



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Maj 2021
– 15/2020**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Forvaltning af tilskud til landbrugere

15/2020

Beretning om

forvaltning af tilskud til landbrugere

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 2021

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

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

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i november 2021.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-713-2
ISBN online 978-87-7434-714-9

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om forvaltning af tilskud til landbrugere

Landbrugsstyrelsen - under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri - udbetaler årligt ca. 7 mia. kr. i tilskud til landbrugere som led i udmøntningen af EU's landbrugspolitik dels som direkte støtte, dels gennem Landdistriktsprogrammet.

Størstedelen af tilskuddene til landbrugerne er finansieret af EU-midler og skal administreres i overensstemmelse med reglerne i EU-forordningerne. Som udbetalingsorgan for EU-tilskud skal Landbrugsstyrelsen således kontrollere tilskudsmodtageres bagvedliggende ejerforhold for herved at kunne opdage og identificere mulige uregelmæssigheder og omgørelser af en række støttelofter, kontroller og sanktioner, som er fastsat i EU-regler og nationale regler. Ejerforholdene skal kontrolleres, da landbrugerne kan opnå uretmæssige fordele og tilskud ved at opsplitte deres bedrifter og ansøge om tilskud fra flere selskaber.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i perioden 2014-2019 ikke har sikret en korrekt og tilstrækkelig kontrol af tilskud til landbrugere. Den utilstrækkelige kontrol medfører risiko for, at nogle landbrugere uberettiget har fået tilskud, og at Danmark skal tilbagebetale EU-tilskud som følge af underkendelser fra Europa-Kommissionen.

Statsrevisorerne finder, at det i den forbindelse er en skærpende omstændighed, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ikke har styrket kontrollen eller ændret administrativ praksis, selv om Landbrugsstyrelsen siden 2005 har vidst, at det medførte, at nogle landbrugere har kunnet opnå uretmæssige fordele. Det er ligeledes en skærpende faktor, at miljø- og fødevareministeren i 2018 godkendte et administrationsgrundlag, som ikke sikrede en forvaltning i overensstemmelse med EU-forordningen, idet Landbrugsstyrelsen fortsatte sin praksis med at administrere efter CVR-numre.

Statsrevisorerne

12. maj 2021

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Britt Bager
Jesper Petersen
Mette Abildgaard
Pelle Dragsted

Kritikken er bl.a. baseret på disse undersøgelsesresultater:

- Rigsrevisionen har opgjort, at selskaber med sammenfald i ejer kredsen i 2019 har ansøgt om og fået udbetalt 888 mio. kr. i direkte støtte. Rigsrevisionen har også opgjort, at selskaberne har fået tilsagn om tilskud fra miljøteknologiordningerne for 68 mio. kr. i perioden 2014-2019. I ingen af tilfældene har Landbrugsstyrelsen sikret sig, at der ikke er udbetalt uretmæssige tilskud.
- Rigsrevisionen har i 26 ud af 50 gennemgåede sager identificeret én eller flere mangler, som betyder, at der ikke bliver givet tilsagn om tilskud og udbetalt tilskud i overensstemmelse med de fastsatte krav.
- Rigsrevisionen har i 6 ud af 50 sager konstateret, at Landbrugsstyrelsen ikke har dokumentation for, at ansøgeren ejer eller forpagter det areal, hvorpå investeringen gennemføres.
- Rigsrevisionens gennemgang af sagsbehandlingen af 4 ansøgninger om tilskud under ordningen ”Modernisering af slagtesvinestalde 2016” viser, at Landbrugsstyrelsen foretog flere modstridende juridiske vurderinger af, om ansøger forsøgte at omgå støtteloftet, men endte med at behandle ansøgningerne. Landbrugsstyrelsen orienterede Miljø- og Fødevarerministeriets departement om, at det var sket under pres fra erhvervsorganisationen Landbrug & Fødevarer. Sagskomplekset er foreløbig underkendt af Europa-Kommissionen.

Statsrevisorerne finder det hensigtsmæssigt, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri på baggrund af beretning nr. 22/2016 om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri, beretning nr. 1/2018 om tilskud på fiskeriområdet, beretning nr. 10/2019 om kontrol med dyretransporter og nu beretning nr. 15/2020 om forvaltning af tilskud til landbrugere vurderer kvaliteten af ministeriets tilskudsforvaltning og kontrolvirksomhed samt departementets tilsyn hermed.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund.....	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	9
2. Kontrol af bagvedliggende ejerforhold	14
2.1. Procedurer for kontrol af bagvedliggende ejerforhold	15
2.2. Kontrolrisiko og afledte konsekvenser for kontroller, sanktioner og støttelofter.....	22
3. Øvrige væsentlige kontroller	30
3.1. Ansøgning og tidspunkt for projektets påbegyndelse.....	33
3.2. Grundlaget for at udbetale tilskud	38
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	42
Bilag 2. Ordliste	47

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Dan Jørgensen: december 2013 - juni 2015

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 - juni 2019

Mogens Jensen: juni 2019 - november 2020

Rasmus Prehn: november 2020 -

Beretningen har i udkast været forelagt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris forvaltning af tilskud til landbrugere. Det er Landbrugsstyrelsen, der er betalingsorgan for EU-tilskud og derfor skal administrere og udbetale tilskud til landbrugere i Danmark. Landbrugsstyrelsen udbetaler årligt ca. 7 mia. kr. i tilskud dels som direkte støtte, dels gennem Landdistriktsprogrammet.

Den direkte støtte omfatter bl.a. tilskud til de arealer, som landbrugeren dyrker forskellige typer af afgrøder på, og har bl.a. til formål at understøtte Europas forsynings-sikkerhed af fødevarerprodukter. Landdistriktsprogrammet (2014-2020) har til formål at støtte udviklingen af landbruget, styrke miljø- og klimaindsatsen og støtte en bæredygtig brug af naturressurser i landdistrikterne. En række tilskud under Landdistriktsprogrammet gives i projektstøtteordninger inden for miljøteknologi, hvor der ydes tilskud til fysiske investeringer, fx staldbyggerier.

2. Rigsrevisionen tog initiativ til undersøgelsen i april 2020, fordi den løbende revision indikerede problemer i Landbrugsstyrelsens tilskudsforvaltning.

3. Tilskud til landbrugere er hovedsageligt finansieret af EU-midler og skal administreres i overensstemmelse med reglerne i EU-forordningerne.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har sikret en korrekt forvaltning af tilskud til landbrugere i perioden 2014-2019. Det er en forudsætning for en korrekt forvaltning af tilskud til landbrugere, at Landbrugsstyrelsen udfører kontrol af tilskudsmodtageres bagvedliggende ejerforhold. Det skyldes, at kontrollen af bagvedliggende ejerforhold er en forudsætning for at kunne udbetale korrekt tilskud og forhindre uregelmæssigheder og omgåelser af en række støtteløfter, kontroller og sanktioner, som er fastsat i EU-regler og nationale regler. Ud over Landbrugsstyrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold er der en række øvrige krav, som ansøgeren skal overholde for at kunne modtage og beholde sit tilskud. Vi besvarer derfor følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Landbrugsstyrelsen sikret en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold?
- Har Landbrugsstyrelsen sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt?

Landbrugsstyrelsen

Landbrugsstyrelsen er betalingsorgan for EU. Styrelsen er godkendt til at forvalte tilskud fra EU's landbrugsfonde til landbrugere.



Hovedkonklusion

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har ikke sikret en korrekt forvaltning af tilskud til landbrugere. Det finder Rigsrevisionen kritisabelt. Konsekvensen er, at der er risiko for uregelmæssigheder, omgåelser og efterfølgende underkendelser fra Europa-Kommissionen.

Landbrugsstyrelsen har ikke sikret en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen ikke har efterspurgt relevante oplysninger hos landbrugerne om ejerforhold og heller ikke har kontrolleret dette på anden måde. Landbrugsstyrelsen har siden 2005 vidst, at styrelsens administrative praksis kombineret med manglende kontrol har medført, at nogle landbrugere har kunnet opnå uretmæssige fordele ved at opsplitte deres bedrifter og ansøge om tilskud fra flere selskaber. På trods af dette har Landbrugsstyrelsen hverken ændret praksis eller gennemført grundlæggende kontroller af, om landbrugere med flere selskaber lever op til betingelserne for at modtage tilskud. Rigsrevisionens opgørelse viser, at selskaber med sammenfald i ejerkredsen har ansøgt om og fået udbetalt 888 mio. kr. i direkte støtte i 2019 og fået tilsagn om tilskud fra miljøteknologiordningerne for 68 mio. kr. i perioden 2014-2019, og Landbrugsstyrelsen ved derfor ikke, i hvilket omfang der er udbetalt uretmæssige tilskud til disse landbrugere.

Undersøgelsen indikerer, at 138 landbrugere, der har fået direkte støtte, og 19 landbrugere, der har fået tilskud fra miljøteknologiordningerne, kan have omgået de fastsatte støtteloftet ved at opsplitte deres bedrifter i flere selskaber og dermed kan have opnået en uretmæssig fordel på minimum 3,6 mio. kr. for den direkte støtte og minimum 28 mio. kr. for miljøteknologiordningerne. Der er samlet set udbetalt 448 mio. kr. til disse landbrugere. Hvor stor en del af de 448 mio. kr. der er udbetalt uretmæssigt, afhænger af en yderligere vurdering af hver enkelt tilskudssag. Landbrugere, der har opsplittet deres bedrift i flere selskaber, kan samtidig have opnået en række andre afledte fordele i form af færre kontroller og sanktioner - fordele, som ikke kan opgøres økonomisk.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at der er behov for at styrke kontrollen af det bagvedliggende ejerforhold, og at styrelsen vil tage initiativ til, at omfanget af den fremadrettede kontrol afklares med Europa-Kommissionen.

Landbrugsstyrelsen har ikke i tilstrækkeligt omfang sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt

Undersøgelsen viser, at 26 ud af 50 gennemgåede sager ikke lever op til alle betingelserne for at modtage og beholde tilskud. Der er dels fejl i sagsbehandlingen, dels fejl i administrationsgrundlaget, hvilket kan have medført fejl i lignende sager. Fejlene i de 26 sager vedrører bl.a. manglende opfyldelse af krav til ejerskab af investeringen, manglende offentlige tilladelser, utilstrækkelig faktura- og betalingsdokumentation og mangler ved indhentning af tilbud og konkurrenceudsættelse. Der er givet tilsagn for i alt 105 mio. kr. og udbetalt 60 mio. kr. i de 26 sager.

1.2. Baggrund

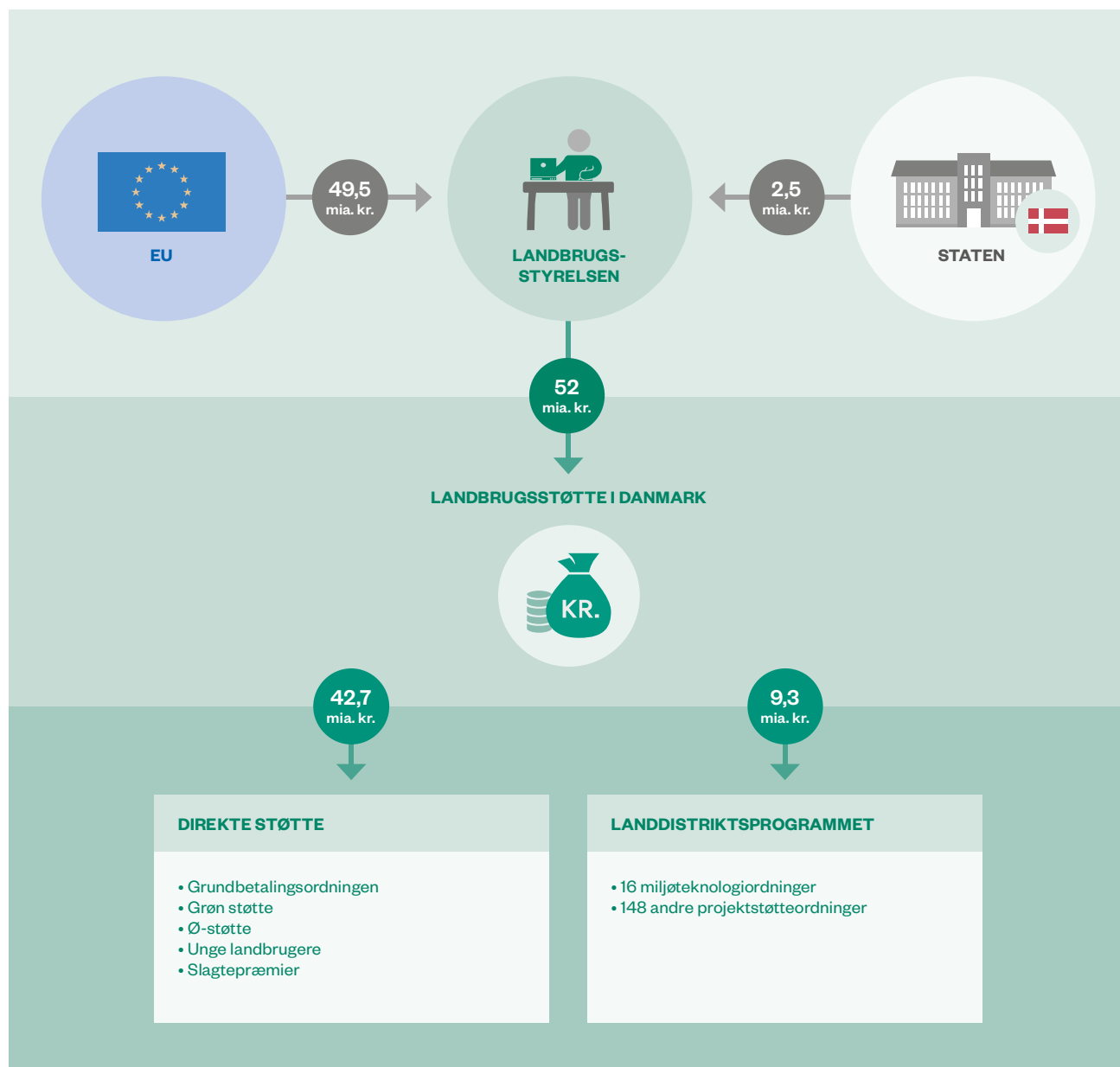
5. Landbrugsstyrelsen udbetaler årligt ca. 7 mia. kr. i tilskud til landbrugere som led i udmøntningen af EU's landbrugspolitik. I perioden 2014-2020 er det overordnede formål med EU's fælles landbrugspolitik at sikre et økonomisk levedygtigt landbrugserhverv, som producerer kvalitetsfødevarer inden for rammerne af en miljømæssigt bæredygtig produktion, og at opretholde gode erhvervs- og levedygtigheder i landdistrikterne. Tilskuddene kan overordnet inddeles i direkte støtte og tilskud under Landdistriktsprogrammet.

Den største del af tilskuddene til landbrugere i Danmark er den direkte støtte, hvor der årligt gives tilskud for ca. 6 mia. kr. Den direkte støtte har bl.a. til formål at understøtte Europas forsyningsikkerhed af fødevarer og gives til landbrugere, som opfylder en række betingelser, der er fastsat i EU-forordninger.

Landdistriktsprogrammet løber over en 7-årig periode (2014-2020). Det danske landdistriktsprogram er en udmøntning af midlerne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og har til formål at støtte udviklingen af landbruget, styrke miljø- og klimainsatsen og støtte bæredygtig brug af naturressurser i landdistrikterne. Under Landdistriktsprogrammet gives der også tilskud til projektstøtteordninger, der omhandler investeringer i fysiske aktiver, fx staldbyggerier. Det beløb, der årligt udbetales under Landdistriktsprogrammet, varierer afhængigt af omfanget af tilskudsordninger og anmodninger om udbetaling af tilskud.

Figur 1 viser den samlede sum af tilskud til landbrugere i perioden 2014-2020, som Landbrugsstyrelsen har forvaltet.

Figur 1
Fordeling af tilskudsmidler til danske landbrugere i perioden 2014-2020



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

Det fremgår af figur 1, at Landbrugsstyrelsen i perioden 2014-2020 har forvaltet 52 mia. kr. i tilskud, hvoraf 42,7 mia. kr. vedrører direkte støtte, og 9,3 mia. kr. vedrører Landdistriktsprogrammet. Landbrugsstyrelsen har iværksat 164 tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet. Af de 164 tilskudsordninger vedrører 16 ordninger miljøteknologi med en samlet ramme på ca. 1,7 mia. kr. i perioden 2014-2019.

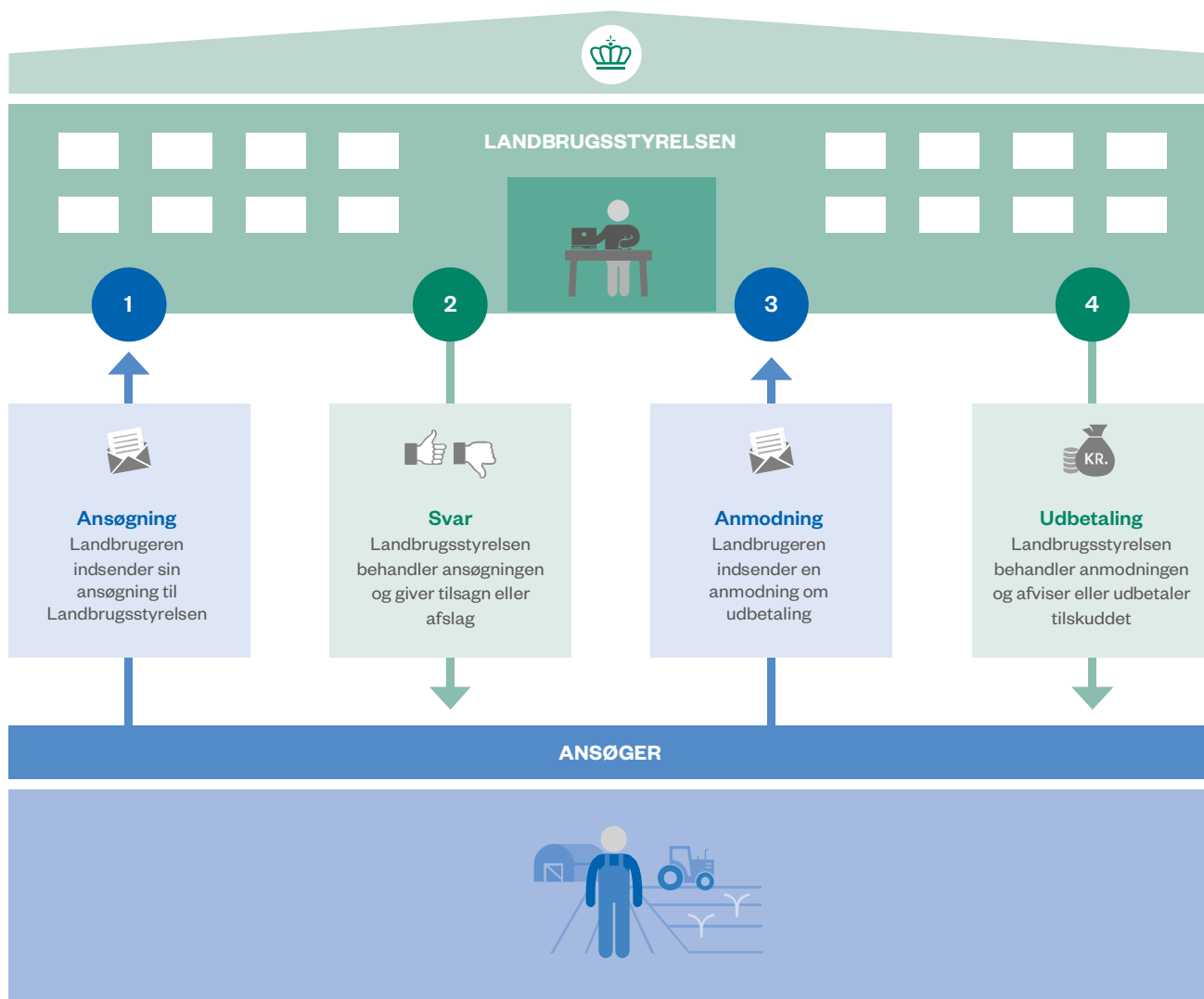
Aktørkredsen

6. Det er EU, der sætter de overordnede rammer og regler for administrationen af tilskud til landbrugere. Det gør EU i en række forordninger, der både vedrører den direkte støtte og Landdistriktsprogrammet.

7. Landbrugsstyrelsen fastsætter regler i en række bekendtgørelser og vejleder ansøgere om disse regler i vejledninger om de specifikke ordninger. Landbrugsstyrelsen skal på det grundlag sagsbehandle ansøgninger og udbetalinger af tilskud samt kontrollere disse.

8. Landbrugere ansøger om og får tilskud udbetalt. Figur 2 viser tilskudsprocessen.

Figur 2
Tilskudsprocessen ved ansøgning om tilskud



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

Figur 2 viser de forskellige trin i tilskudsprocessen, fra ansøgningen indsendes, til Landbrugsstyrelsen udbetaler tilskudsmidlerne. Hvis tilskudsmidler udbetales uretmæssigt, kan det medføre, at Landbrugsstyrelsen skal rejse tilbagebetalingskrav over for ansøgere, og det kan samtidig medføre underkendelser og dermed tilbagebetalingskrav fra Europa-Kommissionen.

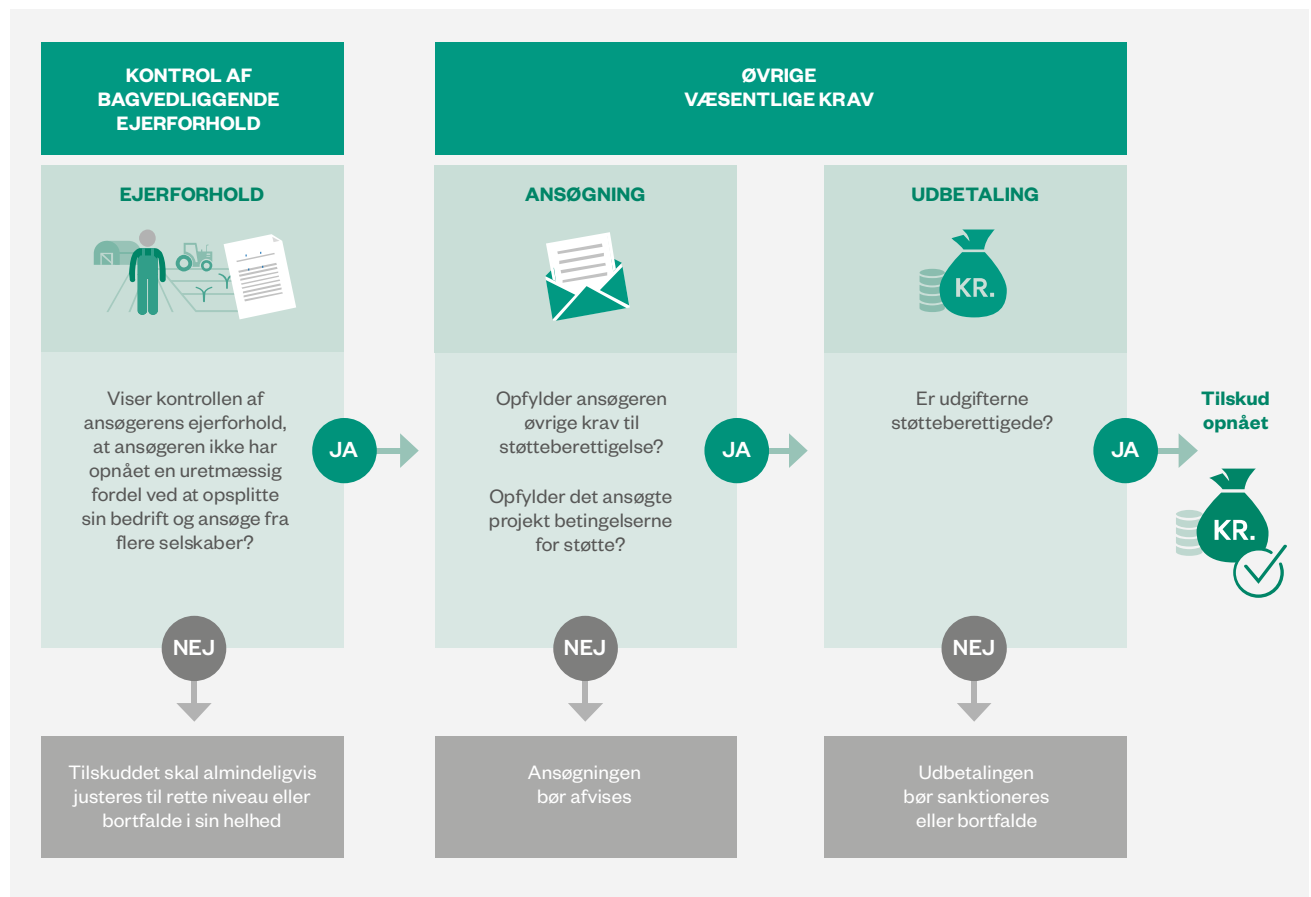
9. Kammeradvokaten konkluderede i en rapport om Landbrugsstyrelsens sagsbehandling af tilskudssager i 2019 og 2020, at der er grundlag for at strømline og effektivisere forvaltningen og administrationen, herunder at håndhæve retsgrundlaget mere konsekvent i forhold til at identificere svig. Kammeradvokaten konkluderede desuden, at Landbrugsstyrelsen med fordel kan opbygge en kultur, hvor overvejelse om anvendelse af politianmeldelse indgår i sagsbehandlingen.

Landbrugsstyrelsen og Kammeradvokaten identificerede i forbindelse med en gennemgang af tilskudssager en række områder, hvor der er risiko for svig, herunder projekter, der er påbegyndt forud for ansøgningen, uklar faktura- og betalingsdokumentation og tilbud, der ikke lever op til tilbudsloven.

Kontrol af bagvedliggende ejerforhold og øvrige væsentlige krav til ansøgninger om tilskud

10. Der er en lang række forordningsbestemmelser og lovgivningsmæssige krav, der skal overholdes, for at Landbrugsstyrelsen kan udøve en korrekt tilskudsforvaltning. Figur 3 viser en række væsentlige betingelser, der skal overholdes i forvaltningen af tilskud til landbrugere.

Figur 3
Væsentlige betingelser, der skal overholdes i forvaltningen af tilskud til landbrugere



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

Kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold

11. Undersøgelsen af kontrollen af landbrugers bagvedliggende ejerforhold dækker hele Landbrugsstyrelsens tilskudsadministration, dvs. både den direkte støtte og tilskud under Landdistriktsprogrammet. Kontrollen af det bagvedliggende ejerforhold er en forudsætning for at kunne opdage og identificere mulige uregelmæssigheder og omgåelser af en række støtteløfter, kontroller og sanktioner, som er fastsat i EU-regler og nationale regler. Kontrollen af det bagvedliggende ejerforhold skal sikre, at en opsplitning af landbrugers bedrift i flere selskaber ikke medfører, at landbrugeren kan opnå en uretmæssig fordel i form af større tilskud, mindre kontroltryk og færre sanktioner, end hvis landbrugeren havde ansøgt om tilskud fra ét selskab.

12. I EU-forordning nr. 1305/2013, nr. 1306/2013 og nr. 1307/2013 er modtagere af direkte støtte og tilskud under Landdistriktsprogrammet defineret som landbrugere, der driver en bedrift (bedriftsbegrebet).

Landbruger

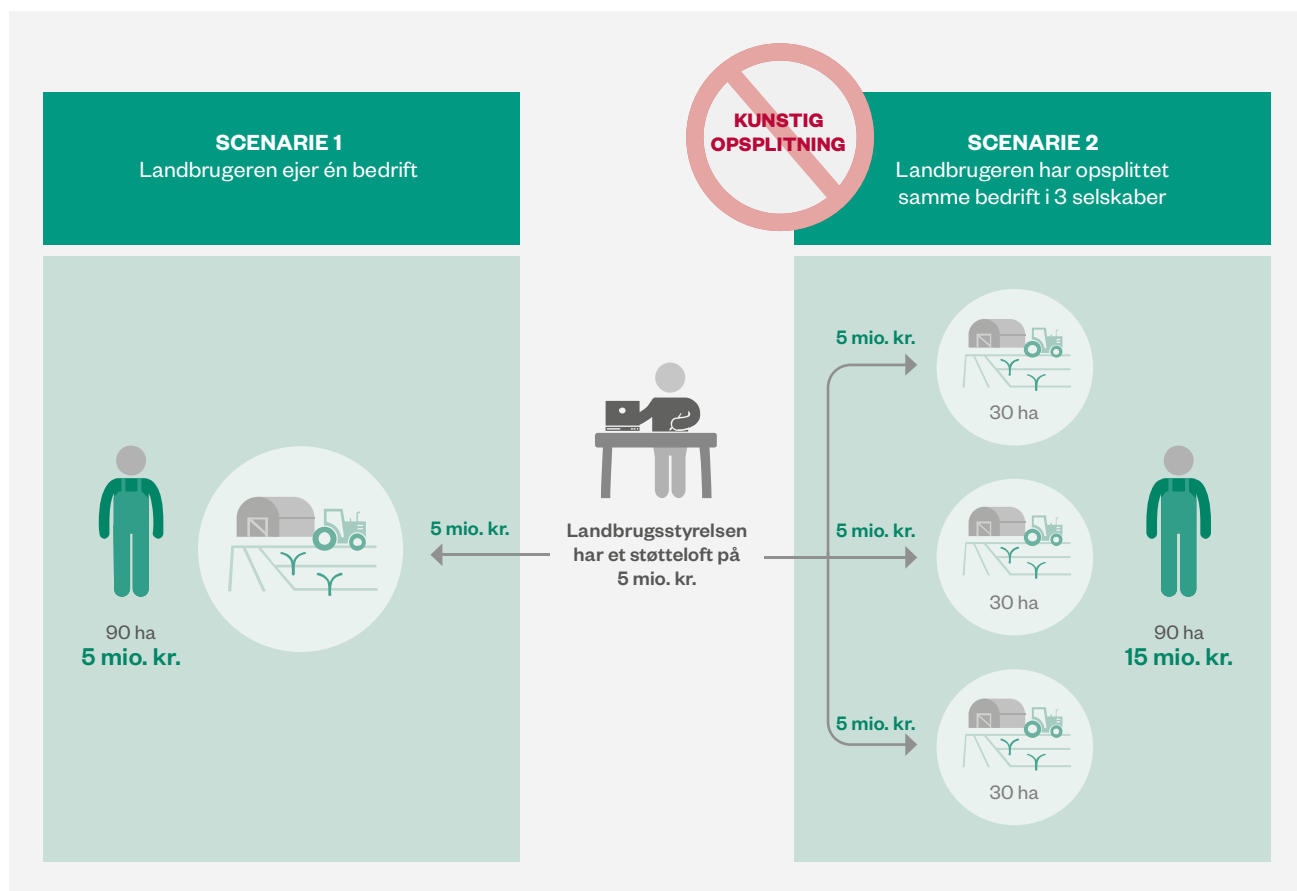
En landbruger er en fysisk eller juridisk person (dvs. et selskab) eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer – uanset hvilken retlig status sammenslutningen og dens medlemmer har i henhold til national ret – hvis bedrift befinder sig på EU's område, og som udøver en landbrugsaktivitet.

En bedrift er alle de produktionsenheder, som landbrugeren driver, og som befinder sig på en og samme medlemslands område.

13. Det følger af EU-forordningsgrundlaget, at Landbrugsstyrelsen generelt er forpligtet til at sikre, at landbrugere ikke opnår uretmæssige udbetalinger af tilskud eller andre uretmæssige fordele i forbindelse med tildeling af tilskud, jf. artikel 4 i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95, da dette vil udgøre en uregelmæssighed. Det fremgår endvidere af artikel 60 i forordning nr. 1306/2013, at der ikke må gives nogen fordele til landbrugere, der har opnået disse fordele på en kunstig måde og i strid med formålene med den pågældende lovgivning. Der kan være tale om en kunstigt skabt fordel, hvis en landbruger opnår en økonomisk gevinst ved at opsplitte sin bedrift og ansøge om tilskud fra flere selskaber, som landbrugeren ikke ville have opnået, hvis landbrugeren havde ansøgt om tilskud til sin bedrift fra ét selskab. Hvis dette konstateres, kan der være tale om en omgåelse af reglerne.

Figur 4 viser et eksempel på, hvordan en landbruger kan opnå fordele ved at opsplitte sin bedrift i 3 selskaber, hvis kontrollen af det bagvedliggende ejerforhold ikke udføres.

Figur 4
Opsplitning af en bedrift i flere selskaber



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

Figur 4 viser 2 scenarier, hvor landbrugsbedriften er opsplittet i et forskelligt antal selskaber. Scenarie 1 viser en situation, hvor bedriften drives i ét selskab, og hvor landbrugeren indsender én ansøgning om tilskud på 5 mio. kr. til Landbrugsstyrelsen. Støtteloftet på 5 mio. kr. er dermed ikke overskredet. I scenarie 2 er bedriften opsplittet i 3 selskaber, og på den baggrund kan landbrugeren indsende 3 separate ansøgninger, hvor der ansøges om 5 mio. kr. Hvis landbrugeren sender én ansøgning som én samlet bedrift, vil landbrugeren få tildelt 5 mio. kr. Hvis landbrugeren i stedet indsender 3 ansøgninger fra 3 selskaber fra samme bedrift, kan landbrugeren få tildelt 15 mio. kr. I dette tilfælde vil Landbrugsstyrelsens støtteloft være overskredet med 10 mio. kr. I scenarie 2 vil landbrugeren altså have opnået en fordel ved at opsplitte sin bedrift i 3 selskaber.

Hvis landbrugeren i scenarie 2 har opnået en fordel med den hensigt at opnå mere i tilskud, end landbrugeren er berettiget til, er der tale om en omgåelse af støtteloftet, hvor hele tilskuddet til landbrugeren og dennes selskaber skal bortfalde sammen med eventuelle yderligere sanktioner og strafansvar.

Landbrugsstyrelsens kontrol af det bagvedliggende ejerforhold skal derfor sikre, at den opsplitning af bedriften i flere selskaber, som landbrugeren i scenarie 2 har etableret, ikke medfører, at landbrugeren kan opnå en uretmæssig fordel i form af større tilskud, mindre kontroltryk og færre sanktioner, end hvis landbrugeren havde ansøgt om tilskud fra ét selskab.

14. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at der kan være legitime grunde til at opsplitte sin bedrift i flere selskaber, fx ved generationsskifte, konkurser e.l.

15. Rigsrevisionen er enig i, at der kan være legitime årsager til at opsplitte sin bedrift. Landbrugsstyrelsen skal dog stadig sikre, at landbrugeren ved at opsplitte bedriften ikke opnår en fordel i forhold til fx gældende kontrolbestemmelser og støtteloftet.

Øvrige væsentlige krav

16. De øvrige væsentlige krav for at modtage og beholde tilskud skal sikre en korrekt behandling af ansøgninger om tilskud, og at udgifterne er støtteberettigede. De øvrige væsentlige krav for sagsbehandling af ansøgninger og udbetalinger har i denne undersøgelse kun relevans for miljøteknologiordningerne under Landdistriktsprogrammet.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

17. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har sikret en korrekt forvaltning af tilskud til landbrugere i perioden 2014-2019.

18. Undersøgelsens revisionskriterier tager afsæt i EU-forordningernes krav, dansk lovgivning og bekendtgørelser. Herudover udarbejder Landbrugsstyrelsen instrukser til sagsbehandlere og vejledninger til ansøgere om de relevante tilskudsordninger. Forordningerne har direkte retsvirkning i Danmark. Dette betyder, at Landbrugsstyrelsen er forpligtet til at administrere tilskud i overensstemmelse med de krav, der fastsættes i forordningerne. Regelhierarkiet for undersøgelsen fremgår af boks 1.

Boks 1**Regelhierarki og vejledninger****EU-retsakter**

- Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser
- Sektorforordninger for tilskud til landbrug – forordning nr. 1303/2013, nr. 1305/2013, nr. 1306/2013 og nr. 1307/2013
- Kommissionens delegerede forordning nr. 807/2014, nr. 808/2014, nr. 809/2014, nr. 640/2014 og nr. 907/2014.

Love m.m.

- Landbrugsstøtteleven
- Lov om Landdistriktsprogrammet (2014-2020)
- Det danske landdistriktsprogram (godkendes og vedtages af Europa-Kommissionen).

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelser om de enkelte miljøteknologiordninger.

Instrukser og vejledninger

- Sagsbehandlerinstrukser, vejledninger og sagsbehandlertjeklister
- Vejledninger til ansøgere om ordningerne.

Kilde: Rigsrevisionen.

For at undersøge formål, delmål og revisionskriterier har vi sammenholdt regler i bekendtgørelser, instrukser og vejledninger for den direkte støtte og miljøteknologiordningerne med de relevante EU-forordninger. Det har vi gjort for at vurdere, om Landbrugsstyrelsens administration af tilskud er korrekt.

19. For at kunne besvare formålet har vi opstillet 2 delmål, der besvares i 2 kapitler.

20. I kapitel 2 har vi undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har sikret en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold. Vi har undersøgt dette, fordi kontrollen af bagvedliggende ejerforhold er en forudsætning for at kunne opdage og identificere mulige uregelmæssigheder og omgåelser af en række støttelofter, kontroller og sanktioner, som er fastsat i EU-regler og nationale regler. Kontrollen er dermed nødvendig for at sikre, at ansøgerne lever op til betingelserne for at modtage tilskud.

21. Undersøgelsen af Landbrugsstyrelsens kontrol af landbrugernes bagvedliggende ejerforhold dækker hele Landbrugsstyrelsens tilskudsadministration, herunder den direkte støtte og miljøteknologiordningerne under Landdistriktsprogrammet.

22. Vi har for det første undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold, når landbrugere ansøger om direkte støtte og tilskud under Landdistriktsprogrammet. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen efterspørger viden om det bagvedliggende ejerforhold fra landbrugeren, og/eller om styrelsen kontrollerer dette på anden måde. Vi har endvidere undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har reageret på viden om de risici, som styrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold potentielt kunne medføre. Dette gør vi for at undersøge, om Landbrugsstyrelsen har ændret administrationsgrundlaget i overensstemmelse med de identificerede risici.

For det andet har vi undersøgt de potentielle konsekvenser af mangler i Landbrugsstyrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold. Vi har først set på den samlede risiko for Landbrugsstyrelsens udbetalinger af tilskud. Dernæst har vi undersøgt de afledte konsekvenser for en række konkrete støtteløfter, kontroller og sanktioner, hvor Landbrugsstyrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold har betydning for en korrekt udbetaling af tilskud.

23. I kapitel 3 har vi undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt. Vi har vurderet dette med afsæt i forordningskravene, bekendtgørelser og vejledninger for de specifikke tilskudsordninger.

Metode

24. Undersøgelsen er baseret på data-, dokument- og sags gennemgang. For at understøtte revisionen har vi holdt arbejdsmøder med Landbrugsstyrelsen.

25. I kapitel 2, der omhandler kontrollen af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold, har vi ved dokumentgennemgang undersøgt Landbrugsstyrelsens administration og praksis.

Vi har anvendt Landbrugsstyrelsens data for ansøgere med CVR-numre, der har modtaget direkte støtte i 2019. Undersøgelsen dækker ikke de landbrugere, som ansøger med et CPR-nummer og samtidig ejer et CVR-nummer. Landbrugsstyrelsen har ikke kunnet udarbejde en sådan oversigt på grund af tekniske udfordringer. På den baggrund har vi gennemført en analyse af omfanget af landbrugere, der har ansøgt om tilskud fra flere selskaber med sammenfaldende ejerskab eller adressesammenfald. Dette har vi gjort for at belyse, hvor stor en kontrolrisiko den manglende kontrol af det bagvedliggende ejerforhold har medført.

Vi har herudover gennemgået en række konkrete cases i form af udbetalinger af direkte støtte til en række landbrugere. Casene er valgt ud fra en række risikoparametre, der fremgår af bilag 1.

For at belyse Landbrugsstyrelsens kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold på miljøteknologiordningerne har vi i kapitel 2 anvendt data fra Landbrugsstyrelsen om alle de landbrugere, der har fået tilsagn om tilskud fra miljøteknologiordningerne i perioden 2014-2019. Desuden har vi gennemført en analyse af omfanget af landbrugere, der har søgt om tilskud fra flere selskaber med sammenfaldende ejerskab eller adressesammenfald.

26. I kapitel 3, der handler om, hvorvidt en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud, er overholdt, har vi belyst Landbrugsstyrelsens administration af tilskudssager ved dokumentgennemgang og ved undersøgelse af en række konkrete cases.

Kontrolrisiko

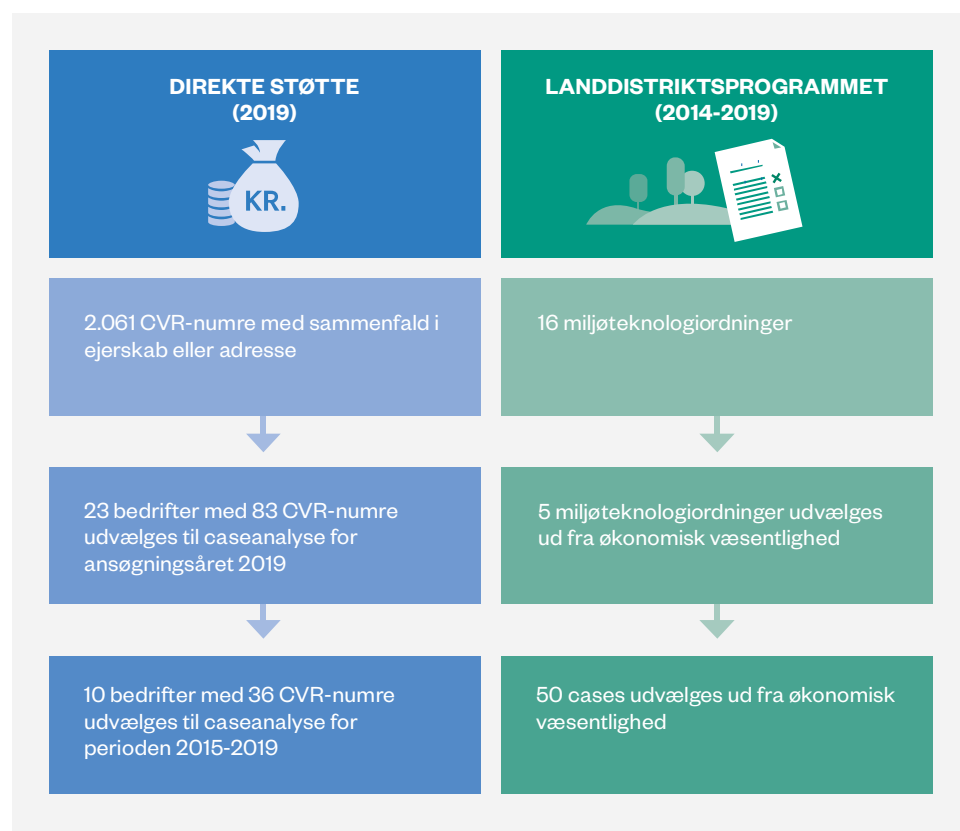
Kontrolrisiko er den risiko, der opstår ved, at Landbrugsstyrelsen ikke kontrollerer for, om landbrugere er støtteberettigede. I dette tilfælde opstår risikoen konkret ved en manglende kontrol af ansøgers ejerforhold. Når kontrollerne ikke udføres, ved Landbrugsstyrelsen derfor ikke, om landbrugere er støtteberettigede til de tilskud, som de har ansøgt om at få tildelt. Kontrolrisikoen omfatter derfor de beløb, som er ansøgt af landbrugere, der ejer flere selskaber, da disse potentielt kan have opnået en fordel.

Der har i den undersøgte periode eksisteret 16 miljøteknologiordninger. Vi har udvalgt 5 ordninger ud fra økonomisk væsentlighed. De 5 ordninger er "Miljøteknologi 2014", "Modernisering af slagtesvinestalde 2016", "Modernisering af kvægstalde 2015", "Modernisering af kvægstalde 2016" og "Modernisering af kvægstalde 2018". De 5 ordninger dækker ca. 1,1 mia. kr., svarende til 63 % af det samlede tilsagnsbeløb på miljøteknologiordningerne fra 2014 til 2019.

Til brug for sags gennemgangen har vi udvalgt 50 tilskudssager (10 fra hver af de 5 ordninger), der samlet vedrører ca. 200 mio. kr. For at undersøge Landbrugsstyrelsens sagsbehandling har vi gennemgået alle dokumenter og sagsbehandlingsprocesser i de 50 sager. Sagerne er udvalgt på baggrund af de risikoparametre, der fremgår af bilag 1. Vi har udvalgt sager, hvor der er givet tilsagn om tilskud, og der er derfor sager, hvor der ikke er sket udbetaling endnu. Det er derfor heller ikke alle krav, der er relevante for alle 50 sager. Ud af de 50 sager er der 25 sager, hvor der er sket udbetaling af tilskud.

Figur 5 viser et overblik over udvælgelse af sager til gennemgang i kapitel 2 og 3.

Figur 5
Overblik over udvælgelse af cases til analyse



Kilde: Rigsrevisionen.

27. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

28. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2014-2019.

29. Europa-Kommissionen har i 2021 foretaget en endelig underkendelse af Landbrugsstyrelsens beregninger af betalingsrettighedernes værdi på i alt 573,5 mio. kr. Fejlen har betydet, at 80 % af de danske landbrugere har fået udbetalt for lidt i landbrugsstøtte, og at 20 % har fået udbetalt for meget. Fejlen var konstateret af Europa-Kommissionen ved igangsættelsen af Rigsrevisionens undersøgelse. Undersøgelsen er derfor afgrænset fra at omfatte denne sag.

30. Undersøgelsen omfatter ikke de tilskudsordninger, der ikke vedrører den direkte støtte og Landdistriktsprogrammet. Landbrugsstyrelsen administrerer også en række øvrige tilskudsordninger i EU-regi og en række øvrige nationale tilskudsordninger.

31. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet nærmere. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Kontrol af bagvedliggende ejerforhold



Delkonklusion

Landbrugsstyrelsen har ikke sikret en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen ikke har efterspurgt relevante oplysninger hos landbrugerne om ejerforhold og heller ikke har kontrolleret dette på anden måde. Landbrugsstyrelsen har efterspurgt oplysninger om ejerforhold på en mindre tilskudsordning til unge landbrugere. Landbrugsstyrelsen har siden 2005 vidst, at styrelsens administrative praksis kombineret med manglende kontrol har medført, at nogle landbrugere har kunnet opnå uretmæssige fordele ved at opsplitte deres bedrifter og ansøge om tilskud fra flere selskaber. På trods af dette har Landbrugsstyrelsen hverken ændret praksis eller gennemført grundlæggende kontroller af, om landbrugere med flere selskaber lever op til betingelserne for at modtage tilskud. Landbrugsstyrelsens manglende kontrol har medført en risiko for, at der er udbetalt uretmæssige tilskud, fordi styrelsen ikke ved, om de 2.061 selskaber med sammenfald i ejerkredsen, som har fået udbetalt 888 mio. kr. i direkte støtte i 2019, svarende til 15 % af den direkte støtte, lever op til betingelserne for at modtage tilskud. For miljøteknologiordningerne under Landdistriktsprogrammet medfører den manglende kontrol tilsvarende en risiko for, at der er givet uretmæssige tilsagn til de 19 landbrugere, der har fået tilsagn om 68 mio. kr. i tilskud, svarende til 4 % af de afgivne tilsagn i perioden 2014-2019.

Undersøgelsen indikerer, at 138 landbrugere, der har fået direkte støtte, og 19 landbrugere, der har fået tilskud fra miljøteknologiordningerne, kan have omgået de fastsatte støtteloft og dermed kan have opnået en uretmæssig fordel på minimum 3,6 mio. kr. for den direkte støtte og minimum 28 mio. kr. for miljøteknologiordningerne ved at opsplitte deres bedrifter i flere selskaber. Der er samlet set udbetalt 448 mio. kr. til disse landbrugere. Hvor stor en del af de 448 mio. kr. der er udbetalt uretmæssigt, afhænger af en yderligere vurdering af hver enkelt tilskudssag. Landbrugere, der har opsplittet deres bedrift i flere selskaber, kan samtidig have opnået en række andre afledte fordele i form af færre kontroller og sanktioner - fordele, som ikke kan opgøres økonomisk.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at der er behov for at styrke kontrollen af det bagvedliggende ejerforhold, og at styrelsen vil tage initiativ til, at omfanget af den fremadrettede kontrol afklares med Europa-Kommissionen.

32. Dette kapitel handler om, hvorvidt Landbrugsstyrelsen har sikret en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold. Vi har undersøgt dette, fordi kontrollen af bagvedliggende ejerforhold er en forudsætning for at kunne opdage og identificere mulige uregelmæssigheder og omgåelser af en række støttelofter, kontroller og sanktioner, som er fastsat i EU-regler og nationale regler.

2.1. Procedurer for kontrol af bagvedliggende ejerforhold

33. Det følger af EU-forordningsgrundlaget, at Landbrugsstyrelsen er forpligtet til at sikre, at landbrugere ikke opnår uretmæssige udbetalinger af tilskud eller andre fordele i forbindelse med tildeling af tilskud. Dette sikres ved en kontrol af, om landbrugeren opfylder de støttebetingelser, der er fastsat i forordninger og national lovgivning. En måde, hvorpå en landbruger kan få mere udbetalt i tilskud, end landbrugeren er berettiget til, er ved at opsplitte sin bedrift og ansøge fra flere selskaber og dermed omgå de fastsatte tilskudsregler i strid med formålet med lovgivningen, jf. Den Europæiske Revisionsrets og EU's antisvindelenhed OLAF's undersøgelser. For at undgå, at dette finder sted, har Europa-Kommissionen i artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 fastsat, at der ikke må gives nogen fordele til landbrugere, hvis det kan fastslås, at betingelserne for at opnå sådanne fordele er kunstigt skabt og i strid med formålene med den pågældende lovgivning.

Vi har derfor undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold, når landbrugere ansøger om direkte støtte og tilskud til investeringer i miljøteknologi under Landdistriktsprogrammet. Vi har undersøgt dette, fordi kontrollen af bagvedliggende ejerforhold er en forudsætning for at kunne opdage og identificere mulige uregelmæssigheder og omgåelser af en række støttelofter, kontroller og sanktioner, som er fastsat i EU-regler og nationale regler. En sådan kontrol omfatter at afdække det reelle ejerskab i det selskab, der ansøger om tilskud. En fysisk person er reel ejer, når denne ejer eller kontrollerer en del af et selskab, dvs. at én eller flere fysiske personer har mulighed for gennem enten ejerandele, stemmerettigheder eller på anden vis at kontrollere selskabet.

Kontrol af bagvedliggende ejerforhold og addressesammenfald

34. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen ikke kontrollerer landbrugeres bagvedliggende ejerforhold for de ansøgende selskaber. Det fremgår af Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag, at der ikke skal tjekkes for, om landbrugeren ansøger via flere selskaber. Landbrugsstyrelsens sagsbehandlersystemer understøtter heller ikke en kontrol af det bagvedliggende ejerforhold. Det skyldes, at sagsbehandlersystemerne ikke registrerer eventuelle forbindelser mellem selskaber og personer. Registreringer af ansøgere foregår enten på CPR-nummer eller på CVR-nummer.

35. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at Landbrugsstyrelsen sætter lighedstegn mellem ét CVR- eller CPR-nummer og én bedrift. Opretter en landbruger flere CVR-numre, anser Landbrugsstyrelsen alle CVR-numre for at være selvstændige bedrifter. Det skyldes ifølge Landbrugsstyrelsen, at bedriftsbegrebet i EU-lovgivningen er så upræcist, at styrelsen på den baggrund har mulighed for at implementere bedriftsbegrebet til ét CVR-nummer.

Den Europæiske Revisionsret

Den Europæiske Revisionsret er en ekstern instans, der undersøger, om EU's midler opkræves korrekt og bruges lovligt og til de tiltænkte formål. Revisionsretten undersøger desuden, om de finansielle transaktioner er blevet registreret korrekt, om de er foretaget lovligt og formelt rigtigt, og om de er blevet forvaltet under iagttagelse af principperne for sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)

OLAF er EU's organ med mandat til at afsløre, efterforske og standse svindel med EU's midler.

36. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hvis Landbrugsstyrelsen anvender CVR-numre til at identificere en landbrugers bedrift, skal der samtidig foretages en kontrol af det bagvedliggende ejerforhold, så uregelmæssigheder og omgåelser af tilskudsreglerne opdages og sanktioneres. Landbrugsstyrelsen har ikke etableret en grundlæggende kontrol af de typer af uregelmæssigheder og omgåelser af reglerne, som Den Europæiske Revisionsret og OLAF har fremhævet i deres undersøgelser.

37. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen efterspørger viden om det bagvedliggende ejerforhold fra landbrugeren, og/eller om styrelsen kontrollerer dette på anden måde.

Rigsrevisionen konstaterer, at Landbrugsstyrelsen ikke har efterspurgt de oplysninger hos landbrugerne, der ville gøre det muligt for styrelsen at identificere eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med opsplitningen af en bedrift i flere selskaber bortset fra på en mindre tilskudsordning til unge landbrugere. Derfor har Landbrugsstyrelsen ikke mulighed for at identificere mulige omgåelser og håndhæve artikel 60 i forordning nr. 1306/2013. Det skyldes, at Landbrugsstyrelsen ikke har krævet, at landbrugere ved ansøgning om tilskud skal oplyse om ejerskab eller kontrol over øvrige selskaber.

38. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har en effektiv bekæmpelse af svig og uregelmæssigheder på flere risikoområder, herunder i forbindelse med kontrol af, at armslængdeprincippet overholdes, og at der er uafhængighed ved afgivelse af tilbud og i forbindelse med kontrol af betalingsdokumentation.

39. Rigsrevisionen bemærker hertil, at kontrollen af bagvedliggende ejerforhold er en forudsætning for at kunne identificere uregelmæssigheder og omgåelser af en række støttelofter, kontroller og sanktioner, som er fastsat i EU-regler og nationale regler. Derfor bør Landbrugsstyrelsens kontrol for uregelmæssigheder og omgåelser også omfatte en kontrol af landbrugeres ejerforhold, da det er en forudsætning for at kunne identificere disse. Europa-Kommissionen har foreløbig henstillet til Landbrugsstyrelsen, at styrelsen ikke har en tilstrækkelig kontrol af det bagvedliggende ejerforhold i forbindelse med kontrollen for omgåelse af reglerne.

40. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at der er behov for at styrke kontrollen af det bagvedliggende ejerforhold. Europa-Kommissionen kræver efter Landbrugsstyrelsens opfattelse ikke, at der foretages fuldstændig kontrol i forhold til omgåelse. Der stilles derimod krav om "hensigtsmæssige procedurer", som efter Landbrugsstyrelsens opfattelse skal være afstemt i forhold til risiko og væsentlighed. Landbrugsstyrelsen vil derfor tage initiativ til, at omfanget af kontrollen afklares med Europa-Kommissionen.

41. Rigsrevisionen er enig med Landbrugsstyrelsen i, at kontrollen bør styrkes, og finder det påkrævet, at styrelsen får afklaret og følger det kontrolomfang, som Europa-Kommissionen måtte meddele Landbrugsstyrelsen.

Landbrugsstyrelsens viden om risikoen for omgåelse ved manglende kontrol af bagvedliggende ejerforhold

42. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har reageret på viden om de risici, som styrelsens manglende kontrol af bagvedliggende ejerforhold potentielt kunne medføre. Dette gør vi for at undersøge, om Landbrugsstyrelsen har ændret administrationsgrundlaget i overensstemmelse med de identificerede risici.

43. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen siden 2005 har været opmærksom på, at der var en risiko for, at landbrugere, der ansøger om tilskud via flere selskaber, kan opnå uretmæssige tilskud. Dette fremgår af boks 2.

Boks 2

Landbrugsstyrelsens viden om risici ved omgåelse af støtte- lofterne for tilskud til landbrugere

- **2005:** I et internt notat anser Landbrugsstyrelsen sammenfald af personkreds i virksomhedskonstruktioner som en indikator for omgåelse, og at dette udgør en risiko for ukorrekt støtteadministration.
- **2008:** I et internt notat vurderer Landbrugsstyrelsen, at en landbruger enten ved forsæt eller uden forsæt kan opnå en fordel ved at opsplitte sin bedrift i mindre enheder. Det fremgår af notatet, at tilskuddet skal justeres, så fordelene bortfalder. Hvis der er tale om forsæt, skal hele tilskuddet til den pågældende landbruger bortfalde. Landbrugsstyrelsen vurderer, at opsplitningen af bedrifter udgør en risiko for ukorrekt støtteadministration.
- **2014:** I et internt notat vurderer Landbrugsstyrelsen, at en række landbrugere kunne have en interesse i at opsplitte deres bedrifter for at undgå den nedsættelse af den direkte støtte over 150.000 euro, der trådte i kraft i 2015. Det fremgår endvidere af notatet, at Landbrugsstyrelsen i 2014 arbejdede på at finde en effektiv måde at kontrollere for omgåelse af reglerne ved opsplitning af selskaber.
- **2018:** Miljø- og Fødevareministeriet og Landbrugsstyrelsen indstillede til ministerens godkendelse, at det samlet set var mest fordelagtigt at fortsætte en administration af tilskudssager baseret på CVR-numre, selv om det indebar, at det var muligt lovligt at omgå de fastsatte støtteloft.
- **2020:** I et internt notat vurderede Landbrugsstyrelsen, at der kan være fordele ved at opsplitte sin bedrift på en lang række områder i tilskudsadministrationen, herunder i forhold til støtteloft for den direkte støtte, overholdelse af de grønne krav, tilskud til unge landbrugere, krydsoverensstemmelseskontrollen og generelt alle ordninger med arealbegrænsninger.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Landbrugsstyrelsen.

Rigsrevisionen konstaterer, at Landbrugsstyrelsen i 15 år har været opmærksom på, at den manglende kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold betyder, at der kan foregå uregelmæssigheder og omgåelser af reglerne ved tildeling af tilskud til landbrugere, uden at dette har ført til ændringer i administrationsgrundlaget for kontrollen af bagvedliggende ejerforhold.

Desuden viser gennemgangen, at miljø- og fødevareministeren i marts 2018 blev gjort opmærksom på, at det var muligt lovligt at omgå de fastsatte støttelofter, når Landbrugsstyrelsens administration af støttelofter var baseret på CVR-numre. I den forbindelse skulle ministeren godkende, om Landbrugsstyrelsen som indstillet fortsat skulle administrere tilskud med afsæt i styrelsens eksisterende praksis med at administrere efter CVR-numre, eller om muligheden for på lovlig vis at omgå støttelofter gav anledning til at revurdere det gældende administrationsgrundlag.

Miljø- og Fødevareministeriet og Landbrugsstyrelsen vurderede i den sammenhæng, at det samlet set var mest fordelagtigt at fortsætte en administration af tilskudssager baseret på CVR-numre, selv om det indebar, at det var muligt at omgå de fastsatte støttelofter.

44. Europa-Kommissionen har meddelt Landbrugsstyrelsen, at artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 også finder anvendelse på nationalt fastsatte støttelofter i bekendtgørelser.

45. Det er på den baggrund Rigsrevisionens opfattelse, at det administrationsgrundlag, der i 2018 blev godkendt af miljø- og fødevareministeren til fortsat anvendelse, ikke sikrer, at administrationen sker i overensstemmelse med artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.

46. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at det samlet set blev indstillet i sagen at fastholde CVR-modellen, bl.a. fordi der ifølge Miljø- og Fødevareministeriet var praktiske udfordringer med at fastlægge ejerskabet af selskaber i CVR-registeret, og fordi der ifølge ministeriet kunne opnås en større effekt ved at støtte de bedste projekter.

47. Rigsrevisionen gjorde i 2017 i forbindelse med udarbejdelsen af beretningen om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri Miljø- og Fødevareministeriet opmærksom på, at det var muligt at tilgå oplysninger om det reelle ejerskab af selskaber i CVR-registeret, og at der således ikke var udfordringer med at fastlægge ejerskabet. Før 2017 kunne specifikke ejeroplysninger indhentes i selskabernes ejerbøger.

48. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at det fortsat er styrelsens vurdering, at det godkendte administrationsgrundlag og styrelsens forvaltning af miljøteknologiordningerne var og er i overensstemmelse med EU-reglerne. Landbrugsstyrelsen vil i lyset af Rigsrevisionens undersøgelse og Europa-Kommissionens foreløbige udtalelser nærmere undersøge, hvordan kontrollen kan styrkes.

49. Nedenfor gennemgår vi det konkrete sagskompleks om 4 ansøgninger med samme bagvedliggende ejerforhold, der førte til, at miljø- og fødevareministeren i 2018 godkendte, at Landbrugsstyrelsen kunne fortsætte sin praksis med at administrere støttelofter efter CVR-numre. Sagskomplekset er af principiel betydning, fordi Landbrugsstyrelsens afgørelser i sagskomplekset foreløbig er blevet underkendt af Europa-Kommissionen på grund af omgåelse. De 4 sager indgår desuden i resultaterne af vores sagsgennemgang af miljøteknologiordninger i kapitel 3.

50. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at forhandlingerne om de 4 selskabers tilskud stadig er i proces. Landbrugsstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at styrelsen ikke er enig i, at der er tale om omgåelse i de 4 sager.

51. Sagskomplekset omhandler 4 ansøgninger om tilskud under ordningen "Modernisering af slagtesvinestalde 2016". De 4 ansøgninger blev indsendt til Landbrugsstyrelsen af 4 selskaber med samme adresse, samme direktør og samme bestyrelsesmedlemmer. Ansøger gjorde Landbrugsstyrelsen opmærksom på, at de 4 ansøgninger stammede fra samme bedrift. De 4 selskaber var oprettet samtidig forud for åbningen af støtteordningen og havde alle den samme egenkapital, ligesom der i alle ansøgninger var ansøgt om det maksimale tilskud på 7 mio. kr. fra ordningen. Forløbet fremgår af boks 3.

Boks 3**Processen for sagsbehandlingen af 4 ansøgninger om tilskud fra ordningen ”Modernisering af slagtesvinestalde 2016”**

- **August 2016:** 4 ansøgninger med samme bagvedliggende ejerforhold blev sendt til Landbrugsstyrelsen med henblik på at opnå 4 tilsagn om tilskud (4 x 7 mio. kr.) fra ordningen ”Modernisering af slagtesvinestalde 2016”.
- **Oktober 2016:** Landbrugsstyrelsen konkluderede i et udkast til en afgørelse, at der ikke skulle gives tilsagn om tilskud til de 4 selskaber med henvisning til forsøg på omgåelse af støtteloftet på 7 mio. kr. Der var mistanke om, at der kunne være tale om, at ansøgeren bag de 4 selskaber forsøgte at omgå støtteloftet, jf. artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.
- **1. februar 2017:** Landbrugsstyrelsen foretog en fornyet juridisk vurdering i forhold til, om der alligevel kunne gives tilsagn til de 4 ansøgninger. Ansøgningerne havde ifølge en enhed i Landbrugsstyrelsen stor bevågenhed hos erhverv og hos miljø- og fødevarerministeren. Samtidig fremgår det af korrespondancen, at de 4 ansøgninger skulle drøftes med Landbrug & Fødevarer på et møde kort tid efter. Landbrugsstyrelsen har ikke over for Rigsrevisionen kunnet redegøre for sagen, og der findes ikke et referat fra mødet.
- **2. februar 2017:** Landbrugsstyrelsen vurderede efter en fornyet juridisk gennemgang, at der efter en vurdering af bekendtgørelsen for ordningen var så meget usikkerhed om, hvorvidt der skulle lægges afgørende vægt på CVR-numre eller ejerkræds, at der ikke var et tilstrækkeligt grundlag for at tale om en egentlig omgåelse. Herefter blev det indstillet, at ansøgeren godt kunne ansøge om tilskud fra ordningen med 4 ansøgninger.
- **27. februar 2017:** Miljø- og fødevarerministeren bestilte en oversigt over manglende tilsagn om miljøstøtte til slagtesvinestalde. Af bestillingen fremgår følgende: *”Ministeren ønsker til brug for et møde med svineproducenter på kvæggkongressen i Herning en oversigt over manglende tilsagn om miljøstøtte til nye slagtesvinestalde. Der er nogle landmænd, som har en miljøgodkendelse, der udløber den 1. marts. Det er blevet lovet, at relevante tilsagn vil blive givet”.*
- **2. marts 2017:** Som forberedelse til mødet med miljø- og fødevarerministeren den 3. marts 2017 skrev en medarbejder i Landbrugsstyrelsen: *”Til brug for dit møde med ministeren i morgen får du nedenfor den opdatering, som er sendt til DEP [RR: departementet]. I tillæg hertil skal du vide fsva. [RR: ansøger], som L&F har særligt fokus på, at der på nuværende tidspunkt er givet tilsagn i 1 af de 4 ansøgninger. De 3 resterende sager forventes afgjort i løbet af de næste par arbejdsdage. Den miljøgodkendelse, som udløber først blandt [RR: ansøgers] ansøgninger, udløber den 27. april, så ansøger vil få besked i god tid inden da”.*
- **27. februar - 9. marts 2017:** Sagsbehandlerne udfyldte tjeklisterne til de 4 ansøgninger. Af tjeklisterne fremgår det, at Landbrugsstyrelsen har truffet beslutning om, at de 4 selskaber kunne ansøge om tilskud fra ordningen. Tilsagnsbreve blev udarbejdet og efterfølgende sendt til ansøger.
- **Juli 2017:** Det fremgår af et internt notat fra Landbrugsstyrelsen, at der ikke var enighed om den juridiske vurdering, som lå til grund for at give tilsagn til ansøgningerne i marts 2017. Dele af Landbrugsstyrelsen var af den opfattelse, at afgørelsen om at give tilsagn til de 4 selskaber ikke inddrog flere relevante forhold vedrørende omgåelse, som kunne have ført til afslag af tilskudsansøgningerne. Det fremgår bl.a., at der internt i Landbrugsstyrelsen i tidligere sager om omgåelse blev inddraget andre kriterier, fx om selskaberne var stiftet til lejligheden. Herudover fremgår det, at der manglede en dokumenteret gennemgang af de konkrete ansøgninger i forhold til formålet med støttebegrænsningen og andre bånd mellem de ansøgende selskaber og den bagvedliggende ejer. Samtidig vurderede dele af Landbrugsstyrelsen, at der var risiko for, at en revision ville underkende projekternes støtteberettigelse.
- **August 2017:** Landbrugsstyrelsen gennemgik EU-domme i forhold til omgåelse og bevisbyrden herfor. Ifølge Landbrugsstyrelsen er det vanskeligt at bevise omgåelse.
- **November 2017:** I en intern risikovurdering udarbejdet af Landbrugsstyrelsen fremgår det, at Miljø- og Fødevarerministeriets departement blev telefonisk orienteret om, at ansøgningerne blev imødekommet i marts 2017 efter pres fra Landbrug & Fødevarer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Landbrugsstyrelsen og Miljø- og Fødevarerministeriets departement.

Det fremgår af boks 3, at de 4 ansøgninger oprindeligt blev indstillet til at blive afvist af sagsbehandlerne, fordi sagsbehandlerne vurderede, at der var tegn på omgåelse af støtteløfterne. Denne afgørelse er Europa-Kommissionen foreløbig enig i, jf. Landbrugsstyrelsens oplysninger. Derfor er Europa-Kommissionen foreløbig heller ikke enig i de afgørelser, der efterfølgende blev truffet af Landbrugsstyrelsen, som gav de 4 selskaber tilsagn om tilskud. Herudover fremgår det af boksen, at der var intern uenighed i Landbrugsstyrelsen om, hvorvidt de 4 ansøgninger skulle imødekommes.

52. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at det er almindelig sagsbehandlingspraksis, at der ikke meddeles tilsagn, før alle ansøgninger er færdigbehandlet og prioriteret. Ledelsen i Landbrugsstyrelsen holdes orienteret om væsentlige sagskomplekser, der har erhvervets opmærksomhed. Det er i øvrigt ikke usædvanligt, at ministeren forsikrer erhvervet om, at administrationen gør sit bedste for at levere korrekt forvaltning inden for gældende regler og rammer.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen ikke har en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold, når landbrugere ansøger om direkte støtte og tilskud under Landdistriktsprogrammet. Kontrollen af bagvedliggende ejerforhold er en forudsætning for at kunne opdage og identificere mulige uregelmæssigheder og omgåelser af en række støtteløfter, kontroller og sanktioner, som er fastsat i EU-regler og nationale regler. Dermed udfører Landbrugsstyrelsen ikke den kontrol, der bl.a. skal sikre, at landbrugeren er støtteberettiget til de ansøgte tilskud.

Landbrugsstyrelsen bruger CVR-numre eller CPR-numre til at identificere landbrugere, der ansøger om tilskud, og sætter lighedstegn mellem ét CVR- eller CPR-nummer og én bedrift. Opretter en landbruger flere CVR-numre, bliver alle CVR-numre anset for at være selvstændige bedrifter. Dette medfører en risiko for, at landbrugere ved at opsplitte deres bedrift i flere selskaber og ved at indsende flere ansøgninger i visse tilfælde kan opnå en uretmæssig fordel, som de ikke ville være berettigede til, hvis de indgav én ansøgning fra ét selskab.

Landbrugsstyrelsen har ikke efterspurgt de oplysninger hos landbrugerne, der ville gøre det muligt for styrelsen at kontrollere det bagvedliggende ejerforhold bortset fra på en mindre tilskudsordning til unge landbrugere. Det skyldes, at Landbrugsstyrelsen ikke har krævet, at landbrugere ved ansøgning om tilskud skal oplyse om ejerskab eller kontrol over øvrige selskaber.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen siden 2005 har været vidende om, at Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold kan have givet landbrugere mulighed for at opnå uretmæssige fordele. Landbrugsstyrelsen har ikke fulgt op på denne viden eller ændret administrationsgrundlaget i overensstemmelse hermed.

Undersøgelsen viser, at det administrationsgrundlag, der i 2018 blev godkendt af miljø- og fødevarerministeren til fortsat anvendelse, ikke sikrer, at administrationen sker i overensstemmelse med artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.

Undersøgelsen viser, at Europa-Kommissionen i de 4 sager, der var grundlaget for ministergodkendelsen af administrationsgrundlaget for støttelofter, foreløbig har vurderet, at der er tale om en omgåelse af støtteloftet, og at der ikke skulle have været givet tilsagn.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at der er behov for at styrke kontrollen af det bagvedliggende ejerforhold, og at styrelsen vil tage initiativ til, at omfanget af den fremadrettede kontrol afklares med Europa-Kommissionen.

2.2. Kontrolrisiko og afledte konsekvenser for kontroller, sanktioner og støttelofter

53. I følgende afsnit har vi undersøgt konsekvenserne af Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af bagvedliggende ejerforhold ved at se på den samlede kontrolrisiko for styrelsens udbetalinger af tilskud. Derefter har vi undersøgt de afledte konsekvenser for overholdelse af en række konkrete kontroller, sanktioner og støttelofter, hvor Landbrugsstyrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold har betydning for en korrekt udbetaling af tilskud.

Kontrolrisiko

Kontrolrisiko
Kontrolrisikoen er den risiko, der opstår ved, at Landbrugsstyrelsen ikke kontrollerer, om landbrugerne er støtteberettigede. I dette tilfælde opstår risikoen konkret ved en manglende kontrol af ansøgers ejerforhold. Når kontrollerne ikke udføres, ved Landbrugsstyrelsen derfor ikke, om landbrugerne er støtteberettigede til de tilskud, som de har ansøgt om at få tildelt. Kontrolrisikoen omfatter derfor de beløb, som er ansøgt af landbrugere, der ejer flere selskaber, da disse potentielt kan have opnået en fordel.

54. Vi har opgjort den samlede kontrolrisiko for Landbrugsstyrelsens udbetalinger af tilskud, forstået som det beløb, styrelsen har udbetalt i tilskud til landbrugere, der har ansøgt om og fået tilskud via flere selskaber.

Landbrugere, der har modtaget direkte støtte og ansøgt fra flere selskaber

55. Landbrugsstyrelsens opgørelser viser, at der var 32.486 CVR-numre, som modtog direkte støtte i 2019. Heraf var der 917 landbrugere, som modtog direkte støtte ved at ansøge om tilskud fra mere end ét CVR-nummer. Tilsammen ansøgte disse landbrugere om tilskud fra 2.061 CVR-numre. Der er udbetalt ca. 888 mio. kr. til de 2.061 selskaber, svarende til 15 % af den samlede udbetaling af direkte støtte for ansøgningsåret 2019.

Den manglende kontrol betyder, at Landbrugsstyrelsen ikke ved, om de 2.061 selskaber lever op til betingelserne for at modtage tilskud. Dette medfører en risiko for, at der er udbetalt uretmæssige tilskud til disse landbrugere.

56. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har analyseret bagvedliggende ejerforhold baseret på samme oversigt, som Rigsrevisionen har anvendt. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at analysen har vist et beskedent omfang af uretmæssigt udbetalte beløb ved at dele bedriften op i flere selskaber.

57. Vores gennemgang viser, at Landbrugsstyrelsens analyse tager udgangspunkt i, at den landbruger, der har opnået fordel, ikke har haft til hensigt at opnå denne fordel. Dermed kan Landbrugsstyrelsens beregninger være underestimerede. Tilskud til landbrugeren bortfalder i sin helhed – og ikke kun fordelen, som Landbrugsstyrelsen tager udgangspunkt i – hvis omgåelsen af reglerne er sket ud fra hensigten om at opnå fordelen. Herudover er der en række andre fordele, der ikke lader sig opføre i en eksakt værdi.

58. Landbrugsstyrelsen har af tekniske årsager ikke kunnet udarbejde et udtræk, der omfatter de ansøgere af direkte støtte, som ansøger med et CPR-nummer, og som samtidig ejer og ansøger om tilskud med et CVR-nummer. Dermed kan der være flere personsammenfald eller adressesammenfald end dem, der fremgår af Rigsrevisionens opgørelse. Konsekvensen er, at de opnåede fordele kan have et større omfang.

59. Det er Rigsrevisionen opfattelse, at de 4.859 landbrugere, der ansøger om tilskud med CPR-numre, fremadrettet bør indgå i kontrollen af det bagvedliggende ejerforhold.

Landbrugere, der har modtaget tilskud fra miljøteknologiordningerne under Landdistriktsprogrammet og ansøgt fra flere selskaber

60. Landbrugsstyrelsens opgørelser viser, at der er 2.453 CVR-numre, der ansøgte om tilskud fra miljøteknologiordningerne. Heraf er der 19 landbrugere med 40 CVR-numre, der har ansøgt om tilskud fra miljøteknologiordningerne fra flere selskaber. Disse landbrugere har fået tilsagn om ca. 68 mio. kr. i tilskud, svarende til 4 % af alle tilsagn på miljøteknologiordningerne i perioden 2014-2019.

Den manglende kontrol betyder, at Landbrugsstyrelsen ikke ved, om de 40 selskaber lever op til alle betingelserne for at modtage tilskud. Dette medfører en risiko for, at der er udbetalt uretmæssige tilskud til de 19 landbrugere, der ejer selskaberne.

Afledte konsekvenser i form af færre kontroller og sanktioner og manglende mulighed for at håndhæve støttelofter

61. Vi har undersøgt de afledte konsekvenser for en række støttelofter, kontroller og sanktioner, hvor Landbrugsstyrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold har betydning for en korrekt udbetaling af tilskud til en række landbrugere. Rigsrevisionen har afdækket en række områder, hvor den manglende kontrol har haft konsekvenser. Vi giver eksempler på dette nedenfor. Rigsrevisionen udelukker ikke, at Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold kan have flere konsekvenser end de beskrevne nedenfor.

Færre kontroller og sanktioner

Indberetning i fællesskema

62. Det fremgår af artikel 73 i forordning nr. 1306/2013, at Landbrugsstyrelsen er forpligtet til at kunne identificere alle de ansøgninger om direkte støtte, der indsendes til Landbrugsstyrelsen af den samme ansøger. Det fremgår endvidere af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 809/2014, at en landbruger, der får direkte støtte, er forpligtet til kun at indsende ét fællesskema om året, hvor landbrugeren skal angive alle de arealer, landbrugeren driver, herunder det samlede areal, som landbrugeren råder over.

Det fremgår af artikel 16 i forordning nr. 640/2014, at Landbrugsstyrelsen skal tildele administrative sanktioner, hvis landbrugeren ikke anmelder alle sine arealer i det fællesskema, der indsendes til styrelsen én gang om året. Landbrugsstyrelsen sanktionerer i udgangspunktet denne overtrædelse med 3 % af det samlede tilskud.

63. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af det bagvedliggende ejerforhold gør det muligt for landbrugere at indsende flere ansøgninger, uden at styrelsen har mulighed for at opdage, at der er tale om de samme landbrugere, som har opsplittet deres bedrift i flere selskaber. Der er derfor en risiko for, at Landbrugsstyrelsen ikke sanktionerer landbrugere, som ikke har anført alle deres arealer på bedriften i ansøgningen i overensstemmelse med EU-forordningen.

Eksempel på delkrav i KO-kontrollen

Stoffer, som kan forurene grundvand må ikke uden tilladelse – direkte eller indirekte – udledes til grundvandet.

Landbrugsstyrelsens krydsoverensstemmelseskontrol

64. Krydsoverensstemmelseskontrollen (KO-kontrollen) er en kontrol, der skal udføres på flere EU-tilskudsordninger, herunder den direkte støtte og Landdistriktsprogrammet. KO-kontrollen skal sikre, at tilskudsmodtager overholder en række bestemte regler og krav, der dels skal sikre god landbrugs- og miljømæssig stand af jord, dels skal medvirke til at sikre sammenhæng mellem EU's fælles landbrugspolitik og EU's politikker om miljø, folkesundhed, dyresundhed, plantesundhed og dyrevelfærd. Når en landbruger udvælges til en KO-kontrol, bliver landbrugerens bedrift kontrolleret for ca. 400 delkrav. Hvis kravene ikke er overholdt, sanktioneres landbrugerens bedrift, og tilskuddet reduceres eller bortfalder.

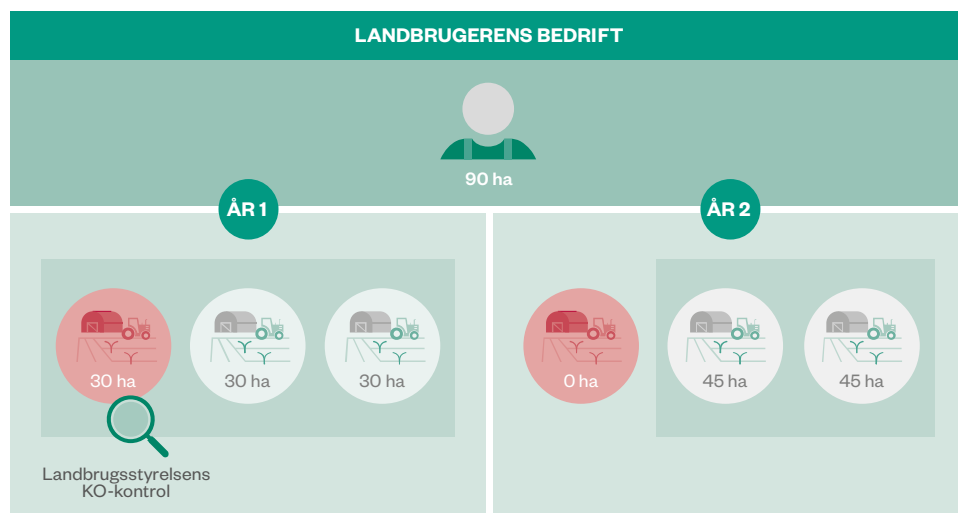
65. Vores gennemgang af vejledning og instruks til KO-kontrollen viser, at Landbrugsstyrelsen administrerer og sanktionerer manglende overholdelse af KO-kravene på baggrund af CPR- og CVR-numre og ikke på baggrund af landbrugerens samlede bedrift.

Vores undersøgelse viser, at Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold betyder, at landbrugere, der har opsplittet deres bedrift i flere selskaber, kan opnå fordele i forhold til størrelsen på de tildelte sanktioner i forbindelse med KO-kontrollen. En landbruger, der har opsplittet sin bedrift i 3 CVR-numre, vil modtage en lavere KO-sanktion, end hvis landbrugeren havde ansøgt om tilskud til det samme areal fra ét selskab. Det skyldes, at Landbrugsstyrelsen kun sanktionerer det tilskud, der er tildelt det CVR-nummer, som er udtaget til kontrol. Resten af arealet på bedriften, der efter en opsplitning er fordelt på de 2 andre CVR-numre, får derved ingen sanktion.

Undersøgelsen viser samtidig, at landbrugere, der har modtaget en KO-sanktion, har en større risiko for at blive udtaget til kontrol i det følgende år. Ved at oprette nye CVR-numre eller overflytte bedriftens arealer mellem selskaber kan en gentaget kontrol med risiko for hårdere sanktioner undgås. Figur 6 viser, hvordan en landbruger undgår en gentaget kontrol og risiko for hårdere sanktioner ved at opsplitte sin bedrift i flere selskaber.

Figur 6

Landbruger undgår KO-kontrol ved opsplitning i flere selskaber



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

Det fremgår af figur 6, at landbrugeren i år 1 får en KO-sanktion, der kun rammer ét selskab med 30 ha af bedriftens samlede areal på 90 ha, da bedriften er opsplittet i 3 selskaber. I år 2 vælger landbrugeren at flytte de 30 ha til de 2 andre selskaber, hvorved risikoen for en gentaget kontrol frafalder, ligesom risikoen for en eventuel hårdere sanktion for gentagne overtrædelser også frafalder, da selskabet ikke længere ejer eller forpagter jord.

66. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen fra og med kontrolåret 2020 vil tage højde for ejendomme med sanktioner, der er overdraget, når styrelsen tilrettelægger den risikobaserede kontrol. Det vil sige ved overdragelse af en ejendom, hvor ansøger A i ét år har opnået en KO-sanktion, tildeles en ny ansøger (ansøger B) i det efterfølgende år samme risiko for udtagning, som hvis det var ansøger A, der havde ansøgt begge år.

67. Vi har anmodet Landbrugsstyrelsen om at undersøge, om der blandt 23 bedrifter, hvor der er sket en opsplitning på flere selskaber, var tilfælde, hvor der var tildelt en KO-sanktion i perioden 2015-2019 til ét af selskaberne, som de 23 landbrugere ejede.

Landbrugsstyrelsens opgørelser til brug for denne undersøgelse viser, at der er tildelt KO-sanktioner i 3 af de gennemgåede cases i perioden 2015-2019. Rigsrevisionens gennemgang indikerer, at de 3 landbrugere ser ud til at have opnået en fordel ved at opsplitte deres bedrifter i flere selskaber.

I 2 tilfælde ser det ud til, at landbrugeren tildeles en mindre sanktion, end vedkomme burde have fået tildelt, og i ét tilfælde ser det ud til, at landbrugeren undgår at blive udtaget til en gentaget kontrol som følge af opsplitningen. 2 af disse eksempler fremgår af boks 4.

Boks 4**Eksempler på fordele opnået ved opsplitting af bedrifter i forhold til KO-kontrollen**

Landbrugsstyrelsen giver et selskab en sanktion på 5 %, der samlet udgør ca. 18.000 kr. Landbrugsstyrelsen sanktionerer kun det ene CVR-nummer, selv om 2 andre selskaber med samme ejerkreds har indsendt ansøgninger om at modtage direkte støtte. Hvis alle 3 CVR-numre var blevet sanktioneret, ville sanktionen have udgjort 155.000 kr.

Landbrugsstyrelsen tildeler en KO-sanktion i 2017 på ca. 78.000 kr. Efter at have modtaget denne sanktion opsplitter landbrugeren bedriften i yderligere 2 selskaber i slutningen af 2017. Begge nyetablerede selskaber indsender hver et fællesskema til Landbrugsstyrelsen med anmodning om direkte støtte, mens der ikke indsendes et fællesskema fra det CVR-nummer, der modtog en sanktion i 2017. Derfor havde det selskab, der modtog sanktionen i 2017, ingen risiko for at blive udtaget til KO-kontrol i 2018, da der ikke var noget areal tilbage i selskabet, som kunne kontrolleres, ligesom de 2 nystartede selskaber ikke kunne modtage en forhøjet sanktion for gentagne overtrædelser i 2018.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

Forudsætninger for udbetaling af grøn støtte

68. Landbrugere skal leve op til grønne krav for at få udbetalt ca. 30 % af den direkte støtte, der udbetales som grøn støtte, dvs. ca. 1,8 mia. kr. årligt. Den grønne støtte gives til landbrugere på betingelse af, at landbrugeren overholder en række krav til gavn for natur og vandmiljø, som skal sikre en bæredygtig anvendelse af landbrugsjorden. Kravene for at modtage grøn støtte lægger fx begrænsninger på, hvor stort et areal en landbruger må dyrke med de samme afgrøder. Hvis disse grønne krav ikke overholdes, skal landbrugers grønne støtte reduceres eller sanktioneres, jf. artikel 22-29 i forordning nr. 640/2014.

69. Undersøgelsen viser, at en landbruger, der opsplitter sin bedrift i flere selskaber, får lempeligere vilkår i forhold til opfyldelsen af de grønne krav og dermed udbetalingen af den direkte støtte, end hvis landbrugeren ikke opsplittede sin bedrift. Det skyldes, at en række grønne krav er afhængige af, hvor stor landbrugsbedriften er, og hvor stor en del af en landbrugers bedrift der er bortforpagtet til en anden landbruger. Ved at opsplitte bedriften i mindre enheder skal landbrugeren således opfylde færre krav til antallet af afgrøder. Herudover giver opsplittningen af en bedrift i flere selskaber landbrugeren mulighed for at omgå forpagtningskravene ved at forpagte arealer mellem egne selskaber, hvilket giver lempeligere vilkår for opfyldelsen af den grønne krav.

Rigsrevisionen har på baggrund af Landbrugsstyrelsens opgørelse over 10 landbrugsbedrifters forpagtningsaftaler set 2 eksempler på, at landbrugere bortforpagter 50 % eller mere af det ansøgte areal til egne selskaber. Når der bortforpagtes 50 % eller mere, får landbrugeren udbetalt den grønne støtte på lempeligere vilkår.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at når Landbrugsstyrelsen ikke kontrollerer det bagvedliggende ejerforhold af selskaber, der indgår forpagtningsaftaler, ved styrelsen ikke, om de ansøgende landbrugere lever op til forudsætningen for at modtage grøn støtte.

70. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at landbrugere ikke har nogen økonomiske incitamenter til at spekulere i bedrifternes størrelse, da de enkelte selskaber herved skal udarbejde flere støtteansøgninger, gødningsregnskaber, skatteregnskaber m.m., og at dette vil påføre en økonomisk byrde, der ikke står mål med den opnåede fordel.

71. Rigsrevisionen har ikke et grundlag for at vurdere, om den økonomiske byrde ved at oprette og drive flere selskaber overstiger det økonomiske incitament til fx at opnå lempeligere vilkår for at få udbetalt den grønne støtte. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at ca. 18 % af alle bedrifter i 2019 bortforpagtede minimum 50 % af deres arealer.

Manglende mulighed for at håndhæve overholdelse af støtteloft

Nedsættelse af direkte støtte over 150.000 euro

72. Det fremgår af artikel 11 i forordning nr. 1307/2013, at Landbrugsstyrelsen er forpligtet til at reducere en del af den direkte støtte for landbrugere, der får udbetalt over 150.000 euro i tilskud. Den del af tilskuddet, der er over 150.000 euro, skal reduceres med 5 %. Denne reduktion kaldes "capping".

73. Undersøgelsen viser, at landbrugere ved at opsplitte deres bedrifter og ansøge om tilskud fra flere forskellige selskaber kan holde støtten inden for grænsen på 150.000 euro for hvert selskab, hvorved Landbrugsstyrelsen ikke administrerer det EU-fastsatte loft for den direkte støtte korrekt. I boks 5 har vi opgjort antallet af landbrugere, som kan have opnået en uretmæssig fordel i forhold til 5 %-reduktionen ved at opsplitte en bedrift i flere selskaber.

Boks 5

Antal landbrugere, der har opnået en fordel i forhold til støtteloftet på 150.000 euro

Rigsrevisionens gennemgang indikerer, at 138 landbrugere, der har fået udbetalt 403 mio. kr. i direkte støtte i 2019, har opnået en fordel på 3,6 mio. kr. ved at undgå en reduktion i tilskuddet. Der er stor variation mellem de fordele, den enkelte landbruger har opnået. Naturstyrelsen har i den forbindelse opnået en samlet fordel på 250.000 kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

Gennemgangen viser videre, at Landbrugsstyrelsen forud for implementeringen af reglerne i 2015 var opmærksom på, at reglen om at reducere 5 % på dele af den direkte støtte kunne give et incitament til at opsplitte bedrifter for at undgå denne reduktion. Landbrugsstyrelsen estimerede i 2014, at indførelsen af reglen ville betyde, at ca. 22 mio. kr. om året skulle inddrages fra de største landbrugere. Samtidig mente Landbrugsstyrelsen i 2014, at det var relevant at følge, om de identificerede landbrugere efterfølgende opdeltede deres bedrifter i mindre enheder for at omgå reduktionen af støtten. Landbrugsstyrelsen har dog oplyst, at der aldrig er fulgt op på, om de største landbrugere i Danmark har opsplittet deres bedrifter for at omgå reglen.

Støtteloftet på ordningen for unge landbrugere

74. Det fremgår af artikel 50 i forordning nr. 1307/2013, at der kan ydes særlig støtte til unge landbrugere. Landbrugsstyrelsen har i bekendtgørelse nr. 1650/2019 fastlagt, at der maksimalt kan ydes særlig støtte til unge landbrugere med et areal på op til 90 ha. Når et selskab ansøger om støtte til unge landbrugere, indsendes en erklæring, hvori de bagvedliggende ejerforhold i selskabet skal oplyses til Landbrugsstyrelsen. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at de unge landbrugere, der fremgår som ejere i det ansøgende selskab, vil blive registreret i Landbrugsstyrelsens sagsbehandlersystem, så de ikke i et andet selskab kan modtage støtte fra ordningen for unge landbrugere. Herudover fremgår det af sagsbehandlingsinstruksen, at der kan foretages manuelle kontroller af de bagvedliggende ejerforhold ved søgning i CVR-registeret.

I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har Landbrugsstyrelsen gennemgået en række sager for at fastslå, om der er indikationer på, at der er opnået uretmæssige fordele ved at opsplitte bedriften i flere selskaber i forhold til reglerne om støtte til unge landbrugere. Dette fremgår af boks 6.

Boks 6

Indikation på uretmæssigt udbetalte beløb til unge landbrugere

En ung landbruger må maksimalt få ekstra støtte til 90 ha. I perioden 2015-2019 har samme personkreds i 3 selskaber ansøgt om støtte til unge landbrugere med et samlet areal på 270 ha. Der er indikationer på, at de 3 selskaber har fået udbetalt ca. 718.000 kr. for meget i støtte fra ordningen for unge landbrugere.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

75. Rigsrevisionens gennemgang viser, at der er 8 lignende sager som i boks 6, hvor samme personkreds indgår i ejerskabet af selskaberne.

Støtteloftet under Landdistriktsprogrammet

76. For projektstøtteordningerne under Landdistriktsprogrammet fastsætter Landbrugsstyrelsen støtteloftet, der skal sikre, at der sker en ligelig fordeling af tilskudsmidlerne til flere landbrugere. Det konkrete støtteloft varierer fra ordning til ordning. Herudover er der ofte fastsat et krav om, at hver landbruger kun må indsende én ansøgning om tilskud for hvert indsatsområde i ordningerne.

77. Vi har gennemgået de sager med landbrugere, der har ansøgt om tilskud med forskellige CVR-numre på den samme ordning under miljøteknologiordningerne i perioden 2014-2019 for at vurdere, om disse landbrugere derved har kunnet omgå de fastsatte støtteloftet eller ordningernes krav om, at der kun må indsendes én ansøgning for hvert indsatsområde.

Undersøgelsen indikerer, at 19 landbrugere i perioden 2014-2019 har opnået en fordel på minimum 28 mio. kr. i forhold til støtteloftet og i forhold til at kunne søge på samme indsatsområde. Samlet har disse landbrugere modtaget tilsagn om tilskud på i alt ca. 68 mio. kr. Heraf er der udbetalt ca. 45 mio. kr. Hvor stor en andel af dette beløb der skal tilbagebetales til EU, afhænger af en gennemgang af de konkrete sager.

Indsatsområde

En miljøteknologiordning indeholder typisk flere indsatsområder. Et indsatsområde kan være etablering af nye stalde eller renovering af en eksisterende stald. Landbrugsstyrelsen har ofte i en bekendtgørelse eller vejledning til ansøgere fastlagt, at der kun må ansøges én gang pr. indsatsområde.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af bagvedliggende ejerforhold har medført, at landbrugere i forhold til en række kontroller, sanktioner og støttelofter kan have opnået uretmæssige fordele ved at opsplitte deres bedrift og søge fra flere selskaber.

Undersøgelsen viser, at der er en betydelig kontrolrisiko, fordi Landbrugsstyrelsen ikke kontrollerer det bagvedliggende ejerforhold. Landbrugsstyrelsen ved ikke, om de 2.061 selskaber med sammenfald i ejerkredsen, som får direkte støtte, og som har fået udbetalt 888 mio. kr. i 2019, lever op til alle betingelserne for at modtage tilskud. Dette medfører en risiko for, at der kan være udbetalt uretmæssige tilskud til disse landbrugere. For miljøteknologiordningerne under Landdistriktsprogrammet medfører dette tilsvarende en risiko for, at der kan være givet uretmæssige tilsagn til 19 landbrugere, som har fået tilsagn om 68 mio. kr. i tilskud i perioden 2014-2019.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold har afledte konsekvenser for en korrekt udbetaling af tilskud i en række konkrete tilfælde.

Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af det bagvedliggende ejerforhold gør det muligt for landbrugere at indsende flere ansøgninger om udbetaling af den direkte støtte, uden at dette kontrolleres og sanktioneres i overensstemmelse med EU-ordningerne. Samtidig kan landbrugere, der har opsplittet deres bedrift i flere selskaber, opnå fordele herved både i forhold til størrelsen på de tildelte sanktioner og i forhold til risikoen for at blive udtaget til KO-kontrol.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af bagvedliggende ejerforhold indebærer en risiko for, at landbrugere, der forpagter arealer til sig selv, ikke lever op til de grønne krav og dermed betingelserne for at modtage tilskud.

Undersøgelsen indikerer, at 138 landbrugere, der har fået udbetalt 403 mio. kr. i direkte støtte i 2019, kan have opnået en uretmæssig fordel i forhold til de fastsatte støttelofter på minimum 3,6 mio. kr. ved at ansøge fra flere selskaber. For miljøteknologiordningerne under Landdistriktsprogrammet indikerer undersøgelsen tilsvarende, at 19 landbrugere, der har fået udbetalt 45 mio. kr., kan have opnået uretmæssige fordele på minimum 28 mio. kr. i forhold til de fastsatte støttelofter. Hvor stor en del af de i alt 448 mio. kr. der uretmæssigt er udbetalt i direkte støtte og fra miljøteknologiordninger under Landdistriktsprogrammet som følge af omgåelse, afhænger af en yderligere vurdering af hver enkelt tilskudssag.

3. Øvrige væsentlige kontroller



Delkonklusion

Landbrugsstyrelsen har ikke i tilstrækkeligt omfang sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt.

Antal sager i undersøgelsen

Der er i alt 50 sager i Rigsrevisionens gennemgang.

Kontrol af ejer- og forpagterforhold og arbejdskraftsbehovet er relevant for alle 50 sager.

Alle 50 sager skal vurderes for, om projektet er igangsat før tid – ofte kan det dog kun endeligt fastslås på udbetalingsstidspunktet. I 25 af de 50 sager er der foretaget udbetaling af tilskuddet til ansøgeren.

Kravene til offentlige tilladelser er relevante i 36 af de 50 sager på undersøgelsestidspunktet.

I 18 af sagerne skulle modtageren af tilskuddet fremlægge faktura- og betalingsdokumentation, og i 22 sager skulle modtageren indsende tilbud i overensstemmelse med tilbudsloven.

Den samme sag kan godt have flere mangler, men sagen tæller kun med én gang i den samlede optælling og fejlprocent.

Undersøgelsen viser, at der i 26 ud af 50 gennemgåede sager er identificeret én eller flere mangler, som efter Rigsrevisionens opfattelse betyder, at der ikke bliver givet tilsagn om tilskud og udbetalt tilskud i overensstemmelse med de fastsatte krav. Der er givet tilsagn for i alt 105 mio. kr. og udbetalt 60 mio. kr. i de 26 sager. Der er dels fejl i sagsbehandlingen, dels fejl i administrationsgrundlaget, hvilket kan have medført fejl i lignende sager.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen mener, at der er tale om sagsbehandlerfejl i 2 ud af 50 sager, og at der i de øvrige sager er administreret i overensstemmelse med administrationsgrundlaget. Landbrugsstyrelsen er enig med Rigsrevisionen i, at administrationsgrundlaget – særligt for de ordninger, der ligger først i undersøgelsesperioden – ikke i alle tilfælde har været hensigtsmæssigt.

Landbrugsstyrelsens kontrol af væsentlige krav til ansøgninger og tidspunktet for projektets påbegyndelse har ikke været tilstrækkelig. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i 6 ud af 50 sager ikke har dokumentation for, at ansøgeren ejer eller forpagter det areal, hvorpå investeringen gennemføres. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i én ud af 50 sager ikke har sikret sig, at ansøgeren opfylder arbejdskraftsbehovet på 830 timer, og styrelsen har i én ud af 25 udbetalingsager udbetalt tilskud, selv om projektet var påbegyndt før tid. Undersøgelsen viser videre, at Landbrugsstyrelsen ikke har sikret, at der forelå de nødvendige offentlige tilladelser i 16 ud af 36 sager.

Landbrugsstyrelsens kontrol af væsentlige krav til grundlaget for udbetalinger har ikke været tilstrækkelig. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i 7 ud af 18 relevante sager ikke har sikret, at faktura- og betalingsdokumentationen er fyldestgørende. Undersøgelsen viser videre, at Landbrugsstyrelsen i 8 ud af 22 relevante sager ikke har sikret, at tilskudsmodtager ved indhentning af tilbud har konkurrenceudsat projektet korrekt.

78. Dette kapitel handler om, hvorvidt Landbrugsstyrelsen har sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt. Dette gør vi ved at undersøge, om administrationen af tilskudssager under miljøteknologiordningerne er i overensstemmelse med forordning nr. 1305/2013 og de relevante bekendtgørelser på henholdsvis ansøgningstidspunktet og udbetalingstidspunktet.

De udvalgte miljøteknologiordninger

79. Ud af de 16 miljøteknologiordninger har vi udvalgt 5 ordninger ud fra økonomisk væsentlighed. De 5 ordninger dækker ca. 1,1 mia. kr., svarende til 63 % af det samlede tilsagnsbeløb på miljøteknologiordningerne fra 2014 og frem til 2019.

Til brug for sagsgennemgangen har vi udvalgt 50 sager bestående af tilskudssager på de 5 udvalgte miljøteknologiordninger med en økonomisk væsentlighed på ca. 200 mio. kr. Vi har udvalgt de 10 største ansøgninger, der har modtaget tilsagn om tilskud på hver af de 5 ordninger. Blandt de udvalgte sager er der 25 sager, hvor Landbrugsstyrelsen har udbetalt tilskuddet til ansøgeren. I de øvrige sager er der kun givet tilsagn om tilskud.

Væsentlige krav til ansøgning og udbetaling

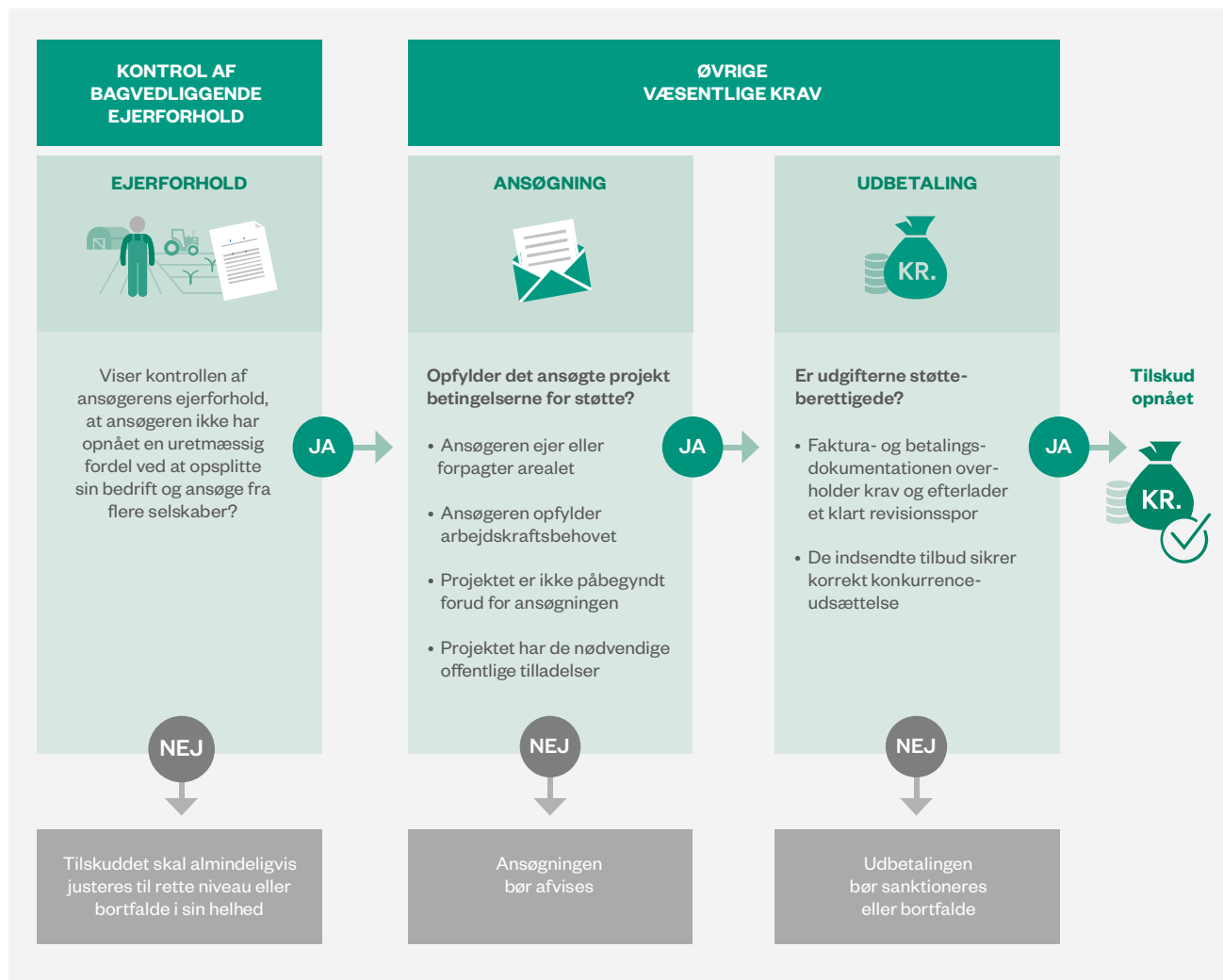
80. For at sikre korrekt behandling af ansøgninger og udbetaling af tilskud fra miljøteknologiordningerne skal Landbrugsstyrelsen udføre kontrol af en række øvrige væsentlige krav, jf. artikel 48 og 49 i EU-forordning nr. 809/2014. Figur 7 viser de væsentlige krav, som Landbrugsstyrelsen skal kontrollere på henholdsvis ansøgningstidspunktet og udbetalingstidspunktet. For nogle ordninger er der ikke de samme krav til, hvornår de enkelte krav skal opfyldes. Det er ikke alle krav, der gælder for alle ordninger i undersøgelsen.

Udvalgte miljøteknologiordninger

De 5 udvalgte ordninger er:

- Miljøteknologi 2014
- Modernisering af slagtesvinestalde 2016
- Modernisering af kvægstalde 2015
- Modernisering af kvægstalde 2016
- Modernisering af kvægstalde 2018.

Figur 7
Øvrige væsentlige krav til ansøgning og udbetaling



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

Arbejdskraftsbehov

Arbejdskraftsbehovet er et krav om, at landbrugeren skal udføre minimum 830 timers relevant landbrugsmæssigt arbejde på 1 år for at være tilskudsberettiget.

Det fremgår af figur 7, at Landbrugsstyrelsen i en kontrol af, om ansøgeren er støtteberettiget, skal sikre dokumentation for, at vedkommende ejer eller forpagter den bedrift, hvorpå investeringen gennemføres, og opfylder et arbejdskraftsbehov på ansøgningstidspunktet. Derudover må Landbrugsstyrelsen ikke yde tilskud til udgifter, der er afholdt forud for indsendelse af ansøgningen, hvilket for nogle ordninger betyder, at projektet ikke må være påbegyndt forud for indsendelse af ansøgningen. Ansøgeren skal desuden have de nødvendige offentlige tilladelser, der viser, at projektet er gennemført på lovlig vis. På nogle ordninger skal de offentlige tilladelser medsendes ansøgningen i forbindelse med prioriteringen af ansøgningerne. På alle relevante ordninger skal Landbrugsstyrelsen dog på udbetalingstidspunktet sikre, at projektet, som ansøgeren har gennemført, er etableret på lovlig vis.

Det fremgår desuden af figuren, at kontrollen af udbetalinger omfatter, om de afholdte udgifter er støtteberettigede, herunder for flere ordninger om faktura- og betalingsdokumentationen er fyldestgørende. Herudover skal Landbrugsstyrelsen kontrollere, om der er dokumentation for, at priserne på investeringen er rimelige og konkurrenceudsat korrekt. Hvis kravene ikke er opfyldt, skal sagsbehandleren tage stilling til, om tilsagnet skal sanktioneres eller bortfalde.

3.1. Ansøgning og tidspunkt for projektets påbegyndelse

81. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsens kontrol af ansøgninger er tilstrækkelig for en række øvrige væsentlige krav, herunder at ansøgeren ejer eller forpagter den bedrift, hvorpå investeringen gennemføres, at ansøgeren opfylder arbejdskraftsbehovet, og at projekter på de relevante ordninger ikke er påbegyndt forud for indsendelsen af ansøgningen. Herudover har vi undersøgt, om Landbrugsstyrelsen kontrollerer, at ansøgeren har de nødvendige offentlige tilladelser til at gennemføre investeringen.

Kontrol af ejerskab eller forpagtning af arealet, hvorpå investeringen gennemføres

82. Det fremgår af de relevante bekendtgørelser om miljøteknologiordningerne, at ansøgeren skal eje eller forpagte den bedrift, hvorpå investeringen gennemføres.

83. Undersøgelsen viser, at ansøgeren i 6 ud af 50 sager ikke ejer eller forpagter bedriften, hvorpå investeringen gennemføres, jf. boks 7.

Boks 7

Kontrol af ejerskab eller forpagtning af arealet, hvorpå investeringen gennemføres

I 6 sager opfylder ansøgeren ikke kravet om at eje eller forpagte bedriften, hvorpå investeringen gennemføres. Der er tale om fejl i sagsbehandlingen.

Det fremgår fx i en sag, at ansøgeren hverken ejer eller forpagter den ansøgte matrikel på ansøgningstidspunktet, og at ansøgeren planlægger at lave et jordbytte, så ansøgeren derved erhverver matriklen.

84. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen først på udbetalingstidspunktet tjekker ejerskab eller forpagtning af bedriften, hvorpå investeringen gennemføres.

85. Rigsrevisionen henholder sig til, at det fremgår af de relevante bekendtgørelser, at det er en betingelse for tilsagn om tilskud, at ansøgeren ejer eller forpagter den bedrift, hvorpå investeringen foretages.

Landbrugsmæssig aktivitet

Den landbrugsmæssige aktivitet beregnes ud fra landbrugens afgrøder, hektar og dyreenheder. Aktiviteten opgøres ud fra fællesskemaet, der er et skema til angivelse af landbrugens arealer mv. til brug for Landbrugsstyrelsens administration af tilskud.

Arbejdskraftsbehov

86. Ifølge EU-forordning nr. 1305/2013 kan tilskuddet til investeringer under miljøteknologiordningerne alene ydes til landbrugere, der udfører en tilstrækkelig landbrugsmæssig aktivitet. Landbrugsstyrelsen har fastsat, at denne aktivitet minimum skal svare til 830 timers relevant landbrugsmæssigt arbejde på 1 år. Vi har derfor undersøgt, om Landbrugsstyrelsens kontrol af ansøgninger sikrer, at ansøgerne lever op til arbejdskraftsbehovet på 830 timer.

87. Undersøgelsen viser, at ansøgeren i én ud af 50 sager ikke opfylder arbejdskraftsbehovet på 830 timer. Boks 8 beskriver sagen.

Boks 8

Sag med manglende opfyldelse af arbejdskraftsbehovet

I én sag er der tale om, at ansøgeren ifølge fællesskemaet ikke opfylder arbejdskraftsbehovet på de 830 timer, da ansøgeren ikke har indsendt dokumentation for at have udført relevant landbrugsmæssig aktivitet. Alligevel har Landbrugsstyrelsen givet tilsagn til landbrugeren.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsgennemgangen.

Ansøgeren lever ikke op til kravet om at kunne dokumentere 830 timers relevant landbrugsmæssig aktivitet, og det er dermed Rigsrevisionens opfattelse, at ansøgeren ikke er støtteberettiget.

88. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at ansøgeren i sagen ikke opfyldte arbejdskraftsbehovet og dermed ikke skulle have haft tilsagn om tilskud.

Påbegyndelse af et projekt, før ansøgningen er indsendt

89. Det fremgår af artikel 60, stk. 2, i EU-forordning nr. 1305/2013, at udgifter kun er støtteberettigede, hvis de er afholdt, efter en ansøgning er blevet indsendt til Landbrugsstyrelsen. På en række ordninger har Landbrugsstyrelsen specificeret, at dette betyder, at projekter ikke må være påbegyndt forud for indsendelsen af ansøgningen. Vi har derfor undersøgt, om Landbrugsstyrelsens administration af tilskudssager sikrer dette, hvor kravet er gældende.

Det er først på det tidspunkt, hvor tilskuddet udbetales, at det endeligt kan fastslås, om projektet er påbegyndt, inden ansøgningen er indsendt, fordi der på udbetalings-tidspunktet foreligger endelig dokumentation i form af tilbud, faktura, afsyning på stedet mv., som kan bruges til at fastslå, hvornår arbejdet med investeringen er udført. Af de 50 sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, er der sket udbetaling i 25 af sagerne.

90. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i én ud af 25 udbetalingsager har udbetalt tilskud til et projekt, der var påbegyndt forud for indsendelsen af ansøgningen til Landbrugsstyrelsen. Boks 9 beskriver sagen.

Boks 9

Sag, hvor projektet er påbegyndt, før ansøgningen er indsendt

I én sag har Landbrugsstyrelsen selv ved afsyningen konstateret, at projektet er påbegyndt, inden ansøgningen er indsendt. Kontrollen viser, at 3 gylletanke, der indgår i et samlet staldprojekt, er opført inden indsendelsen af ansøgningen om tilskud, selv om de indgår i projektets udbudsmateriale som elementer, der skal etableres i forbindelse med byggeriet. Landbrugeren gør ikke opmærksom på, at gylletankene er opført forud for indsendelsen af ansøgningen.

Landbrugsstyrelsen sanktionerer ansøgerens godkendte udbetalingsbeløb med 7 %. Styrelsen sanktionerer ikke i overensstemmelse med reglerne, at projektet er påbegyndt, før ansøgningen er indsendt til styrelsen. Ifølge reglerne skal tilsagnet bortfalde.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

91. Det fremgår af ordningens bekendtgørelse (§ 10), at tilsagn om tilskud er betinget af, at projektet ikke påbegyndes, før ansøgeren har indsendt sin ansøgning om tilsagn om tilskud. Ifølge § 21 i samme bekendtgørelse bortfalder tilsagnet, hvis ét eller flere kriterier i § 10 ikke er opfyldt. Undersøgelsen viser, at ansøgeren i sagen i boks 9 har påbegyndt projektet før indsendelse af ansøgningen, hvilket ikke er i overensstemmelse med kravene for at modtage tilskud, jf. administrationsgrundlaget. Da projektet er påbegyndt før tid, bør tilsagnet bortfalde i sin helhed.

92. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at gylletankene i forbindelse med etableringen af en stald er opført forud for indsendelsen af ansøgningen, men at styrelsen undervejs i projektperioden meddelte alle ansøgere, at gylletanke ikke længere var et obligatorisk element for at få tilskud. Gylletankene er derefter efter Landbrugsstyrelsens opfattelse ikke en tilskudsberettiget del af projektet, og der er efter styrelsens sanktion på 7 % ikke udbetalt tilskud til gylletankene.

93. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at projektet er påbegyndt før tid. Ifølge bestemmelserne i bekendtgørelsen bortfalder tilsagnet, hvis dette konstateres. Det fremgår af materialet på sagen, at det er hensigten, at der skal etableres gylletanke, selv om de allerede er etableret. Det blev konstateret, men overtrædelsen blev ikke sanktioneret af Landbrugsstyrelsen i overensstemmelse med bekendtgørelsens bestemmelser.

94. Den 2. juli 2020 har Odense Byret afsagt dom i en sag, hvor en landbruger er dømt for at have tilkendegivet, at landbrugeren ville gennemføre en investering, uagtet at landbrugeren allerede havde gennemført den. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at der dermed er afgivet en urigtig oplysning til brug for sagens behandling med henblik på uberettiget at opnå udbetaling af tilskud. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at dommen vil danne præcedens for Landbrugsstyrelsens kontrol af svig. Landbrugsstyrelsen er ikke bekendt med, at der er andre helt tilsvarende sager som den, Odense Byret har afsagt dom i.

95. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ansøgeren i sagen, der er beskrevet i boks 9, ikke har informeret Landbrugsstyrelsen om, at gylletankene, der indgår i projektet, er etableret forud for indsendelsen af ansøgningen til Landbrugsstyrelsen. Der er derfor indikationer på, at der ligeledes er afgivet urigtige oplysninger til Landbrugsstyrelsen i denne sag.

Offentlige tilladelser og projektets lovlighed

96. Det fremgår af artikel 48 i forordning nr. 809/2014, at kontrollen af ansøgninger om tilskud skal sikre, at projektet opfylder de gældende forpligtelser, som er fastsat i EU-regler, i national lovgivning eller i Landdistriktsprogrammet. Projekter om etablering af eller tilbygning til stalde kræver miljøgodkendelse og byggetilladelse fra kommunale myndigheder, før projektet kan opføres lovligt. Kontrollen af de nødvendige offentlige tilladelser er dermed omfattet af Landbrugsstyrelsens kontrol på tilsagnstidspunktet, hvor tilladelserne indgår i prioriteringen af de indsendte ansøgninger, og i alle relevante tilfælde på udbetalingstidspunktet, så det sikres, at investeringen er lovlig. Vi har derfor undersøgt, om Landbrugsstyrelsens administration sikrer, at projekter har de nødvendige offentlige tilladelser. Kravene til offentlige tilladelser er relevante i 36 af de 50 sager på undersøgelsestidspunktet.

97. Undersøgelsen viser, at der i 16 ud af 36 sager er givet tilsagn om tilskud, selv om der ikke foreligger offentlige tilladelser, jf. boks 10.

Boks 10

Manglende kontrol af offentlige tilladelser

I 6 sager under ordningen "Miljøteknologi 2014" er der ikke indhentet offentlige tilladelser på udbetalingstidspunktet.

I 10 sager på tværs af ordningerne "Modernisering af kvægstalde 2015", "Modernisering af kvægstalde 2016" og "Modernisering af slagtesvinestalde 2016" er de indsendte tilladelser udløbet på tidspunktet for prioritering eller igangsættelse af projektet. Landbrugsstyrelsen har derfor ikke set dokumentation, der viser, at investeringerne er lovlige, eller at de er prioriteret korrekt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsgennemgangen.

98. Det fremgår af bekendtgørelse nr. 569/2013 og i samme bekendtgørelse med senere ændringer (bekendtgørelse nr. 897/2014 om tilskud til "Miljøteknologi 2014"), at de nødvendige tilladelser fra offentlige myndigheder skal være opnået inden anmodningen om første udbetaling. Ligeledes fremgår det af en vejledning til ansøgere, at ansøgeren skal oplyse i ansøgningskemaet, hvis projektet kræver offentlige tilladelser.

99. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at der for alle 5 udvalgte miljøteknologiordninger er et krav om, at nødvendige offentlige tilladelser er indhentet inden anmodningen om udbetaling. For så vidt angår de 6 sager under ordningen "Miljøteknologi 2014" er Landbrugsstyrelsen af den opfattelse, at projekterne ikke kræver en offentlig tilladelse, hvorfor det ikke har været nødvendigt at kontrollere den offentlige tilladelse. Dette uagtet, at hovedparten af ansøgerne selv har været af den opfattelse, at deres projekt krævede en offentlig tilladelse.

100. Rigsrevisionen henholder sig til, at det fremgår af Landbrugsstyrelsens eget administrationsgrundlag, at de nødvendige tilladelser fra offentlige myndigheder skal foreligge inden anmodningen om første udbetaling, og at ansøgeren i 5 af de 6 gennemgåede sager med udbetalinger fra ordningen har angivet, at projektet kræver miljøgodkendelse.

101. De 3 ordninger – "Modernisering af kvægstalde 2015", "Modernisering af kvægstalde 2016" og "Modernisering af slagtesvinestalde 2016" – indeholdt en prioriteringsmodel, hvor nødvendige offentlige tilladelser indgik, hvorefter der i udgangspunktet blev kontrolleret for miljøgodkendelser og byggetilladelser på ansøgningstidspunktet. Herudover skulle det på ovennævnte ordninger kontrolleres på udbetalingstidspunktet, om der var dokumentation for, at projektet var lovligt gennemført. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er 7 sager på tværs af de 3 ordninger, hvor de offentlige tilladelser er udløbet, inden projektet er igangsat, hvorfor Landbrugsstyrelsen ikke har sikret sig dokumentation for, at projektet er lovligt gennemført. Herudover er der 3 sager, hvor de offentlige tilladelser indgår i prioriteringen af ansøgningerne, men hvor tilladelse ikke er gyldige.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsens kontrol af ansøgninger og tidspunktet for projektets påbegyndelse ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig. Der er indikationer på, at Landbrugsstyrelsen i nogle tilfælde giver uretmæssige tilsagn til ansøgere, der ikke opfylder betingelserne.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i 6 ud af 50 sager ikke har sikret, at ansøgeren på ansøgningstidspunktet ejer eller forpagter den bedrift, hvorpå investeringen skal gennemføres.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i én ud af 50 sager ikke har sikret sig, at ansøgeren opfylder arbejdskraftsbehovet på 830 timer og dermed er støtteberettiget, jf. forordning nr. 1305/2013.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i én ud af 25 udbetalingsager har udbetalt tilskud til projekter, der er påbegyndt, før ansøgningen er indsendt, selv om det er i strid med styrelsens administrationsgrundlag for den pågældende ordning.

Undersøgelsen viser, at der for 16 ud af 36 sager ikke forelå de nødvendige offentlige tilladelser på de relevante tidspunkter.

ANSØGNING OG PROJEKTETS PÅBEGYNDELSE



Antal sager med mangelfuld kontrol

- Ansøgeren ejer eller forpagter arealet
Fejl i 6 ud af 50 sager
- Ansøgeren opfylder arbejdskraftsbehovet
Fejl i 1 ud af 50 sager
- Projektet er ikke påbegyndt forud for ansøgningen
Fejl i 1 ud af 25 sager
- Projektet har de nødvendige offentlige tilladelser
Fejl i 16 ud af 36 sager

3.2. Grundlaget for at udbetale tilskud

102. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsens kontrol af udbetalinger er tilstrækkelig. Det fremgår af artikel 48 i EU-forordning nr. 809/2014, at kontrollen af udbetalinger omfatter, om de afholdte udgifter er støtteberettigede, herunder at faktura- og betalingsdokumentationen lever op til kravene, at der gives tilskud på baggrund af udgifternes rimelighed, og at projekterne er konkurrenceudsat korrekt. Hvis faktura- og betalingsdokumentationen eller tilbuddene ikke lever op til kravene, skal sagsbehandlaren tage stilling til, om tilskuddet skal bortfalde eller sanktioneres, ved at der trækkes en procentdel af tilskuddet fra inden udbetaling.

Af de 50 sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, er der pr. januar 2021 sket udbetaling i 25 af sagerne. 7 af de 25 sager vedrører ordningen "Modernisering af slagtesvinestalde 2016", der bruger standardomkostninger. Ved brugen af standardomkostninger er der på et projekt en fast foruddefineret enhedspris, som Landbrugsstyrelsen har defineret. Derfor skal tilskudsmodtager ikke fremlægge hverken tilbud eller faktura- og betalingsdokumentation ved udbetalingen af tilskuddet. Landbrugsstyrelsen skal ifølge forordningen i stedet kontrollere ejerskabet, og om det, der gives tilskud til, er fysisk til stede.

I de resterende 18 sager med udbetaling fra ordningerne "Miljøteknologi 2014", "Modernisering af kvægstalde 2015" og "Modernisering af kvægstalde 2016" skal tilskudsmodtageren forelægge faktura- og betalingsdokumentation.

Bilagskontrol

103. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen sikrer, at faktura- og betalingsdokumentationen for de 18 relevante sager er fyldestgørende, og at det er tydeligt, at de udgifter, der gives tilskud til, vedrører det ansøgte projekt og er støtteberettigede.

104. Undersøgelsen viser, at der er mangler i faktura- og betalingsdokumentationen for udbetalingerne i 7 af de 18 relevante sager, jf. boks 11.

Boks 11

Eksempler på mangler i dokumentationen for udbetalinger

Der er én sag under ordningen "Modernisering af kvægstalde 2015" og 5 sager under ordningen "Modernisering af kvægstalde 2016", hvor der er foretaget udbetalinger på baggrund af acontofakturaer. Under ordningen "Modernisering af kvægstalde 2016" er de enkelte projekter, som landbrugere ansøger om tilskud til, en del af en større entreprise, og landbrugeren bliver derfor faktureret samlet på acontofakturaer for elementer, der indgår i forskellige projekter. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der i disse tilfælde ikke er et klart revisionsspor. Et klart revisionsspor kræver, at tilsagnets omkostningsarter kan genfindes i udbetalingsanmodningen.

I én sag har Landbrugsstyrelsen i sagsbehandlingen godkendt en faktura i udbetalingen, selv om bilaget ikke er udstedt til den ansøgende landbruger, hvilket ikke er i overensstemmelse med administrationsgrundlaget.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

105. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har accepteret at udbetale tilskud på grundlag af acontofakturaer, selv om det indebærer, at styrelsen ikke har dokumentation for, hvad de afholdte udgifter vedrører. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen anser risikoen for begrænset.

106. Det fremgår af et notat fra Landbrugsstyrelsen, at et klart revisionsspor kræver, at tilsagnets omkostningsarter kan genfindes 1:1 i udbetalingsanmodningen. Acontofakturaer indeholder ikke en beskrivelse, der kan spores tilbage til de enkelte støtteberettigede omkostningsarter.

Det fremgår også af administrationsgrundlaget for ordningen "Modernisering af kvægstalde 2016", at ansøgeren kun kan få udbetalt tilskud på baggrund af de faktisk afholdte støtteberettigede udgifter til at gennemføre projektet uanset tilsagnsbeløbet. Hvis de reelle omkostninger til projektet er mindre end de omkostninger, der ligger til grund for tilsagnet, reduceres udbetalingen. Det er derfor vigtigt, at sagsbehandleren kan identificere de reelle støtteberettigede udgifter, der er blevet afholdt af ansøgeren. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagsbehandleren ikke har mulighed for at identificere de faktisk afholdte støtteberettigede udgifter på uspecificerede acontofakturaer. Det medfører en risiko for, at der udbetales tilskud på et forkert grundlag.

Tilbud

107. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen sikrer, at ansøgerens dokumentation for tilbud opfylder forordningens krav om dokumentation for, at udgifterne til ansøgerens investeringsprojekter er rimelige og konkurrenceudsat korrekt. Det fremgår af Landbrugsstyrelsens handlingsplan for at håndtere svig, at det er et EU-krav, at det som led i sagsbehandlingen skal kontrolleres, om der er armslængde mellem ansøger og tilbudsgiver og uafhængighed mellem tilbudsgivere.

Der er 22 sager, hvor tilskudsmodtager skal indsende 2 tilbud for at dokumentere udgifternes rimelighed. De 22 sager vedrører ordningerne "Miljøteknologi 2014", "Modernisering af kvægstalde 2015" og "Modernisering af kvægstalde 2016". Antallet af sager, hvor der skal indsendes tilbud, er ikke lig med antallet af udbetalingssager eller antallet af sager, hvor der skal fremvises faktura- og betalingsdokumentation. Det skyldes, at landbrugeren på de forskellige ordninger skal indsende 2 tilbud enten på ansøgningstidspunktet ("Miljøteknologi 2014" og visse indsatsområder under "Modernisering af kvægstalde 2015") eller i forbindelse med udbetalingen (visse indsatsområder under "Modernisering af kvægstalde 2015" og "Modernisering af kvægstalde 2016").

Sammenlignelige tilbud

For at tilbud er sammenlignelige, skal der bl.a. være tale om en grad af specifikation, så der er sikkerhed for, at tilbudene indeholder de samme varer og tjenesteydelser.

108. Undersøgelsen viser, at der ikke er dokumentation for udgifternes rimelighed i 8 af de 22 sager. Eksempler på dette fremgår af boks 12.

Boks 12**Eksempler på mangler i dokumentationen af tilbud**

I 4 sager er der manglende uafhængighed mellem tilbudsgivere.

I 3 sager er der ikke tale om sammenlignelige tilbud. Sagsbehandleren sanktionerer ikke dette forhold korrekt.

I én sag har sagsbehandleren ikke sikret dokumentation for, at tilbuddene er indhentet rettidigt, dvs. projektet kan være påbegyndt forud for indhentning af tilbuddene og er dermed ikke konkurrenceudsat korrekt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

109. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i sit administrationsgrundlag for de 4 sager ikke stiller krav om, at der skal kontrolleres for armslængde og uafhængighed ved kontrollen af de indsendte tilbud. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen siden har konstateret, at administrationsgrundlaget for ordningen "Miljøteknologi 2014" ikke var hensigtsmæssigt, og at det er præciseret på senere ordninger, at der skal være armslængde og uafhængighed mellem tilbudsgivere.

110. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke kan være tale om korrekt konkurrenceudsættelse og dermed dokumentation for udgifternes rimelighed, når de 2 indhentede tilbud kan være afstemt med hinanden. Der er risiko for, at manglende uafhængighed mellem tilbudsgivere eller manglende armslængde mellem tilbudsgiver og ansøger kan lede til kunstigt forhøjede priser i de afgivne tilbud. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Landbrugsstyrelsen ifølge forordningsgrundlaget er forpligtet til at sikre dokumentation for udgifternes rimelighed og korrekt konkurrenceudsættelse.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsens kontrol af udbetalinger ikke er tilstrækkelig. Det indebærer en risiko for, at der er udbetalt tilskud til landbrugere i tilfælde, hvor disse tilskud burde være sanktioneret eller bortfaldet.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i 7 ud af 18 sager har udbetalt tilskud, selv om der er mangler i faktura- og betalingsdokumentationen. Landbrugsstyrelsen har ikke kontrolleret, at faktura- og betalingsdokumentationen er fyldestgørende, og at det er tydeligt, at de udgifter, der gives tilskud til, vedrører det ansøgte projekt og er støtteberettigede.

Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsen i 8 ud af 22 sager har udbetalt tilskud, selv om der mangler dokumentation for, at der er indhentet 2 uafhængige tilbud. Dermed er der risiko for, at tilbuddene ikke sikrer konkurrenceudsættelse eller understøtter udgifternes rimelighed.

Rigsrevisionen, den 5. maj 2021

Lone Strøm

/Claus Vejøl Thomsen

GRUNDLAG FOR UDBETALING



Antal sager med mangelfuld kontrol

- Faktura- og betalingsdokumentationen overholder krav og efterlader et klart revisionsspor
Fejl i 7 ud af 18 sager
- De indsendte tilbud sikrer korrekt konkurrenceudsættelse
Fejl i 8 ud af 22 sager

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har sikret en korrekt forvaltning af tilskud til landbrugere i perioden 2014-2019. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Landbrugsstyrelsen sikret en tilstrækkelig kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold?
- Har Landbrugsstyrelsen sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt?

For at undersøge de 2 spørgsmål har vi sammenholdt regler, instrukser og vejledninger for den direkte støtte og miljøteknologiordningerne med de relevante EU-forordninger og øvrige relevante regler under national lovgivning.

Undersøgelsen er baseret på data-, dokument- og sags gennemgang. For at understøtte revisionen har vi holdt arbejds møder med Landbrugsstyrelsen.

Med henblik på at besvare spørgsmål 1 har vi i kapitel 2 undersøgt udbetalinger af direkte støtte i forhold til tilskudsmodtageres bagvedliggende ejerforhold og modtagerens opnåelse af uretmæssige fordele som konsekvens af at operere gennem flere CVR-numre.

For at belyse konsekvenserne af Landbrugsstyrelsens kontrol af landbrugeres ejerforhold i forbindelse med den direkte støtte har vi anvendt Landbrugsstyrelsens data om alle landbrugere, der har modtaget direkte støtte i 2019. Der er tale om 32.486 CVR-numre.

På den baggrund har vi med data fra Landbrugsstyrelsen og Erhvervsstyrelsen gennemført en analyse af omfanget af landbrugere, der har ansøgt om tilskud fra flere selskaber med sammenfaldende ejerskab eller adressesammenfald. Dette forhold gør sig gældende for 917 landbrugere med ejerskab af i alt 2.061 CVR-numre, som har modtaget direkte støtte i 2019. Dette har vi analyseret for at belyse, hvor stor en del af Landbrugsstyrelsens udbetaling af direkte støtte der er berørt af den manglende kontrol af landbrugeres ejerforhold.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Metode for vurdering af ejersammenfald

Oplysninger om det bagvedliggende ejerforhold stammer fra selskabernes egne indrapporteringer til CVR-registeret, hvortil selskaberne er forpligtede til at oplyse om de reelle ejere. I analysen af det bagvedliggende ejerforhold har vi ikke forholdt os til den enkelte persons ejerandel, da det vil føre til risiko for en upræcis vurdering af sammenhængen mellem ejerandel og kontrol i selskabet. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen kun anser ejere med en ejerandel på minimum 50 % som bagvedliggende ejere af et selskab.

Rigsrevisionen henholder sig til, at det fremgår af Erhvervsstyrelsens vejledning om reelle ejere fra 2017, at reelle ejere defineres på følgende måde: "Reelle ejere er den eller de fysiske personer, der i sidste ende ejer eller kontrollerer en virksomhed ved direkte eller indirekte ejerskab over en tilstrækkelig del af ejerandelene eller stemmerettighederne, eller som udøver kontrol ved hjælp af andre midler". Det er dermed ikke muligt at afskrive personer med en ejerandel på under 50 % i et selskab fra at være den potentielle bagvedliggende ejer med kontrol over selskabet.

Caseudvælgelse og risikoparametre

Vi har anmodet Landbrugsstyrelsen om at opgøre både tilskud og sanktioner i 2019 for 23 landbrugere, og styrelsen har i den forbindelse beregnet de økonomiske konsekvenser af den manglende kontrol af ejerforhold i hver case. De 23 landbrugere er udvalgt på baggrund af følgende risikoparametre: omfanget af landbrugernes selskabskonstruktioner og fordelingen af tilskudsmidler på de enkelte selskaber.

På baggrund af analysen af de 23 landbrugere har vi desuden foretaget en dyberegående analyse af 10 landbrugeres selskabskonstruktioner og overførsel af arealer mellem landbrugernes egne CVR-numre i perioden 2015-2019. Det har vi gjort for at undersøge, om der er indikationer på, at omgåelse af kontroller og sanktioner finder sted via interne forpagtningsaftaler mellem CVR-numre tilhørende den samme landbruger. De 10 landbrugere er udvalgt fra gruppen af de allerede analyserede 23 landbrugere ud fra risikoparametrene, de opnåede fordele og kontrolbilledet, som vi fandt ved analysen af de 23 landbrugere for 2019.

For at belyse Landbrugsstyrelsens kontrol af landbrugernes ejerforhold på miljøteknologiordningerne har vi ligeledes gennemgået populationen af landbrugere, som er blevet tildelt tilsagn om tilskud under miljøteknologiordningerne i perioden 2014-2019, og som fordeler sig på 2.453 CVR-numre. Her har vi fundet 19 landbrugere, der modtager tilskud fra den samme ordning på mere end ét CVR-nummer (i alt 40 CVR-numre). Disse 19 landbrugere er analyseret med henblik på at vurdere, om de har opnået uretmæssige fordele.

For at besvare spørgsmål 2 i kapitel 3 har vi ved dokumentgennemgang og arbejds-møder belyst Landbrugsstyrelsens administration af tilskudssager.

Ud af de 16 miljøteknologiordninger har vi udvalgt 5 ordninger ud fra parameteret økonomisk væsentlighed. Formålet var at undersøge Landbrugsstyrelsens sagsbehandling i forhold til at overholde en række væsentlige krav. De 5 udvalgte ordninger er "Miljøteknologi 2014", "Modernisering af slagtesvinestalde 2016", "Modernisering af kvægstalde 2015", "Modernisering af kvægstalde 2016" og "Modernisering af kvægstalde 2018". Ordningerne dækker ca. 1,1 mia. kr., svarende til 63 % af det samlede tilsagnsbeløb på miljøteknologiordningerne fra 2014 og frem til 2019. Tabellen nedenfor viser miljøteknologiordningernes beløbsramme og antallet af ansøgere på hver ordning.

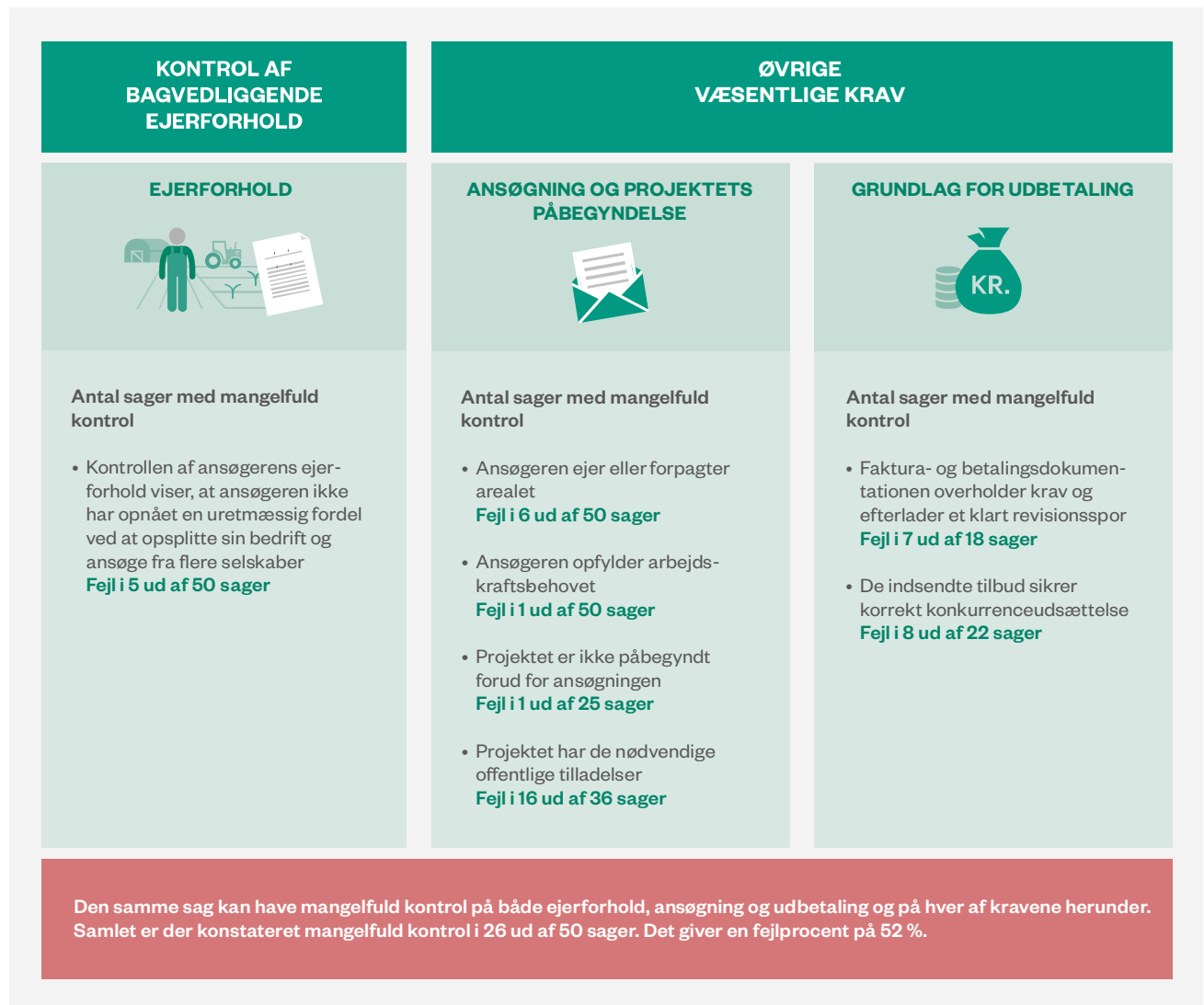
Igangsatte miljøteknologiordninger i perioden 2014-2019

Ordningens navn	År	Endelig beløbsramme	Antal ansøgninger
Farestalde LDP 14/20	2014	50.000.000 kr.	26
Miljøteknologi 2014	2014	343.000.000 kr.	1.368
Farestalde LDP 14/20	2015	50.000.000 kr.	18
Modernisering af kvægstalde 2015	2015	243.000.000 kr.	586
Miljøteknologi 2015 – Gartnere og fjerkræ	2015	50.000.000 kr.	149
Miljøteknologi 2015 – Randzoner	2015	61.500.000 kr.	1.899
Etablering af løsdrift i farestalde 2016	2016	17.000.000 kr.	22
Miljøteknologi (i svine- og kvægstalde)	2016	90.000.000 kr.	643
Gartnerier 2016	2016	20.000.000 kr.	62
Gylleforsuring 2016	2016	9.500.000 kr.	3
Modernisering af kvægstalde 2016	2016	131.700.000 kr.	295
Modernisering af slagtesvinestalde 2016	2016	342.000.000 kr.	170
Etablering af løsdrift i farestalde 2018	2018	62.400.000 kr.	38
Miljøteknologi 2018 – Æg og fjerkræ, gartnerier og planteavl	2018	112.000.000 kr.	435
Modernisering af kvægstalde 2018	2018	119.300.000 kr.	623
Miljøteknologi 2019 – Kvæg og gartneri	2019	50.000.000 kr.	508
I alt		1.751.400.000 kr.	6.845

Til brug for sagsgennemgangen har vi udvalgt 50 tilskudssager (10 fra hver af de 5 ordninger), der samlet vedrører ca. 200 mio. kr. De 50 sager er at betragte som cases, der er udvalgt på baggrund af deres økonomiske væsentlighed. For at undersøge Landbrugsstyrelsens sagsbehandling har vi gennemgået alle dokumenter og sagsbehandlingsprocesser på de 50 sager. Sagerne er udvalgt ud fra, at der er givet tilsagn, og derfor er det ikke alle sager, hvor der er sket udbetaling, da ansøgeren kan vælge ikke at ansøge om udbetaling af tilskuddet. Det er derfor heller ikke alle krav, der er relevante for alle 50 sager. I 25 af de 50 sager har der været udbetaling af tilskud.

Figuren nedenfor viser resultatet af den samlede sagsgennemgang på de 50 sager.

Samlet resultat af sagsgennemgangen



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figuren, at Landbrugsstyrelsen har haft en mangelfuld kontrol for kunstig opsplitning af landbrugers bedrift i 5 ud af 50 sager.

Gennemgangen viser, at Landbrugsstyrelsen i 6 ud af 50 sager har haft en mangelfuld kontrol af, om landbrugeren ejer eller forpagter det areal, hvorpå investeringen skal gennemføres. I én ud af 50 sager har Landbrugsstyrelsen haft en mangelfuld kontrol af landbrugerenes arbejdskraftsbehov og har i én ud af 50 sager haft en mangelfuld kontrol af, om projektet er påbegyndt før indsendelse af ansøgningen. Gennemgangen viser endvidere, at Landbrugsstyrelsen i 16 ud af 36 sager har haft en mangelfuld kontrol af, om investeringen har opnået de nødvendige offentlige tilladelser.

Det fremgår af desuden af figuren, at Landbrugsstyrelsen har haft en mangelfuld kontrol af faktura- og betalingsdokumentationen i 7 ud af de 18 sager, hvor det er relevant at kontrollere for dette. Herudover skal Landbrugsstyrelsen kontrollere, om der er dokumentation for, at priserne på investeringen er rimelige og konkurrenceudsat korrekt. Hvis kravene ikke er opfyldt, skal sagsbehandleren tage stilling til, om tilsagnet skal bortfalde eller sanktioneres. Gennemgangen viser, at Landbrugsstyrelsen har haft en mangelfuld kontrol i 8 ud af 22 relevante sager.

Samlet set viser gennemgangen af sagerne, at der er mangler i 26 af de 50 sager. Det betyder, at 52 % af sagerne ikke lever op til de fastsatte krav.

Væsentlige dokumenter

I sagsgennemgangen har vi gennemgået alle de dokumenter på sagerne, som Landbrugsstyrelsen har udleveret på baggrund af styrelsens journalisering af dokumenter på hver sag. Hver sag indeholder en tilsagnssag og en eventuel udbetalings sag med hver deres journalnummer. Dokumenterne på sagerne er af følgende typer:

- ansøgning
- offentlige tilladelser (byggetilladelse og miljøgodkendelse)
- tilsagnsbrev
- tilbud
- ansøgning om projektændring
- godkendelse af projektændring
- anmodning om udbetaling
- dokumentation for afholdte udgifter
- udbetalingsbrev
- afsyningsrapport.

Møder

Vi har holdt arbejds møder med Landbrugsstyrelsen, hvor styrelsen har forklaret deres sagsbehandlingspraksis.

Registerdata

Landbrugsstyrelsen har leveret data om alle CVR-numre, som har modtaget direkte støtte i ansøgningsåret 2019. Alle data, der ikke omhandler udbetalte beløb, er indhentet fra CVR-registeret af enten Rigsrevisionen eller af Erhvervsstyrelsen i samarbejde med Landbrugsstyrelsen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Afsyning	Afsyning foretages på alle tilskudsprojekter under miljøteknologiordningerne. Formålet med afsyningen er bl.a. at kontrollere, om projektet er gennemført i overensstemmelse med det ansøgte projekt. Afsyningen af tilskudsprojekter er en mindre omfattende form for stedlig kontrol end den fysiske kontrol. Fx foretages der ikke fuld bilagsgennemgang ved en afsyning, medmindre kontrolløren får mistanke om, at der er uregelmæssigheder. Ved en fysisk kontrol foretages der altid fuld bilagsgennemgang.
Armslængde og uafhængighed	Der skal være armslængde mellem ansøger og tilbudsgiver og uafhængighed mellem tilbudsgivere. Parter, som altid anses for interesseforbundne eller afhængige, er fx: <ul style="list-style-type: none"> • ægtefæller eller anden familie, hvor den ene er tilskudsmodtager, og den anden driver den virksomhed, der leverer varen eller tjenesteydelsen til projektet • virksomheder ejet af samme person • en virksomhed, der ejer en anden virksomhed (fx moder- og datterselskab) • øvrige koncernforbundne selskaber.
Betalingsorgan	Landbrugsstyrelsen er betalingsorgan for EU. Styrelsen er godkendt til at forvalte tilskud fra EU's landbrugsfonde til landbrugere.
Delegeret forordning nr. 640/2014	Europa-Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse.
Delegeret forordning nr. 807/2014	Europa-Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 807/2014 af 11. marts 2014 om supplerende bestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om indførelse af overgangsbestemmelser.
Delegeret forordning nr. 808/2014	Europa-Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 808/2014 af 17. juli 2014 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).
Delegeret forordning nr. 809/2014	Europa-Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 af 17. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse.
EF, Euratom nr. 2988/95	Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.
Forordning nr. 1305/2013	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.
Forordning nr. 1306/2013	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008.
Forordning nr. 1307/2013	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009.

Indsatsområde	En miljøteknologiordning indeholder typisk flere indsatsområder. Et indsatsområde kan være etablering af nye stalde eller renovering af en eksisterende stald. Landbrugsstyrelsen har i en bekendtgørelse eller vejledning til ansøgere fastlagt, at der kun må ansøges én gang pr. indsatsområde.
Konkurrenceudsættelse	For at være konkurrenceudsat korrekt skal de relevante regler for tilbud og udbud være overholdt. Der skal fx være tale om sammenlignelige tilbud, og der skal bl.a. være armslængde mellem ansøger og tilbudsgiver og uafhængighed mellem tilbudsgivere.
Kontrolrisiko	Den risiko, der opstår ved, at Landbrugsstyrelsen ikke kontrollerer for, om landbrugerne er støtteberettigede. I dette tilfælde opstår risikoen konkret ved en manglende kontrol af ansøgers ejerforhold. Når kontrollerne ikke udføres, ved Landbrugsstyrelsen derfor ikke, om landbrugerne er støtteberettigede til de tilskud, som de har ansøgt om at få tildelt. Kontrolrisikoen omfatter derfor det beløb, som Landbrugsstyrelsen burde have fundet i en sådan kontrol, dvs. de beløb, som er ansøgt af landbrugere, der ejer flere selskaber.
Revisionsspor	Et klart revisionsspor kræver, at tilsagnets omkostningsarter kan genfindes 1:1 i udbetalingsanmodningen. Dette kræver en specifikation af udgifterne på de indsendte fakturaer, så de enkelte omkostninger kan identificeres og adskilles fra andre omkostninger. Hvis der ikke er en tilstrækkelig specifikation, fx ved en acontofaktura, er der ikke et klart revisionsspor.
