

---

RIGSREVISIONEN



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

Februar  
2013

---

revision  
revision  
revision

**Vedrører:**

**Statsrevisorernes beretning nr. 21/2011 om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011**

**Ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelsers redegørelse af 16. januar 2013**

**Skatteministerens redegørelse af 22. januar 2013**

**Erhvervs- og vækstministerens redegørelse af 22. januar 2013**

**Finansministerens redegørelse af 23. januar 2013**

**Ministeren for by, bolig og landdistrikters redegørelse af 23. januar 2013**

**Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris redegørelse af 24. januar 2013**

19. februar 2013

RN 1301/13

1. Dette notat handler om de initiativer, som ministrene har sat i værk som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

Notatet indeholder følgende konklusion:

Jeg finder samlet set ministrenes redegørelser tilfredsstillende, da redegørelserne har forholdt sig til såvel Statsrevisorernes bemærkninger som beretningens indhold og konklusioner.

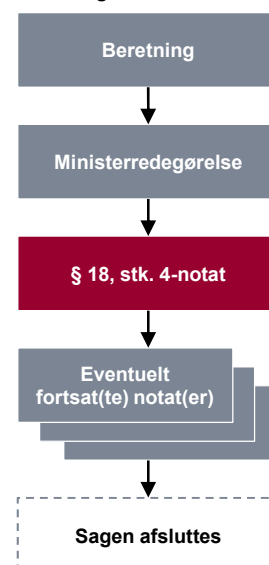
Regnskabsforvaltningen af EU's landbrugsordninger i Danmark fungerer samlet set tilfredsstillende, dog blev arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen ikke gennemført tilfredsstillende. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (herefter Fødevareministeriet) har iværksat en række tiltag til forbedring af kontrollen.

Jeg vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Fødevareministeriets arbejde med at forbedre arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen.

De konstaterede svagheder på landbrugsområdet har i perioden 2002-2011 givet anledning til en række underkendelsessager fra EU mod Danmark med krav om tilbagebetaling af ca. 1 mia. kr. Heraf vedrører 750 mio. kr. en underkendelse fra 2009, som Fødevareministeriet har indbragt for EU-Domstolen. 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.

**Sagsforløb for en større undersøgelse**



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

Jeg vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Fødevareministeriets arbejde med at minimere risikoen for underkendelser.

Rigsrevisionens undersøgelse af 4 udvalgte tilskudsordninger under Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden), Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikter (Landdistriktsfonden) og Den Europæiske Fiskerifond (Fiskerifonden) på Bornholm viste, at der i mindre omfang var opstillet effektmål på nationalt og regionalt/lokalt niveau. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at Erhvervs- og Vækstministeriet og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter gør en større og en mere sammenhængende indsats i forhold til at opstille effektmål og undersøge effekterne af tilskudsordningerne.

Jeg vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Erhvervs- og Vækstministeriets og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters arbejde med opstilling af effektmål og måling af effekten af tilskudsordningerne.

Vedrørende EU-udgifterne konstaterer Rigsrevisionen, at SKAT har gennemført et målrettet arbejde for at forbedre kvaliteten i fortoldningen og dermed sikre en mere korrekt opkrævning af toldindtægterne. Rigsrevisionen finder dog, at der fortsat er behov for, at SKAT har fokus på at mindske antallet af fejl i fortoldningerne.

Jeg vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- SKATs initiativer for at forbedre kvaliteten i fortoldningen.

Jeg lukker beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011 og orienterer Statsrevisorerne om min opfølgning på sagen i de kommende beretninger om revisionen af EU-midler i Danmark.

## I. Baggrund

2. Jeg afgav i november 2012 en beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011. I 2011 havde Danmark samlet EU-indtægter på 8,7 mia. kr. og EU-udgifter på 18,7 mia. kr.

3. Formålet med beretningen var at undersøge, om forvaltningen af EU-midlerne i Danmark samlet set fungerede tilfredsstillende. Beretningen for 2011 fokuserede på 3 delformål ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko:

- Var administrationen af EU's landbrugsstøtteordninger under Fødevareministeriet tilfredsstillende, og medvirkede arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen til at sikre en økonomisk hensigtsmæssig forvaltning af området?
- Var de initiativer, som Fødevareministeriet havde taget for at mindske det beløbsmæssige omfang af underkendelser mod Danmark, tilfredsstillende?
- Var der opstillet effektmål for Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden på Bornholm, og var det muligt at måle effekten af de givne tilskud?

Fødevarerhverv (NaturErhvervstyrelsen) under Fødevarerministeriet administrerer EU's landbrugsstøtteordninger.

Erhvervsstyrelsen under Erhvervs- og Vækstministeriet administrerer forvaltningen af tilskud til projekter, der støttes af EU's strukturfonde.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har ansvaret for tilrettelæggelsen og administrationen af politikken for Landdistriktsfonden og Fiskerifonden, der er udlagt til lokale aktionsgrupper, mens sagsbehandling af ansøgninger, udbetaling af tilskud mv. udføres på ministeriets vegne af NaturErhvervstyrelsen under Fødevarerministeriet.

Endelig administrerer Skatteministeriet afregningen af Danmarks udgifter til EU.

4. Statsrevisorerne konstaterede, at regnskabsforvaltningen fungerede tilfredsstillende, og at regnskabet var retvisende.

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

Statsrevisorerne fandt det imidlertid ikke tilfredsstillende, at det havde været nødvendigt for Rigsrevisionen at afgive 3 supplerende oplysninger på landbrugsområdet om, at arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen ikke fungerede helt tilfredsstillende, og at de konstaterede svagheder på landbrugsområdet gav anledning til underkendelser.

5. Dette notat indeholder min vurdering af de initiativer, som ministrene har iværksat som følge af beretningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

6. I det følgende gennemgår jeg ministrenes redegørelser.

### Statsregnskabets oplysninger om EU-midler i Danmark

7. Rigsrevisionen har med Finansministeriet gennem de seneste år drøftet muligheden for at offentliggøre et konsolideret regnskab for EU-midlerne i Danmark. Det konsoliderede EU-regnskab vil omfatte resultatopgørelse, balance og pengestrømsopgørelse samt noter med uddybende oplysninger.

Finansministeriet har oplyst, at de lægger vægt på det gode samarbejde med Rigsrevisionen om udarbejdelsen af et konsolideret EU-regnskab vedrørende alle de midler, der indgår i statsregnskabet.

Jeg vil fortsat følge arbejdet med at udvikle et konsolideret regnskab for EU-midlerne i Danmark.

### Landbrugsordningerne under Fødevarerministeriet

8. Statsrevisorerne konstaterede, at regnskabsforvaltningen af landbrugsordningerne i Danmark fungerede tilfredsstillende, men konstaterede samtidig, at EU-regelsættet er meget kompliceret for både forvaltning og landmænd. Statsrevisorerne fandt det dog ikke tilfredsstillende, at det fortsat er nødvendigt at afgive supplerende oplysninger på landbrugsområdet om:

- At arealkontrollen fortsat ikke er tilfredsstillende. Fødevarerministeriet og NaturErhvervstyrelsen 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 overtrædelse 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.

9. Fødevarerministeriet har oplyst, at der i 2012 er gjort en ekstra indsats for at forbedre telemålingernes kvalitet. Arbejdsgangene for telemålingskontrollerne er fra 2012 ændret, så de udførende kontrollører arbejder tættere sammen med de faglige sagsbehandlere. Dette sikrer en tættere interaktion og videndeling mellem kontrollørerne, der udfører selve telemålingskontrollen, og sagsbehandlerne, der efterfølgende godkender sagerne.

10. Fra 2011 er der indført anden sagsbehandling, hvor en erfaren sagsbehandler kontrollerer den første sagsbehandlers arbejde og returnerer sagen, hvis den ikke er 100 % i orden. Derudover er der indført en systematisk kvalitetskontrol af telemålingskontrollen, hvor sagerne udvælges og kontrolleres efter den samme metode, som anvendes til den EU-bestemte validitetstest af markbloktemaet (ETS-testen). Den systematiske kvalitetskontrol er indført for at måle, om NaturErhvervstyrelsen kvalitetsmæssigt ligger inden for EU's generelle kvalitetsnormer ved gennemførelsen af telemålingskontrollen, og for at sikre en hurtig indgriben, eventuelt med korrigerende foranstaltninger, hvis dette ikke er tilfældet. Før denne metode blev indført, blev kvalitetskontrollen først udført efter kontrollens afslutning.

Fødevarerministeriet vurderer, at dette samlet har givet et kvalitetsløft af kontrolgrundlaget for de ansøgninger, der kan afsluttes ved hjælp af telemåling, eller som skal følges op i felten af kontrollørerne.

11. Jeg finder de iværksatte tiltag tilfredsstillende og vil fortsat følge arbejdet med at forbedre arealkontrollen.

12. Vedrørende krydsoverensstemmelseskontrollen har fødevarerministeren oplyst, at NaturErhvervstyrelsen i de seneste år har påpeget over for kommunerne, at manglende opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse med krydsoverensstemmelse indebærer en risiko for uretmæssig udbetaling af landbrugsstøtte, hvilket således udgør en risiko for underkendelse og dermed en statsfinansiell risiko. Der er i december 2012 sendt breve til de kommuner, hvor antallet af krydsoverensstemmelsesindberetninger pr. tilsynsbesøg afviger væsentligt fra gennemsnittet af indberetninger for alle danske kommuner. I øjeblikket er der en dialog herom med en række af disse kommuner og med Kommunernes Landsforening og Miljøstyrelsen, der er statslig ressortmyndighed for hovedparten af de krydsoverensstemmelseskrav, som kommunerne kontrollerer.

De kommuner, der ikke af egen drift henvender sig på baggrund af NaturErhvervstyrelsens krav, vil blive kontaktet i begyndelsen af 2013 med henblik på en kortlægning af årsagerne til den lave indberetningsfrekvens.

Fødevareministeren har bemærket Rigsrevisionens anbefaling om, at tilsynsmodellen bør genovervejes for at sikre en ensartet kvalitet i kontrollen. Fødevareministeriet har valgt at benytte de eksisterende myndigheder, herunder kommunerne, til at gennemføre krydsoverensstemmelseskontrollen, hvilket bl.a. indebærer, at NaturErhvervstyrelsen ikke har instruksbeføjelser over for kommunerne. I forbindelse med at der følges op på de relevante kommuner, vil ministeren se på ændringer i forhold til kontrolmodellen.

13. Jeg finder de iværksatte tiltag tilfredsstillende og vil fortsat følge arbejdet med at forbedre krydsoverensstemmelseskontrollen. Jeg finder det endvidere tilfredsstillende, at fødevareministeren vil se på mulighederne for at ændre den nuværende kontrolmodel.

### **Underkendelser**

14. Statsrevisorerne fandt det ikke tilfredsstillende, at de konstaterede svagheder på landbrugsområdet havde givet anledning til underkendelser med krav om, at Danmark skulle tilbagebetale 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 ca. 750 mio. kr. vedrørende hektarstøtte står ved magt. De danske myndigheder har anket dommen.

15. Hektarstøttesagen, som vedrører perioden 2002-2004, udgør langt størstedelen af den samlede underkendelse på ca. 1 mia. kr. Denne sag adskiller sig fra de øvrige underkendelsessager, idet sagens hovedspørgsmål ifølge de danske myndigheders opfattelse er, om de danske regler for plejen af udtagne arealer var i overensstemmelse med EU-reglerne. De øvrige underkendelsessager drejer sig typisk om svagheder ved kontrollen af forskellige støttebetingelser og om manglende indførelse af normer for god landbrugs- og miljømæssig stand og krydsoverensstemmelseskrav.

16. Fødevareministeriet har igangsat et analysearbejde for at vurdere mulige forbedringspotentialer i administrationen af EU's landbrugsstøtte i Danmark. Analysen sker med afsæt i den aktuelle administration og de initiativer til forbedringer af administrationen, som NaturErhvervstyrelsen er i færd med at implementere i forlængelse af "Projekt Bedre Kontrol" for arealstøtten og et tilsvarende projekt "Wupti" for projektstøtteområdet. Analysen gennemføres i samarbejde med et privat konsulentfirma og omfatter bl.a. en benchmarking på udvalgte områder i forhold til administrationen i sammenlignelige medlemsstater. Analysen omfatter endvidere en vurdering af mulige forbedringspotentialer i forhold til telemålingskontrollen og kontrolmodellen for krydsoverensstemmelse. Det forventes, at analysen er færdig i 1. kvartal 2013.

17. Jeg finder de iværksatte tiltag tilfredsstillende og vil fortsat følge arbejdet med at minimere underkendelser.

### **Effekten af projektilskud for Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden på Bornholm**

18. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der for de 4 udvalgte tilskudsordninger under Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden i mindre omfang var opstillet effektmål på nationalt og regionalt/lokalt niveau. Rigsrevisionen anbefalede, 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 anvendelse af EU-midler inden for de forskellige tilskudsordninger.

Erhvervsstyrelsen, der varetager administrationen af Regionalfonden, er enig i, at der er behov for at fortsætte bestræbelserne på, at der kan foretages måling af effekterne af strukturfondsinnsatsen. Styrelsen har i samarbejde med de regionale vækstforas sekretariater de seneste år igangsat en række tiltag på effekt- og evalueringsområdet. Styrelsen oplyser, at der er udarbejdet en evalueringsguide for strukturfondsprojekter, og at en række projekter, som er finansieret af strukturfondsmidler, er blevet effektmålt med avancerede effektmålingsmetoder. I disse effektmålinger sættes der bl.a. fokus på projekternes jobskabelse.

Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere et behov for en bedre koordinering af arbejdet med effekter mellem Erhvervsstyrelsen og Bornholms Vækstforum. Erhvervs- og Vækstministeriet har her oplyst, at Erhvervsstyrelsen vil sikre koordinering i et evalueringsnetværk af repræsentanter fra de regionale vækstfora og Erhvervsstyrelsen.

19. Ministeren for by, bolig og landdistrikter har noteret sig Rigsrevisionens anbefalinger om at styrke effektvurderingen og sammenhængen mellem det nationale og lokale niveau. Ministeren oplyser, at der p.t. pågår et arbejde i ministeriet med udmøntning af de kommende landdistrikts- og fiskeriudviklingsprogrammer for perioden 2014-2020. Dette sker i et samarbejde med bl.a. Erhvervs- og Vækstministeriet og Fødevarerministeriet.

Ministeren for by, bolig og landdistrikter oplyser endvidere, at Rigsrevisionens anbefaling om mere specifikke og præcise effektmål samt dokumentation for opnåede effekter vil blive indarbejdet i de kommende landdistrikts- og fiskeriudviklingsprogrammer og i de lokale aktionsgruppers udviklingsstrategier. Derudover vil der i henhold til EU's forordningsforslag være krav om nedsættelse af en ekspertgruppe e.l., der skal vurdere og udvælge de lokale udviklingsstrategier. Ministeren har på denne baggrund tiltro til, at der i den nye programperiode vil være større samordning og mere fokus på de lokale strategiers mål og effekter.

20. Rigsrevisionen anbefalede endvidere, at der ved afslutningen af programperioden foretages en mere systematisk faglig vurdering af udviklingsstrategien. Ministeren for by, bolig og landdistrikter har oplyst, at han ved afslutningen af de lokale aktionsgruppers arbejde i perioden 2007-2013 vil tage initiativ til, at de lokale aktionsgrupper udarbejder systematiske faglige vurderinger af deres udviklingsstrategier. Ministeren oplyser, at han vil inddrage NaturErhvervsstyrelsen, kommuner og regioner for at evaluere og vurdere ordningernes gennemførelse og effekter.

21. Jeg finder de iværksatte tiltag tilfredsstillende og vil fortsat følge ministeriernes arbejde med opstilling af effektmål og måling af effekterne vedrørende de 4 tilskudsordninger.

### **EU-udgifterne**

22. Skatteministeren noterer sig, at Statsrevisorerne har konkluderet, at regnskabet for EU-indtægter og EU-udgifter i 2011 – herunder de dele, der sorterer under skatteministerens ressortområde – 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.

23. Rigsrevisionen konkluderede endvidere, at SKAT har gennemført et målrettet arbejde for at forbedre kvaliteten i fortoldningen og dermed sikre en mere korrekt opkrævning af toldindtægterne. Rigsrevisionen finder dog, at der fortsat er behov for, at SKAT har fokus på at mindske antallet af fejl i fortoldningerne.

24. Skatteministeren oplyser, at der er iværksat en række aktiviteter, der skal forbedre virksomhedernes fortoldningsangivelser. Arbejdet målrettes bl.a. mod de virksomheder, som i tidligere undersøgelser har vist et højt fejlniveau, og tager udgangspunkt i en specifik vejledning af disse virksomheder.

25. Jeg finder det tilfredsstillende, at SKAT har iværksat en række initiativer for at mindske antallet af fejl i toldangivelserne. Jeg vil følge SKATs initiativer for at forbedre kvaliteten i fortoldninger.

### III. Næste skridt i sagen

26. Jeg vil i de kommende beretninger om revisionen af EU-midler i Danmark følge:

- Fødevareministeriets arbejde med at forbedre arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen
- Fødevareministeriets arbejde med at minimere risikoen for underkendelser
- Erhvervs- og Vækstministeriets og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters arbejde med opstilling af effektmål og måling af effekten af tilskudsordningerne
- SKATs initiativer for at forbedre kvaliteten i fortoldningen.

Lone Strøm