

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om revisionen af
EU-midler i Danmark i 2013

Januar
2015

revision

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 26/2013 om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013****Erhvervs- og vækstministerens redegørelse af 18. november 2014****Finansministerens redegørelse af 26. november 2014****Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris redegørelse af 26. november 2014****Skatteministerens redegørelse af 5. december 2014**

19. december 2014

RN 503/14

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

KONKLUSION

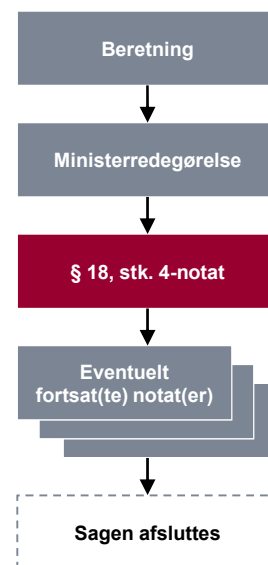
Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri (herefter fødevareministeren) har oplyst, at ministeren vil følge Rigsrevisionens anbefaling i beretningen og fortsat gå i dialog med Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) i underkendelsessager med henblik på at reducere underkendelsernes størrelse. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne del af konklusionen på følgende:

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vil følge Rigsrevisionens anbefaling.

Fødevareministeren har endvidere oplyst, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (herefter Fødevareministeriet) og NaturErhvervstyrelsen løbende arbejder på at forenkle regelgrundlaget og tilskudsordningerne i det omfang, det er foreneligt med EU-reglerne. Ministeren har oplyst, at der fra 2015 sker forenklinger, der gør reglerne for græs- og naturarealer lettere at forstå og overholde for landmanden og lettere at kontrollere for de danske myndigheder. Ministeren bemærker dog, at EU's nye landbrugsreform medfører en række nye, komplekse grønne krav, som særligt i opstartsfasen kan øge risikoen for fejl.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at fødevareministeren fra 2015 har iværksat forenklinger. Rigsrevisionen bemærker desuden, at en øget risiko for fejl som følge af EU's nye landbrugsreform kan øge risikoen for fremtidige underkendelser.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Fødevarerministeren finder det ikke tilfredsstillende, at fejlprocenten på 2,1 % for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger i 2013 var højere end Kommissionens tolerancetærskel på 2 %, og at Det Godkendende Organ derfor har taget forbehold for regnskabet. Rigsrevisionen tog ikke forbehold i den samlede EU-erklæring, da Landdistriktsfondens projektstøtteordninger kun udgør en mindre del af de samlede midler på Fødevarerministeriets område.

Ministeren har oplyst, at NaturErhvervstyrelsen har strammet væsentligt op i forhold til den administrative og fysiske kontrol af projektstøttesagerne, som ifølge ministeren er den væsentligste årsag til forbeholdet i regnskabet for 2013. NaturErhvervstyrelsens forventer, at effekten af disse tiltag vil afspejles i regnskabet for 2014.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevarerministeriet og NaturErhvervstyrelsen har iværksat en række initiativer med henblik på at nedbringe fejlprocenten vedrørende Landdistriktsprogrammets projektstøtteordninger, og at effekten af disse initiativer forventes afspejlet i regnskabet for 2014.

Erhvervs- og vækstministeren og skatteministeren har med tilfredshed noteret sig, at Statsrevisorerne vurderer, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter i 2013 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler, og at forvaltningen af EU-midler i Danmark generelt er tilfredsstillende.

Finansministeren har oplyst, at ministeren er enig i beretningens udlægning af det planlagte arbejde med det konsoliderede EU-regnskab, og at det fortsat er forventningen at præsentere et EU-regnskab for 2014 i foråret 2015 med en mere uddybende specifikation af de EU-midler, der indgår i statsregnskabet.

Rigsrevisionen ser frem til aflæggelsen af et konsolideret EU-regnskab for 2014 for de EU-midler, der indgår i statsregnskabet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- udviklingen i fejl på arealordningerne for græs- og naturarealer og udviklingen i fejl på Landdistriktsprogrammets projektstøtteordninger
- Finansministeriets arbejde med at opstille et konsolideret EU-regnskab for 2014 for de EU-midler, der indgår i statsregnskabet.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2014 en beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013. Beretningen handlede om revisionen af de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU, og de bidrag, som Danmark har betalt til EU. I 2013 havde den danske stat samlet EU-indtægter på 8,5 mia. kr. og EU-udgifter på 21,6 mia. kr.

Beretningens fokus for 2013 var at undersøge og vurdere Fødevarerministeriets og NaturErhvervstyrelsens arbejde med at forbedre kontrollen med arealer, der modtager støtte fra EU's landbrugsfonde, så risikoen for at få underkendelser fra Kommissionen minimeres i fremtiden. NaturErhvervstyrelsen udbetaler årligt ca. 7 mia. kr. i arealtilskud fra Garantifonden og Landdistriktsfonden til danske landmænd.

3. Kommissionen gennemfører med jævne mellemrum kontrol af de enkelte medlemslandes forvaltning af EU's landbrugsstøtte. Kontrollen sker altid som en efterprøvning af den administrative forvaltning og kontrol, der er udført af de nationale myndigheder. Hvis Kommissionen konstaterer, at der er en risiko for, at der er udbetalt støtte til arealer, som ikke overholder EU's regler og de danske regler, kan det give anledning til underkendelser. Underkendelsernes størrelse afhænger af omfanget af fejl og mangler, der er konstateret i den administrative forvaltning og kontrol.

4. Beretningen viste, at de danske myndigheder gennem dialog med Kommissionen og ved at levere gode supplerende beregninger for den økonomiske risiko for EU's fonde i nogle sager har kunnet begrænse underkendelsernes størrelse. Beretningen viste endvidere, at der fortsat er en risiko for finansielle underkendelser fra Kommissionen, selv om Fødevareministeriet har iværksat en række initiativer, der forbedrer arealkontrollen. Rigsrevisionens vurdering byggede på, at der er stor sandsynlighed for, at der bliver udbetalt tilskud til landmændene for græsarealer og afgræsning af naturarealer, som ikke er tilskudsberettigede. Det skyldes, at landmændene har svært ved at overholde de nuværende regler, og at kontrollørerne ikke på tilfredsstillende vis kan bedømme og kontrollere, om bestemmelserne er overholdt. Kommissionen foretager også kontrol af, om de danske regler for græs- og naturarealer er overholdt, når disse indgår i støttebetingelserne. Derfor medfører de komplekse danske regler en øget risiko for underkendelser på arealordningerne.

5. I beretningen indgår der i lighed med foregående års EU-beretninger en erklæring om Danmarks samlede EU-indtægter og EU-udgifter og en opfølgning på tidligere års beretninger om revision af EU-midlerne.

6. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, konstaterede de, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter i 2013 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler og giver et retvisende billede af indtægter og udgifter samt af den finansielle stilling ved årets udgang. Forvaltningen af EU-midler i Danmark er generelt tilfredsstillende, og transaktionerne er som helhed lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med Kommissionens og Ministerrådets bestemmelser.

7. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som ministrene har iværksat som følge af beretningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

Arealkontrollen

8. Rigsrevisionen anbefalede:

- At Fødevareministeriet også fremadrettet har fokus på aktivt at indgå i dialog med Kommissionen i underkendelsessagerne og komme med supplerende oplysninger og beregninger, da det kan have indflydelse på størrelsen af den underkendelse, som Danmark modtager fra Kommissionen.
- At Fødevareministeriet overvejer, om de danske regler kan forenkles, samtidig med at miljøtilsynet i de danske regler fastholdes. Hvis de danske regler for specielt græs- og naturordninger, under hensyntagen til miljø, kan formuleres, så landmændene og kontrollørerne bedre er i stand til at vurdere, om betingelserne for støtte er overholdt, så vil det mindske risikoen for uberettiget støtteudbetaling og dermed underkendelser fra Kommissionen.

Fødevarerministeriets dialog med Kommissionen om at mindske underkendelsernes størrelse

9. Beretningen viste, at Kommissionen ved sine kontrolbesøg i Danmark havde konstateret mangler i arealkontrollen. Manglerne havde medført, at Kommissionen i perioden 2002-2013 havde givet Danmark underkendelser for ca. 1 mia. kr. på arealkontrollen, hvoraf de 750 mio. kr. kommer fra hektarstøttedommen, der vedrører støtteårene 2002-2004. Sagen blev endeligt afgjort i 2014.

Rigsrevisionen konstaterede, at Fødevarerministeriet havde iværksat en række initiativer, der var rettet mod de mangler, som Kommissionen konstaterede ved sine besøg i Danmark, og mod de udfordringer, som Rigsrevisionen havde konstateret ved revisionen af arealkontrollen. Det drejer sig bl.a. om, at NaturErhvervstyrelsen fra februar 2014 har sikret sig, at alle markblokke er blevet opdateret inden for en 3-årig periode, at kvaliteten i telemålingen styrkes ved bedre billeder og en grundigere gennemgang, og at kontrollen med græs- og naturarealer styrkes gennem en mere differentieret kontrol.

Beretningen viste også, at de danske myndigheder gennem dialog med Kommissionen og ved at levere gode supplerende beregninger for den økonomiske risiko for EU's fonde i nogle sager har kunnet begrænse underkendelsernes størrelse.

10. Statsrevisorerne bemærkede, at de finder det positivt, at de danske myndigheder i nogle sager har kunnet begrænse underkendelsernes størrelse ved at gå aktivt i dialog med Kommissionen og ved at afgive supplerende oplysninger og beregninger.

11. Fødevarerministeren har kvitteret for Rigsrevisionens vurdering af, at ministeriet har iværksat en tilfredsstillende indsats i forhold til at imødegå risikoen for underkendelser på de arealbaserede ordninger, og at Statsrevisorerne anerkender Fødevarerministeriets indsats i forhold til forhandling af underkendelsernes størrelse ved at gå aktivt i dialog med Kommissionen. Fødevarerministeriet har oplyst, at ministeriet vil følge Rigsrevisionens anbefaling i beretningen og fortsat gå aktivt i dialog med Kommissionen i underkendelsessager med henblik på at reducere underkendelsernes størrelse.

12. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevarerministeriet vil følge Rigsrevisionens anbefaling. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Forenkling af de komplekse danske regler for græs- og naturarealer

13. Beretningen viste, at der fortsat er risiko for underkendelser fra Kommissionen, da der ved den fysiske kontrol findes høje fejlprocenter på støtteordninger, som vedrører græs- og naturarealer. Den høje fejlprocent har sammenhæng med, at de danske regler for støtte til græs- og naturarealer er komplekse, da reglerne indeholder en række krav til sikring af natur og miljø. Kommissionen foretager også kontroller af, om de danske regler er overholdt, når disse indgår i støttebetingelserne. Derfor medfører de komplekse danske regler en øget risiko for underkendelser på arealordninger.

14. Statsrevisorerne bemærkede, at selv om Fødevarerministeriet har forbedret kontrollen for arealordninger, må Statsrevisorerne konstatere, at kompleksiteten i de danske regler for græs- og naturarealer øger risikoen for underkendelser, fordi de indgår i Kommissionens kontrol af, om støttebetingelserne er opfyldt. Statsrevisorerne bemærkede også, at der både nationalt og i EU-regi bør ske forenklinger og være større fokus på effekten af EU-støttede projekter.

15. Fødevarerministeren har oplyst, at ministeriet og NaturErhvervstyrelsen løbende arbejder på at forenkle regelgrundlaget og tilskudsordningerne, i det omfang det er foreneligt med EU-reglerne. Ministeren har oplyst, at der allerede fra 2015 sker forenklinger, som gør reglerne for græs- og naturarealer lettere at forstå og overholde for landmanden og lettere at kontrollere for de danske myndigheder.

Ministeren har oplyst, at Fødevarerministeriet arbejder på at forenkle græsordningerne under landdistriktsprogrammet, mens hensynet til miljøet fastholdes. Ændringerne vil ikke fjerne underkendelsesrisikoen fuldstændigt, men ministeren har oplyst, at de igangsatte tiltag har reduceret risikoen for underkendelser.

Ministeren har desuden oplyst, at ministeriet aktuelt arbejder med at implementere EU's nye landbrugsreform. Ambitionerne er, at reglerne skal være enkle og administrerbare og umiddelbart forståelige for landmændene og kontrollørerne, så risikoen for fejl og dermed underkendelser reduceres så meget som muligt. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at landbrugsreformen også medfører en række nye, komplekse grønne krav, som særligt i opstartsfasen vil være en udfordring for støttemodtagere og forvaltning. Implementeringen af reformen kan derfor øge risikoen for fejl.

16. Rigsrevisionen har noteret sig Fødevarerministeriets svar og vil fortsat følge udviklingen i fejl på arealordningerne for græs- og naturarealer.

Erklæring om Danmarks samlede EU-indtægter og EU-udgifter samt opfølgning fra tidligere beretninger om revision af EU-midlerne

17. Rigsrevisionen udarbejder hvert år en erklæring om de danske EU-midler. EU-erklæringen for 2013 er baseret på egne revisioner af EU-midler og på revisioner, der er udført af NaturErhvervstyrelsens Interne Revision og Skatteministeriets Interne Revision, som Rigsrevisionen har revisionsaftaler med. Endvidere baserer EU-erklæringen sig på Det Godkendende Organs revision af de 2 landbrugsfonde, der varetages af en privat revisor, Den Europæiske Revisionsrets revisionsbesøg i Danmark og Kommissionens kontrolbesøg i Danmark.

18. I EU-erklæringen for 2013 vurderede Rigsrevisionen, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2013 var udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler og gav et retvisende billede af indtægter og udgifter for regnskabsåret og for den finansielle stilling ved regnskabsårets udløb. På baggrund af resultaterne af revisionen var det Rigsrevisionens opfattelse, at de transaktioner, der lå til grund for regnskaberne for 2013 for EU-indtægter og EU-udgifter, som helhed betragtet var lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der var fastsat af Kommissionen og Ministerrådet.

I erklæringen blev der givet en væsentlig revisionsbemærkning vedrørende fejl i regnskabet for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger. Det Godkendende Organ tog forbehold for rigtigheden af denne del af regnskabet, da det havde konstateret en fejlprocent på 2,1 %, hvilket lige akkurat er over de 2 %, som Kommissionen tillader. Rigsrevisionen tog dog ikke forbehold i den samlede EU-erklæring, da Landdistriktsfondens projektstøtteordninger kun udgør en mindre del af de samlede midler på Fødevarerministeriets område.

19. Statsrevisorerne støttede op om EU-erklæringen og konstaterede, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2013 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler og giver et retvisende billede af indtægter og udgifter for regnskabsåret og for den finansielle stilling ved regnskabsårets udløb. Forvaltningen af EU-midlerne i Danmark er generelt tilfredsstillende, og transaktionerne er som helhed lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med Kommissionens og Ministerrådets bestemmelser.

Statsrevisorerne bemærkede, at der er taget forbehold for rigtigheden af regnskabet for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger og betalinger, men at det ikke har givet Rigsrevisionen anledning til at tage forbehold i den samlede erklæring for EU-midler.

20. Fødevarerministeren har noteret sig, at beretningen ikke har givet Statsrevisorerne anledning til kritik eller forbehold på Fødevarerministeriets område. Ministeren finder det dog ikke tilfredsstillende, at fejlprocenten for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger i 2013 var højere end Kommissionens tolerancetærskel, og at Det Godkendende Organ derfor har taget forbehold for regnskabet. Ministeren har oplyst, at NaturErhvervstyrelsen har strammet væsentligt op i forhold til den administrative og fysiske kontrol af projektstøttesagerne, som er den væsentligste årsag til forbeholdet i regnskabet for 2013. Det er NaturErhvervstyrelsens forventning, at effekten af disse tiltag vil afspejles i regnskabet for 2014.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevarerministeriet har iværksat tiltag til at nedbringe fejlprocenten på Landdistriktsfondens projektstøtteordninger. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i fejl på Landdistriktsprogrammets projektstøtteordninger.

22. Erhvervs- og vækstministeren har med tilfredshed noteret sig, at Statsrevisorerne vurderer, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter i 2013 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler, og at forvaltningen af EU-midler i Danmark generelt er tilfredsstillende.

23. Skatteministeren har også med tilfredshed noteret sig, at Statsrevisorerne konstaterer, at regnskaberne er i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler og giver et retvisende billede af indtægter og udgifter, og at forvaltningen af EU-midler i Danmark generelt er tilfredsstillende. Ministeren har ligeledes noteret sig, at Statsrevisorernes bemærkninger ikke indeholder kritik af Skatteministeriet.

24. Skatteministeren har oplyst, at der er iværksat tiltag i forhold til, at Skatteministeriets Interne Revisions konklusion for 2013 om, at SKATs regnskabsforvaltning for opgørelse og afregning til EU ikke var helt tilfredsstillende. Det drejede sig om, at SKAT først fra august 2013 havde implementeret en metode/løsning, der kunne bidrage til, at Danmark kan opfylde Kommissionens specifikationskrav til den månedlige opgørelse til EU, at SKAT ikke havde foretaget en årlig regnskabsafstemning for finansårene 2012 og 2013, og at SKAT ikke havde identificeret årsagen til, at en konto vedrørende deponenter i statsregnskabet uviste en debetsaldo på 20,1 mio. kr. Normalt skal saldoen vises som en kreditsaldo.

Skatteministeren har oplyst, at den manglende opfyldelse af specifikationskravet forventes gennemført inden udgangen af januar 2015. Den manglende regnskabsafstemning for 2012 og 2013 er iværksat og forventes gennemført inden udgangen af januar 2015. Fejlen vedrørende deponenter er fundet. Den er opstået i forbindelse med systemrettelser i Importsystemet. Konsekvensrettelsen i Debitor/Restancesystemet var fejlbehæftet, og der udestår et arbejde med at få rettet fejlen fremadrettet og få reguleret transaktionerne bagudrettet. Arbejdet forventes gennemført i løbet af 2015.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har iværksat tiltag, der vil rette op på ovenstående i løbet af og senest inden udgangen af 2015. Skatteministeriets Interne Revision vil følge ministeriets arbejde hermed.

Det konsoliderede EU-regnskab

26. Finansministeren har oplyst, at ministeren er enig i beretningens udlægning af det planlagte arbejde med det konsoliderede EU-regnskab, og at det fortsat er forventningen at præsentere et EU-regnskab for 2014 i foråret 2015 med en mere uddybende specifikation af de EU-midler, der indgår i statsregnskabet.

27. Rigsrevisionen ser frem til aflæggelsen af et konsolideret EU-regnskab for 2014 for de EU-midler, der indgår i statsregnskabet.

III. Næste skridt i sagen

28. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- udviklingen i fejl på arealordningerne for græs- og naturarealer og udviklingen i fejl på Landdistriktsprogrammets projektstøtteordninger
- Finansministeriets arbejde med at opstille et konsolideret EU-regnskab for 2014 for alle de EU-midler, der indgår i statsregnskabet.

Lone Strøm