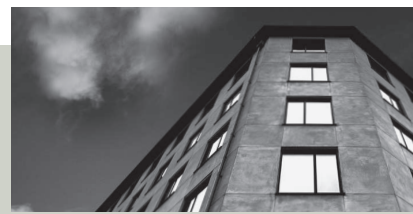


RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens notat om beretning om
**revisionen af EU-midler
i Danmark i 2013**



revision
revision

revision

August 2018

Opfølgning i sagen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013 (beretning nr. 26/2013)

10. august 2018

RN 501/18

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på en række sager, der udspringer af beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013. Vi har tidligere behandlet sagerne i notat til Statsrevisorerne af 19. december 2014. Vi følger desuden op på en sag fra 2012, som vi har lovet Statsrevisorerne at ville følge i en kommende beretning om revisionen af EU-midler i Danmark. Da Rigsrevisionen ikke siden 2014 har afgivet særskilte beretninger om revisionen af EU-midler i Danmark, følger vi sagen i dette notat.

KONKLUSION

Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med effektorienteret styring af EU-midlerne

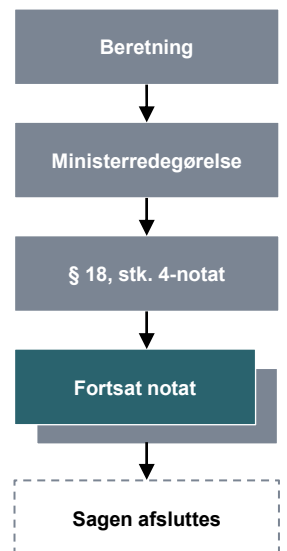
Miljø- og Fødevareministeriet har med afsæt i skærpede krav fra Europa-Kommissionen forbedret sit arbejde med effektorienteret styring.

Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Europa-Kommissionens krav til effektstyring på Landdistriktsprogrammet er blevet mere omfattende i den nye programperiode 2014-2020. Rigsrevisionen finder, at Landbrugsstyrelsen efterlever de øgede krav til effektstyring for de 2 undersøgte tilskudsordninger: *Erhvervsudviklingsordningen* og *Modernisering af slagtesvine-stalde 2016*.
- Gennemgangen af de 2 ordninger viser også, at Landbrugsstyrelsen har forbedret sit arbejde med effekter ved at supplere EU-mål med nationale mål, som har særlig interesse i en dansk kontekst. De supplerende mål indgår som ét af flere prioriteringskriterier i ansøgningsrunderne.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Krydsoverensstemmelseskontrollen omhandler grundlæggende standarder for miljø, klimaforandring, god landbrugs- og miljømæssig stand af jord, folkesundhed, dyresundhed, plantesundhed og dyrevelfærd.

Centralisering af krydsoverensstemmelseskontrollen

Miljø- og Fødevareministeriet har i 2015 centraliseret krydsoverensstemmelseskontrollen. Det betyder, at ministeriet har det fulde ansvar for kontrollen på dyrevelfærds- og miljøområdet.

Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Miljø- og Fødevareministeriets centralisering af krydsoverensstemmelseskontrollen sikrer en mere ensartet kontrolmodel for området.
- Den nye kontrolmodel sikrer grundlæggende, at der er en ensartet sagsbehandling på tværs af sager.

Udviklingen i fejlrate på arealordningerne for græs- og naturarealer

Landbrugsstyrelsen har ved at gennemføre en række tiltag fået fejlraten på § 24.23.03.30. Pleje af græs- og naturarealer (plejegræsordningen) til at falde i 2015 og i 2016 sammenlignet med tidligere år. Vi skal dog bemærke, at den angivne fejlrate for 2015 er undervurderet som følge af en it-fejl.

Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- udviklingen i fejlrate på arealordningerne for græs- og naturarealer, indtil der er et stabilt fald i fejlraten.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen har indtil 2014 afgivet særskilte beretninger om revisionen af EU-midler. I dette notat følger vi op på en række sager, der udspringer af 2 tidligere beretninger om revisionen af EU-midler i Danmark i henholdsvis 2012 og 2013.

3. Beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2012 handlede bl.a. om, hvordan NaturErhvervstyrelsen (nu Landbrugsstyrelsen) arbejdede med effekter for tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet 2007-2013. Rigsrevisionen konkluderede, at styrelsen ikke havde opstillet klare og konkrete mål og succeskriterier for effekter, særligt for *Erhvervsudviklingsordningen*. Dette gjorde det svært at følge op på projekterne og tilskudsordningerne.

4. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (nu Miljø- og Fødevareministeriet) ville indføre en centralisering af krydsoverensstemmelseskontrollen (KO-kontrollen), så Landbrugsstyrelsen fra 2015 ville få det fulde ansvar for kontrollen på dyrevelfærds- og miljøområdet. Centraliseringen skyldtes bl.a., at Rigsrevisionen i 2011 konkluderede, at kommunernes KO-kontrol ikke var tilstrækkelig.

Endvidere konstaterede Rigsrevisionen, at der var stor sandsynlighed for, at der blev udbetalt tilskud til landmændene for græsarealer og afgræsning af naturarealer, som ikke var tilskudsberettigede. På den baggrund konkluderede Rigsrevisionen, at Miljø- og Fødevareministeriet havde iværksat en tilfredsstillende indsats i forhold til at imødekomme risikoen for finansielle underkendelser fra Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen), men at effekten af indsatsen ikke var kendt på daværende tidspunkt, ligesom risikoen for fremtidige underkendelser ikke kunne elimineres helt.

En underkendelse er et krav fra Kommissionen om tilbagebetaling af EU-støtte. Hvis Kommissionen ved et kontrolbesøg vurderer, at medlemslandet har udbetalt EU-støtte i strid med reglerne eller ikke har foretaget tilstrækkelig kontrol, kan Kommissionen give en underkendelse.

5. Rigsrevisionen har efterfølgende afgivet et notat til Statsrevisorerne i december 2014 om beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013. I notatet fandt Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fra 2015 ville iværksætte en række forenklinger på området, der ville gøre reglerne for græs- og naturarealer lettere for landmanden at forstå og lettere for Landbrugsstyrelsen at kontrollere. Rigsrevisionen ville fortsat følge udviklingen i fejl på arealordningerne for græs- og naturarealer.

6. På baggrund af beretningerne, notatet og Statsrevisorerne bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningsspunkt	Status
1. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med effektorienteret styring af EU-midlerne.	Behandles i dette notat.
2. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at implementere en løsningsmodel, der styrker KO-kontrollen set i lyset af gældende EU-krav.	Behandles i dette notat.
3. Udviklingen i fejl på arealordningerne for græs- og naturarealer og udviklingen i fejl på Landdistriktsprogrammets projektstøtteordninger.	Udviklingen i fejl på arealordningerne for græs- og naturarealer behandles i dette notat. Udviklingen i fejl på Landdistriktsprogrammets projektstøtteordninger er afsluttet i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2014, kapitel 6.

Et opfølgningsspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

7. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

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

II. Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer

8. Vi gennemgår i det følgende Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningsspunkter. Gennemgangen er baseret på relevant lovtekst, Landdistriktsprogrammet 2014-2020, Landbrugsstyrelsens interne notater og indstillinger samt øvrige relevante dokumenter og møder med fagpersoner.

Landdistriktsprogrammet 2014-2020 har til formål at fremme udvikling i landdistrikterne inden for konkurrenceevne, beskæftigelse og miljø. Programmet består hovedsageligt af støtteordninger til forskellige projekter i landdistrikterne.

Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med effektorienteret styring af EU-midlerne

9. Til beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2012 bemærkede Statsrevisorerne, at de fandt det positivt, at der i Erhvervs- og Vækstministeriet og i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bliver arbejdet med at styre og følge op på, hvilken effekt EU-projekter har. Effektorienteret styring er et område, der er øget fokus på. Statsrevisorerne bemærkede dog også, at den effektorienterede styring fortsat bør forbedres.

10. Sagen for Erhvervs- og Vækstministeriet er afsluttet i notat til Statsrevisorerne af 21. februar 2014 om revisionen af EU-midler i Danmark i 2012.

11. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri oplyste i januar 2014 i sin redegørelse til Rigsrevisionen, at ministeriet aktivt ville anvende Rigsrevisionens kritik i det videre arbejde. Ministeren gjorde også opmærksom på, at emnet ville indgå i et nært forestående service-tjek af ministeriets støtteordninger.

12. Servicetjekket er nu udført og angiver forbedringspotentialer i arbejdet med effekter. Særligt for *Erhvervsudviklingsordningen* adresserer servicetjekket Statsrevisorerne kritik og anviser, at Landbrugsstyrelsen i højere grad skal fokusere på effekter, der kan måles.

13. Kommissionen har med det nye Landdistriktsprogram 2014-2020 stillet mere omfattende krav til effektarbejde i forbindelse med udmøntningen af tilskudsordningerne, end det var tilfældet i den forgangne programperiode 2007-2013. Kravene går særligt på at opstille realistiske effektmål, udvælge troværdige måleindikatorer og bruge effekter som styringsredskab i forhold til rapporteringen til Kommissionen.

14. Rigsrevisionen har gennemgået 2 tilskudsordninger for at undersøge, om de lever op til EU's krav. Vi har valgt at gennemgå *Erhvervsudviklingsordningen* og *Modernisering af slagtesvinestalde 2016*, da de er sammenlignelige med stikprøven fra 2012. Samtidig er tilskudsordningerne de mest aktuelle, da Landbrugsstyrelsen ikke har gennemført nye ansøgningsrunder på sammenlignelige tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet i 2017.

15. Rigsrevisionens gennemgang af de 2 tilskudsordninger viser, at Landbrugsstyrelsen efterlever Kommissionens krav, idet styrelsen har opstillet effektmål i begyndelsen af programperioden. EU stiller også krav om kontinuerlig opfølgning i 2017 og 2019 samt endelig evaluering af Landdistriktsprogrammet 2014-2020 i 2024. Vi konstaterer, at den første opfølgning, der indeholder opdaterede effektmålinger, er afleveret til Kommissionen i juni 2017.

16. Gennemgangen af de 2 udvalgte ordninger viser også, at Landbrugsstyrelsen har styrket effektarbejdet ved at supplere EU's krav med effekter, som har særlig interesse i en dansk kontekst. Boks 1 viser eksempler på, hvordan Landbrugsstyrelsen har suppleret EU-kravene med sin egen effektorienterede styring.

BOKS 1. EKSEMPLER PÅ LANDBRUGSSTYRELSENS EGET SUPPLEMENT TIL EU'S KRAV INDEN FOR EFFEKTORIENTERET STYRING

For *Erhvervsudviklingsordningen* baserer Landbrugsstyrelsen effekten for økonomisk vækst og udbredelsespotentialer på ansøgers egne forudsigelser. Styrelsen har iværksat en specificeret beregning for forventet økonomisk vækst, der giver sagsbehandleren et bedre grundlag til at vurdere den forventede effekt.

For ordningen *Modernisering af slagtesvinestalde 2016* kan Landbrugsstyrelsen opgøre, hvilken miljøeffekt nye teknologier til konventionelle slagtesvinestalde har, udtrykt ved den procentvise emissionsreduktion ud over BAT-kravene (Best Available Technology) på anlæggene. Kravene er udarbejdet af Miljøstyrelsen og anvendes af kommunerne til at miljøgodkende staldbyggerierne. Anlæggets emissionsreduktion fremgår af miljøgodkendelsen og gør det muligt for Landbrugsstyrelsen at klarlægge effekten af projektansøgerens anlæg.

17. Rigsrevisionen finder, at Landbrugsstyrelsen har forbedret sit arbejde med effektorienteret styring, og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Centralisering af krydsoverensstemmelseskontrollen

18. Det fremgik af beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013, at Miljø- og Fødevareministeriet ville indføre en centralisering af KO-kontrollen, så Landbrugsstyrelsen fra 2015 ville få det fulde ansvar for KO-kontrollen på dyrevelfærds- og miljøområdet. Herved vil styrelsen blive den kontrollerende myndighed for alle KO-kravene

19. Gennemgangen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført en centralisering af KO-kontrollen og dermed indført en ny kontrolmodel. Vi vurderer, at den nye kontrolmodel grundlæggende sikrer, at der er en ensartet sagsbehandling på tværs af sager.

20. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet gennem en ny kontrolmodel grundlæggende sikrer, at der er en ensartet sagsbehandling på tværs af sager. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

KO-krav er en række krav, som er fastsat i både EU-forordninger og i nationale bestemmelser, og som kontrolleres i KO-kontrollen. Overtrædelserne af de enkelte KO-krav bliver her efter bedømt ud fra alvor, omfang og varighed på en skala fra 1 til 4.

Udviklingen i fejlratene på arealordningerne for græs- og naturarealer

21. På baggrund af beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013 noterede Statsrevisorerne sig, 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. Reglerne er så komplekse, at landmanden har svært ved at overholde dem, og kontrollen er vanskelig at udføre. Dette bemærkede Statsrevisorerne også, da de besøgte de danske myndigheders EU-kontrol i april 2014. I den forbindelse noterede Statsrevisorerne sig, at komplekse EU-regler vanskeliggør en enkel og effektiv forvaltning, og at der både nationalt og i EU-regi bør ske forenklinger og være større fokus på effekten af EU-støttede projekter.

22. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at Miljø- og Fødevareministeriet havde iværksat en tilfredsstillende indsats i forhold til at imødekomme underkendelsesrisikoen på de arealbaserede ordninger, men at effekten af indsatsen ikke var kendt på daværende tidspunkt, ligesom risikoen for fremtidige underkendelser ikke kunne elimineres helt.

23. I notat til Statsrevisorerne af 19. december 2014 fandt Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fra 2015 havde iværksat en række forenklinger på området, der ville gøre reglerne for græs- og naturarealer lettere for landmanden at forstå og lettere for Landbrugsstyrelsen at kontrollere. Rigsrevisionen ville fortsat følge udviklingen i fejl på arealordningerne for græs- og naturarealer.

24. I regnskabsåret 2015 reviderede Rigsrevisionen § 24.23.03.30. Pleje af græs- og naturarealer (plejegræsordningen), hvor vi konstaterede, at der fortsat var høje fejlratene i forhold til væsentlighedsgrænsen på 2 %. Vi konstaterede samtidig, at Landbrugsstyrelsen havde igangsat en række initiativer for at nedbringe fejlraten. Vi har i 2017 fulgt op på udviklingen i fejlratene på plejegræsordningen.

25. Vores gennemgang viser, at fejlraten på plejegræsordningen er faldet i 2015 og i 2016 sammenlignet med tidligere år, jf. tabel 1. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at størrelsen af fejlraten i 2016 primært skyldes, at stikprøvestørrelsen er relativt lille, hvorfor fejl hos landmænd med store arealer har relativt stor betydning. Derudover har styrelsen oplyst, at fejlraten for 2016 er blevet opjusteret som følge af en it-fejl i fagsystemet, hvor sanktionsbeløbet ved overtrædelse af reglerne ikke er blevet fratrukket udbetalingen. Den samme it-fejl har også betydning for fejlraten i 2015. Landbrugsstyrelsen har dog endnu ikke genberegnet fejlraten for 2015, hvorfor den angivne fejlrate er undervurderet. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er ved at opkræve de pågældende sanktionsbeløb for 2015 og 2016.

Fejlratene svarer til andelen af fejl for de sager, der er udtaget til fysisk kontrol.

Tabel 1. Fejlratene på plejegræsordningen

2011	2012	2013	2014	2015	2016
16,80 %	9,20 %	15,60 %	16,90 %	3,38 % ¹⁾	7,20 %

¹⁾ Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at fejlraten for 2015 skal genberegnes. Tallet er undervurderet som følge af en it-fejl.

Note: Tallene er baseret på den tilfældigt udvalgte del af kontrolstatistikken, der udgør 20-25 % af det minimumsantal ansøgere, der er underkastet kontrol på stedet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Landbrugsstyrelsen.

26. Landbrugsstyrelsen har iværksat 3 tiltag med henblik på at påvirke udviklingen i fejlrat. For det første har styrelsen forenklet kravene i plejegræsordningen som led i godkendelsen af Landdistriktsprogrammet 2014-2020. For det andet har styrelsen målrettet informationen over for landmænd og landbrugskonsulenter, der beskæftiger sig med plejegræs. For det tredje har styrelsen ændret sanktionssystemet, så overtrædelser sanktioneres proportionalt. Ændringen har haft betydning for omfanget af arealer med fejl, så der fremover skal mere til, før hele arealer bliver underkendt. Sanktionssystemet er derfor mildere i forhold til overtrædelserne hos den enkelte landmand end tidligere.

27. Rigsrevisionen har ikke forholdt sig til, om Landbrugsstyrelsens sanktionssystem er tilstrækkeligt, da vi alene har set på udviklingen i fejlrat.

28. På trods af Landbrugsstyrelsens tiltag er fejlraten på plejegræsordningen fortsat over væsentlighedsgrænsen på 2 %, hvilket medfører risiko for underkendelser. Vi har derfor undersøgt, hvilke initiativer styrelsen planlægger at gennemføre for yderligere at nedbringe fejlraten på plejegræsordningen.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at den fulde effekt af den igangsatte kommunikationsindsats endnu ikke er opnået, og styrelsen fortsætter derfor med flere initiativer. Indsatsen består på nuværende tidspunkt dels af en 3-årig indsats med fokus på efteruddannelse af landmænd og landbrugskonsulenter i form af informationsaftener og temadage, dels af en styrket brugervenlig portal, der løbende forbedres med afsæt i brugeroplevelser.

Derudover arbejder Landbrugsstyrelsen i dialog med Kommissionen på at ændre tilskudsordningens definition af det støtteberettigede areal i forbindelse med en kommende programændring af Landdistriktsprogrammet for 2019. Hvis det lykkes, forventer styrelsen, at tiltaget vil lette ansøgningsprocessen og den manuelle sagsbehandling samt reducere fejlraten yderligere.

29. På baggrund af ovenstående vil Rigsrevisionen fortsat følge Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at nedbringe fejlrat på arealordningerne for græs- og naturarealer, indtil der er et stabilt fald i fejlraten.

Lone Strøm