



Beretning til Statsrevisorerne om
revisionen af EU-midler i Danmark
i 2013

September
2014

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

1.	Erklæring.....	1
1.1.	Rigsrevisionens erklæring om EU-midler i Danmark i 2013	1
1.2.	Opfølgning fra tidligere beretninger om revision af EU-midlerne	4
2.	Introduktion og konklusion	7
2.1.	Formål og konklusion	7
2.2.	Baggrund	9
2.3.	Afgrænsning, revisionskriterier og metode	12
3.	Underkendelser på arealordningerne	14
3.1.	Kommissionens anvendelse af underkendelser	14
3.2.	Kommissionens baggrund for at give Danmark underkendelser på arealkontrollen	16
4.	Arealkontrollen	20
4.1.	IMK og markblokke	21
4.2.	Telemålingen	23
4.3.	Den fysiske kontrol.....	24
5.	Indsatsen mod underkendelser.....	30
5.1.	Fødevareministeriets indsats mod underkendelser	30
5.2.	Fokuseret risikobaseret forvaltning (scenarie 2).....	33
	Bilag 1. NaturErhvervstyrelsens Interne Revisions revisionspåtegning.....	36
	Bilag 2. Skatteministeriets Interne Revisions særlige revisionserklæringer vedrørende EU's egne indtægter	38
	Bilag 3. Ordliste.....	39

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

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8 Erhvervs- og
Vækstministeriet, § 9 Skatteministeriet og § 24 Ministeriet for Fødevarer, Land-
brug og Fiskeri.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Bjarne Corydon: oktober 2011 -

Erhvervs- og Vækstministeriet:

Annette Vilhelmsen: oktober 2011 - august 2013

Henrik Sass Larsen: august 2013 -

Skatteministeriet:

Holger K. Nielsen: oktober 2012 - december 2013

Jonas Dahl: december 2013 - januar 2014

Morten Østergaard: januar 2014 - september 2014

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013

Karen Hækkerup: august 2013 - december 2013

Dan Jørgensen: december 2013 -

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Erhvervs- og Vækstmi-
nisteriet, Skatteministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, hvis
bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Erklæring

1.1. Rigsrevisionens erklæring om EU-midler i Danmark i 2013

1. Denne beretning handler om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013, dvs. revisionen af de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU, og de bidrag, som Danmark har betalt til EU.

Første del af beretningen består af en erklæring om Danmarks samlede EU-indtægter og EU-udgifter samt en opfølgning fra tidligere beretninger om revision af EU-midlerne.

Anden del handler om Rigsrevisionens undersøgelse af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (herefter Fødevareministeriet) arbejde med at forbedre arealkontrollen, så risikoen for at få underkendelser fra Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) minimeres i fremtiden.

2. Rigsrevisionen udarbejder hvert år en erklæring om de danske EU-midler. Vores EU-erklæring for 2013 er baseret på egne revisioner af EU-midlerne og på revisioner udført af NaturErhvervstyrelsens Interne Revision og Skatteministeriets Interne Revision, som vi har revisionsaftaler med. Vi fører tilsyn med de 2 interne revisioner og har vurderet, at vi kan basere os på deres arbejde og på deres erklæringer om EU-midler på Fødevareministeriets og Skatteministeriets områder. De interne revisioners erklæringer fremgår af bilag 1 og 2.

Endvidere baserer vi vores EU-erklæring på Det Godkendende Organs revision af de 2 landbrugsfonde, Den Europæiske Revisionsrets (herefter Revisionsretten) revisionsbesøg i Danmark og Kommissionens kontrolbesøg i Danmark.

*I Danmark varetager en privat revisor på Kommissionens vegne revisionen af Garantifonden og Landdistriktsfonden. Denne revisor betegnes som **Det Godkendende Organ**. Opgaven varetages på nuværende tidspunkt af Deloitte.*

ERKLÆRING OM EU-MIDLER I DANMARK I 2013

Rigsrevisionen vurderer, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2013 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler. Regnskaberne giver et retvisende billede af indtægter og udgifter for regnskabsåret og for den finansielle stilling ved regnskabsårets udløb.

På baggrund af resultaterne af revisionen er det Rigsrevisionens opfattelse, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne for 2013 for EU-indtægter og EU-udgifter, som helhed betragtet er lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Kommissionen og Ministerrådet.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Arealkontrollen

Undersøgelsen af arealkontrollen viser, at der fortsat er en risiko for finansielle underkendelser fra Kommissionen. Rigsrevisionens vurdering bygger på, at der er stor sandsynlighed for, at der bliver udbetalt tilskud til landmændene for græsarealer og afgræsning af naturarealer, som ikke er tilskudsberettigede. Det er vanskeligt for NaturErhvervstyrelsen at bedømme, om plejebestemmelserne for græs- og naturarealer er overholdt.

NaturErhvervstyrelsen har iværksat en række initiativer, der skal forbedre kontrollen for arealordningerne, herunder græs- og naturarealerne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevareministeriet har iværksat en tilfredsstillende indsats i forhold til at imødekomme underkendelsesrisikoen, men effekten af indsatsen kendes ikke endnu, ligesom risikoen for fremtidige underkendelser ikke kan elimineres helt.

Fejl i regnskabet for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger

Det Godkendende Organ (Deloitte) har taget forbehold for rigtigheden af Landdistriktsfondens regnskab for den del, der vedrører projektstøtten. Revisionen viste væsentlige fejl i 18 af 230 reviderede projekter. Fejlene vedrører manglende dokumentation, utilstrækkelig sagsbehandling, manglende korrektioner af støttebeløb, medtagne udgifter, der ikke var støtteberettigede, og manglende og ufuldkommen betalingsdokumentation. Den forventede fejl i populationen udgør 6,9 mio. kr. ud af 326 mio. kr. Fejlprocenten på det undersøgte område udgør 2,1 %, dvs. lidt over 2 %, som er det niveau, Kommissionen accepterer.

Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i Kommissionen vurderer endvidere i sin årlige aktivitetsrapport, at fejlprocenten for betalinger under hele det danske landdistriktsprogram for 2013 er på 6,6 %, og har derfor taget forbehold for regnskabet på dette område.

Landdistriktsfondens projektstøtteordninger udgør kun en mindre del af de samlede midler på Fødevareministeriets område. De opgjorte fejlprocenter fra Det Godkendende Organ og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i Kommissionen giver derfor ikke Rigsrevisionen anledning til forbehold i den samlede erklæring om EU-midler.

Krydsoverensstemmelseskontrollen

Rigsrevisionen konstaterer, at der er truffet beslutning om en ny kontrolmodel for krydsoverensstemmelseskontrollen (herefter KO-kontrollen). Fødevareministeriet har oplyst, at der som led i vækstplanen fra april 2014 er aftalt en centralisering af KO-kontrollen, så NaturErhvervstyrelsen fra 2015 alene vil have ansvar for KO-kontrollen på dyrevelfærds- og miljøområdet. Dermed bliver styrelsen den kontrollerende myndighed for alle KO-kravene, sådan som Rigsrevisionen anbefalede i beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011.

3. I statsregnskabet for 2013 har Finansministeriet opstillet en oversigt over de EU-indtægter, som Danmark har modtaget fra EU via den danske stat, og de EU-udgifter, som Danmark har bidraget med til EU. Rigsrevisionen har i tabel 1 gengivet statsregnskabet opgørelse for at give et overblik over området.

Tabel 1. EU-indtægter og EU-udgifter i 2013
(Mio. kr.)

EU-indtægter:		
Landbrugs- og strukturfonde		8.100,5
Den Europæiske Garantifond for Landbruget	6.876,0	
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne	806,9	
Den Europæiske Socialfond	168,2	
Den Europæiske Regionalfond	126,7	
Den Europæiske Fiskerifond	122,8	
Ordninger uden for landbrugs- og strukturfonde		188,1
Forskning og udvikling	50,6	
Undervisning	4,5	
Transportinfrastruktur	133,1	
Øvrige EU-indtægter		223,4
EU-indtægter i alt		8.512,0
EU-udgifter:		
Formålsbestemte udgifter		2,2
Bidrag til Helsinki-Kommissionen	1,9	
Bidrag til Det Europæiske Miljøkontor	0,2	
Skatter og afgifter		21.639,0
Bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for BNI	16.151,9	
Bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for moms	3.281,2	
Andel af told og landbrugsafgifter fratrukket opkrævningsomkostninger	2.167,7	
Medansvarsafgift, mælk	38,2	
EU-udgifter i alt		21.641,2

Note: På grund af statsregnskabet af rundingspraksis summerer decimalerne ikke nøjagtigt op.

Kilde: Statsregnskabet for 2013.

Det fremgår af tabel 1, at den danske stat i 2013 samlet havde EU-indtægter på ca. 8,5 mia. kr. og EU-udgifter på ca. 21,6 mia. kr.

EU-indtægterne fra landbrugs- og strukturfondene udgør hovedparten af de samlede EU-indtægter og er i alt på 8,1 mia. kr. i 2013. I forhold til landbrugs- og strukturfondene fungerer staten som mellemlid i finansielle overførsler mellem EU og den endelige støttemodtager. NaturErhvervsstyrelsen under Fødevareministeriet varetager udbetalingen fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (herefter Garantifonden), Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (herefter Landdistriktsfonden) og Den Europæiske Fiskerifond. Erhvervsstyrelsen under Erhvervs- og Vækstministeriet varetager udbetalingen fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond. Ordninger uden for landbrugs- og strukturfonde omfatter tilskud under direkte forvaltning på i alt 188,1 mio. kr., hvor Kommissionen udbetaler tilskud direkte til statslige støttemodtagere. Øvrige EU-indtægter på i alt 223,4 mio. kr. er overførsler fra Kommissionen til staten.

EU-udgifter er opdelt i *formålsbestemte udgifter* på 2,2 mio. kr. og *skatter og afgifter* på 21,6 mia. kr. Formålsbestemte udgifter udgør Danmarks direkte bidrag til programmer og projekter uden for EU's almindelige budget. Skatter og afgifter dækker Danmarks bidrag til EU's udgifter, som indgår i EU's almindelige budget.

4. Kommissionens direkte udbetalinger til private og selvejende institutioner og organisationer indgår ikke i oversigten. Rigsrevisionens gennemgang af Kommissionens betalinger til Danmark viser, at det drejer sig om ca. 2 mia. kr. i 2012, som fremgår af Kommissionens opgørelse af "EU-expenditure and revenue" for Danmark. Der er ikke udkommet en opgørelse for 2013 ved beretningens afgivelse.

5. Rigsrevisionen har i denne beretning fokus på Fødevareministeriets arbejde med at minimere risikoen for at modtage underkendelser på arealordningerne under Garantifonden og Landdistriktsfonden. Dette fokusområde har vi valgt, fordi arealordninger udgør de væsentligste EU-indtægter, og vi finder, at der fortsat er risiko for store underkendelser.

Derudover har Rigsrevisionen også afgivet beretning om Danmarks udnyttelse af tilskud fra EU's fonde (nr. 23/2013), som har indgået i dette års arbejde med revisionen af EU-midlerne i Danmark.

Det skal bemærkes, at Rigsrevisionens egne revisioner sammen med erklæringerne fra NaturErhvervstyrelsens Interne Revision og Skatteministeriets Interne Revision er lagt til grund for erklæringens generelle billede af området.

1.2. Opfølgning fra tidligere beretninger om revision af EU-midlerne

Fejl i regnskabet for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger

6. Det Godkendende Organ tog i sin revisionsrapport for EU-året 2012 forbehold for rigtigheden af den del af regnskabet, der vedrører projektstøtteområdet under Landdistriktsfonden. Fejlprocenten blev opgjort til 8,3 %, da de estimerede fejl i regnskabet udgjorde 26,8 mio. kr. af det samlede regnskab på 321 mio. kr. Størstedelen af de beløbsmæssigt opgjorte fejl skyldtes i 2012 mangelfuld skiltning hos støttemodtagere om medfinansieringen fra EU, hvor Det Godkendende Organ vurderede den samlede sanktion til 100 % af støttebeløbet.

7. Det Godkendende Organ har igen i 2013 taget forbehold for denne del af regnskabet. Årsagen er, at der blev konstateret finansielle fejl i 18 af de 230 reviderede projekter. Fejlprocenten er opgjort til 2,1 %, da de estimerede fejl i regnskabet udgjorde 6,9 mio. kr. af det samlede regnskab på 326 mio. kr. Fejlprocenten er fortsat over Kommissionens grænse på 2 %.

Det Godkendende Organs revision viste væsentlige fejl vedrørende manglende dokumentation, utilstrækkelig sagsbehandling, manglende korrektioner af støttebeløb, medtagne udgifter, der ikke var støtteberettigede, og manglende og ufuldkommen betalingsdokumentation.

8. Den faldende fejlprocent fra 8,3 % i 2012 til 2,1 % i 2013 er især et udtryk for, at NaturErhvervstyrelsen har ændret praksis i vurderingen af sanktionen vedrørende manglende skiltning om EU's medfinansiering. NaturErhvervstyrelsen har udarbejdet nye retningslinjer herfor, og ved alvorlige fejl kan der højst sanktioneres for 5 % af støttebeløbet, dog maks. 50.000 kr. Derudover har NaturErhvervstyrelsen oplyst, at den faldende fejlprocent er udtryk for, at der er sket en forbedring i sagsbehandlingen og kontrollen som følge af implementering af handlingsplanen 2012-2013. Fødevareministeriet forventer yderligere forbedringer, da der er foretaget omlægninger af den administrative kontrol, så ansøgere skal indsende alle bilag til NaturErhvervstyrelsen.

9. Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i Kommissionen vurderer i sin årlige aktivitetsrapport, at fejlprocenten for betalinger under det danske landdistriktsprogram for 2013 er på 6,6 %, og at handlingsplanerne ikke dækker alle de identificerede mangler og bør styrkes. Generaldirektoratet har derfor taget forbehold for regnskabet på dette område. Denne opgørelse af fejlprocenten er ikke sammenlignelig med Det Godkendende Organs opgørelse af fejlprocenten. Fejlprocenten på de 6,6 % er sammensat af NaturErhvervstyrelsens kontrolstatistik, der viser en fejlprocent på 3,3 % for Landdistriktsfonden, samt resultater af de revisioner, som Kommissionen og Revisionsretten har gennemført i Danmark inden for de seneste år.

Landdistriktsfondens ordninger udgør kun en mindre del af de samlede midler på Fødevareministeriets område. De opgjorte fejlprocenter for Det Godkendende Organ og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i Kommissionen giver derfor ikke Rigsrevisionen anledning til forbehold i den samlede erklæring om Fødevareministeriet.

Supplerende oplysning om KO-kontrollen fra 2011

10. I EU-beretningen for 2011 konkluderede Rigsrevisionen, at der i en række kommuner var et urealistisk forhold mellem antallet af udførte KO-kontroller og antallet af fundne KO-overtrædelser. NaturErhvervstyrelsen konstaterede samme udvikling og identificerede en række kommuner, der gennem flere år havde indberettet meget få eller ingen overtrædelser af KO-kravene.

De danske myndigheder havde valgt, at de fleste KO-kontroller på miljøområdet blev gennemført af kommunerne. Ifølge Fødevareministeriet indebar den valgte model, at ministeriet ikke havde mulighed for at føre tilsyn med kommunernes KO-kontrol. Efter Rigsrevisionens opfattelse var der behov for, at organiseringen af KO-kontrollen blev genovervejet, så der var en central myndighed, som havde det overordnede ansvar for kontrollen, så den blev udført med en ensartet kvalitet.

11. Regeringen indgik i april 2014 en aftale om en vækstplan for fødevarer med Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. Som element i vækstplanen indgik en beslutning om at centralisere KO-kontrollen i 2015.

12. Centraliseringen gennemføres, så kommunernes KO-kontrol vil blive overtaget af NaturErhvervstyrelsen i 2015. NaturErhvervstyrelsen vil fremover stå for KO-kontrollen på dyrevelfærds- og miljøområdet alene og bliver dermed den kontrollerende myndighed for alle KO-krav. Styrelsen er i gang med at udmønte beslutningen.

13. Rigsrevisionen finder de iværksatte initiativer tilfredsstillende og vil følge op på den nye kontrolmodel.

Konsolideret EU-regnskab

14. Vi omtalte i EU-beretningen for 2011, at vi sammen med Finansministeriet gennem de seneste år har drøftet muligheden for at offentliggøre et konsolideret regnskab for EU-midlerne i Danmark. Målet har været, at Finansministeriet aflægger et konsolideret EU-regnskab vedrørende alle de EU-midler, der indgår i statsregnskabet. Det konsoliderede EU-regnskab vil omfatte resultatopgørelse, balance og pengestrømsopgørelse samt noter med uddybende oplysninger. Det konsoliderede EU-regnskab vil dermed belyse de forskellige finansielle aspekter af statens mellemværender med EU.

15. Første trin i udviklingen af det konsoliderede EU-regnskab har været at opstille et regnskab for EU's landbrugstilskud under NaturErhvervstyrelsens forvaltning, som udgør hovedparten af statens indtægter. Dette skulle aflægges i foråret 2014 for regnskabsåret 2013. Dernæst var planen i foråret 2015 at opstille et regnskab for 2014 for den samlede EU-tilskudsforvaltning, herunder EU's strukturfonde under Erhvervsstyrelsen.

Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter er med ca. 1.000 ansatte og under ledelse af en generaldirektør ansvarlig for gennemførelsen af landbrugspolitikken og udviklingen af landdistrikterne i EU. Direktoratet udarbejder årligt en aktivitetsrapport med bl.a. en vurdering af EU-forvaltningen i de forskellige medlemslande.

16. Finansministeriet har i juni 2014 oplyst, at ministeriet på grund af en række udfordringer er blevet forsinket og derfor ikke har aflagt et konsolideret EU-regnskab for 2013 for Landbrugsområdet. Ministeriet forventer fortsat i foråret 2015 at kunne aflægge et konsolideret EU-regnskab for 2014 for alle de EU-midler, der indgår i statsregnskabet.

2. Introduktion og konklusion

2.1. Formål og konklusion

17. Rigsrevisionens fokusområde for EU-beretningen 2013 er at undersøge og vurdere Fødevarerministeriets og NaturErhvervstyrelsens arbejde med at forbedre kontrollen med arealer, der modtager støtte fra EU's landbrugsfonde, så risikoen for at få underkendelser fra Kommissionen minimeres i fremtiden. NaturErhvervstyrelsen udbetaler støtte til arealer fra Garantifonden og Landdistriktsfonden.

18. Kommissionen har gennem de senere år givet underkendelser til Danmark, fordi Kommissionen ved sine kontrolbesøg har konstateret svagheder i den danske kontrol med udbetalingen af arealstøtte. Den største underkendelse på arealordningerne modtog Danmark efter Kommissionens besøg i 2004, der førte til en underkendelse på 750 mio. kr. i 2009 – også kendt som hektarstøttedommen. Der er også efter 2009 givet større underkendelser til Danmark på arealstøtteordningerne.

Rigsrevisionen anser arealstøtten som økonomisk risikofyldt, da den danske stat løbende har modtaget større og mindre underkendelser fra Kommissionen. Derudover konstaterer en konsulentanalyse, som NaturErhvervstyrelsen har fået udarbejdet i 2013, at der er risiko for større fremtidige underkendelser, hvis ikke kontrollen med arealordningerne forbedres.

19. Formålet med undersøgelsen er at kortlægge og vurdere Fødevarerministeriets arbejde med at minimere risikoen for underkendelser. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Hvad er processen for og årsagerne til, at Kommissionen giver Danmark underkendelser på arealordningerne?
- Fungerer de danske kontroller, der skal understøtte udbetalingen af arealstøtte, hensigtsmæssigt, og medvirker kontrollerne til at sikre, at udbetalingen af arealstøtte sker på et korrekt grundlag?
- Har Fødevarerministeriet iværksat tilfredsstillende initiativer, der kan medvirke til at mindske risikoen for underkendelser fra Kommissionen?

En underkendelse er en tilbagebetaling til Kommissionen. Underkendelsen gives på baggrund af, at Kommissionen ved sin revision i Danmark har fundet, at de danske myndigheders kontrol med udbetaling af støtte ikke har levet op til EU's regler og standarder.

KONKLUSION

Kommissionen har i perioden 2002-2013 givet Danmark underkendelser for ca. 1 mia. kr. på arealkontrollen, hvoraf de 750 mio. kr. vedrører hektarstøttedommen. Underkendelserne er givet, fordi Kommissionen ved sine kontrolbesøg i Danmark har konstateret mangler i arealkontrollen.

Rigsrevisionen konstaterer, at Kommissionen har fundet mangler i markbloksystemet, telemålingen og ved den fysiske kontrol hos landmændene. Derudover har Kommissionen fundet, at NaturErhvervstyrelsen ikke har sikret en kontrol, der tager højde for, at alle støttebetingelser er overholdt af støttemodtagerne.

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

Rigsrevisionen konstaterer, at der er sket en forbedring i arealkontrollen. NaturErhvervstyrelsen har fra februar 2014 sikret, at alle markblokke er blevet opdateret inden for en 3-årig periode, og at kvaliteten i telemålingen er styrket ved bedre billeder og en grundigere gennemgang. Det konstateres dog ved den interne kvalitetskontrol af telemålingen, at der fortsat sker fejl, men at disse har haft begrænset økonomisk betydning.

Rigsrevisionen vurderer, at der fortsat er risiko for underkendelser fra Kommissionen, da der ved fysisk kontrol findes høje overdeklarationsprocenter og fejlprocenter på støtteordninger, som vedrører græs- og naturarealer. Det giver en stor sandsynlighed for, at der bliver udbetalt tilskud til landmændene for græs- og naturarealer, som ikke er tilskudsberettigede. Det drejer sig særligt om græs- og naturordningerne under Landdistriktsfonden og de særlige artikel 68-ordninger. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det for græs- og naturarealer er vanskeligt for NaturErhvervstyrelsen at bedømme, om plejebestemmelserne er opfyldt.

Undersøgelsen viser, at de danske regler for støtte til græs- og naturarealer er komplekse, da reglerne indeholder en række krav til sikring af natur og miljø. Det giver en høj grad af kompleksitet i de krav, der stilles til landmanden, som modtager støtte under de enkelte ordninger. Rigsrevisionen konstaterer, at landmændene har svært ved at overholde de nuværende regler, og at kontrollørerne ikke på tilstrækkelig vis kan bedømme og kontrollere, om bestemmelserne, herunder krav til pleje af græs- og naturarealer, er overholdt eller ej. Kommissionen foretager også kontroller af, om de danske regler er overholdt, når disse indgår i støttebetingelserne. Derfor medfører de komplekse danske regler en øget risiko for underkendelser på arealordningerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har iværksat en række initiativer, der skal forbedre kontrollen med arealordningerne. Rigsrevisionen konstaterer, at der er taget initiativ til forbedring af markbloksystemet, telemålingen og den fysiske kontrol. Fødevareministeriet vil bl.a. styrke kontrollen med græs- og naturarealer gennem en mere differentieret kontrol. Det er Rigsrevisionens vurdering, at disse initiativer er rettet mod de mangler, som Kommissionen har konstateret ved sine besøg i Danmark, og de udfordringer, som Rigsrevisionen har konstateret i arealkontrollen.

ANBEFALINGER

For at Fødevarerministeriet i endnu højere grad kan nedbringe risikoen for og størrelsen af underkendelser, anbefaler Rigsrevisionen:

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

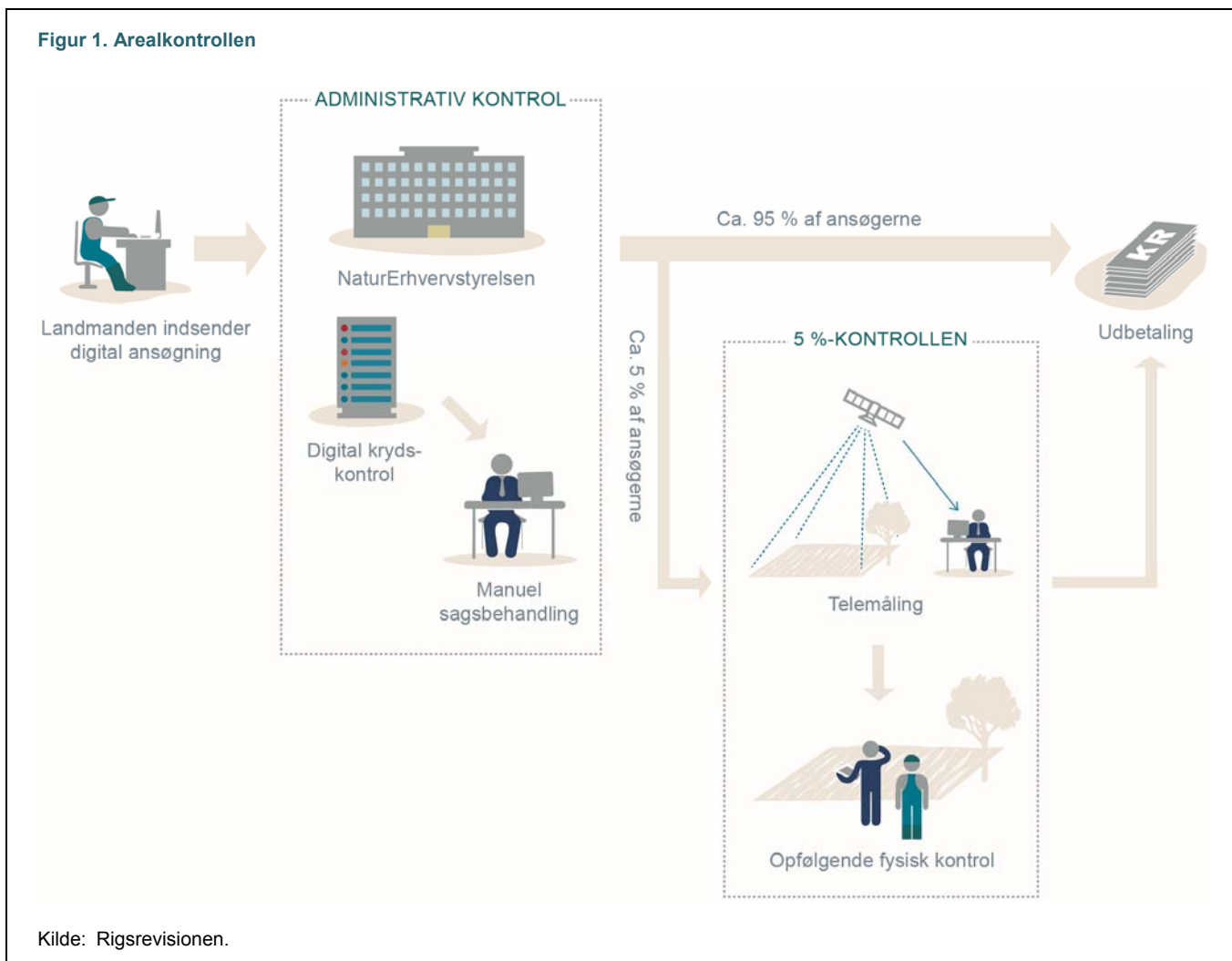
2.2. Baggrund

Arealkontrollen består af 3 kontroller

20. Kommissionen kritiserer i underkendelsessagerne mod Danmark den arealkontrol, der udføres af NaturErhvervstyrelsen. Kommissionen finder, at der er svagheder i nogle af de kontroller, som udføres, hvilket gør, at der er en høj risiko for, at der udbetales uberettiget støtte til landbrugsarealer. Arealkontrollen består af flere kontroller, som samlet skal være med til at sikre, at der udbetales korrekt støtte til landmændene. Arealkontrollen er opsat med afsæt i Rådets forordninger og Kommissionens supplerende forordninger og vejledninger.

Der er også opstillet danske love og regler, der implementerer EU's regler og fastlægger fremgangsmåden for arealkontrollen i Danmark. Det er de danske myndigheders ansvar at udforme arealkontrollen, så den fungerer effektivt og sikrer, at landmændene opfylder reglerne for at modtage støtte under de enkelte arealordninger.

21. Figur 1 viser sammenhængen mellem de forskellige kontroller, der udføres i arealkontrollen.



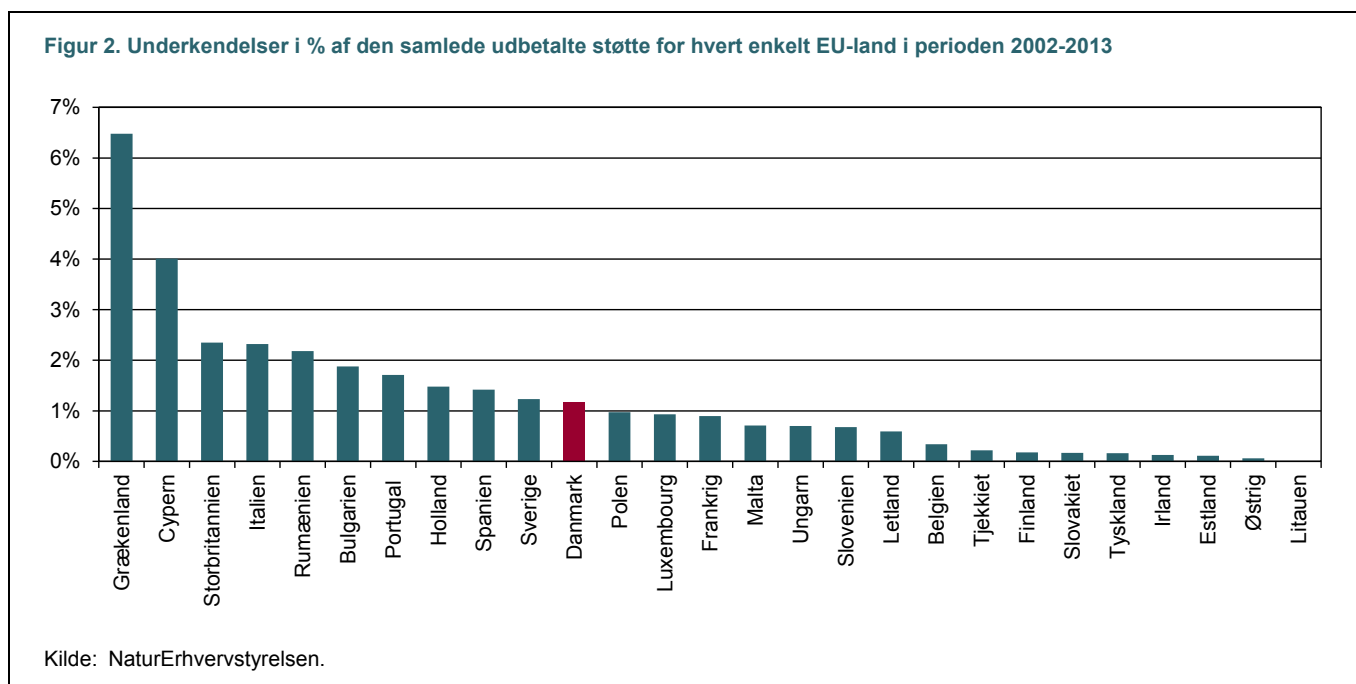
Figur 1 viser de forskellige kontroller, som indgår i den samlede arealkontrol. Kontrollen udføres på landmændenes ansøgninger om arealstøtte, inden der sker udbetaling af støtte til landmændene. Arealkontrollen består af følgende faser:

- Landmanden indsender sin ansøgning digitalt til NaturErhvervstyrelsen via Fødevareministeriets Internet Markkort (IMK), der bl.a. indeholder markkort, markblokke og forskellige luffotos.
- NaturErhvervstyrelsen udfører administrativ kontrol via digital krydskontrol og manuel sagsbehandling. Den digitale krydskontrol udføres for alle ansøgninger, mens den manuelle sagsbehandling udføres for ansøgninger, hvor der er konstateret afvigelser mellem ansøgningens og IMK's oplysninger i krydskontrollen.
- På baggrund af den administrative kontrol foretages der udbetaling af arealstøtte til ca. 95 % af ansøgerne.
- Ca. 5 % af ansøgningerne udvælges til 5 %-kontrollen, der består af følgende faser:
 - Telekontrollørerne foretager telemåling af alle markerne i de udvalgte ansøgninger. Telemålingen skal målrette den fysiske kontrol.
 - Der udføres opfølgende fysisk kontrol hos landmændene.

22. Den samlede arealkontrol skal sikre, at udbetalingen af arealstøtte til landmændene sker på baggrund af EU's regler og de danske regler. Kommissionen giver underkendelser på baggrund af en vurdering af, om de enkelte kontroller i den danske arealkontrol er effektive i forhold til at sikre, at udbetaling sker på et korrekt grundlag, der er i overensstemmelse med EU's regler og de danske regler på området.

Udvikling i underkendelser i perioden 2002-2013

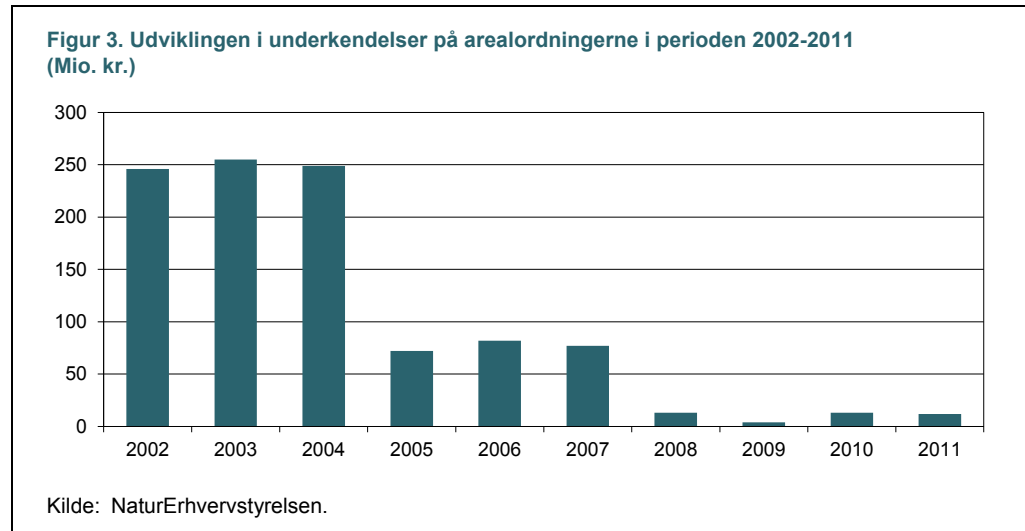
23. NaturErhvervstyrelsen har udarbejdet en opgørelse over de samlede underkendelser på Garantifonden og Landdistriktsfonden, som Danmark og de øvrige EU-lande har modtaget fra Kommissionen i perioden 2002-2013. Figur 2 viser underkendelser opgjort i % af den samlede udbetalte støtte til de enkelte medlemslande i perioden 2002-2013.



Det fremgår af figur 2, at der er stor spredning i den procentvise størrelse af underkendelserne i forhold til den samlede udbetalte støtte mellem EU-landene. Der er lande, som får relativt store underkendelser, fx Grækenland, men der er også lande, som har fået meget små underkendelser i forhold til støtteudbetalingen. Danmark ligger tæt på gennemsnittet, der er på 1,4 %, idet Danmark har fået underkendelser på ca. 1,2 % af den udbetalte støtte i perioden 2002-2013.

24. Danmark har samlet haft underkendelser på ca. 1.142 mio. kr. i perioden 2002-2013. Underkendelser på arealordningerne udgør 998,1 mio. kr. eller 87 % af det samlede beløb.

25. NaturErhvervstyrelsen har også opgjort udviklingen i størrelsen af de danske underkendelser på arealordningerne i perioden 2002-2011. Kommissionen har endnu ikke udført kontrol med arealordninger for støtteårene 2012 og 2013. Dermed er underkendelser for disse år ikke medtaget. Figur 3 viser udviklingen i underkendelserne på arealordningerne i perioden 2002-2011. I figuren er underkendelserne fordelt på støtteår.



Det fremgår af figur 3, at underkendelserne har været stærkt faldende i perioden, og at underkendelserne siden 2008 har ligget på et væsentligt lavere niveau end tidligere. Hektarstøttedommen, der gav en underkendelse på 750 mio. kr., blev afgivet i 2009, men vedrørte støtteårene 2002, 2003 og 2004. Den samlede underkendelse er derfor fordelt over de 3 år og præger dermed tabellen markant for disse år.

På trods af det store fald i underkendelser fra 2002 til 2011 skønner NaturErhvervstyrelsen, at der fortsat er et behov for forbedring af arealkontrollen, hvis Danmark ikke i fremtiden skal modtage store underkendelser fra Kommissionen.

2.3. Afgrænsning, revisionskriterier og metode

Afgrænsning

26. Arealkontrollen udføres på alle de arealstøtteordninger, som NaturErhvervstyrelsen administrerer under Garantifonden og Landdistriktsfonden. Vi har udvalgt de ordninger, der har størst finansiel væsentlighed, og hvor vi har vurderet, at fremtidige underkendelser vil have store økonomiske konsekvenser for Danmark.

27. For Garantifonden har vi i undersøgelsen haft fokus på enkeltbetalingsordningen (herafter EB-ordningen), der er den største ordning, og hvor der i 2013 blev udbetalt 6,7 mia. kr. Ligeledes har vi haft fokus på den særlige arealstøtte under artikel 68, der bl.a. gives til ekstensivt landbrug og pleje af permanente græsarealer. Under artikel 68-ordningerne blev der i 2013 udbetalt 135,7 mio. kr.

Der blev også udbetalt arealstøtte under Landdistriktsfonden. Vi har i undersøgelsen haft fokus på de 3 ordninger til miljøvenligt jordbrug, omlægningsstøtte til økologi og miljøbettinget landbrug, der er de beløbsmæssigt væsentligste arealordninger under landdistriktsprogrammet. I beretningen betegner vi dem under ét som LDP-ordninger. Der blev i 2013 udbetalt støtte under de arealbaserede LDP-ordninger for i alt 239,6 mio. kr.

28. Vi har i vores afgrænsning af undersøgelsen valgt kun at have fokus på at undersøge de dele af arealkontrollen, hvor Kommissionen har haft kritik og givet underkendelser. Dermed vil vi i undersøgelsen primært have fokus på IMK og markblokkene, telemålingen samt den fysiske kontrol, mens vi ikke vil se nærmere på den administrative kontrol.

Revisionskriterier og metode

29. Formålet med undersøgelsen er at kortlægge og vurdere Fødevareministeriets arbejde med at minimere underkendelser. Derfor ligger revisionskriterierne i forlængelse af de regler og principper, som Kommissionen lægger til grund for sine vurderinger af medlemslandenes forvaltning af EU's regler.

Kommissionen giver underkendelser, hvis de nationale myndigheder ikke på tilfredsstillende vis har etableret de kontroller, der er beskrevet i EU's regler. Det kan fx være et system til registrering af landmændenes arealer. Reglerne fremgår af Rådets forordning om fælles regler for den fælles landbrugspolitik, ordninger for direkte støtte til landmændene og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landmændene.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i, om Fødevareministeriet og NaturErhvervstyrelsen efterlever EU's regler og de danske regler på området.

I undersøgelsen har vi også lagt vægt på, om Danmark har etableret de kontroller, som er fastlagt i EU's regler. Derudover har vi set på, om NaturErhvervstyrelsen med sine forbedringsinitiativer imødekommer de kritikpunkter, som Kommissionen har lagt til grund for at give underkendelser til Danmark.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

30. Vi har i beretningens kap. 3 undersøgt årsagerne til, at Danmark modtager underkendelser fra Kommissionen på arealordningerne. Resultaterne er blevet brugt til at vurdere, om arealkontrollen fungerede hensigtsmæssigt i 2013, og om den sikrer, at der foretages udbetaling af arealstøtte på et korrekt grundlag. Dette er beskrevet i kap. 4. Derudover har vi i kap. 5 foretaget en vurdering af, om Fødevareministeriet har tilrettelagt en tilfredsstillende indsats, der kan sikre en forbedring af arealkontrollen og imødegå risikoen for fremtidige underkendelser.

31. Vi har foretaget interviews med medarbejdere i NaturErhvervstyrelsen, som enten arbejder med revisionsbesøg fra Kommissionen og Revisionsretten, arbejder på at styrke styrelsens kontrol med arealstøtten eller foretager sagsbehandling af ansøgningerne. Derudover har vi gennemgået 4 sager fra Kommissionen, hvor der er givet underkendelser, og gennemgået de initiativer til forbedringer af arealkontrollen, der er opstillet på baggrund af den konsulentanalyse, som NaturErhvervstyrelsen har fået udarbejdet i 2013.

I forbindelse med undersøgelsen af de forskellige kontroller, som foretages på ansøgninger om arealstøtte, har vi gennemgået disse med de relevante medarbejdere. Vi har endvidere gennemgået 24 sager, hvoraf der i 12 af sagerne er udbetalt støtte fra både Garantifonden og Landdistriktsfonden.

3. Underkendelser på arealordningerne

Underkendelserne på arealordningerne gives, når Kommissionen vurderer, at der er udbetalt støtte til arealer, der ikke er berettiget hertil. Årsagerne er hovedsageligt:

- at IMK og markblokke ikke har været opdaterede og derfor har medtaget ikke-støtteberettigede arealer
- at telemålingen ikke har været præcis nok til at foretage en korrekt opgørelse af de støtteberettigede arealer
- at kontrollørerne ikke har haft tilstrækkelige kompetencer til at vurdere arealernes støtteberettigelse
- at de danske regler ikke har harmoneret med EU's regler.

Undersøgelsen viser, at de danske myndigheder gennem dialog med Kommissionen og ved at levere gode supplerende beregninger for den maksimale risiko for EU's fonde har kunnet begrænse underkendelsernes størrelse.

3.1. Kommissionens anvendelse af underkendelser

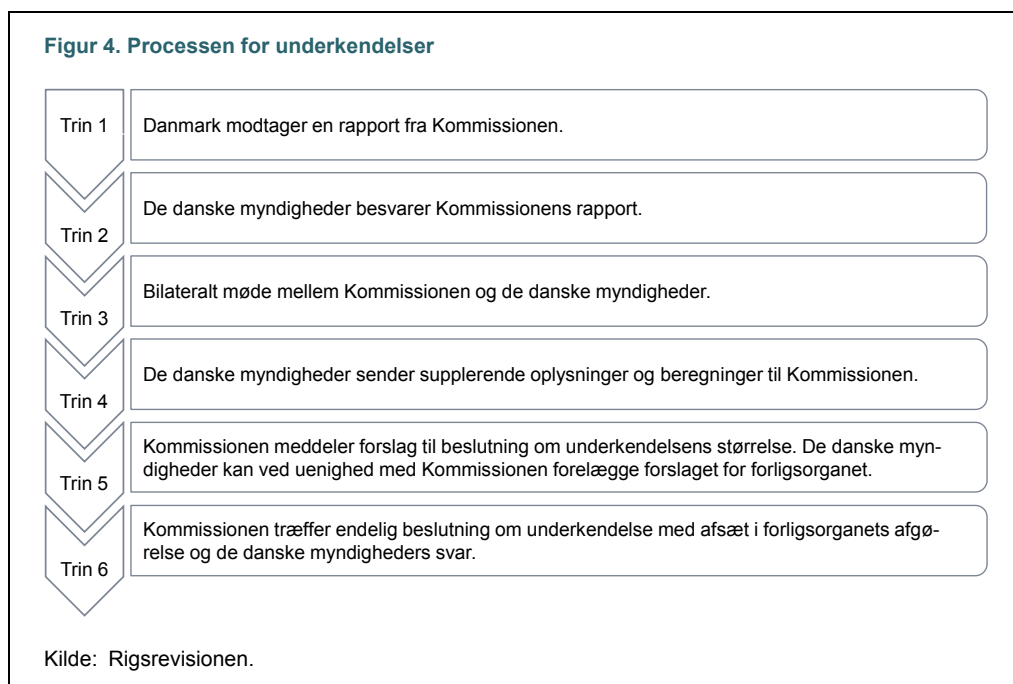
32. I dette afsnit beskriver vi Kommissionens procedure for at give underkendelser, hvorfor underkendelser gives som flatrate og baggrunden for, at Danmark har fået underkendelserne.

Underkendelser gives på baggrund af Kommissionens kontrol i de enkelte medlemslande

33. Kommissionen foretager årligt kontrol med støttebeløb, der er blevet udbetalt i de tidligere år til medlemslandene. Planlægningen af kontrolbesøgene sker ud fra en risikoanalyse af samtlige landbrugsudgifter fordelt på fonde, ordninger og lande. På baggrund af denne risikoanalyse planlægger Kommissionen sine kontrolbesøg for det kommende år. Den kontrol, som Kommissionen foretager, kaldes overensstemmelseskontrol og har til formål at udelukke udgifter, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabets regler. Kommissionens kontrol sker altid som en efterprøvning af den administrative forvaltning og kontrol, der er udført af de nationale myndigheder.

Når Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, sker det med afsæt i de regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i den forbindelse hensyn til overtrædelsens art og grovhed samt til den økonomiske skade, der er påført fællesskabet.

34. Figur 4 viser processen, der går i gang, når Kommissionen finder grundlag for at give en underkendelse til et medlemsland.



Forligsorganet benyttes i underkendelsesager, hvor der er uenighed mellem Kommissionen og medlemslandet om de forhold, som lægges til grund for underkendelsen og dens størrelse. Forligsorganet afgiver en indstilling i sagen. Kommissionen er ikke forpligtet til at følge forligsorganets indstilling.

Figur 4 viser trinene i en underkendelsessag. I trin 1 meddeler Kommissionen i sin rapport til Danmark, hvis der er en risiko for, at der er udbetalt støtte til arealer, der ikke overholder EU's og de danske regler. Kommissionen meddeler også de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes, for at medlemslandet overholder reglerne i fremtiden. I trin 2 afgiver medlemslandet svar på rapporten og kommer med supplerende oplysninger. Herefter vil Kommissionen i trin 3 indkalde til et bilateralt møde, hvor Kommissionen og medlemslandet vil forsøge at nå til enighed om overtrædelsens omfang og den økonomiske skade, der er påført EU-budgettet, og eventuelt størrelsen af en økonomisk underkendelse. I trin 4 skal medlemslandet efterfølgende sende sine supplerende oplysninger til Kommissionen. Kommissionen meddeler i trin 5 sin beslutning om underkendelsens størrelse til medlemslandet. Ved uenighed mellem Kommissionen og medlemslandet kan afgørelsen bringes op i forligsorganet, som vil udtale sin holdning i sagen. I trin 6 træffer Kommissionen sin endelige afgørelse om underkendelsens størrelse. Det sker på baggrund af de oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra medlemslandet, og eventuelt konklusionerne fra forligsorganet.

Hovedparten af Kommissionens underkendelser gives som flatrate

35. Kommissionen opgør som udgangspunkt underkendelsernes størrelse ud fra en vurdering af den finansielle risiko for fællesskabet. Hvis den finansielle risiko ikke kan fastslås, anvendes en fast korrektion – de såkaldte flatrate-underkendelser. En flatrate-underkendelse kan anvendes, selv hvor der ikke er påvist et konkret tab for fællesskabet. Det er nok, at Kommissionen vurderer, at der foreligger en risiko for tab.

36. Kommissionen anvender i væsentligt omfang systemrevision som metode til at vurdere, om de nationale myndigheder har tilrettelagt en tilfredsstillende forvaltning og har tilfredsstillende kontrolsystemer til at efterleve EU's regler. Denne metode gør det svært at opgøre det konkrete beløb, som skal udelukkes fra regnskabet. Kommissionen anvender derfor ofte flatrate, hvor der foretages en fast korrektion i forhold til ordningens beløbsmæssige størrelse.

Vurderingen af, hvor stor flatrate-korrektionen skal være, afhænger af omfanget af fejl og mangler i de forskellige kontroller i arealkontrollen. Kontrollerne opdeles i hovedkontroller og støttekontroller. Hovedkontroller er fx, om der er etableret et markbloksystem til registrering af landmændenes arealer, mens støttekontroller er administrative funktioner, der skal sikre en korrekt behandling af ansøgningerne, fx procedurer, der sikrer, at ansøgningen udfyldes korrekt og indeholder de krævede oplysninger.

37. I henhold til Revisionsrettens seneste opgørelse udgør flatrate-underkendelserne 92 % af de givne underkendelser til medlemslandene.

BOKS 2. ANVENDELSE AF FLATRATE-KORREKTIONER

Flatrate på 25 % gives, når medlemslandet ikke har noget kontrolsystem, eller når kontrolsystemet er yderst mangelfuldt, samt når der er bevis for talrige uregelmæssigheder og stor forsømmelighed med hensyn til at bekæmpe ukorrekte eller svigagtige fremgangsmåder.

Flatrate på 10 % gives, når én eller flere af hovedkontrollerne ikke foretages eller foretages så dårligt eller så sjældent, at de er ineffektive med hensyn til at fastslå en ansøgnings retmæssighed.

Flatrate på 5 % gives, når alle hovedkontroller foretages, men ikke i det antal og med den hyppighed og grundighed, der er krævet i forordningerne.

Flatrate på 2 % gives, når et medlemsland har foretaget hovedkontroller på passende vis, men helt har undladt én eller flere støttekontroller.

Kilde: Kommissionen.

3.2. Kommissionens baggrund for at give Danmark underkendelser på arealkontrollen

38. I dette afsnit undersøger vi, hvilke erfaringer der kan drages ud fra 4 underkendelses-sager fra Kommissionen. Vi vurderer endvidere, om Danmark har haft en hensigtsmæssig strategi vedrørende behandlingen af underkendelsessagerne.

4 underkendelsesager vedrørende arealkontrollen

39. Vi har gennemgået 4 underkendelsessager vedrørende arealkontrollen for at besvare spørgsmålet om, hvilke forhold der er afgørende for, at Kommissionen giver underkendelser på arealordningerne. Det drejer sig om følgende sager:

- underkendelse på 750 mio. kr. fra 2009 som følge af Kommissionens revision af hektarstøtten for perioden 2002-2004
- underkendelse på 151,3 mio. kr. fra 2010 vedrørende EB-ordningen for 2005 og 2006
- underkendelse på 85,3 mio. kr. fra 2013 som følge af Kommissionens revision af EB-ordningen og LDP-ordningerne for perioden 2007-2009
- underkendelse på 24,9 mio. kr. fra 2014 som følge af Kommissionens revision af EB-ordningen og LDP-ordningerne for 2010 og 2011.

Hektarstøttedommen for arealstøtten udbetalt i perioden 2002-2004

Underkendelsesbeløb

40. Den største underkendelse, som Danmark har fået, er hektarstøttedommen på 750 mio. kr. fra 2009. Hovedparten af underkendelsen, dvs. ca. 741 mio. kr., blev givet som følge af manglende opfyldelse af regler for pleje af udtagne arealer.

Årsager til underkendelsen

41. Ved besøg på en række af de udtagne arealer fandt Kommissionen, at disse var blevet for naturlignende efter mange års udtagning uden krav om vedligeholdelse af plantedækket gennem slåning e.l. Kommissionen stillede sig derfor tvivlende over for, om arealerne fortsat var landbrugsarealer, der umiddelbart kunne inddrages i landbrugsproduktion igen. Kommissionen fandt i nogle tilfælde, at dele af de udtagne arealer var anvendt på en måde, som ikke var i overensstemmelse med bestemmelserne for udtagning, fx lå der byggeaffald på nogle af markerne. Kommissionen fandt derfor, at de danske regler om pleje af braklagte arealer ikke havde afspejlet EU's regler korrekt.

Kommissionen kritiserede endvidere, at kontrollen af arealerne i for stor udstrækning var blevet gennemført som telemåling ud fra satellitbilleder, der havde for ringe billedkvalitet.

42. De danske myndigheder valgte at indbringe sagen for Retten, som er første instans i EU-domstolssystemet, men Retten gav i 2012 Kommissionen medhold i kritikken af kontrollen med hektarstøtten i Danmark. Danmark valgte at appellere afgørelsen til EU-Domstolen. Det forventes, at dommen foreligger i efteråret 2014.

Revision af EB-ordningen for 2005 og 2006

Underkendelsesbeløb

Kommissionen gennemførte revisionsbesøg vedrørende EB-ordningen i 2006. På baggrund af revisionsbesøget blev der i 2010 givet en underkendelse på 151,3 mio. kr.

Årsager til underkendelsen

43. Kommissionen kritiserede bl.a., at IMK og markbloksystemet indeholdt for store ikke-støtteberettigede arealer, og fandt, at dette kunne have resulteret i, at der var udbetalt støtte til ikke-støtteberettigede arealer. Ligeledes konstaterede Kommissionen, at NaturErhvervstyrelsen i telemålingen og den opfølgende fysiske kontrol havde godkendt udtagne arealer, udyrkede arealer og permanente græsarealer, der ikke opfyldte betingelserne for støtte.

44. De danske myndigheder medgav over for Kommissionen, at der i årene 2005 og 2006 var svagheder i IMK, markbloksystemet, telemålingen og den fysiske kontrol, men at risikoen for EU-fonden var af begrænset omfang og ikke kunne begrunde en flatrate-korrektion i det foreslåede omfang.

Forhandling med Kommissionen

45. På baggrund af de konstaterede mangler varslede Kommissionen i 2010 en samlet flatrate-underkendelse på ca. 296 mio. kr. for perioden 2005-2006. Underkendelsen bestod af en flatrate på 5 % for arealbaseret støtte til permanente græsningsarealer, udtagne arealer og ikke-dyrkede arealer, der blev vurderet som risikofyldte, og en fast korrektion på 2 % for resten af arealerne, som blev vurderet som mindre risikofyldte.

46. For at begrænse omfanget af underkendelsen valgte de danske myndigheder for første gang at indgå forhandlinger med Kommissionen om størrelsen af underkendelsen. Efter et omfattende analysearbejde af den maksimale risiko for fonden lykkedes det at overbevise Kommissionen om at nedbringe underkendelsen fra 296 mio. kr. til 151 mio. kr. Den store nedbringelse skal bl.a. ses i sammenhæng med, at de danske myndigheder foretog en præcis beregning af de områder, hvor der var risiko for fonden, dvs. arealer med permanente græsarealer, udtagne arealer og ikke-dyrkede arealer. De øvrige områder, hvor Kommissionen ville give en flatrate på 2 %, blev i stedet givet som en mindre beløbsmæssig underkendelse, da de danske myndigheder kunne påvise, at disse områder havde en begrænset risiko for fonden.

Revision af EB-ordningen og LDP-ordningerne i perioden 2007-2009

Underkendelsesbeløb

47. Kommissionen gennemførte revision af EB-ordningen og LDP-ordningerne i perioden 2007-2009. På baggrund af revisionsbesøget blev der i 2013 givet en underkendelse på 85,3 mio. kr.

Årsager til underkendelsen

48. Kommissionen konstaterede, at markbloksystemet igen indeholdt et stort antal blokke med ikke-støtteberettigede arealer, hvilket øgede risikoen for uretmæssige udbetalinger.

Kommissionen konstaterede endvidere, at kontrollørerne ikke i alle tilfælde var klar over, hvordan de skulle vurdere, om arealerne var støtteberettigede. Dette vedrørte bl.a. de danske regler om permanente græsarealer, hvor der er et krav om, at arealer med mindre end 50 % græs og græsmarkplanter ikke er støtteberettigede.

Endelig konstaterede Kommissionen, at en del af de græsmarker, som udelukkende var blevet godkendt ved telemålingen i 2007, ikke var støtteberettigede. Efter Kommissionens vurdering medførte de manglende opfølgende besøg på græsmarkerne i 2007, at de danske myndigheder ikke konstaterede alle fejlene på græsmarkerne. Kommissionens antagelse byggede på, at der i 2008, hvor de danske myndigheder havde indført en systematisk græsopfølgning, var fundet mange fejl. Som følge heraf havde de danske myndigheder forhøjet kontrolprocenten i overensstemmelse med Kommissionens regler.

49. Kommissionen besluttede en flatrate-korrektion på 10 % for EB-ordningen i 2007 på grund af den manglende systematiske græsopfølgning, svarende til ca. 61 mio. kr. For 2008 blev korrektionen nedsat til 2 %, da de danske myndigheder havde strammet op på kontrollen med systematiske besigtigelser af græsmarker, en forøgelse af kontrolprocenten og en inkludering af græsarealer som risikoparameter i udvælgelsen af arealer til fysisk kontrol.

Revision af EB-ordningen og LDP-ordningerne for 2010 og 2011

Underkendelsesbeløb

50. Kommissionen gennemførte i 2012 revision af de arealbaserede støtteordninger under EB-ordningen og LDP-ordningerne for 2010 og 2011. NaturErhvervstyrelsen indgik i en dialog med Kommissionen, og på den baggrund nåede Kommissionen i 2014 frem til en underkendelse på 24,9 mio. kr.

Årsager til underkendelsen

51. Kommissionen påpegede især svagheder ved markblokregisteret og den fysiske kontrol (telemålingskontrol og kontrol på stedet).

Kommissionen konstaterede endvidere, at den fysiske kontrol på stedet i 2010 og 2011 ikke i alle tilfælde var i overensstemmelse med forordningens krav. Selv om de danske kontrollører havde fratrukket arealer, som ikke opfyldte støttebetingelserne, konstaterede Kommissionen, at der var yderligere arealer, som ikke opfyldte støttebetingelserne.

Kommissionen fandt også, at kontrollørerne ved den fysiske kontrol hos landmændene ikke i alle tilfælde havde forholdt sig til de græsarealer, hvor der i telemålingen blev konstateret tvivl om støtteberettigelse.

Drøftelser med Kommissionen

52. Som led i de bilaterale drøftelser med Kommissionen udarbejdede de danske myndigheder et udkast til beregning af den økonomiske risiko for Garantifonden og Landdistriktsfonden og et forslag til underkendelsens størrelse. På baggrund af de konstaterede svagheder ved markblokke og ved den fysiske kontrol var de danske myndigheders beregning baseret på en flatrate-underkendelse på 2 % af den udbetalte støtte for 2010 og 2011 for arealer med permanent græs. Det svarede til 24,4 mio. kr.

53. Kommissionen var enig i dette forslag til en flatrate-underkendelse, da Kommissionen anerkendte de foranstaltninger, som Danmark havde truffet som opfølgning på den fysiske kontrol af græsmarkerne.

Danmark går i stigende grad i dialog med Kommissionen for at nedbringe underkendelsernes størrelse

54. Revisionsretten finder i sin særberetning nr. 7 i 2010, at Kommissionens principper for tildelingen af flatrate-underkendelser er problematiske. Revisionsretten begrundede dette med, at Kommissionen ikke skal bevise, at der har fundet uretmæssige betalinger sted, men alene konstatere svagheder i de nationale kontrolsystemer. Kommissionen kan derfor på baggrund af få observerede fejl pålægge medlemslandet en stor flatrate-korrektion. Revisionsretten finder, at Kommissionen bør overveje i højere grad at anvende statistiske stikprøver, når der konstateres systemsvagheder, så fejlstørrelsen kan beregnes ved ekstrapolering af fejlen til hele populationen.

Kommissionen har hertil oplyst, at en mere præcis beregning af det finansielle tab for EU-budgettet forudsætter et aktivt samarbejde med medlemslandene. Det er kun det enkelte medlemsland, der har alle de nødvendige oplysninger til at foretage sådanne beregninger. EU-Domstolen har endvidere bekræftet, at det ikke er op til Kommissionen at sætte nøjagtige tal for tabene, men snarere op til medlemslandene at påvise, hvis Kommissionens opgørelse af tab ikke er korrekt.

55. Vi har konstateret, at NaturErhvervstyrelsen i stigende grad indgår aktivt i en dialog med Kommissionen om størrelsen af underkendelserne. Erfaringerne har vist, at det er muligt at komme i en konstruktiv dialog med Kommissionen og opnå resultater, hvor underkendelsernes størrelse begrænses. Det kræver, at styrelsen kan levere velunderbyggede beregninger af den maksimale risiko for fondene.

Det er derfor Rigsrevisionens anbefaling, at NaturErhvervstyrelsen fortsat bør indgå i en aktiv dialog med Kommissionen i sager om underkendelser.

Resultat

56. Undersøgelsen viser på baggrund af gennemgangen af de 4 underkendelsessager på arealkontrollen i perioden 2002-2011, at der er givet underkendelser, fordi arealkontrollen af forskellige årsager ikke i alle tilfælde har fundet ikke-støtteberettigede arealer. IMK og markbloksystemet har ikke været opdaterede og har derfor medtaget ikke-støtteberettigede arealer. Telemålingen har ikke været præcis nok til at foretage en korrekt opgørelse af de støtteberettigede arealer, hvilket øger risikoen for underkendelser, hvis kontrollen afsluttes uden opfølgende fysisk besigtigelse. Kontrollørerne har haft vanskeligt ved at vurdere arealernes støtteberettigelse, hvilket især gælder de specielle regler for græsarealer under EB-ordningen, hvor det ikke i tilstrækkelig grad er kontrolleret, om EU's regler og de danske regler er overholdt.

Rigsrevisionen konstaterer, at NaturErhvervstyrelsen har haft succes med at indgå i en aktiv dialog med Kommissionen om underkendelsernes beløbsmæssige størrelse. Det har betydet, at Danmark har modtaget en mindre underkendelse, end Kommissionen først havde foreslået.

4. Arealkontrollen

Undersøgelsen af arealkontrollen viser, at der er sket forbedringer, men at der er behov for fortsatte initiativer til forbedring af arealkontrollen.

Undersøgelsen viser, at markblokkene ikke har levet op til Kommissionens best practice for opdatering i 2012 og 2013, men at NaturErhvervstyrelsen for ansøgningsåret 2014 har sikret, at markblokkene lever op til den 3-årige turnus for opdatering.

Rigsrevisionen konstaterer, at kvaliteten i telemålingen er blevet forbedret, da den bygger på et bedre billedmateriale og en mere grundig gennemgang. Der følges op på næsten alle telemålinger med fysisk besøg hos landmanden. Den interne kvalitetskontrol af telemålingen viser dog, at der fortsat sker fejl, men at fejlene har begrænset økonomisk betydning. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at der fortsat er behov for at styrke kvaliteten i telemålingen.

Den fysiske kontrol viser, at nogle arealstøtteordninger har meget høje overdeklarationsprocenter og fejlprocenter i den tilfældige stikprøve, og at der dermed statistisk set også vil være mange fejl hos de landmænd, der ikke er kontrolleret. Det drejer sig især om de arealstøtteordninger, hvor der indgår betingelser for plantedækket og pleje af græs- og naturarealer. Rigsrevisionen finder, at det medfører en øget risiko for fremtidige underkendelser.

NaturErhvervstyrelsens Interne Revisions genkontrol viser, at der fortsat sker kontrol-lørfejl i den fysiske kontrol. Der er derfor behov for en mere ensartet vurdering og et kompetenceløft i kontrollørernes arbejde, hvis risikoen for underkendelser fra Kommissionen skal mindskes. Rigsrevisionen finder det i den forbindelse tilfredsstillende, at NaturErhvervstyrelsens Interne Revision arbejder på at øge antallet af genkontroller, så længe der er høje overdeklarationsprocenter og fejlprocenter på nogle arealordninger.

Undersøgelsen viser, at de danske regler for græs- og naturarealer er komplekse, da reglerne indeholder en række krav til sikring af natur og miljø. Det giver en høj grad af kompleksitet i de krav, der stilles til landmændene, som modtager støtte fra græs- og naturordninger. Rigsrevisionen konstaterer, at landmændene har svært ved at overholde de nuværende regler, og at kontrollørerne ikke på tilfredsstillende vis kan bedømme og kontrollere, om bestemmelserne, herunder krav til plantedækket på græs- og naturarealer, er overholdt eller ej. Kommissionen foretager også kontrol af, om de danske regler for støtte er overholdt, når disse indgår i støttebetingelserne. Derfor medfører de komplekse danske regler en øget risiko for underkendelser på arealordningerne.

Rigsrevisionen anbefaler, at Fødevarerministeriet overvejer, om de danske regler kan forenkles, samtidig med at natur- og miljøhensynet i de danske regler fastholdes. Hvis de danske regler for specielt græs- og naturordninger, under hensyntagen til miljø, kan formuleres, så landmændene og kontrollørerne er bedre i stand til at vurdere, om betingelserne for støtte er overholdt, så vil det mindske risikoen for uberettiget støtteudbetaling og dermed underkendelser fra Kommissionen.

57. I dette kapitel vil vi undersøge og vurdere de kontroller, som NaturErhvervstyrelsen har etableret for at sikre en hensigtsmæssig arealkontrol, der lever op til EU's regler. I kapitlet er der særligt fokus på de kontroller, som Kommissionen har kritiseret, og som har givet anledning til underkendelser.

Gennemgangen vedrører:

- IMK og markblokke
- telemåling
- den fysiske kontrol.

4.1. IMK og markblokke

58. I dette afsnit vurderer vi, om NaturErhvervstyrelsen på tilfredsstillende vis har sikret, at der er en database (IMK), som indeholder alle danske landbrugsarealer og lever op til Kommissionens kvalitetskriterier. Databasen er et centralt redskab til ansøgningen om arealstøtte og den efterfølgende kontrol af, om der bliver udbetalt korrekt støtte til landmændene.

En del af markblokkene indeholder ikke-støtteberettigede arealer

59. NaturErhvervstyrelsen administrerer IMK, som er en geografisk database. Databasen indeholder markblokkene, tilsagnslag, forskellige ortofotos (flyfotos), marker og andre geografiske lag. IMK indeholder alle oplysninger om markblokkene og de arealer, som er støtteberettigede under de forskellige ordninger under Garantifonden og Landdistriktsfonden. IMK indeholder i alt 324.000 markblokke primo februar 2014.

60. Kommissionen har konstateret mangler ved IMK og markbloksystemet, da der blev fundet arealer i markblokkene, som uretmæssigt var angivet som støtteberettigede. En del af de fejl, der blev fundet, kunne henføres til, at markblokkene ikke er blevet opdateret med jævne mellemrum.

61. Kommissionen har opstillet en best practice for opdatering af markblokke. Det indebærer, at IMK ikke bør indeholde markblokke, som ikke er opdateret inden for de seneste 3 år. Kommissionen og NaturErhvervstyrelsen har derudover opstillet nogle kvalitetskriterier, som markblokkene skal opfylde. Disse fremgår bl.a. af den årlige test af markblokkene, der er udarbejdet af Kommissionen, og af NaturErhvervstyrelsens interne kvalitetspolitik fra 2012.

IMK bruges både af landmændene ved deres ansøgninger om arealstøtte og i NaturErhvervstyrelsens kontrol med ansøgningerne. Det er derfor vigtigt, at IMK og markblokkene er opdaterede, så landmændene har det bedste udgangspunkt for at ansøge om arealstøtte, og så NaturErhvervstyrelsen efterfølgende kan foretage den administrative kontrol, telemålingen og den fysiske kontrol på et opdateret grundlag.

62. Undersøgelsen viser, at ca. 10 % af markblokkene i 2012 og ca. 20 % af markblokkene i 2013 ikke var opdateret inden for 3 år ved ansøgningsrundens begyndelse. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende og vurderer, at det medfører en øget underkendelsesrisiko for disse år.

En markblok viser et areal, der har naturlige grænser i form af markskel, veje e.l. En markblok indeholder flere marker, der kan tilhøre forskellige landmænd. Markblokken har et samlet areal og et støtteberettiget areal.

Et tilsagnslag angiver det areal inden for en markblok, hvor der kan opnås støtte under LDP-ordningerne. Tilsagnet har typisk en varighed på omkring 5 år.

Undersøgelsen viser også, at NaturErhvervstyrelsen i 2013 har igangsat en proces med at få opdateret markblokkene, så de lever op til en 3-årig turnus for opdatering. Styrelsen har ud fra en vurdering af risiko udliciteret opdateringen af de markblokke, som skønnes at være mindre risikofyldte, til en privat virksomhed. De risikofyldte markblokke opdateres af styrelsen selv, og opdateringen af de udliciterede markblokke godkendes også endeligt af styrelsen. Undersøgelsen viser, at alle markblokkene forud for ansøgningsrunden i 2014 er opdateret inden for en 3-årig periode, og at Kommissionens best practice dermed er overholdt. Rigsrevisionen finder, at det er positivt, at markblokkene fremadrettet opdateres inden for en 3-årig periode, og at det vil give et bedre grundlag for ansøgerne af arealstøtte og den efterfølgende kontrol.

NaturErhvervstyrelsen arbejder med at sikre kvalitet og opdatering af markblokke

63. NaturErhvervstyrelsen har opstillet en intern kvalitetspolitik med retningslinjer for datakvaliteten af markblokkene, der skal sikre, at markblokkene lever op til EU's regler og nationale bestemmelser.

64. Rigsrevisionen vurderer, at kvalitetspolitikken understøtter NaturErhvervstyrelsens arbejde med at imødegå risikoen for underkendelser i forhold til IMK og markblokkene. Der er i kvalitetspolitikken foretaget en klar ansvarsfordeling mellem enheder i styrelsen og fastsat handlinger, der skal følge op på, om markblokkene overholder regler og standarder.

65. Kommissionen har en årlig test til at vurdere, om markblokkene har en tilfredsstillende kvalitet. I testen udtager Kommissionen en stikprøve på 800 markblokke. NaturErhvervstyrelsen udfører selv testen og vurderer, om markblokkene i registret lever op til 7 kvalitetsparametre, der er opstillet af Kommissionen. Testen har været udført på markblokkene i Danmark i 2012 og 2013.

Resultaterne af testen i de enkelte medlemslande indsendes til Kommissionen sammen med en handlingsplan, der viser, hvilke initiativer de nationale myndigheder vil tage for at styrke kvaliteten.

66. Undersøgelsen viser, at markblokkene i Danmark hverken kunne bestå testen i 2012 eller 2013. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at de primære årsager er, at der har været en del gamle markblokke, hvor der ikke har været overensstemmelse mellem det angivne areal og det areal, der er fundet under testen. Derudover har markblokkene indeholdt ikke-støtteberettigede arealer, eller der har været problemer med markblokkenes grænser.

67. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at testen er et nyt redskab i kvalitetsarbejdet, og at Kommissionen foreløbigt betragter testen som et læringsredskab, hvor der skal ske forbedring fra år til år. Testen kan bruges til systematisk opfølgning og opsamling af viden omkring forskellige typer af problemer med markblokkene.

Resultat

68. Undersøgelsen viser, at ikke alle markblokkene ved ansøgningsrunderne for arealstøtte i 2012 og 2013 var opdateret inden for 3 år. Rigsrevisionen vurderer, at dette medfører en underkendelsesrisiko for disse år. Rigsrevisionen konstaterer dog, at markblokkene lever op til den 3-årige turnus for opdatering for ansøgningsåret 2014. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Gennemgangen viser også, at markblokkene ikke har bestået den årlige kvalitetstest fra Kommissionen i 2012 og 2013. Kvalitetstesten er et nyt redskab, og Rigsrevisionen vurderer, at den 3-årige opdateringsperiode vil medvirke til, at markblokkene kan klare den årlige kvalitetstest bedre.

4.2. Telemålingen

69. I dette afsnit vurderer vi kvaliteten af NaturErhvervstyrelsens telemåling og de tiltag, der indtil primo 2014 er blevet implementeret for at imødegå Kommissionens kritik af telemålingen.

NaturErhvervstyrelsen har arbejdet på at mindske fejlene i telemålingen

70. NaturErhvervstyrelsen er ansvarlig for telemålingen i Danmark. Der udvælges årligt ca. 5 % af ansøgningerne på EB-ordningen og LDP-ordningerne til telemåling. Det svarer til, at der bliver kontrolleret ca. 2.500 landmænd og 20.000 markblokke. Af EU-forordningerne fremgår det, at der stilles en række krav, når telemålingen bruges som målemetode. Der skal således foretages en visuel bedømmelse og billedtolkning af alle satellitbilleder og luftfotos for at opmåle arealerne og bestemme plantedækket på markerne. Desuden skal der foretages en opfølgende fysisk kontrol på stedet for alle marker, hvor billedtolkning ikke giver mulighed for at kontrollere, om oplysningerne i ansøgningen er nøjagtige.

71. Kommissionen har i sin gennemgang af telemålingen kritiseret, at billedmaterialet var i for ringe kvalitet. Kommissionen finder, at det for græsarealer og udtagne arealer ikke var muligt at skelne, om græs og andre afgrøder på arealerne var støtteberettigede. I hektarstøttestemmen byggede Kommissionens vurdering også på, at kontrollen med de udtagne arealer blev foretaget på grundlag af billeder i en for dårlig kvalitet.

72. Rigsrevisionen konstaterer, at NaturErhvervstyrelsen i 2013 har indkøbt nye satellitbilleder i en bedre kvalitet. Vurderingen af arealerne baseres endvidere på flere billedsæt, der er taget på forskellige tidspunkter af året. Dette giver mulighed for at se arealernes udvikling fra foråret og hen over sommeren. Det giver et indblik i udviklingen af plantedækket på græs- og naturarealer og arealer med andre afgrøder.

Der er også indført arbejdsrutiner, som sikrer, at telekontrolløren gennemgår billedmaterialet mere grundigt og fx undersøger, om der er foretaget en korrekt afgrænsning af markerne. Telekontrolløren vurderer også, om der er arealer, som ikke er støtteberettigede. Hvis der er usikkerhed om støtteberettigelsen, udtages ansøgningen til fysisk kontrol. Det er én telekontrollør, der gennemfører kontrollen med, om afgrænsning af marker og fradrag for arealer er korrekte. Kontrolløren udvælger også, hvilke arealer der skal udtages til fysisk kontrol. En anden telekontrollør godkender efterfølgende den førstes arbejde.

73. Kommissionens kritik af den manglende systematiske græskontrol i 2007 har medført, at ganske få kontroller udelukkende afsluttes i telemålingen. I 2013 gav det anledning til, at kun 2,9 % af de udvalgte landmænd, der modtog enkeltbetaling ved telemålingen, blev afsluttet. Af de landmænd, som blev udvalgt til den fysiske kontrol, blev der foretaget besigtigelse på 55 % af markerne. De resterende 45 % af markerne blev godkendt ved telemåling. Rigsrevisionen konstaterer således, at næsten alle de kontrollerede landmænd og ca. halvdelen af markerne bliver fulgt op med fysisk besigtigelse, fordi NaturErhvervstyrelsen vurderer, at risikoen for underkendelser er for høj, hvis landmændene kun kontrolleres via telemålingen.

74. NaturErhvervstyrelsen foretager årligt en intern kvalitetskontrol af telemålingen. Kvalitetskontrollen bygger på ca. 4-5 % af årets telemålinger. I kvalitetskontrollen bliver de forskellige arbejdsopgaver i telemålingen kontrolleret én gang til for den udvalgte stikprøve. Det drejer sig bl.a. om gennemgang af kontrollen med, om markafgrænsninger, fradragssarealer og beslutning om fysisk besigtigelse er korrekte. Rigsrevisionens gennemgang viser, at der fortsat sker fejl i telemålingen. I 2012 var fejlprocenten på 13 % og i 2013 på 11 % ved den interne kvalitetskontrol. I den interne kvalitetskontrol blev der fundet en række digitaliseringsfejl samt andre fejl og mangler ved telemålingen. Fejlene havde i de fleste tilfælde ikke betydning for udbetalingen til landmanden.

75. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at styrelsen med den nyligt implementerede 3-årige turnus for opdatering af markblokkene har fået et meget strammere administrations- og indtegningsgrundlag. Dette skal bidrage til at reducere fejl i telemålingen. Derudover skal implementeringen af en ny græsscreening i telemålingen bidrage til, at flere fradragsarealer spottes.

Resultat

76. Undersøgelsen viser, at der er igangsat en række initiativer til at forbedre telemålingen. Det vedrører både indkøb af bedre billedmateriale til kontrollen, men også større grundighed i kontrollen. NaturErhvervstyrelsens interne kvalitetskontrol viser trods de iværksatte initiativer, at der fortsat er mange fejl i telemålingen, men et fåtal af disse har indtil nu haft betydning for udbetalingen. Rigsrevisionen vurderer, at styrelsen fortsat bør have fokus på at sikre en tilstrækkelig kvalitet i telemålingen.

4.3. Den fysiske kontrol

77. I dette afsnit vurderer vi resultaterne af den fysiske kontrol. Vi vurderer endvidere, om NaturErhvervstyrelsen udvælger de mest risikofyldte landmænd til kontrol. Endelig ser vi på den nuværende kvalitet i kontrollørernes arbejde ud fra de gennemførte genkontroller foretaget af NaturErhvervstyrelsens Interne Revision.

Meget høje fejlratere i den tilfældige stikprøve på arealordningerne

78. Den fysiske kontrol er tilrettelagt som en opfølgning på telemålingen. De tvivlsspørgsmål, der er fundet ved telemålingen, bruges som grundlag for den fysiske besigtigelse. En meget vigtig del af kontrollen er at vurdere arealernes tilstand, og om de afgrøder mv., der er på arealerne, er støtteberettigede. Særligt regler for plantedække under de enkelte støtteordninger er en vigtig del af den fysiske kontrol. For LDP-ordningerne og artikel 68-ordningerne skal det endvidere vurderes, om plejebetingelser i tilsagn er overholdt, fx bestemmelser om anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler og gødning.

79. Resultaterne af den fysiske kontrol bliver årligt opgjort i en kontrolstatistik, der sendes til Kommissionen. I kontrolstatistikken er det opgjort, hvor meget areal de kontrollerede landmænd har ansøgt om, og hvor meget areal kontrollørerne ikke har godkendt ved kontrollen. Tallene er både opgjort i hektar og beløb. Resultaterne er endvidere opdelt på de kontroller, der er blevet udvalgt tilfældigt, og de kontroller, der er blevet udvalgt ved en risikoanalyse.

80. Kontrolresultaterne vurderes i forhold til *overdeklarationsprocenten* og *fejlprocenten*. Ved overdeklarationsprocenten forstås den procentandel af støttebeløbet til arealet, der ikke er godkendt i kontrollen. Fejlprocenten angiver den procentandel af de kontrollerede landmænd, hvor der er fundet fejl.

81. Boks 3 viser et eksempel på beregning af overdeklarationsprocenten og fejlprocenten.

BOKS 3. BEREGNING AF OVERDEKLARATIONSPROCENT OG FEJLPROCENT FOR EB-ORDNINGEN FOR 2012 FOR DEN TILFÆLDIGE STIKPRØVE

I 2012 havde de kontrollerede landmænd i den tilfældige stikprøve samlet ansøgt om 29.621 hektar, svarende til et beløb på 85.280.976 kr. Ved kontrollen fandt NaturErhvervstyrelsen, at der var anmeldt et areal på 156 hektar for meget i ansøgningerne, svarende til et støttebeløb på 416.238 kr. Overdeklarationsprocenten kan dermed beregnes til 0,48 % ($416.238 \text{ kr.} / 85.280.976 \text{ kr.} \times 100$).

I 2012 var der 531 landmænd, der indgik i den tilfældige stikprøve vedrørende EB-ordningen. Ved kontrolbesøg blev det konstateret, at 184 landmænd ikke overholdt alle støttebetingelserne for EB-ordningen. Fejlprocenten kunne derfor beregnes til 34,65 % ($184/531 \times 100$).

82. Kommissionen har en grænse for acceptabel overdeklaration på 2 % af beløbene i den tilfældige stikprøve. En overdeklarationsprocent på over 2 % i den tilfældige stikprøve vurderes at være et udtryk for, at der også må være en høj overdeklaration i den ikke-undersøgte del af populationen. Kommissionen ser det derfor som et alvorligt problem med høje overdeklarationsprocenter i den tilfældige stikprøve, da det indikerer, at der er store ikke-støtteberettigede arealer, som har modtaget støtte.

83. Rigsrevisionen har nedenfor foretaget en gennemgang af resultaterne af den fysiske kontrol for de væsentligste arealordninger i perioden 2009-2013.

84. Tabel 2 viser udviklingen i overdeklarationsprocenten og fejlprocenten i den tilfældige stikprøve for EB-ordningen, LDP-ordningerne og artikel 68-ordningerne i perioden 2009-2013.

Tabel 2. Overdeklarationsprocenten og fejlprocenten i den tilfældige stikprøve for EB-ordningen, LDP-ordningerne og artikel 68-ordningerne i perioden 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Overdeklarationsprocenten på EB-ordningen	0,9	0,8	0,8	0,5	1,0
Fejlprocenten på EB-ordningen	39,9	33,2	39,7	34,7	29,2
Overdeklarationsprocenten på LDP-ordningerne	3,0	3,8	9,7	5,3	5,1 ¹⁾
Fejlprocenten på LDP-ordningerne	53,8	59,2	45,7	39,3	36,6
Overdeklarationsprocenten på artikel 68-ordningerne	-	5,5	3,0	4,5	4,9
Fejlprocenten på artikel 68-ordningerne	-	41,5	45,0	48,3	46,6

¹⁾ Der mangler fortsat at blive behandlet 2 tilfældigt udvalgte sager på revisionstidspunktet.

Kilde: NaturErhvervstyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at overdeklarationsprocenten for den tilfældige stikprøve på enkeltbetalingen ligger under 2 % og har været faldende over årene. For 2012 og 2013 var overdeklarationsprocenten for EB-ordningen på henholdsvis 0,5 % og 1 %, mens fejlprocenten var på henholdsvis 34,7 % og 29,2 %.

Overdeklarationsprocenten for den tilfældige stikprøve for alle LDP-ordningerne har været stigende, og for alle år har den ligget over 2 %. For 2012 og 2013 var overdeklarationsprocenten på henholdsvis 5,3 % og 5,1 %, og der var fejl hos henholdsvis 39,3 % og 36,6 % af de kontrollerede landmænd.

85. For LDP-ordningen for pleje af græs, hvor der udelukkende gives støtte til pleje af græsarealer, har fejlraterne været meget høje i 2011, 2012 og 2013. I 2012 var overtrædelserne så alvorlige, at tilskuddet bortfaldt for ca. 13 % af de kontrollerede landmænd. For ordningen var overdeklarationsprocenten på 17 % i 2011, 9 % i 2012 og 11 % i 2013.

For artikel 68-ordninger er der ligeledes fundet høje overdeklarationsprocenter og fejlprocenter for den tilfældige stikprøve. Overdeklarationsprocenten for disse ordninger var på 4,5 % i 2012 og 4,9 % i 2013, og fejlprocenten var på henholdsvis 48,3 % og 46,6 %.

86. De mange fejl på græsordningerne under LDP-ordningerne og artikel 68-ordningerne har NaturErhvervstyrelsen forklaret med, at landmændene har svært ved at overholde plejebestemmelserne for ordningerne, jf. boks 4.

BOKS 4. FORKLARING PÅ DEN HØJE OVERDEKLARATIONSPROCENT OG FEJLPROCENT PÅ DE FORSKELLIGE GRÆSORDNINGER UNDER LDP-ORDNINGERNE OG ARTIKEL 68-ORDNINGERNE

For at få støtte under græsordningerne skal plantematerialet slås, fx til hø, og fjernes, eller arealet skal være omfattet en drift med afgræsning i perioden 1. juni - 31. august i støtteåret. Derudover skal der på artikel 68-ordningerne mindst være 50 % af arealet, der består af bestemte græsplanter. De konstaterede fejl hænger sammen med, at landmændene ofte foretager afgræsning med for få dyr i forhold til arealets størrelse. Hvis arealet er stort, og der vokser meget andet end græs, vælger dyrene kun at æde det bedste græs. Plantevækster som sivarter o.l. vil derfor brede sig. Ved et kontrolbesøg vil det betyde underkendelser på grund af manglende afgræsning af en del af det støtteberettigede areal. På artikel 68-arealerne kan kontrolløren fx vurdere, at arealet består af mindre end 50 % græsmarkplanter. I dette tilfælde underkendes hele arealet.

87. Gennemgangen af kontrolstatistikken viser således, at der for artikel 68-ordningerne og LDP-ordningerne er en meget høj fejlråde for den tilfældigt udvalgte stikprøve og dermed sandsynligvis også mange fejl hos de landmænd, der ikke er kontrolleret. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der er så store overdeklarationsprocenter og fejlprocenter, da det indikerer, at der udbetales uretmæssig støtte til landmænd, som ikke er kontrolleret.

De danske regler er komplekse og svære at anvende for landmænd og kontrollører

88. Undersøgelsen viser, at Kommissionen ikke kun giver underkendelser på arealordninger på baggrund af EU's regler, men at det også skyldes, at Kommissionen skal vurdere, om de danske regler bliver overholdt, når disse indgår i støttebetingelserne. For EB-ordningen er de danske regler en udbygning og fortolkning af EU's regler. De særlige danske krav for pleje af arealer under artikel 68-ordningerne og LDP-ordningerne er udformet for at bidrage til opfyldelsen af nationale politiske miljø- og naturmål i forbindelse med implementeringen af forskellige EU-direktiver. Derfor er der i de danske regler for støtte til græsarealer og naturarealer medtaget forskellige nationale natur- og miljøhensyn.

89. De gældende EU-regler for enkeltbetalingen definerer græsarealer (både permanent græs og græs i omdrift) som arealer, der anvendes til dyrkning af græs og andet grøntfoder. Dette har NaturErhvervstyrelsen fortolket som, at mindst 50 % af plantedækket på arealet skal bestå af græs og andet grøntfoder. Græs og andet grøntfoder er i EU's regler defineret som urteagtige planter, der er egnet til afgræsning, hø eller ensilage. I NaturErhvervstyrelsens vejledning om enkeltbetaling er der en liste over de planter, som ikke er omfattet af ovennævnte definition, og som derfor ikke må dominere på græsarealerne.

90. Af EU's regler fremgår det, at der skal foregå en landbrugsaktivitet på græsarealerne. NaturErhvervstyrelsen har udmøntet dette således, at der som minimum skal foretages slåning af plantedækket én gang årligt. Slåningen af græsarealerne kan erstattes af afgræsning med kreaturer. Foretager landmanden afgræsning af arealerne, skal de i henhold til de danske regler fremstå som plejede. Græsarealer accepteres som plejede, hvis plantedækket ikke er mere end 40 cm højt.

For artikel 68-ordningerne og LDP-ordningerne er der opstillet danske krav til plejebestemmelserne. For at få støtte under artikel 68-ordningerne skal landmanden opfylde betingelserne for at modtage enkeltbetaling. Derudover er der en række plejebestemmelser, fx krav til afgræsning, slåning eller brug af plantebeskyttelsesmidler, der skal overholdes. LDP-ordningerne til pleje af græs- og naturarealer kan kombineres med EB-ordningen, hvorfor EB-ordningens støttebetingelser ofte vil danne udgangspunkt for LDP-ordningerne. Under LDP-ordningerne er der også krav til pleje af arealerne, det kan fx være afgræsning med kreaturer, slåning af arealerne, gødningsforbrug og pleje af naturarealer.

For at forenkle reglerne og kontrollen og for at tage hensyn til arealer med højt naturindhold er der på LDP-ordningerne i 2013 indført mulighed for, at en landmand med tilsagn kan vælge, at arealerne skal afgræsses med mindst 1,5 kreaturer pr. hektar, i stedet for at arealerne skal fremstå med tæt og lavt plantedække.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at en væsentlig årsag til de høje fejlratere på ordninger for græs- og naturarealer er kompleksiteten i de danske regler. Rigsrevisionen finder, at det kan være vanskeligt for både landmænd og kontrollører at anvende de danske regler som følge af kompleksiteten. Dermed er det Rigsrevisionens vurdering, at en forenkling af de danske regler omkring plejebetingelser kan gøre det lettere for både landmænd og kontrollører at anvende og overholde reglerne. Det er dog væsentligt, at en forenkling af reglerne tager hensyn til de særlige danske målsætninger om natur- og miljøhensyn.

For flere ordninger har risikokriterierne ikke været effektive

91. Kommissionen stiller krav om, at udvælgelsen af ansøgere til kontrol skal ske på grundlag af en risikoanalyse, så de arealer, hvor der er størst risiko for fejl, oftere udtages til kontrol. For at vurdere risikoanalysens effektivitet skal 20-25 % af stikprøven udtages tilfældigt, mens den resterende del udtages på grundlag af udvalgte risikofaktorer.

92. Kommissionen har tidligere kritiseret, at Danmark ikke havde opstillet effektive risikokriterier ved kontroludvælgelsen, idet der var flere fejl i den tilfældige udvælgelse end i den risikobaserede udvælgelse. Endvidere fandt Kommissionen det kritisabelt, at der ikke var opstillet risikokriterier for permanente græsarealer.

93. Rigsrevisionens gennemgang viser, at risikokriterierne for EB-ordningen har været effektive for alle årene fra 2008 til 2012. For LDP-ordningerne har risikokriterierne været effektive i 2008, 2010 og 2012, men i 2009 og 2011 har det ikke været muligt at opstille effektive risikokriterier. Overdeklarationsprocenten og fejlprocenten i 2009 og 2011 har således været højere i den tilfældige stikprøve end i den risikobaserede stikprøve.

94. For artikel 68-ordningerne har de risikobaserede kriterier heller ikke været effektive. Overdeklarationsprocenten har for begge ordninger i 2012 været højere i den tilfældige end i den risikobaserede stikprøve.

Rigsrevisionen finder, at de valgte risikokriterier ikke har været effektive, og at NaturErhvervstyrelsen bør arbejde på at finde mere effektive risikokriterier.

NaturErhvervstyrelsens Interne Revision finder mindre fejl, der burde være fanget i den oprindelige kontrol

95. I kap. 3 om underkendelser blev det vist, at underkendelserne særligt blev givet, fordi kontrollørerne havde vanskeligt ved at vurdere, om græsarealerne og de udtagne arealer var støtteberettigede.

96. NaturErhvervstyrelsen Interne Revision gennemgår ved den årlige genkontrol kontrollørernes vurdering af støttebetingelserne. I genkontrollen undersøges det, om der i den oprindelige kontrol er foretaget en korrekt opmåling, og om der er foretaget kontrol af, om arealerne lever op til støttebetingelserne for de pågældende arealer.

97. I 2012 blev der foretaget 20 genkontroller, og i 2013 blev der udført 25 genkontroller. Resultaterne fremgår af tabel 3.

Tabel 3. Resultaterne af genkontrollerne for 2012 og 2013

	2012		2013	
	Areal	Beløb	Areal	Beløb
EB-ordningen	0,34 %	0,85 %	0,08 %	0,05 %
LDP-ordningerne	2,25 %	9,52 %	0,52 %	0,15 %
Artikel 68-ordningerne	0,40 %	1,65 %	0,48 %	1,28 %

Kilde: NaturErhvervstyrelsens Interne Revision.

Tabel 3 viser den procentdel af arealet og tilsvarende beløb, som ikke blev fundet i forbindelse med den oprindelige kontrol. Af tabellen fremgår det, at der findes ekstra hektar og beløb, som skulle være fratrukket i den ordinære kontrol. Det er dog begrænset, hvor mange ekstra ikke-støtteberettigede arealer, der findes ved genkontrollen. Det var kun ved LDP-ordningerne i 2012, at NaturErhvervstyrelsens Interne Revision fandt mange fejl i forhold til den oprindelige kontrol.

98. I lighed med Kommissionen finder NaturErhvervstyrelsens Interne Revision, at det særligt er kontrollen med og bestemmelsen om, at der minimum skal være 50 % støtteberettigede græsplanter på arealerne, der giver problemer. Genkontrollen er baseret på meget få ansøgere, hvilket gør, at resultaterne er meget påvirkelige over for enkelte fejl. Den høje fejlprocent på LDP-ordningerne i 2012 kan fx tilskrives én ansøger.

99. Rigsrevisionen finder, at NaturErhvervstyrelsen bør øge antallet af genkontroller, så længe der er høje overdeklarationsprocenter og fejlprocenter på nogle støtteordninger. Flere kontroller vil bidrage til en større erfaringsopsamling om, på hvilke områder kontrollørerne har vanskeligt ved at vurdere, om støttebetingelserne er opfyldt. Rigsrevisionen finder det i den forbindelse uheldigt, at der for 2013 kun blev gennemført 25 af de planlagte 45 genkontroller. Kommissionen har endvidere opsat et mål om, at der fra 2015 skal gennemføres ca. 30 genkontroller på EB-ordningen, herunder artikel 68-ordningerne, og ca. 20 genkontroller på LDP-ordningerne.

Resultat

100. Undersøgelsen viser, at der på LDP-ordningerne og artikel 68-ordningerne er meget høje overdeklarationsprocenter og fejlprocenter i den tilfældige stikprøve, og at der dermed sandsynligvis også er mange fejl hos de landmænd, der ikke er kontrolleret. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, da det indikerer, at der udbetales uretmæssig støtte til landmændene.

Rigsrevisionen konstaterer, at de danske regler for pleje af græs- og naturarealer er komplekse. Det kan være en væsentlig årsag til de høje fejlprocenter på disse ordninger, da landmændene og kontrollørerne har svært ved at anvende de danske regler. Dermed er det Rigsrevisionens vurdering, at en forenkling af de danske regler omkring plejebetingelser kan gøre det lettere for både ansøgere og kontrollører at anvende og overholde reglerne. Det er dog væsentligt, at en forenkling af reglerne tager hensyn til de særlige danske målsætninger om natur- og miljøhensyn.

Undersøgelsen viser også, at risikokriterierne for LDP-ordningerne og artikel 68-ordningerne ikke har været effektive, idet overdeklarationsprocenter og fejlprocenter i flere tilfælde har været højere i den tilfældigt udvalgte stikprøve end i den risikobaserede stikprøve.

Rigsrevisionen konstaterer, at der findes fejl i de genkontroller, som NaturErhvervstyrelsens Interne Revision gennemfører. Rigsrevisionen anbefaler, at der gennemføres flere genkontroller, så man får en større viden om og erfaringer med de fejl, der konstateres i den fysiske kontrol, med henblik på at forbedre kontrollen.

5. Indsatsen mod underkendelser

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevareministeriet har stort fokus på at minimere underkendelser, men at risikoen ikke kan elimineres helt, da Kommissionens bedømmelser og krav til kontrolsystemet skærpes kontinuerligt.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet har igangsat initiativer, som kan forbedre de aktuelle mangler i kontrollerne, så de lever op til Kommissionens krav.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at indsatsen mod underkendelser er tilfredsstillende, men at effekten af indsatsen ikke kendes endnu. Fødevareministeriet burde have været bedre til at dokumentere baggrunden for sine valg og bør fremadrettet udarbejde en strategi for det videre arbejde mod underkendelser. Rigsrevisionen finder også, at der er et potentiale for yderligere forbedringer af den fysiske kontrol, ved at der sikres bedre dokumentation for godkendte arealer.

5.1. Fødevareministeriets indsats mod underkendelser

Fødevareministeriet har igangsat forskellige initiativer mod underkendelser

101. I undersøgelsen har vi haft fokus på, om Fødevareministeriets indsats mod underkendelser er målrettet mod de svagheder, som Kommissionen har fundet i den danske arealkontrol.

102. Undersøgelsen viser, at Fødevareministeriet har fokus på arbejdet med at minimere fremtidige underkendelser. Ministeriet arbejder for at sikre en omkostningseffektiv indsats, som skal minimere underkendelsesrisiciene for EU's landbrugsfonde. Det er ministeriets opfattelse, at underkendelser ikke helt kan elimineres på arealordningerne. Det skyldes bl.a., at der løbende sker en skærpelse af kravene og udformning af ny best practice på baggrund af kontrolbesøgene i medlemslandene.

103. Undersøgelsen viser, at arbejdet med at imødegå underkendelser omfatter en række initiativer. I 2013 har et hovedinitiativ været en samlet analyse af risici for underkendelser ved udbetalingen af EU-midler fra Garantifonden og Landdistriktsfonden. Analysen er udarbejdet af et konsulentfirma, der i samarbejde med NaturErhvervstyrelsen har opstillet 3 scenarier med en række initiativer til at imødegå underkendelser.

På baggrund af konsulentanalysen er der igangsat initiativer, der er anslået til at koste ca. 165 mio. kr. fra 2013 til 2015. Initiativerne er igangsat i forlængelse af igangværende og afsluttede projekter. Fødevareministeriet og NaturErhvervstyrelsen har bl.a. gennemført "Projekt Bedre Kontrol" i perioden 2010-2013 for at styrke kontrollen med udbetalingen af arealstøtten, og departementet har skærpet tilsynet med opfølgningen på henstillinger fra kontrolmyndighederne. Derudover foretager ministeriet løbende vurderinger af, om reglerne for eksisterende og nye ordninger under Landdistriktsfonden giver en øget risiko for underkendelser.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen primært haft fokus på de initiativer, der er igangsat på baggrund af konsulentanalysen. Disse initiativer medfører væsentlige omkostninger for Fødevareministeriet. Initiativerne har derfor været drøftet med Finansministeriet, og der er givet en ekstra bevilling hertil.

104. Rigsrevisionen har fået oplyst, at Fødevareministeriet ikke har en samlet strategi for arbejdet med at minimere risikoen for underkendelser. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør udarbejde en samlet strategi, hvor koblingen mellem de strategiske overvejelser og de iværksatte initiativer til forbedring af arealkontrollen synliggøres.

Konsulentrapporten opstiller 3 scenarier

105. For at imødekomme Kommissionens kritik af den udførte arealkontrol blev der i 2013 udarbejdet en konsulentanalyse, der skulle give en status på kvaliteten af kontrollen med EU-midler, som bliver udbetalt under Garantifonden og Landdistriktsfonden, og komme med forslag til forbedringer af kontrollen.

106. Konsulentfirmaet skulle på baggrund af sin analyse af arealkontrollen opstille 3 scenarier med forskellige initiativer, der kunne imødegå risikoen for at få underkendelser. Scenarierne indeholder forskellige initiativer til forbedring af kontrollen, har forskellige investerings- og driftsomkostninger og forskellig påvirkning på den estimerede risiko for underkendelser.

Fødevareministeriet har oplyst, at konsulentanalysen er udarbejdet i et samarbejde mellem ministeriet og konsulentfirmaet, hvor NaturErhvervstyrelsen har stillet med ekspertviden, og konsulentfirmaet har leveret et systematisk og metodisk grundlag til analysen. Ministeriet er enig med konsulentfirmaet i de problemer, som analysen peger på, og har bidraget til at opstille 3 scenarier. Scenarierne er ikke kun rettet mod arealkontrollen, men vedrører også KO-kontrollen og projektstøtteordningerne. De 3 scenarier fremgår af tabel 4.

Tabel 4. De 3 scenarier, der er opstillet af konsulentfirmaet

		Forbedrings- initiativer (Antal)	Investerings- omkostninger (Mio. kr.)	Drifts- omkostninger (Mio. kr.)	Estimeret reduktion af underkendelser (Mio. kr.)
Scenarie 1: Risikobaseret forvaltning	Der investeres i forbedringer med fokus på at fastholde kvalitetsniveauet og samtidig styrke indsatsen over for risikofyldte ansøgninger.	24	27,4	59,6	104-156
Scenarie 2: Fokuseret risikobaseret forvaltning	Der foretages en mere begrænset implementering af scenarie 1 med fokus på de initiativer, der vurderes som uomgængelige.	14	25,3	49,8	87-138
Scenarie 3: Best-in-class	Der investeres i forbedringer af forvaltningen med fokus på at sikre, at Danmark har kvalitetsstandarder over det aktuelle niveau i andre medlemslande og i Kommissionens krav og best practices.	24	27,4	129,4	121-173

Kilde: Konsulentanalysen 2013.

Tabel 4 viser, at scenarie 1: Risikobaseret forvaltning indeholder 24 forbedringsinitiativer og er det næstdyreste forslag. Scenarie 2: Fokuseret risikobaseret forvaltning indeholder 14 initiativer og er det billigste. Scenarie 2 er en begrænset implementering af scenarie 1. Scenarie 3: Best-in-class er det mest ambitiøse, men også det dyreste forslag. De 24 forbedringsinitiativer i scenarie 3 er en yderligere styrkelse af forbedringsinitiativerne fra scenarie 1. Derudover viser tabellen implementeringsomkostningerne og den estimerede reduktion af underkendelserne ved hvert scenarie.

107. Fødevarerministeriet har valgt at implementere scenarie 2. Ministeriet har oplyst, at dette scenarie er valgt ud fra en sammenvæjning af implementeringsudgifterne og den forventede sandsynlighed for effekt af de iværksatte initiativer på underkendelsesrisikoen. Ministeriet fandt, at scenarie 2 var rettet mod at forbedre de kontroller, hvor der blev vurderet at være et klart behov, og hvor risikoen for nye underkendelser blev vurderet til at være størst. Samtidig har ministeriet vejet dette op mod merudgifterne ved at gennemføre tiltagene.

Undersøgelsen viser, at Fødevarerministeriet ikke har dokumenteret sine overvejelser om valget af scenarie 2.

108. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevarerministeriet har iværksat en analyse af svagheder ved arealkontrollen, men finder, at ministeriet burde have udarbejdet en beskrivelse af baggrunden for til- og fravalget af de forskellige scenarier. Forbedringerne af arealkontrollen kræver en stor økonomisk investering, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse kræver, at der foreligger dokumentation, som beskriver grundlaget for beslutningen. Rigsrevisionen finder dog på baggrund af ministeriets efterfølgende redegørelse, at valget af scenarie 2 er baseret på hensigtsmæssige overvejelser.

5.2. Fokuseret risikobaseret forvaltning (scenarie 2)

109. Det valgte scenarie 2 styrker arealkontrollen gennem 6 ud af de 14 initiativer. 4 af initiativerne er målrettet mod at styrke opdateringen af markblokkene, telemålingen og den fysiske kontrol, mens de 2 sidste initiativer, der vedrører arealkontrollen, omhandler den administrative kontrol og implementering af et tværgående kvalitetssikrings- og ledelsesinformationssystem. De resterende 8 initiativer er rettet mod KO-kontrollen og projektstøtteordningerne. Initiativerne skal gennemføres i perioden 2013-2015.

Investeringer i kvalitetsløft til markblokke, telemåling og den fysiske kontrol

110. Konsulentanalysen viser, at der er behov for at styrke markblokkene, så alle markblokke bliver opdateret inden for 3 år. Markblokkene skal leve op til Kommissionens kvalitetsstandarder, og det skal sikres, at forslagene til ændringer i markblokkene bliver indarbejdet i takt med indrapporteringerne fra landmænd og kontrollører. Et af initiativerne i scenarie 2 er at sikre en 3-årig opdatering, og at kvaliteten af markblokkene forbedres. Fx er det målet, at antallet af markblokke med flere ansøgere skal mindskes, hvilket skal styrke kvaliteten af markblokkene. Det er analysens forventning, at implementering af initiativet vil have høj effekt på reduktionen i underkendelser.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at gennemførelsen af initiativet vil medvirke til at forbedre kvaliteten af markblokkene.

111. Telemålingen og den fysiske kontrol styrkes i scenarie 2 gennem 3 initiativer. Det skal være med til at imødekomme de henstillinger, som Kommissionen har givet på disse områder. De 3 initiativer forbedrer kontrollen ved en differentieret kontrolindsats, konsolidering af kvalitetsstandarderne i relation til telemåling og en styrkelse af viden om kvalitetssikring vedrørende den fysiske kontrol. Der er fokus på at optimere screening af markkortene i telemålingen, så specielt marker med permanent græs kan identificeres og kategoriseres. Derudover er der fokus på, at landmanden ikke ændrer marker med permanent græs mellem støtteårene.

Den differentierede kontrolindsats skal øge fokus på risikofyldte sager, så der kan afsættes mere tid til de vanskelige telemålingssager. Derudover er der også fokus på øget kvalitetssikring. Ved den fysiske kontrol vil initiativet indebære, at der benyttes 2 kontrollører i de tilfælde, hvor der kan opstå vanskelige og skønsbetonede situationer. NaturErhvervstyrelsen antager, at 40 % af de ca. 2.500 sager, der udvælges til 5 %-kontrollen, kan betegnes som risikofyldte.

Telemålingen styrkes også gennem en øget resursetilførsel på 2,3 årsværk. Dette skal medvirke til en konsolidering af kvalitetsstandarderne i relation til telemålingen. Kommissionen har kritiseret styrelsen for, at kvaliteten af telemålingen ikke har været god nok. Konsulentanalysen vurderer, at det med en resursetilførsel vil være muligt at overholde kvalitetsstandarderne, da der på nuværende tidspunkt er en underbemanding i telemålingen.

Det sidste initiativ vedrører den fysiske kontrol. Kontrollen skal styrkes ved at øge antallet af dobbeltbemandede kontroller, og ved at der nedsættes et kvalitetsteam. Teamet skal understøtte kontrollørerne i deres arbejde ude hos landmændene og give mere faglig sparring. Det skal højne kvalitetssikringen i den fysiske kontrol. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at dobbeltbemandingen vil ske på vanskelige LDP- og græssager, og at den skal sikre en ekstra vurdering af sagerne og sikre, at en rutineret kontrollør deltager ved kontrollen.

112. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en mere differentieret kontrolindsats vil kunne medvirke til at imødekomme de mangler, der er blevet konstateret af Kommissionen og i vores undersøgelse af arealkontrollen. Initiativerne vil målrette kontrollen mod de arealer, hvor der er udfordringer i forhold til at foretage en effektiv kontrol. Endvidere vil en større frekvens af genkontroller styrke viden om fejl i de problematiske sager. Rigsrevisionen finder, at initiativerne vil styrke kvaliteten i telemålingen og den fysiske kontrol.

Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at risikoen for at modtage underkendelser fortsat vil være størst på de ordninger, hvor der er opsat specifikke betingelser for støtten, herunder pleje af natur- og græsarealer. Rigsrevisionen finder, at initiativet med 2 kontrollører i vanskelige sager vil medvirke til at styrke kvaliteten i den fysiske kontrol.

Rigsrevisionen finder i sin gennemgang af de 24 kontrolsager, at det er vanskeligt at se dokumentation for, hvorfor kontrolløren godkender arealer. En øget dokumentation i kontrollen kunne i tvivlsager være med til at styrke NaturErhvervstyrelsens bevis for godkendte arealer over for Kommissionen. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at en bedre dokumentation fremadrettet vil blive indført i forhold til at sikre dokumentationen for godkendte tvivlsomme græs- og naturarealer.

Indsats til forbedring af den administrative kontrol og en bedre tværgående kvalitets sikring og ledelsesinformation

113. Scenarie 2 indeholder endvidere et initiativ, der vedrører en forbedring af den administrative kontrol, og som vil styrke kontrollen med landmændenes rådighed over arealer.

114. Det sidste initiativ i scenarie 2 vedrørende arealkontrollen skal give et sammenhængende tværgående kvalitetssikrings- og ledelsesinformationssystem. Konsulentanalysen har konstateret, at der ikke er systematisk overblik over kvaliteten af kontrollen på de enkelte områder, og at det i fremtiden kan udgøre en risiko for underkendelser. Kommissionen har peget på, at Kommissionen i forbindelse med godkendelse af NaturErhvervstyrelsen som udbetalingsmyndighed forventer, at styrelsen har et kvalitets- og ledelsesinformationssystem. Det har dog ikke på nuværende tidspunkt ført til underkendelser.

115. Rigsrevisionen finder, at det er positivt, at implementering af scenarie 2 ikke kun har fokus på at minimere den aktuelle risiko for underkendelser, men også har et fremadrettet fokus. Dermed kan NaturErhvervstyrelsen med implementering af scenarie 2 også minimere risikoen for underkendelser på den administrative kontrol og sikre behovet for et tværgående fokus på ledelsesinformation og kvalitetssikring af kontrollen.

Initiativerne er udmøntet i handlingsplaner

116. Scenarie 2 er udmøntet i et overordnet projektinitieringsdokument og i handlingsplaner for de 6 initiativer. Det overordnede projektinitieringsdokument skaber et overblik over de initiativer og handlingsplaner, der er igangsat mod underkendelser. Det fremgår af dokumentet, hvor projekterne og de enkelte handlingsplaner er forankret i NaturErhvervstyrelsen.

117. Projektinitieringsdokumentet indeholder en tidsplan for leverancer, en opgørelse af ressourcer og økonomi, projektorganisation, risikoanalyse og en samlet forventning til projektets resultater og effekter. For de igangsatte initiativer under arealkontrollen er der udarbejdet særskilte handlingsplaner med tidsfrister. Det samlede projekt mod underkendelser forventes afsluttet medio 2015, og der vil foreligge en afrapportering af effekten for de enkelte leverancer primo 2016. Hovedformålet med projektet er at opnå en reduktion i størrelsen af underkendelser efter 2015.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at den overordnede tilrettelæggelse af arbejdet med at udmønte scenarie 2 er tilfredsstillende.

Resultat

118. Undersøgelsen viser, at Fødevarerministeriet har igangsat initiativer til at forbedre arealkontrollen. I 2013 har udgangspunktet for arbejdet været en konsulentanalyse, som opstiller 3 scenarier. Ministeriet har valgt scenarie 2, hvor 6 ud af 14 initiativer er målrettet mod at sikre forbedring af arealkontrollen.

Gennemgangen af initiativerne i scenarie 2 viser, at disse har fokus på de dele af arealkontrollen, hvor Kommissionen har afgivet kritik, og de svagheder, vi har konstateret i vores undersøgelse.

119. Rigsrevisionen konstaterer også, at Fødevarerministeriet i sin tilgang til arbejdet med at reducere underkendelser har haft fokus på at implementere de initiativer, som er vurderet til at have størst effekt på at reducere underkendelser i fremtiden.

Rigsrevisionen finder ved gennemgangen af initiativerne, at den fysiske kontrol kan styrkes yderligere ved en specialisering af de rutinerede kontrollører, der kan rådgive i vanskelige græssager. Derudover kan kontrollørerne i den fysiske kontrol være bedre til at dokumentere godkendelse af vanskelige græsarealer. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at styrelsen er ved at indføre en ny procedure vedrørende dokumentation for de tvivlsomme græsarealer.

120. Rigsrevisionen finder samlet, at Fødevarerministeriet har iværksat en tilfredsstillende indsats i forhold til at imødekomme underkendelsesrisikoen. Den endelige effekt af initiativerne i scenarie 2 kan dog først vurderes i 2016, hvor alle initiativerne skal være implementeret.

Rigsrevisionen, den 10. september 2014

Lone Strøm

/Morten Henriksen

Bilag 1. NaturErhvervstyrelsens Interne Revisions revisionspåtegning

Til direktionen i NaturErhvervstyrelsen

Som Intern Revision for NaturErhvervstyrelsen (regnskabsførende institution 0032) har vi i henhold til § 9-aftalen mellem rigsrevisor og ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri revideret årsrapporten for regnskabsåret 1. januar - 31. december 2013 for NaturErhvervstyrelsen, Nyropsgade 30, DK 1780 København V. Revisionen er foretaget dels i årets løb, dels i perioden februar-maj 2014. Samtidig med udstedelsen af denne revisionspåtegning udsteder vi en rapport om resultatet af vores revision.

NaturErhvervstyrelsens ledelse har ansvaret for årsrapporten. Vores ansvar som § 9-revisor er på grundlag af vores revision at udtrykke en konklusion om årsrapporten.

Den udførte revision

Vi har udført vores revision i overensstemmelse med internationale revisionsstandarder og god offentlig revisionsskik. Kravene heri er, at vi tilrettelægger og udfører revisionen med henblik på at opnå høj grad af sikkerhed for, at årsrapporten ikke indeholder væsentlig fejl-information, og at NaturErhvervstyrelsens administrative struktur med rimelig sikkerhed er egnet til at sikre, at tilskudsordninger forvaltes lovligt og formelt rigtigt i overensstemmelse med love og bekendtgørelser samt de bestemmelser, der er fastsat af Kommissionen og Rådet, herunder at det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) anvendes korrekt og fungerer efter hensigten.

Revisionen omfatter stikprøvevis undersøgelse af information, der understøtter de i årsrapporten anførte beløb og oplysninger. Revisionen omfatter tillige stillingtagen til den af ledelsen anvendte regnskabspraksis og til de væsentlige skøn, som ledelsen har udøvet, samt vurdering af den samlede præsentation af årsrapporten. Revisionen omfatter endvidere NaturErhvervstyrelsens forvaltning af EU-området, hvor hovedparten af den udførte finansielle revision er foretaget af Det Godkendende Organ (Deloitte, Statsautoriseret Revisionspartnerselskab). Det er vores opfattelse, at den udførte revision giver et tilstrækkeligt grundlag for vores konklusion.

Konklusion

Regnskabet's rigtighed

Det er vores opfattelse, at regnskabet for EU-området, statsregnskabet § 24.21.01, § 24.21.02, § 24.23.03, § 24.23.04, § 24.23.05, § 24.23.33, § 24.23.50, § 24.24.05, § 24.26.30, § 24.42 med udgifter/tilskud på **8.694,6** mio. kr. og indtægter på **8.548,7** mio. kr., er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler. Regnskabet giver et retvisende billede af udgifter/tilskud/indtægter for EU-området for dette regnskabsår og for den finansielle stilling ved regnskabsårets udgang.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

På baggrund af Det Godkendende Organs revision og vores egne revisionshandlinger er det vores vurdering, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet for 2013 på EU-området, som helhed betragtet er lovlige og formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Kommissionen og Rådet, herunder at det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) anvendes korrekt og fungerer efter hensigten.

Generelt

Det er vores opfattelse, at årsrapporten giver et retvisende billede af NaturErhvervstyrelsens aktiver, passiver og finansielle stilling pr. 31. december 2013, samt at NaturErhvervstyrelsens administrative struktur med rimelig sikkerhed er egnet til at sikre, at tilskudsordninger forvaltes lovligt og formelt rigtigt i overensstemmelse med love og bekendtgørelser samt de bestemmelser, der er fastsat af Kommissionen og Rådet. Regnskabet indeholder ikke væsentlige fejl og mangler, og de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Supplerende oplysning vedrørende forståelse af regnskabet

Uden at tage forbehold herfor henleder vi opmærksomheden på Det Godkendende Organs (Deloitte) forbehold for rigtigheden af regnskabet på ELFUL ikke-IFKS-relaterede populationer. Revisionen viser så væsentlige fejl vedrørende manglende dokumentation, utilstrækkelig sagsbehandling, manglende korrektioner af støttebeløb, medtagne udgifter, der ikke er støtteberettigede, og manglende og ufuldkommen betalingsdokumentation, at den forventede fejl i populationen udgør 6,9 mio. kr.

København, den 2. juni 2014
Intern Revision

Vibeke Højmark
Revisionschef

Bilag 2. Skatteministeriets Interne Revisions særlige revisionserklæringer vedrørende EU's egne indtægter

SKATs opgørelse, afregning og regnskab for Danmarks bidrag i 2013 vedrørende EU's egne indtægter (Told)

Revisionen viste, at driftsenhedens § 38 – Regnskabsforvaltning af opgørelse og afregningen til EU – var ikke helt tilfredsstillende, selv om regnskabet var rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Følgende forhold blev lagt til grund for konklusionen:

- At SKAT først fra august 2013 havde implementeret en metode/løsning, der kunne bidrage til, at Danmark kan opfylde Kommissionens specifikationskrav til den månedlige opgørelse til EU. Der er stadig ikke foretaget endelig afstemning og tiltag til eventuelle rettelser som forudsat i rapport afgivet af SIR i december 2013.
- At SKAT ikke havde foretaget den årlige regnskabsafstemning for finansårene 2012 og 2013.
- At SKAT ikke havde identificeret årsagen til, at konto 97.69. Deponenter i statsregnskabet udviste en debetsaldo på 20,1 mio. kr. Normalt skal saldoen vises som en kreditsaldo.

Revisioner af SKATs opgørelse og afregning af Danmarks bidrag til EU's egne indtægter på grundlag af moms og BNI for finansåret 2013

SIR afgav i henhold til aftale med Rigsrevisionen en særlig erklæring om, hvorvidt SKAT havde opgjort og afregnet Danmarks bidrag til EU's egne indtægter for så vidt angår momsbidrag og BNI-bidrag for finansåret 2012 korrekt. SKAT opgør og afregner Danmarks bidrag til EU's egne indtægter i henhold til Rådets forordning 1150/2000 (ændret ved forordningerne 2028/2004 og 105/2009) og Rådets forordning 1553/1989 samt Rådets afgørelse 436/2007.

Opgørelse og afregning af Danmarks bidrag til EU's egne indtægter (moms- og BNI-bidrag) varetages af SKAT, mens selve udgiften opføres på statsregnskabet under Finansministeriet § 7.51.11. SIR's revisioner omfattede alene SKATs opgørelse og afregning.

Ved revisionerne gennemgik og vurderede SIR, om SKATs forretningsgange og interne kontroller i videst muligt omfang sikrede, at fejl forebygges, opdages og rettes. Desuden blev der foretaget substansrevision.

Det er SIR's konklusion, at Danmarks bidrag til EU's egne indtægter på grundlag af moms og BNI for finansåret 2013 var opgjort og afregnet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler og EU's materielle og formelle regler.

Samlet var det SIR's vurdering, at SKATs forvaltning af området var meget tilfredsstillende.

Bilag 3. Ordliste

Arealkontrol	Kontrol af, om det anmeldte areal i landmandens ansøgning er i overensstemmelse med NaturErhvervstyrelsens oplysninger i markbloksystemet og de teleopmålte arealer. Der foretages også kontrol af, om landmanden overholder støttebetingelserne under de arealordninger, der er søgt støtte på.
Artikel 68-ordninger	Den særlige miljøstøtte under artikel 68 har til hensigt at øge indsatsen på arealer, der dyrkes med en særlig hensyntagen til miljøet. Grundlæggende gælder de samme betingelser som under EB-ordningen, men derudover gælder der særlige betingelser, som der kompenseres for med den særlige miljøstøtte. Støtten er 1-årig og bliver udbetalt for samme periode som enkeltbetalingen. Der gives støtte til ekstensivt landbrug, pleje af permanente græsarealer og energiafgrøder. Artikel 68-ordningerne ophører i 2015.
Den Europæiske Fiskerifond	Den EU-fond, der finansierer udbetalinger af støtte under fiskeriudviklingsprogrammet.
Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Landbrugsgarantifonden)	Den EU-fond, der finansierer direkte landbrugsstøtte gennem enkeltbetalingen og artikel 68-ordningerne.
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (Landdistriktsfonden)	Den EU-fond, der finansierer udbetalinger af støtte under landdistriktsprogrammet. Der udbetales arealstøtte og støtte til projekter via fonden inden for specielt landbrugsområdet.
Den Europæiske Regionalfond	Fonden skal styrke den sociale og økonomiske samhørighed i EU og udjævne de regionale skævheder.
Den Europæiske Socialfond	Fonden har til formål at fremme den økonomiske og sociale samhørighed og udligne forskellene i levestandarden i EU.
EB-ordningen (Enkeltbetaling)	Betegnelse for støtte til landmænd fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Landbrugsgarantifonden).
EU-fonde	De fonde, som bidrager med EU-indtægter i Danmark, er: Garantifonden, Landdistriktsfonden, Den Europæiske Fiskerifond, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond. EU-fondene er en del af EU's budget og kan ikke betragtes som fonde i traditionel juridisk forstand.
EU-indtægter og EU-udgifter	Indtægter, som Danmark modtager fra EU, betegnes EU-indtægter, mens de bidrag, som Danmark betaler til EU, betegnes EU-udgifter.
EU-underkendelse	Kommissionen kan afvise at finansiere det fulde støttebeløb, som medlemslandet har udbetalt til landmændene, hvis landet ikke efterlever EU's regler på området. Dette er en EU-underkendelse.
Flatrate	En EU-underkendelse gives ofte som en såkaldt flatrate, hvor en fastsat procent af den samlede udbetalte støtte inden for en ordning ikke bliver finansieret af EU-fonde.
Græs i omdrift	Landbrugsarealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, både tilsåede og naturlige, og som indgår i bedriftens normale omdrift (rotationsdrift). Hvis et areal har været anmeldt med græs i omdrift 5 år i træk, skal arealet det efterfølgende år tilsås med en anden afgrøde. Hvis dette ikke sker, bliver arealet til et permanent græsareal.
Hektar	En hektar er et areal på 100 m × 100 m, dvs. 10.000 m ² eller 0,01 km ² . Hektar bruges ofte til at angive landområdets areal.

Krydsoverensstemmelse (KO)	<p>En række nationale bestemmelser vedrørende miljø, folkesundhed, dyresundhed, plantesundhed, dyrevelfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand skal være opfyldt, for at landmanden kan modtage enkeltbetaling. Endvidere gælder kravene støtte til areal- og dyrebaserede ordninger, som er finansieret af Landdistriktsfonden.</p> <p>Denne sammenhæng mellem udbetaling og regeloverholdelse kalder EU krydsoverensstemmelse.</p>
Krydsoverensstemmelseskontrol (KO-kontrol)	Er defineret som en planlagt kontrol med krydsoverensstemmelse, der er udtaget til kontrol på grundlag af en risikoanalyse og indgår i den ene procent af ansøgerne, der skal kontrolleres i henhold til EU's forordningskrav.
LDP-ordninger	Er en samlet betegnelse for arealstøtteordninger, som udbetales under Landdistriktsfonden. Ordningerne yder støtte til pleje af arealerne, der tager hensyn til natur og miljø. Der gives typisk et tilsagn om støtte til et areal for en periode på 5 år. LDP-ordninger omfatter bl.a. støtte til omlægning til økologi, miljøvenligt jordbrug og pleje af græs.
Markblok	Et areal, der har naturlige grænser i form af markskel, veje e.l. En markblok indeholder flere marker, der kan tilhøre forskellige landmænd. Markblokken har et samlet areal og et støtteberettiget areal.
Markbloksystemet	Et system, hvor arealet af de enkelte markblokke er registreret.
Ortofotos	NaturErhvervstyrelsen har fået udarbejdet digitale markkort på baggrund af flyfotos, der er geometrisk korrigeret, så afstande, arealer mv. er lige så akkurate som på et almindeligt kort. Disse betegnes ortofotos.
Permanent græs	Landbrugsarealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, både tilsåede og natur, og som har ligget med græs eller andet grøntfoder i mere end 5 år. Det gælder også, hvis arealet har været pløjet og straks igen udlagt med græs eller andet grøntfoder i løbet af en periode på 5 år.
Støtteberettigede/ikke-støtteberettigede arealer	Alle landbrugsarealer, der anvendes til landbrugsaktiviteter (inkl. græsarealer), er støtteberettigede under EB-ordningen. Ikke-støtteberettigede arealer er brandbælter, skel, læhegn, naturarealer, fx hede, arealer med siv og andre vådbundsplanter, samt arealer, der ikke primært anvendes til landbrugsmæssige aktiviteter eller er beplantet med juletræer.
Telemåling	Opmåling af landbrugsarealer ved hjælp af satellitfotos eller flyfotos (ortofotos).
Tilsagnslag	Angiver det areal inden for en markblok, hvor der kan opnås støtte under LDP-ordningerne. Tilsagnet har typisk en varighed på omkring 5 år. Tilsagnslaget kan blive ændret som følge af ansøgningens oplysninger eller resultaterne af den fysiske kontrol. Laget slettes i IMK, når det sidste år af tilsagnsperioden udløber for arealet.
Underkendelse	En tilbagebetaling til Kommissionen. Underkendelsen gives på baggrund af, at Kommissionen ved sin revision i Danmark har fundet, at de danske myndigheders kontrol med udbetaling af støtte ikke har levet op til EU's regler og standarder.