsrevisionen vurderer, at Fødevareministeriets initiativer til at nedbringe det beløbsmæssige omfang i de gennemgæede sager om underkendelse har været tilfredsstillende.

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

Undersøgelsen bygger på:

- underkendelser fordelt på sektorer i 2012
- underkendelser fordelt efter land
- aktuelle underkendelser mod Danmark og Fødevareministeriets håndtering heraf.

63. Rigsrevisionens undersøgelse af underkendelser har vist følgende:

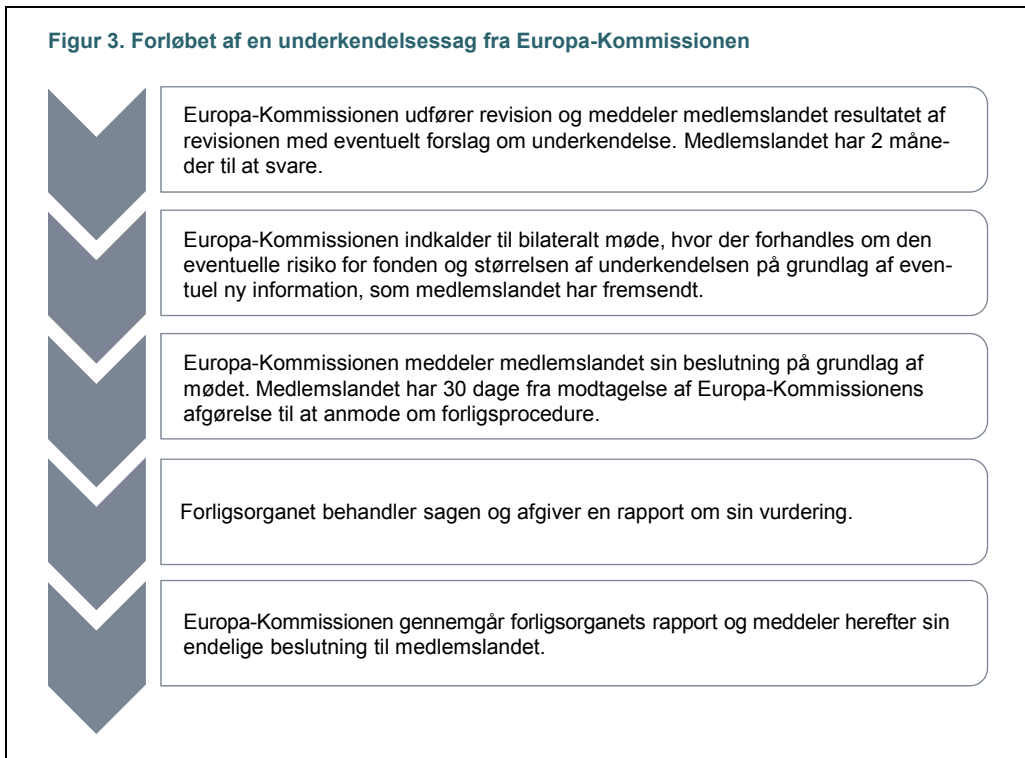
- Ultimo august 2012 var der i alt 19 sager om underkendelser mod Danmark. 9 sager er afsluttet og afgjort af Europa-Kommissionen, og 10 sager er endnu ikke afsluttet. Fødevareministeriet har i alle sagerne søgt at gå i dialog med Europa-Kommissionen, fx ved at fremlægge nye data eller argumentere for sin fortolkning af forordningens krav for dermed at nedbringe det økonomiske omfang af underkendelserne. Rigsrevisionen finder det dog ikke helt tilfredsstillende, at Europa-Kommissionen har fundet anledning til at rejse i alt 19 sager om underkendelser mod Danmark, men konstaterer samtidig, at sagernes væsentlighed har været faldende i perioden 2002-2012.
- Den væsentligste sag vedrører hektarstøtte for perioden 2002-2004 med en underkendelse på 750 mio. kr. De danske myndigheder har indbragt sagen for EU-Domstolen med påstand om bortfald, subsidiært nedsættelse af underkendelsen. Den 3. juli 2012 traf EU-Domstolen afgørelse i sagen og opretholdt Europa-Kommissionens beslutning. De danske myndigheder har anket dommen, da det er de danske myndigheders opfattelse, at dommen er behæftet med visse retslige mangler, der med rette kan anfægtes under en anke, og at anke af dommen vil kunne føre til et mere gunstigt resultat for Danmark.

## A. Forløbet af underkendelser på landbrugsområdet

64. Underkendelser er et redskab for Europa-Kommissionen til at sikre, at EU-midler anvendes i overensstemmelse med de gældende regler. Landene har således et incitament til kontinuerligt at korrigere fejl og forbedre forvaltningen.

65. Alle underkendelsessager følger af revisioner fra Europa-Kommissionen.

Figur 3 viser forløbet af en underkendelsessag, fra Europa-Kommissionen har udført revision, til der træffes endelig beslutning om underkendelsens størrelse.



66. Europa-Kommissionen finder brud på reglerne, både i forhold til betingelserne for at opnå støtte og i tilrettelæggelsen og udførelsen af kontroller. Komplekse regelsæt med uenigheder om fortolkning og udmøntning af forordningerne har været væsentlige årsager til underkendelser.

## B. Underkendelser på landbrugsområdet i EU frem til 2012

67. 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 2011. Det finansielle finansår for de europæiske landbrugsudgifter går fra 16. oktober i et år til 15. oktober året efter. Det betyder, at denne beretning dækker perioden helt frem til de seneste underkendelser på området (september 2012). Principperne for Europa-Kommissionens beregning af underkendelser fremgår af boks 2.



## BOKS 2. EUROPA-KOMMISSIONENS BEREGNING AF UNDERKENDELSESR

Kommissionen fastsætter størrelsen af finansielle korrektioner eller underkendelser ud fra 3 forhold: karakteren, alvoren i de konstaterede overtrædelser og den beløbsmæssige skade, som overtrædelser har forårsaget på EU's budget. Når det er muligt, beregnes en underkendelse på grundlag af det faktiske tab eller på grundlag af en beregning af tabets samlede konsekvens for EU. Hvis ikke det er muligt at opgøre et konkret tab, beregnes underkendelsen som en fast korrektion, en såkaldt flatrate, af det samlede udbetalte beløb for ordningen. Afhængigt af overtrædelsens karakter og alvor kan en fast korrektion udgøre 2 %, 5 %, 10 % eller endda 25 % af den modtagne støtte for den pågældende ordning.

Europa-Kommissionen skelner mellem, om 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.

### Underkendelser fordelt på sektorer i 2012

68. Rigsrevisionen har gennemgået Europa-Kommissionens beslutningsdokumenter om afgjorte underkendelser for hele EU i 2012. Beslutningsdokumenterne viser de finansielle korrektioner fordelt efter land og sektorer. Der er indtil videre i 2012 blevet afgjort underkendelser for i alt ca. 5,1 mia. kr. for alle EU-landene.

69. I 2012 havde vinsektoren den største andel af underkendelserne med i alt ca. 1,9 mia. kr. Spanien, Italien og Grækenland har fået størstedelen af underkendelserne. Europa-Kommissionen har i alle 3 tilfælde givet underkendelserne på baggrund af plantning af vinstokke uden tilladelse.

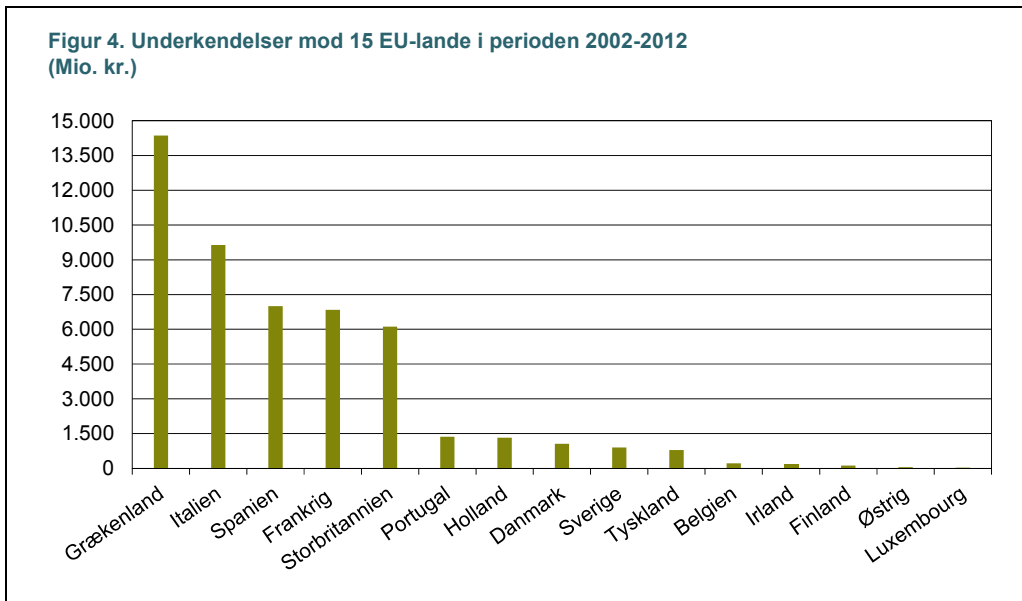
70. I 2012 havde arealstøtten den næststørste andel af underkendelserne med i alt ca. 1,4 mia. kr. Portugal, Storbritannien og Sverige har fået de største underkendelser. Disse 3 lande fik underkendelserne på baggrund af mangler ved markbloksystemet, hvor også Danmark har en sag fra tidligere år, som endnu ikke er afgjort.

71. Producentorganisationerne inden for frugt- og grøntsektoren har fået et samlet underkendelsesbeløb på ca. 626 mio. kr. i 2012. Underkendelserne er givet på grund af manglende kontroller. Danmark risikerer at få en underkendelse inden for frugt- og grøntsektoren. Den vurderes i øjeblikket at blive 7-10 mio. kr. og vil ligeledes blive givet som konsekvens af manglende kontrol.

### Samlede underkendelser fordelt efter land

72. Europa-Kommissionen offentliggør ikke samlede statistikker over underkendelsernes fordeling på EU's medlemslande. Fødevareministeriet har opgjort fordelingen af underkendelser på medlemslande i perioden 2002-2012 på grundlag af Europa-Kommissionens beslutningsdokumenter.

73. Figur 4 viser summen af underkendelser i perioden 2002-2012 fordelt på de lande, der har været medlem af EU siden 2002.



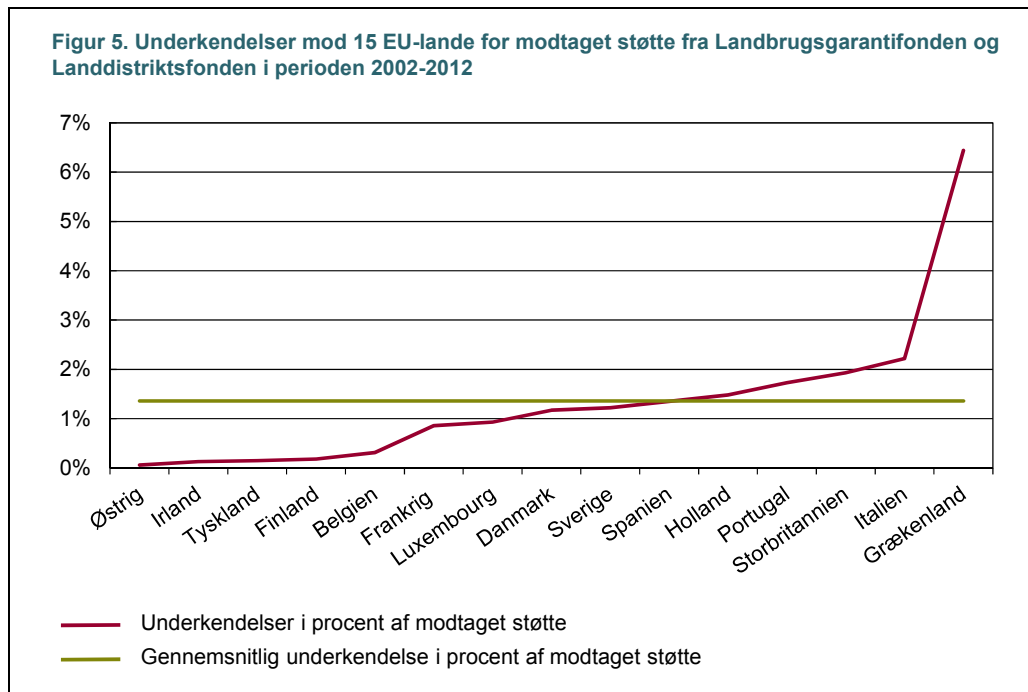
Figur 4 viser, at Grækenland, Italien, Spanien, Frankrig, og Storbritannien har modtaget størstedelen af underkendelserne i perioden, mens lande som Finland, Østrig og Luxembourg stort set er gået fri. Danmark ligger midt i gruppen af lande.

74. Grækenland har i perioden 2002-2012 modtaget støtte for ca. 223,6 mia. kr. Heraf er 14,4 mia. kr. blevet underkendt. Grækenland har fået underkendelser i 26 ud af 29 beslutningsdokumenter, hvor 7 ud af de 26 beslutningsdokumenter har et underkendelsesbeløb på over 750 mio. kr. Til sammenligning har Tyskland modtaget støtte for ca. 527,3 mia. kr., hvoraf ca. 791 mio. kr. er blevet underkendt. Tyskland har fået underkendelser i 23 ud af 29 beslutningsdokumenter, hvor det største underkendelsesbeløb er på ca. 197 mio. kr.

Årsagen til, at der kan være store beløbsmæssige forskelle mellem underkendelserne i de enkelte lande, til trods for at der er foretaget cirka lige mange underkendelser i beslutningsdokumenterne, skal ses i den måde, hvorpå underkendelserne bliver beregnet. Når underkendelsen beregnes på grundlag af det faktiske tab, bliver underkendelsen ofte væsentligt mindre end i de tilfælde, hvor underkendelsen beregnes som en fast korrektion – en såkaldt flatrate – af det samlede udbetalte beløb for ordningen. Danmarks store underkendelse på 750 mio. kr. er et eksempel på en flatrateunderkendelse.

75. Danmark har modtaget støtte for ca. 90,7 mia. kr. i perioden 2002-2012, hvor ca. 1 mia. kr. er blevet underkendt. Danmark har fået underkendelser i 18 ud af 29 beslutningsdokumenter, hvor det største underkendelsesbeløb er på 750 mio. kr.

76. Figur 5 viser underkendelser i procent af den modtagne støtte i perioden 2002-2012 for de lande, der har været medlem af EU siden 2002. Opgørelsen af procentdelen af underkendelser i forhold til modtaget støtte omfatter udbetalinger fra Landbrugsgarantifonden til og med maj 2012 og forskud mv. fra Landdistriktsfonden frem til 30. juni 2012.



Figur 5 viser, at Danmark i perioden 2002-2012 har tilbagebetalt ca. 1 mia. kr., svarende til 1,2 % af den modtagne støtte. For de lande, der har været medlem af EU i samme periode, var den gennemsnitlige underkendelsesprocent på 1,4, dvs. at Danmark ligger under gennemsnittet.

77. 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 afhængigt af Europa-Kommissionens turnus for revision i de enkelte lande og længden af de forskellige underkendelsessagers forløb.

### C. Aktuelle underkendelser mod Danmark og Fødevareministeriets håndtering heraf

78. Fødevareministeriet har oplyst, at der pr. 27. august 2012 er i alt 19 konkrete sager om underkendelse mod Danmark. 9 sager er afsluttet og afgjort af Europa-Kommissionen, og 10 sager er endnu ikke afsluttet.

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

### Arealbaserede støtteordninger

80. Den største underkendelse vedrører en underkendelse af hektarstøtten i perioden 2002-2004. I efteråret 2004 var Europa-Kommissionen på kontrolbesøg i Danmark og fandt svagheder i den danske kontrol med overholdelse af forordningsregler for pleje af udtagne braklagte arealer og i mindre grad svagheder i udførelsen af telemålingskontrollen. Europa-Kommissionen fandt, at den danske kontrol havde godkendt udtagne braklagte arealer, som enten ikke var vedligeholdt forsvarligt, som var givet tilbage til naturen, eller som ikke var egnet til opdyrkning og derfor blev anvendt til ikke-tilladte formål.

81. I forbindelse med gennemførelsen af EU's "Agenda 2000" blev reglerne i Danmark ændret i 1999, hvor specifikke krav om opretholdelse af gode agronomiske forhold udgik, mens reglerne for pleje og beskyttelse af natur på landbrugsarealer blev opretholdt. De danske myndigheder fremhævede, at med indførelsen af "Agenda 2000" blev miljøet vægtet højere end kravet om at holde arealerne i god agronomisk stand. På den baggrund anså de danske myndigheder det for at være i overensstemmelse med forordningen, at de danske regler om plejen af braklagte arealer ikke stillede krav om slåning af fremspirende plantevækster, idet hovedvægten i plejekravet blev lagt på de miljømæssige aspekter som fx hensynet til plantedækkets kvælstofbindende effekt og forbuddet mod gødskning og sprøjtning.

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

De danske myndigheder indbragte sagen for EU-Domstolen med påstand om bortfald, subsidært nedsættelse af underkendelsen. Den 3. juli 2012 traf EU-Domstolen sin afgørelse i sagen, hvor Domstolen opretholdt Europa-Kommissionens beslutning. De danske myndigheder har anket dommen, da det er de danske myndigheders opfattelse, at dommen er behæftet med visse retslige mangler, der med rette kan anfægtes under en anke, og at anke af dommen vil kunne føre til et mere gunstigt resultat for Danmark. De dele af dommen, der vil kunne gøres til genstand for anke, er først og fremmest dommens præmisser vedrørende betydningen af Europa-Kommissionens fortolkning i relation til spørgsmålet om etablering af plantedække på braklagte marker, Domstolens fortolkning af plejekravet, og om de kontrollerede marker kunne anvendes til landbrugsproduktion.

### Ikke-arealbaserede støtteordninger

83. 12 af de i alt 19 sager vedrører ikke-arealbaserede ordninger. 7 af sagerne er afsluttet, mens 5 sager endnu ikke er afsluttet. Af de afsluttede sager er den beløbsmæssigt væsentligste på ca. 2,5 mio. kr. Ved 2 af sagerne er underkendelsesbeløbene annulleret efter korrespondance mellem Europa-Kommissionen og Fødevarerministeriet. De 5 uafsluttede sager, som vedrører ikke-arealbaserede ordninger, omfatter bl.a. støtte til drift af producentorganisationer, tilskudsberettigede udgifter til demonstrationsprojekter og investeringsordninger under Landdistriktsfonden. Risikoen for underkendelser er opgjort i 4 af sagerne.

84. Alle de gennemgåede sager, både for arealbaserede og ikke-arealbaserede underkendelser, omfatter 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. Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at de danske myndigheder er i løbende dialog med Europa-Kommissionen for at få skabt klarhed over fortolkningen af EU-reglerne.

## VII. Effekten af de EU-midler, der er givet til Bornholm

For 4 udvalgte tilskudsordninger under Regionalfondens, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden er der i mindre omfang opstillet effektmål på nationalt og regionalt/lokalt niveau. Rigsrevisionen anbefaler, at såvel Erhvervs- og Vækstministeriet som Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter gør en større og mere sammenhængende indsats i forhold til at opstille effektmål og undersøge effekterne af anvendelsen af EU-midler inden for de forskellige tilskudsordninger.

85. Rigsrevisionen har gennemført en tværgående revision af projektilskud på Bornholm bevilget fra Regionalfondens, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden.

86. Revisionen har omfattet en undersøgelse af:

- fondenes anvendelsesområder
- de opstillede effektmål
- effektmålenes betydning for indstilling af projekter
- måling af effekterne i projekterne
- koordinering af måling af effekterne på nationalt og regionalt/lokalt niveau
- samarbejdet mellem fondene.

Revisionen omfattede 44 projekter under 4 forskellige tilskudsordninger (1 vedrørende Regionalfondens, 2 vedrørende Landdistriktsfonden og 1 vedrørende Fiskerifonden). 9 af projekterne blev fysisk besigtiget.

87. Regionalfondens administreres af Erhvervsstyrelsen under Erhvervs- og Vækstministeriet og omfatter alene 1 tilskudsordning.

Landdistriktsfonden og Fiskerifonden omfatter derimod flere tilskudsordninger, og Rigsrevisionen udvalgte i alt 3 ordninger til at indgå i revisionen. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har ansvaret for tilrettelæggelsen og administrationen af politikken for de 3 tilskudsordninger, mens sagsbehandling af ansøgninger, udbetaling af tilskud mv. udføres på ministeriets vegne af NaturErhvervsstyrelsen under Fødevarerministeriet.

88. Udvælgelsen af støtteberettigede projekter er for alle 4 tilskudsordningers vedkommende uddelegeret til regionalt eller lokalt niveau, hvilket er baggrunden for, at Rigsrevisionen har lagt en geografisk afgrænsning ind i revisionen. Under Regionalfonden er det de regionale vækstfora, der står for udvælgelsen af projekter, mens det under Landdistriktsfonden er lokale aktionsgrupper (LAG'er) og under Fiskerifonden lokale fiskeriaktionsgrupper (FLAG'er), jf. boks 3. På Bornholm er de 2 lokale aktionsgrupper slået sammen.

### BOKS 3. DE LOKALE AKTIONSGRUPPER

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter giver lokale kræfter direkte indflydelse på udviklingen i landdistrikterne gennem lokale aktionsgrupper. De mennesker, som lever og arbejder i landdistrikterne, skal være med til at bevare dynamikken i deres nærområde. Med lokal indsigt vurderes, hvilke projekter der kan bidrage til attraktive tilbud og skabe job og mere livskvalitet på landet.

Der er lokale aktionsgrupper i hele landet, som arbejder med at skabe liv og job i landdistrikter og fiskeriområder med støtte fra Fødevarerministeriet og EU. I alt er der:

- 39 lokale aktionsgrupper under Landdistriktsprogrammet
- 6 lokale aktionsgrupper under Fiskeriudviklingsprogrammet
- 12 lokale aktionsgrupper, som både arbejder med udvikling af landdistrikter og fiskeriområder.

I figur 6 er sammenhængen mellem fondene, styrelserne og det regionale/lokale niveau vist.

Figur 6. Den organisatoriske placering



Bornholms Vækstforum og LAG-Bornholm indstiller til henholdsvis Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervsstyrelsen, om de ansøgte projekter bør bevilges tilskud eller have afslag. Styrelserne foretager en legalitetskontrol af projekterne og giver derefter tilsagn om tilskud eller afslag til projektansøger. For alle ordningerne gælder, at tilskuddet kun udgør en del af projekternes støtteberettigede udgifter.

89. Rigsrevisionens undersøgelse af effekten af de EU-midler, der er givet til Bornholm, har vist følgende:

- Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke i tilknytning til Regionalfondens overordnede formål er opstillet mål for den forventede beskæftigelsesmæssige effekt af programmet. De 3 underliggende effektmål for programperioden vedrørende innovation, anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi samt iværksætteri er meget brede og upræcise. Rigsrevisionen finder, at der i tilknytning til Regionalfondens overordnede formål bør opstilles mål for den forventede beskæftigelsesmæssige effekt. Der bør også opstilles underliggende effektmål for programperioden, som er mere specifikke og præcise, og tolkningen af kravene bør uddybes i en vejledning. Rigsrevisionen finder også, at Erhvervsstyrelsen og de regionale vækstfora bør gøre en mere målrettet indsats for at dokumentere effekten.

- Rigsrevisionen finder, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter bør vurdere, hvordan ministeriet kan opstille effektmål for de forskellige tilskudsordninger, og hvordan disse effekter kan undersøges. Endvidere bør sammenhængen mellem de centralt fastsatte krav og krav på lokalt niveau forbedres.
- Rigsrevisionen finder endelig, at der er behov for en bedre koordinering af arbejdet med effekter mellem Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum. Det gælder dels i forhold til den nuværende situation, hvor både Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum foretager opfølgninger, dels i forhold til en række ændringer og initiativer fra henholdsvis Erhvervsstyrelsens og Bornholms Vækstforums side. Samme situation gør sig gældende for ordninger under Landdistriktsprogrammet og Fiskeriudviklingsprogrammet, hvor der også er behov for en samordnet indsats, der sikrer en tilstrækkelig opfølgning på effekterne af programmerne mellem Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og LAG'erne.

### A. Fondenens anvendelsesområde

90. Rammen for tilskudsordningerne om "Attraktive levevilkår i landdistrikterne" og "Etablering af nye arbejdspladser i landdistrikterne" er fastlagt i Ministerrådets forordning nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Landdistriktsfonden i perioden 2007-2013. Forordningen er omsat til dansk lovgivning i lov nr. 316 af 31. marts 2007 om udvikling af landdistrikterne.

Formålet med loven er ifølge § 1 at bidrage til en bæredygtig udvikling af landdistrikterne, hvor vækst baseres på bæredygtig anvendelse af ressourcerne, og hvor lokal medbestemmelse samtidig bidrager til at skabe attraktive levevilkår og lokale arbejdspladser. Der foreligger bekendtgørelser for de 2 tilskudsordninger, som revisionen omfatter.

91. På fiskeriområdet sætter 2 forordninger rammerne for den danske tilskudsordning. Det er Ministerrådets forordning nr. 1198/2006 af 27. juli 2006 om Fiskerifonden og Europa-Kommissionens forordning nr. 498/2007 af 26. marts 2007 om gennemførelsesbestemmelser til forordningen. Lov om udvikling af fiskeri- og akvakultursektoren (lov nr. 1552 af 20. december 2006) er udstedt i henhold til de 2 forordninger. Det hedder i § 1, at lovens formål er at skabe rammerne for det størst mulige vedvarende udbytte af den danske fiskeri- og akvakultursektor, hvor ressourcerne udnyttes under hensyn til målet om regional udvikling og bæredygtighed. Der foreligger en bekendtgørelse for den tilskudsordning, som revisionen omfatter.

92. Rigsrevisionen har gennemgået forordningerne, lovene og bekendtgørelserne for de 3 ordninger under Landdistriktsfonden og Fiskerifonden. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den danske udmøntning i love og bekendtgørelser på de undersøgte områder er i overensstemmelse med de formål, der er udstukket fra EU.

93. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået LAG-Bornholms udviklingsstrategi og de udvalgte projekter og finder, at udviklingsstrategien er i overensstemmelse med bekendtgørelserne, og at de bevilgede tilskud er givet i overensstemmelse med udviklingsstrategien og bekendtgørelserne.

94. Rigsrevisionen vurderer, at Regionalfondens anvendelsesområder ligger inden for EU-regelsættets rammer. Revisionen har omfattet en gennemgang af, om ansøgningerne relaterer sig til regionalfondsordningen og de regionale vækstforas erhvervsudviklingsstrategier. Rigsrevisionen finder, at Bornholms Vækstforum sikrede sig, at ansøgningen faldt inden for regionalfondsordningen og erhvervsudviklingsstrategiens prioriteringer.

## B. De opstillede effektmål

### Regionalfonden

95. Danmark har i mange år tildelt projekter regionalfondsmidler, og samlet set er der tale om betydelige beløb. Udgiftsbevillingen i 2011 til EU-tilskuddene er på mere end 600 mio. kr. Regionalfondens overordnede formål er, at tilskudsmidlerne skal bidrage til at styrke den regionale konkurrenceevne og beskæftigelse i hele Danmark.

96. På nationalt plan har Erhvervs- og Vækstministeriet fastsat følgende effektmål for programperioden:

- 1.000 virksomheder angiver, at de er blevet mere innovative.
- 200 virksomheder angiver, at de har øget deres anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi.
- 900 nye iværksættere er kommet til.

97. På regionalt niveau har Bornholms Vækstforum 4-årige erhvervsudviklingsstrategier. Den nuværende strategi har fokus på Bornholm som erhvervs-ø, uddannelses-ø, oplevelses-ø og grøn test-ø. For hvert af områderne er der opstillet en række strategiske effektmål, fx værdiskabelse, øget antal innovative virksomheder og øget overlevelsesrate for virksomheder. Regionalfondsmidlerne skal sammen med erhvervsudviklingsmidlerne, der udgjorde 50 mio. kr. i perioden 2007-2011, anvendes til realisering af målene.

98. Både Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum indsamler oplysninger om forventet og faktisk effekt. Bornholms Vækstforum indhenter halvårligt oplysninger via e-mail eller telefonisk kontakt, mens Erhvervsstyrelsen får oplysninger via et effektoplysningsskema. Sidstnævnte oplysninger videresendes til Europa-Kommissionen.

99. Erhvervsstyrelsen indsamler oplysninger fra de enkelte virksomheder, om de støttede projekter er blevet mere innovative eller har øget deres anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi, og om der er kommet flere iværksættere til.

100. Rigsrevisionen konstaterer, at de nuværende mål – med tilhørende spørgsmål til virksomhederne – er for brede og upræcise. Bornholms Vækstforum baserer sin effektmåling på svarene fra virksomhederne i et skema, og der er derfor risiko for, at oplysningernes kvalitet ikke er tilfredsstillende. Dette gælder også for de effektdata, som Bornholms Vækstforum indsamler fra virksomhederne om beskæftigelses- og omsætningsvækst.

101. Rigsrevisionen finder på baggrund af de beløb, der gives gennem Regionalfonden, at Erhvervsstyrelsen i tilknytning til det overordnede formål bør oplyse om den beskæftigelsesmæssige effekt, der forventes opnået. Endvidere bør styrelsen fx 3-5 år efter projekternes afslutning undersøge de resultater, der er blevet opnået som følge af den beskæftigelsesmæssige og omsætningsmæssige effekt på nationalt og regionalt/lokalt niveau.

Erhvervsstyrelsen har oplyst, at når programmet ikke indeholder eksplicitte mål for antal skabte arbejdspladser (ud over antal nyetablerede virksomheder), skal det ses i lyset af, at programmet blev udarbejdet i en periode, hvor dansk økonomi nærmede sig fuld beskæftigelse. Det primære sigte med programmet var derfor at øge produktivitetsvæksten i dansk erhvervsliv ved at fokusere på de vækstkilder, som bl.a. OECD havde afdækket som centrale for produktivitetsudviklingen (innovation, anvendelse af ny teknologi, iværksætteri og uddannelse), og som var centrale indsatsområder i den daværende (og nuværende) regerings vækststrategier.



I den kommende strukturfondsperiode 2014-2020 kan det i lyset af konjunktursituationen være naturligt at inkludere jobskabelse som eksplicit mål for hele strukturindsatsen. Samtidig vil Erhvervsstyrelsen i den kommende programperiode øge kravene til projekterne under strukturfondene om at effekterne skal dokumenteres, herunder beskrive en klar og logisk sammenhæng mellem projektets aktiviteter, output og effekter. Der vil i den forbindelse blive lagt vægt på at skabe en klarere sammenhæng mellem de overordnede programmål og de enkelte projekters målsætninger. Det er endvidere hensigten at effektmåle alle projekter, hvor det er muligt, med registerdata fra Danmarks Statistik.

102. For de 3 fastsatte effektmål for programperioden finder Rigsrevisionen, at Erhvervs- og Vækstministeriet bør opstille mere specifikke og præcise effektmål og i en vejledning uddybe tolkningen af kravene. Dette vil øge styringsrelevansen af effektmålene og de indsamlede informationer. Rigsrevisionen finder endvidere, at Bornholms Vækstforum bør skaffe dokumentation for de opnåede effekter vedrørende beskæftigelses- og omsætningsvækst for bedre at kunne validere oplysningerne.

103. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at de i samarbejde med Danmarks Statistik har påbegyndt et arbejde om måling af effekt, hvor virksomheder, der får tilskud fra EU's socialfond, holdes op mod en sammenlignelig referencegruppe, der ikke har modtaget tilskud. Initiativet skal ses som en måde, hvorpå effekterne af de støttede projekter på længere sigt kan blive vurderet. Metoden gør det muligt at opstille en referencegruppe af virksomheder, som ikke har fået tilskud. Ved at bruge allerede eksisterende data påføres virksomhederne ikke yderligere administrative byrder i form af ekstra indberetninger, idet eksisterende data anvendes.

104. Rigsrevisionen er enig i, at referencegrupper kan bruges til at sammenligne udviklingen i virksomheder, der har modtaget tilskud, med virksomheder der ikke har modtaget tilskud, og dermed isolere effekten af tilskuddet fra andre påvirkninger. Det kan imidlertid være problematisk at få etableret et sammenligningsgrundlag, idet de karakteristika, der er centrale for virksomhedernes markedssituationer, skal være identiske.

105. Erhvervsstyrelsen har endvidere oplyst, at det nævnte effektmålingsværktøj ikke er begrænset til socialfondsprojekter. Værktøjet bruges også til at effektmåle regionalfondsprojekter.

#### **Landdistriktsfonden og Fiskerifonden**

106. For en række ordninger under Landdistriktsprogrammet har NaturErhvervstyrelsen fastsat et samlet mål for programmets effekt, der består i, at 360 personer kommer i ny beskæftigelse efter programperiodens udløb som følge af tilskuddene.

107. På lokalt niveau har LAG-Bornholm en udviklingsstrategi, der er bygget op om 8 såkaldte fyrtårne. "Kunsthåndværkernes Ø", "Borgerinddragelse og lokalområdeudvikling" og "Regionale kvalitetsfødevarer" er eksempler på 3 af disse. Hvert fyrtårn skal bestå af en række projekter, der understøtter et udviklingsmiljø. Den strategiske målsætning er, at der for hvert fyrtårn iværksættes minimum ét større procesudviklingsprojekt i programperioden. Udviklingsstrategien har endvidere fokus på, at udvikling skal ske via netværk og samarbejde, og at de borgerressurser, der findes i lokalsamfundet, skal inddrages.

108. Som følge af udviklingsstrategiens bredde og indhold er der opstillet mange og meget forskelligartede mål. De fleste målsætninger er brede, men der indgår også mere præcise kvantitative resultatmål og målsætninger.

109. Udgiftsbevillingen i 2011 til EU-tilskud var alene til de 2 ordninger, "Attraktive levevilkår i landdistrikterne" og "Etablering af nye arbejdspladser i landdistrikterne", under Landdistriktsfonden på omkring 100 mio. kr. Rigsrevisionen finder på baggrund af bevillingens størrelse, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i samarbejde med NaturErhvervstyrelsen skal vurdere, hvordan der kan opstilles effektmål på ordningsniveau, og hvordan effekterne kan undersøges. I overvejelserne bør samspillet mellem de centralt fastsatte krav og krav på lokalt LAG-niveau også inddrages.

110. De overvejelser, som ministeriet og styrelsen bør gøre sig i forhold til effektmålinger, svarer til dem, der er nævnt under Regionalfonden.

111. Rigsrevisionen er opmærksom på, at ordningerne har en række kendetegn, der betyder, at det kan være svært at opstille effektmål, som er relevante for alle LAG'er.

112. På landsplan er der oprettet mere end 50 LAG'er med hver deres udviklingsstrategi, og strategierne har – i tråd med tilskudsmidlernes brede anvendelsesmuligheder – stor variation. Endvidere er det for alle 3 ordninger (Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden) lovfastsat, at det er den lokale medbestemmelse, der skal bidrage til at skabe attraktive levevilkår og lokale arbejdspladser. Den lokale medbestemmelse søges opnået ved, at alle personer over 15 år med fast bopæl i det bestemte geografiske område kan blive registreret som medlem af aktionsgruppen, og det er aktionsgruppen, der skal godkende den udviklingsstrategi, som bestyrelsen udarbejder.

113. Den store bredde i anvendelsesmulighederne af tilskudsmidlerne er illustreret i boks 4, hvor 2 af ordningernes indsatsområder er anført.

**BOKS 4. INDSATSOMRÅDER INDEN FOR ORDNINGERNE "ATTRAKTIVE LEVEVILKÅR I LAND-DISTRIKTERNE" OG "ETABLERING AF NYE ARBEJDSPLADSER I LANDDISTRIKTERNE"**

- Mikrovirksomheder uden for jordbrugserhvervet
- Turisme
- Diversificering på jordbrugsbedrifter til ikke-jordbrugsaktiviteter
- Basale servicefaciliteter
- Små og mellemstore fødevarer virksomheder
- Kompetenceudvikling og informationskampagner i forbindelse med gennemførelse af lokal udviklingsstrategi
- Fornyelse i landsbyer
- Natur- og kulturarv
- Mikrovirksomheder uden for jordbrugshvervet.

### C. Effektmålenes betydning for indstilling af projekter

#### Regionalfonden

114. For at kunne få tilskud skal projekterne falde inden for regionalfondens ordning og erhvervsudviklingsstrategiens prioriteringer og bidrage til at opfylde effektmålene.

115. Bornholms Vækstforum skal ved udvælgelse af projekter i særlig grad lægge vægt på projektets forventede effekter. Rigsrevisionen savnede i flere tilfælde Bornholms Vækstforums selvstændige vurdering af, om vækstforummet finder, at den effekt, som tilskudsansøger forventer, er realistisk.

116. Bornholms Vækstforum har oplyst, at vækstforummet stiller uddybende spørgsmål til tilskudsansøger, hvis skønnene synes urealistiske, men det kan være svært at isolere effekten af et projekt fra udefrakommende faktorer.

117. Rigsrevisionen finder, at Bornholms Vækstforum i de tilfælde, hvor realismen i skønnet har afgørende betydning for, om projektet vil blive prioriteret som støtteegnet, skal indkalde dokumentation for grundlaget for skønnet, herunder oplysninger om de bagvedliggende forudsætninger. Det giver Bornholms Vækstforum mulighed for at tage stilling til indflydelsen af forhold, der er eksterne i forhold til projektet.

### Landdistriktsfonden og Fiskerifonden

118. Et projekt skal for at kunne få bevilget tilskud bidrage til at opfylde LAG-Bornholms udviklingsstrategi. Endvidere skal tilskudsansøger forvente, at projektet vil bidrage med mindst én centralt defineret effekt. Fx at der vil være personer, der drager fordel af nye eller forbedrede servicefaciliteter som følge af projektet, eller at projektet vil medføre nye job, tilflyttere eller turister.

119. Revisionen viste, at der for projekterne var opstillet mål som krævet, og at der i projekternes slutrapport var redegjort for, hvordan projekterne havde understøttet LAG-Bornholms udviklingsstrategi, og hvorvidt projekterne levede op til kravet om mindst én centralt fastsat effekt. Forventningerne til omfanget heraf – fx et bestemt antal nye job/tilflyttere/turister – var dog ikke fuldt ud blevet indfriet.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har oplyst, at de også foretager en undersøgelse af effekterne 3-5 år efter projekternes afslutning. I henhold til Europa-Kommissionens forordning nr. 65/2011, artikel 29, gennemføres der således allerede efterfølgende kontrol af investeringsoperationer for at sikre opfyldelse af de forpligtelser, der er fastsat i rådsforordning nr. 1698/2005, artikel 72, stk. 1, vedrørende opretholdelse af bidrag til operationen, eller som er beskrevet i programmet for udvikling af landdistrikter.

## D. Måling af projekternes effekt

### Regionalfonden

120. Kun ét af de udvalgte projekter havde opstillet mål for effekten i form af beskæftigelses- og omsætningseffekt, der var lette at måle, og som efterfølgende viste sig at være realistisk fastsat. For de andre gennemgåede projekter var målostillingen ikke så præcis, og i slutrapporterne var der primært fokus på, om de iværksatte aktiviteter var blevet gennemført, og ikke på de umiddelbare effekter, der var blevet opnået med projektet.

121. For 6 af projekterne forelå oplysninger om, at projekterne havde medført en beskæftigelsesstigning på op til 2 årsværk, dog havde ét projekt medvirket til en større beskæftigelsesmæssig stigning. Der var typisk tale om små virksomheder, som var påvirket af finanskrisen, og støtten havde ifølge virksomhederne medvirket til øget vækst.

122. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at tilskudsmodtager opstiller mål for effekten, der efterfølgende kan opgøres.

Erhvervsstyrelsen er enig i, at der er behov for at fortsætte bestræbelserne på måling af effekterne af strukturfondsindsatsen, og har derfor også – i samarbejde med de regionale vækstforas sekretariater – de seneste år igangsat en række tiltag på effekt- og evalueringsområdet. Der er udarbejdet en evalueringsguide for strukturfondsprojekter (2010). Et nyt ansøgningsskema, som sætter betydeligt større fokus på effekterne, blev taget i brug primo 2011. Der er afholdt evalueringskurser for sagsbehandlere (2011). De 6 regionale vækstfora og Erhvervsstyrelsen har i samarbejde med Danmarks Statistik arbejdet med flere projekter og er blevet effektmålt med registerdata og avancerede effektmålingsmetoder. I disse effektmålinger sættes bl.a. fokus på projekternes jobskabelse.

Erhvervsstyrelsen har endvidere siden efteråret 2010 indsamlet CVR-numre og CPR-numre på de virksomheder og personer, som påvirkes af strukturfondsindsatsen. Disse oplysninger er blevet sammenkørt med Danmarks Statistiks registre og brugt til effektmåling. Styrelsen har oplyst, at den har til hensigt at bruge CVR- og CPR-numrene til at følge virksomheders og personers udvikling ud over projektperioden, idet mange projekter sandsynligvis først vil have effekt efter projektperiodens udløb.

### Landdistriktsprogrammet

123. Det er LAG'ernes udviklingsstrategi, der er det bærende element i udmøntningen af de 3 ordninger, "Attraktive levevilkår i landdistrikterne", "Etablering af nye arbejdspladser i landdistrikterne" og "Bæredygtig udvikling af fiskeriområder" og dermed tilskudsfordelingen. LAG'erne skal ifølge planen meget snart i gang med at udarbejde deres udviklingsstrategi for den kommende programperiode, som starter i 2014. Det vil derfor være afgørende, at LAG'erne kan trække på viden fra evaluering af den forudgående programperiode med fokus på, hvilken effekt der er opnået.

124. Rigsrevisionen finder, at de enkelte LAG'er ved afslutningen af programperioden bør foretage en systematisk faglig vurdering af deres udviklingsstrategi.

### E. Koordinering mellem nationalt og regionalt/lokalt niveau

125. Rigsrevisionen konstaterede, at der ikke i tilstrækkelig grad blev foretaget koordinering af arbejdet med effekter mellem Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum. Dette gælder dels i forhold til den nuværende situation, hvor både Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum foretager opfølgninger, dels i forhold til en række ændringer og initiativer fra henholdsvis Erhvervsstyrelsens og Bornholms Vækstforums side. Rigsrevisionen antager, at behovet også er relevant i forhold til andre vækstfora.

126. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at det er uhensigtsmæssigt, at projekter stilles over for 2 forskellige målesystemer. Styrelsen arbejder i forbindelse med det registrerede effektmålingssystem tæt sammen med de regionale vækstfora om i højere grad at ensrette effektmålingsmetoderne på tværs af regioner og den statslige forvaltningsmyndighed. Bornholms Vækstforum deltager i dette arbejde. I forbindelse med strukturfondsprogrammerne for perioden 2014-2020 vil styrelsen arbejde på, at ingen projekter vil skulle indrapportere særskilte effekter til regionerne.

127. For så vidt angår ændringerne og initiativerne har Erhvervsstyrelsen oplyst, at styrelsen primo 2011 har taget et ansøgningseskema i brug, hvor der angives succeskriterier for henholdsvis aktiviteter, output og effekt. Erfaringerne med det nye ansøgningseskema vil indgå i tilrettelæggelsen af administrationen for den kommende programperiode. Det gælder også resultaterne fra et forsøg, som styrelsen og de 6 regionale vækstfora har besluttet at gennemføre.

Forsøget består i, at styrelsen og Bornholms Vækstforum holder opstartsmøder med virksomheder, der har ansøgt om regionalfondstilskud på 1 mio. kr. og derover, og vejleder virksomhederne i at opstille konkrete mål, herunder effektmål, som efterfølgende vil kunne belyses ud fra data, der indsamles som led i projektet.

128. Samtidig har Bornholms Vækstforum oplyst, at vækstforummet har besluttet at arbejde videre med et oplæg om effektmålingspolitik fra juni 2012. I oplægget foreslås en målrettet proces, som starter ved modtagelse af projektet, går over projektets levetid og slutter med opfølgning på den anden side af projektets levetid. Formålet er ud over evaluering af det enkelte projekt at kunne måle effekten af Bornholms Vækstforums erhvervsudviklingsstrategi.

129. Rigsrevisionen finder det positivt, at Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum har fokus på virksomhederne og målopfyldelsen af virksomhedernes projekter, men Rigsrevisionen finder det samtidig væsentligt, at ændringer og initiativer koordineres for at styrke arbejdet med at opstille effektmål og de dertilhørende effektundersøgelser.

130. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil sikre en koordinering i et evalueringsnetværk af repræsentanter fra de regionale vækstfora og Erhvervsstyrelsen.

131. Rigsrevisionen finder ligeledes, at en sådan koordinering bør gennemføres i et samarbejde mellem Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og de lokale LAG'er. Der er således efter Rigsrevisionens opfattelse behov for en samordnet indsats, som sikrer en tilstrækkelig opfølgning på effekterne af Landdistriktsprogrammet og Fiskeriprogrammet.

#### **F. Samarbejdet mellem fondene på Bornholm**

132. For Regionalfonden er det overordnede formål, at tilskudsmidlerne skal bidrage til at styrke den regionale konkurrenceevne og beskæftigelse i hele Danmark. EU's fonde opererer med programperioder af 7 års varighed, og indeværende periode løber fra 2007 til 2013. Bornholms Vækstforum har fra 2007 til og med 2011 rådet over 37,5 mio. kr.

133. De 3 udvalgte ordninger under LAG'en var "Attraktive levevilkår i landdistrikterne", "Etablering af nye arbejdspladser i landdistrikterne" og "Bæredygtig udvikling af fiskeriområder". Ordningernes betegnelser afspejler formålet med dem. LAG-Bornholm har fra 2007 til og med 2011 samlet rådet over 20 mio. kr. til de 3 ordninger.

134. Sekretariatslederen fra Bornholms Vækstforum, LAG-koordinatoren og formanden for LAG-Bornholm har oplyst, at Bornholms Vækstforum og LAG-Bornholm gennem samarbejde sikrer koordineringen af anvendelsen af EU-midlerne fra Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden.

Udgangspunktet for koordineringen er, at LAG-Bornholm i forhold til erhvervsprojekter støtter underskoven i det bornholmske erhvervs- og iværksætttermiljø og som hovedregel ikke giver tilskud til enkeltvirksomheder, mens Bornholms Vækstforum tager sig af de store projekter og giver tilskud til enkeltvirksomheder. Til sikring af koordineringen har Bornholms Vækstforum ét medlem siddende i LAG-Bornholms bestyrelse, mens LAG-koordinatoren er medlem af den gruppe under Bornholms Vækstforum, der er med til at indstille projekter til tilskud.

135. De 3 fonde råder i gennemsnit over knap 12 mio. kr. pr. år til fordeling på i alt 4 ordninger på Bornholm. Bornholms Vækstforums og LAG-Bornholms politik for tildeling af tilskud er udformet, så tilskudsmidlerne supplerer hinanden.

136. Rigsrevisionen finder på baggrund af størrelsen af midlerne og den valgte tildelingspolitik, at samarbejdet mellem Bornholms Vækstforum og LAG-Bornholm er tilrettelagt hensigtsmæssigt.

## VIII. EU-udgifter

EU-udgifterne udgjorde i 2011 i alt ca. 18,7 mia. kr., hvoraf told- og landbrugsafgifterne udgjorde ca. 2,3 mia. kr. Rigsrevisionen vurderer, at forvaltningen af EU-udgifterne generelt er tilfredsstillende. Der er dog fortsat behov for, at SKAT har fokus på at mindske antallet af fejl i fortoldningerne.

### A. Moms- og BNI-bidrag

137. Danmark og de øvrige medlemslande betaler 3 slags bidrag til EU's egne indtægter:

- bidrag bestående af opkrævet told og afgifter
- bidrag efter fælles beregningsgrundlag for merværdiafgiften (momsbidrag)
- bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for bruttonationalindkomsten (BNI-bidraget).

Skatteministeriets Interne Revision har revideret SKATs afregning af Danmarks bidrag til EU's egne indtægter (moms- og BNI-bidrag). Moms- og BNI-bidrag udgjorde de 2 væsentligste poster i Danmarks EU-udgifter i 2011 på henholdsvis 3.005,8 mio. kr. og 12.796,8 mio. kr.

138. Ved revisionen blev det undersøgt, om forretningsgange og interne kontroller er tilfredsstillende, om bidragene er afregnet i overensstemmelse med EU's gældende regler, og om bidragene er dokumenteret korrekt i SKATs regnskab. Derudover blev der foretaget stikprøvekontrol af registrering/bogføring af moms- og BNI-bidrag, som har til formål at påse, hvorvidt procedurerne overholdes. På baggrund af revisionen fandt Skatteministeriets Interne Revision, at SKAT har etableret procedurer, der sikrer, at udbetaling kun sker på grundlag af godkendte dokumenter, og at alle udbetalinger registreres.

Skatteministeriets Interne Revision fandt EU's egne indtægter for finansåret 2011 afregnet tilfredsstillende, og revisionen gav ikke anledning til forbehold. Rigsrevisionen har derfor fokuseret på told- og landbrugsafgifter, hvor der tidligere er fundet mangler ved forvaltningen.

### B. De danske toldindtægter

139. SKAT opkræver på vegne af EU told af varer, der importeres til Danmark fra lande uden for EU. Ved importen foretager virksomhederne – eller speditører, der repræsenterer virksomhederne – en elektronisk fortoldning, hvor virksomhederne via internettet indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen. Indberetningen sker til SKATs elektroniske toldsystem, Importsystemet. Den elektroniske fortoldning imødekommer bl.a. et ønske fra erhvervslivet om en hurtigere og smidigere toldbehandling.

140. Revisioner på området og SKATs egne undersøgelser har gennem flere år vist, at toldangivelserne er behæftet med mange fejl. Fejlene skyldes manglende kvalitet i virksomhedernes indberetninger. Der er tale om beløbsmæssigt små fejl, og fejlene er modsatrettede, da nogle virksomheder afregner for meget told og andre for lidt.

141. SKAT har de seneste år gennemført forskellige projekter for at forbedre kvaliteten i fortoldningsangivelserne. Rigsrevisor har i notat af 25. februar 2011 om beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009 lovet at følge SKATs initiativer.

142. Rigsrevisionen har sammen med Skatteministeriets Interne Revision fulgt initiativerne, som viser følgende:

- Erfaringer fra tidligere undersøgelser viste, at mange speditører, herunder kurerfirmaer, ofte har fejl i fortoldningsangivelserne. Derfor igangsatte SKAT projektet "Speditørernes kvalitet i fortoldningen". I projektet valgte SKAT som noget nyt at tage kontakt til de relevante brancheorganisationer for at få branchens bud på årsagerne til fejlene. Dette har ifølge SKAT været en meget konstruktiv tilgang, der har resulteret i en god dialog om, hvilke tiltag der skal til for at få erhvervslivet til at have fokus på fortoldningsopgaven. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT har taget dette initiativ.
- Projektets successmål er, at det skal bidrage til en nedgang på 20 % i fejlniveauet sammenlignet med tidligere undersøgelser. Rigsrevisionen vil følge projektets afrapportering af succesmålet.
- Både i projektet om speditørernes kvalitet i fortoldningen og i "Vejledningsprojekt – tidsrøverprojektet" har SKAT bedt virksomheder og speditører om konkrete forslag til forbedringer og forenklinger hos SKAT og i toldsystemet, der vil kunne understøtte virksomhedernes og speditørernes arbejde med fortoldningen. SKAT har modtaget mange forslag, og SKAT arbejder nu med behandlingen af disse. Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT har taget disse initiativer, og vil følge virkningen heraf.
- MoFia er et landsdækkende projekt, hvor der bliver foretaget stikprøvekontrol af toldangivelserne, før varerne frigives. MoFia startede som et tidsbegrænset projekt, men har siden 1. januar 2011 været en driftsaktivitet. SKAT har oplyst, at SKAT nu har taget et kvalitetskontrolkoncept for MoFias stikprøvekontroller i brug. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

143. SKAT har oplyst, at SKAT i perioden september 2012 - maj 2013 vil gennemføre en stikprøvebaseret kontrol af toldangivelserne, efter varen er importeret (efterkontrol). Formålet med kontrollen, der betegnes Told Compliance, er at beregne graden af virksomhedernes regelefterlevelse. Projektet er en gentagelse af en tidligere undersøgelse. Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT via Told Compliance vil vurdere effekten af initiativerne til at forbedre kvaliteten i fortoldningen.

144. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at SKAT gennemfører et målrettet arbejde for at forbedre kvaliteten i fortoldningen og dermed sikre en mere korrekt opkrævning af toldindtægterne. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder, at der fortsat er behov for, at SKAT har fokus på at mindske antallet af fejl i fortoldningerne.

Rigsrevisionen, den 7. november 2012

Lone Strøm

/Michala Krakauer



## Bilag 1. Ordlister

|  |   |
|--|---|
| "Anden kontrol"  | Hvor kontrolmyndigheden konstaterer overtrædelse af krydsoverensstemmelseskontrolkrav i forbindelse med kontrolbesøg planlagt til andre formål, anmeldelse eller opfølgning på krydsoverensstemmelseskontrol.   |
| Arealkontrol   | Kontrol af, om det anmeldte areal i enkeltbetalingsansøgningen er i overensstemmelse med NaturErhvervstyrelsens oplysninger i markblokregistret og de teleopmålte arealer.  |
| Betalingsrettigheder   | Udbetaling af enkeltbetaling til støtteberettigede landbrugsarealer forudsætter, at landmanden har betalingsrettigheder for arealerne. Betalingsrettigheder for alle dyrkede/udyrkede arealer blev tildelt i 2005. Betalingsrettighedernes størrelse indgår i beregningen af støttebeløbet.   |
| Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Landbrugsgarantifonden)                   | Den EU-fond, der finansierer <u>direkte landbrugsstøtte</u> .   |
| Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (Landdistriktsfonden) | Den EU-fond, der finansierer udbetalinger af støtte under landdistriktsprogrammet.  |
| Den Europæiske Fiskerifond (Fiskerifonden)   | Den EU-fond, der finansierer udbetalinger af støtte under Fiskeriudviklingsprogrammet.  |
| Direkte landbrugsstøtte  | Direkte landbrugsstøtte omfatter enkeltbetalingsordningen samt præmier til stivelseskartofler, moderfår og slagtning af handyr (tyre og stude).   |
| Enkeltbetaling   | Betegnelsen på støtte til landmænd fra <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> (Landbrugsgarantifonden).   |
| Erhvervsudviklingsstrategi   | Det centrale styringsredskab for de regionale vækstfora er erhvervsudviklingsstrategien, hvor de indsatsområder, som det lokale vækstfora prioriterer og støtter efter, er beskrevet.   |
| EU's fonde   | De EU fonde, som bidrager med EU-indtægter i Danmark, er: <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> (Landbrugsgarantifonden), <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> (Landdistriktsfonden), <u>Den Europæiske Fiskerifond</u> (Fiskerifonden), Den Europæiske Socialfond (Socialfonden) og Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden). EU-fondene er en del af EU's budget og kan ikke betragtes som fonde i traditionel juridisk forstand. |
| EU-indtægter og EU-udgifter  | Indtægter, som Danmark modtager fra EU, betegnes EU-indtægter, mens de bidrag, som Danmark betaler til EU, betegnes EU-udgifter.  |
| EU-underkendelse   | Europa-Kommissionen kan afvise at finansiere det fulde støttebeløb, som medlemslandet har udbetalt, hvis landet ikke efterlever EU's regler på området. Dette er en EU-underkendelse.   |
| Flatrate   | En <u>EU-underkendelse</u> gives ofte som en såkaldt flatrate, hvor en fastsat procent af den samlede udbetalte støtte inden for en ordning ikke bliver finansieret af <u>EU-fonde</u> .  |

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



|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Førligsorgan                        | Et EU-organ med 5 medlemmer, der er uafhængige eksperter fra de forskellige medlemslande. Førligsorganet har til opgave at mægle mellem Europa-Kommissionen og medlemslande, hvis der opstår uenighed om en beslutning om regnskabsafslutning. Førligsorganets arbejde afsluttes med udsendelse af en rapport.  |
| God landbrugs- og miljømæssig stand | Det er et krav, at landmandens arealer lever op til reglerne for god landbrugs- og miljømæssig stand, hvis landmanden vil modtage fuld støtte. Det drejer sig fx om, at udyrkede arealer bliver slået én gang hvert 2. år i perioden 1.juli - 15.september, og at arealer med permanent græs bliver slået mindst én gang hvert år i perioden 1. juli - 15. september.   |
| Kontrolmyndighed                    | Kontrollen med krydsoverensstemmelsen varetages af kommunerne og flere statslige myndigheder (Naturstyrelsen, Kulturstyrelsen, Fødevarestyrelsen og NaturErhvervstyrelsen).   |
| Krydsoverensstemmelse               | En række nationale bestemmelser vedrørende miljø, folkesundhed, dyresundhed og plantesundhed og dyrevelfærd samt <u>god landbrugs- og miljømæssig stand</u> skal være opfyldt, for at landmanden kan modtage enkeltbetaling og støtte til stivelseskartofler samt præmier til handyr og moderfår (dvs. støtte finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget – Landbrugsgarantifonden). Endvidere gælder kravene støtte til areal- og dyrebaserede ordninger, som er finansieret af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (Landdistriktsfonden).<br><br>Denne sammenhæng mellem udbetaling og regeloverholdelse kalder EU krydsoverensstemmelse. |
| Krydsoverensstemmelseskontrol       | Er defineret som en planlagt kontrol med krydsoverensstemmelse, der er udtaget til kontrol på grundlag af en risikoanalyse, og indgår i den ene procent af ansøgerne, der skal kontrolleres i henhold til EU's forordningskrav.   |
| Lokale aktionsgrupper (LAG'er)      | En lokal aktionsgruppe er en forening, som skal drive udviklingen af landdistrikterne og fiskeriområderne i bredt samspil med lokalsamfundet. Foreningen er åben for alle, som vil være med til at gøre en forskel og sætte mere fart på erhvervslivet, skabe nye job og gode levevilkår i området. En del af opgaven for den lokale aktionsgruppe er at fordele de midler, som aktionsgruppen råder over. Midlerne skal fordeles ud fra en målsætning om, at de støttede projekter skal bidrage til at opfylde aktionsgruppens udviklingsstrategi.   |
| Markblokregister                    | Et register, hvor arealet af de enkelte markblokke er registreret.  |
| MoFia                               | Et projekt, der skal medvirke til en målrettet daglig kontrol og opfølgning og dermed reducere fejl og mangler i toldangivelserne, inden angivelsen er antaget, og varerne er frigivet.   |
| Ortofotos                           | NaturErhvervstyrelsen har fået udarbejdet digitale markkort på baggrund af flyfotos, der er geometrisk korrigeret, så afstande, arealer mv. er lige så akkurate som i et almindeligt kort. Disse betegnes ortofotos.  |
| "Projekt Bedre Kontrol"             | Projektet havde til formål at styrke arealkontrollen og omfattede 102 initiativer under 7 aktivitetsområder for henholdsvis styrkelse af it-struktur, forbedring af markblokdata og telemåling, juridisk kvalitetssikring, kontrolkoordinering, fysisk kontrol, krydsoverensstemmelse og projektstyring.  |
| Regionalt Vækstforum                | Projektansøgninger om tilskud fra Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden) behandles i de regionale vækstfora, der er sammensat af personer fra erhvervslivet, videns- og uddannelsesinstitutioner samt arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer mv.  |

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

|  |  |
|--|--|
| Strukturfondene                                    | Den Europæiske Socialfond (Socialfonden) og Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden).  |
| Støtteberettigede -/ikke-støtteberettigede arealer | Alle landbrugsarealer, der anvendes til landbrugsaktiviteter (inkl. græsarealer), er støtteberettigede under enkeltbetalingsordningen. Ikke-støtteberettigede arealer er brandbælter, skel, læhegn, naturarealer såsom hede, arealer med siv og andre vådbundsplanter samt arealer, der ikke primært anvendes til landbrugsmæssige aktiviteter eller er beplantet med juletræer. |
| Telemåling   | Opmåling af landbrugsarealer ved hjælp af satellitfotos eller flyfotos (ortofotos).  |
| Told Compliance                                    | Et projekt, der har til formål at kortlægge niveauet for regelefterlevelse for de oplysninger på toldangivelserne, der har betydning for afregningen af tolden.  |
| Udtagne braklagte arealer                          | Som en betingelse for at modtage hektarstøtte til arealer med korn, oliefrø, olieør og proteinafgrøder skulle producenterne tage en del af dyrkningsarealet ud af produktion. Formålet med jordudtagningen var at begrænse overproduktionen af korn mv.  |
| Udviklingsstrategi for LAG'en                      | Det centrale styringsredskab for LAG'en er udviklingsstrategien, hvor der er beskrevet de indsatsområder som LAG'en prioriterer og støtter efter.  |

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