



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

forvaltning af tilskud til landbrugere

Opfølgning i sagen om forvaltning af tilskud til landbrugere (beretning nr. 15/2020)

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om forvaltning af tilskud til landbrugere, som blev indledt med en beretning i 2021. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 14. oktober 2021.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri havde sikret en korrekt forvaltning af tilskud til landbrugere i perioden 2014-2019.

Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har foretaget en udredning af et konkret sagskompleks og administrationsgrundlag, udarbejdet en styrket tilsynsplan og foretaget et serviceeftersyn af andre væsentlige områder i ministeriet. Rigsrevisionen vurderer, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har udarbejdet en kontrolmodel for omgåelse, som ministeriet fortsat er i dialog med Europa-Kommissionen om. Ministeriet er endnu ikke færdig med den bagudrettede gennemgang af landbrugsbedrifter, hvor der historisk har været risiko for omgåelse, og med gennemgangen af 26 øvrige tilskudssager, hvor Rigsrevisionen havde identificeret én eller flere mangler. Endvidere udestår færdiggørelsen af den del af en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver, som handler om styrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- det samlede resultat af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris bagudrettede gennemgang af landbrugsbedrifter, hvor der historisk har været risiko for omgåelse, og ministeriets dialog med Europa-Kommissionen om Landbrugsstyrelsens kontrolmodel for omgåelse
- det samlede resultat af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris gennemgang af 26 øvrige tilskudssager
- færdiggørelsen af den del af en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver, som handler om styrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet.

3. maj 2023

RN 707/23

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

3. Rigsrevisionen afgav i maj 2021 en beretning om forvaltning af tilskud til landbrugere.

4. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i perioden 2014-2019 ikke havde sikret en korrekt og tilstrækkelig kontrol af tilskud til landbrugere. Den utilstrækkelige kontrol medførte risiko for, at nogle landbrugere uberettiget havde fået tilskud, og at Danmark skulle tilbagebetale EU-tilskud som følge af underkendelser fra Europa-Kommissionen.

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

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

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

Opfølgingspunkt	Status
1. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris udarbejdelse af en fremadrettet kontrolmodel for omgåelse og resultatet af ministeriets bagudrettede gennemgang af landbrugsbedrifter, hvor der historisk har været risiko for omgåelse.	Behandles i dette notat.
2. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris udredning om visse faktiske og retlige forhold i forbindelse med behandlingen af et konkret sagskompleks og departementets efterfølgende godkendelse af Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag.	Behandles i dette notat.
3. Resultatet af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris gennemgang af 26 øvrige tilskudssager.	Behandles i dette notat.
4. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris udarbejdelse af en styrket tilsynsplan, resultatet af en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver og resultatet af et serviceeftersyn af andre væsentlige opgaveområder i ministeriet.	Behandles i dette notat.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

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

7. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

II. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer

8. Vi gennemgår i det følgende Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer i forhold til opfølgingspunkterne. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Gennemgangen er baseret på en dokumentgennemgang og brevveksling med ministeriet.

Landbrugsstyrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold

9. Statsrevisorernes kritik var bl.a. baseret på, at selskaber med sammenfald i ejerkredsen i 2019 havde ansøgt om og fået udbetalt 888 mio. kr. i direkte støtte. Direkte støtte omfatter bl.a. tilskud til de arealer, som landbrugeren dyrker forskellige typer af afgrøder på. Selskaber med sammenfald i ejerkredsen havde fået tilsagn om tilskud fra miljøteknologiordningerne for 68 mio. kr. i perioden 2014-2019. I ingen af tilfældene havde Landbrugsstyrelsen sikret sig, at der ikke var udbetalt uretmæssige tilskud til landbrugere, der havde opsplittet deres bedrifter og ansøgt om tilskud fra flere selskaber.

10. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Landbrugsstyrelsen havde indført et midlertidigt udbetalingsstop i sager, hvor en landbruger har opsplittet sin bedrift i flere selskaber, indtil en kontrolmodel for omgåelse kunne implementeres. Ministeren oplyste endvidere, at det var vigtigt, at kontrolmodellen opfyldte kravene i EU-reglerne, og at kontrolmodellen derfor ville blive drøftet med Europa-Kommissionen, inden den blev implementeret.

Vores gennemgang viser, at Landbrugsstyrelsen har udarbejdet en kontrolmodel for omgåelse, som anvendes både på den bagudrettede og den fremadrettede kontrol. Kontrolmodellen screener alle ansøgninger for eventuelle sammenfald i ejerkreds og adresseforhold. Hvis den indledende screening viser en risiko for omgåelse, foretages der en manuel kontrol.

Kontrolmodellen kontrollerer de ejerskabsforhold, som Rigsrevisionen i beretningen påpegede manglede i Landbrugsstyrelsen administration af tilskud til landbrugere. Landbrugsstyrelsen har anvendt kontrolmodellen i den fremadrettede kontrol siden medio januar 2022.

Landbrugsstyrelsen har drøftet kontrolmodellen med Europa-Kommissionen. Europa-Kommissionen har stillet en række spørgsmål til kontrolmodellen og resultatet af kontrollen, som Landbrugsstyrelsen er i gang med at besvare.

11. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen primo juni 2021 iværksatte et udbetalingsstop for ordninger med risiko for omgåelse.

Landbrugsstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen forventer, at størstedelen af den samlede bagudrettede kontrol vil være afsluttet inden udgangen af 2023, og at sagernes forældelsesfrist løbende sættes i bero, hvis det er relevant. Den samlede bagudrettede kontrol omfatter gennemgang af sager om projektstøtte og sager om direkte støtte.

Projektstøtte

Projektstøtte gives til fysiske aktiver, fx staldbygninger, gennem forskellige støtteordninger under Landdistriktsprogrammet. Landdistriktsprogrammet har bl.a. til formål at støtte udviklingen af landbruget.

Direkte støtte

Direkte støtte er en årlig indkomststøtte, der består af en grundbetaling og grøn støtte. Grundbetalingen er baseret på størrelsen af det dyrkede areal, og den grønne støtte er bl.a. betinget af variation i afgrøder.

Landbrugsstyrelsen har i marts 2023 udelukket risiko for omgåelse i 1.528 ud af 1.560 sager, hvor udbetaling er sket på projektstøtteordninger med risiko for omgåelse i perioden januar 2017 - juni 2021, hvilket svarer til 98 % af sagerne. Af de resterende 32 sager er 6 sager forældede, og i de sidste 26 sager mangler Landbrugsstyrelsen at foretage en afsluttende juridisk vurdering.

Landbrugsstyrelsen har i gennemgangen af sager om direkte støtte i marts 2023 udelukket risiko for omgåelse i 57 % af 1.768 sager for perioden 2017-2020.

12. Rigsrevisionen vil fortsat følge Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris dialog med Europa-Kommissionen om styrelsens kontrolmodel for omgåelse. Rigsrevisionen vil endvidere fortsat følge det samlede resultat af ministeriets bagudrettede gennemgang af landbrugsbedrifter, hvor der historisk har været risiko for omgåelse.

Sagsforløb med 4 ansøgninger med samme bagvedliggende ejerforhold

13. Statsrevisorernes kritik var bl.a. baseret på, at Rigsrevisionens gennemgang af sagsbehandlingen af 4 ansøgninger om tilskud under ordningen "Modernisering af slagtesvinestalde 2016" viste, at Landbrugsstyrelsen foretog flere modstridende juridiske vurderinger af, om ansøger forsøgte at omgå støtteloftet, men endte med at behandle ansøgningerne. Landbrugsstyrelsen orienterede Miljø- og Fødevareministeriets departement om, at det var sket under pres fra erhvervsorganisationen Landbrug & Fødevarer. Sagskomplekset var foreløbig underkendt af Europa-Kommissionen.

14. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri oplyste i sin redegørelse til beretningen, at der ville blive gennemført en udredning af visse faktiske og retlige forhold i forbindelse med dels behandlingen af et konkret sagskompleks, dels departementets efterfølgende godkendelse af Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag. Med udredningen skulle det vurderes, om der er sket tilsidesættelse af gældende ret. Ministeren oplyste videre, at der på baggrund af udredningen kunne tages nærmere stilling til grundlaget for eventuelt at søge enkeltpersoner draget til ansvar.

Vores gennemgang viser, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris udredning konkluderede, at Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag havde været i modstrid med EU-forordningen, og at det ikke havde været muligt at konstatere, hvorfor styrelsen ændrede den oprindelige indstilling om at meddele afslag til de 4 ansøgninger om tilskud under ordningen "Modernisering af slagtesvinestalde 2016" på grund af omgåelse.

15. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri fik på baggrund af udredningen udarbejdet en advokatundersøgelse, som skulle afdække, om der var grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretlige ansvar mod én eller flere embedsmænd med nuværende eller tidligere ansættelser i Landbrugsstyrelsen.

Advokatundersøgelsen vurderede, at der ikke var grundlag for, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri indledte sag(er) om disciplinært eller ansættelsesretlige ansvar mod konkrete embedsmænd. Ministeriet tog vurderingen til efterretning og besluttede ikke at indlede personalesager mv. mod enkeltpersoner.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har fået udredt faktiske og retlige forhold i forbindelse med behandlingen af et konkret sagskompleks og departementets efterfølgende godkendelse af Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Landbrugsstyrelsens øvrige væsentlige kontroller

17. Statsrevisorernes kritik var bl.a. baseret på, at Rigsrevisionen i 26 ud af 50 gennemgåede tilskudssager havde identificeret én eller flere mangler, som betød, at der ikke blev givet tilsagn om tilskud og udbetalt tilskud i overensstemmelse med de fastsatte krav.

18. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har afsluttet gennemgangen af 19 af de 26 sager under miljøteknologiordningerne, og at der fortsat udestår en gennemgang af de resterende 7 sager.

Landbrugsstyrelsens gennemgang af de 19 sager har bevirket, at tilsagnet om støtte bortfalder i 4 sager, og at styrelsen i 2 sager vil kræve udbetalt støtte tilbagebetalt. Landbrugsstyrelsen har i 6 sager indhentet eller fremfundet den manglende dokumentation for offentlige tilladelser. I 6 sager har Landbrugsstyrelsen vurderet, at sagerne ikke skal genoptages på baggrund af rådgivning fra Kammeradvokaten. I én sag har ansøgeren ikke anmodet om at få udbetalt tilskuddet. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at Landbrugsstyrelsen vil undersøge, om der er grundlag for at lade tilsagnet bortfalde, inden ansøgeren eventuelt anmoder om udbetaling.

19. Rigsrevisionen vil fortsat følge det samlede resultat af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris gennemgang af de 26 tilskudssager.

Departementets tilsyn med ministeriets tilskudsforvaltning og kontrolvirksomhed

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

21. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri oplyste i sin redegørelse til beretningen, at der ville ske en væsentlig styrkelse af det departementale tilsyn. Der blev pr. 1. august 2021 oprettet et tilsynskontor i departementet. Det skulle bl.a. sikre, at der ville blive reageret hurtigere på risici. Departementet ville endvidere udarbejde en styrket tilsynsplan, som skulle sikre tilsyn på alle relevante områder.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri oplyste desuden, at ministeren havde fremlagt en 10-punktsplan, hvori det var et helt centralt punkt, at der skulle være en sund forvaltningskultur på hele ministerområdet. Der skulle derfor igangsættes et serviceeftersyn af andre væsentlige opgaveområder i ministeriet, og den eksisterende plan ville blive fulgt op af en række konkrete tiltag.

Styrket tilsynsplan og serviceeftersyn

22. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at departementets tilsynsplan både indeholder et almindeligt tilsyn med faste driftsopgaver i hver af ministeriets 3 styrelser og et skærpet tilsyn med specifikke emner for de enkelte styrelser.

Vores gennemgang viser, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris 3 styrelser ved et serviceeftersyn har identificeret de væsentligste risici, der er knyttet til hver deres opgaveportefølje. Ministeriets tilsynsplan er baseret på styrelsernes identificerede væsentligste risici, der er knyttet til deres opgaveportefølje, og departementet har udvalgt styrelsesspecifikke emner, som departementet vil føre skærpet tilsyn med. Risici og styrelsesspecifikke emner drøftes halvårligt mellem departementet og styrelserne.

Vores gennemgang af tilsynsplanen med Landbrugsstyrelsen viser, at departementet fører almindeligt tilsyn med 11 emner, fx budget, regnskab og indkøb. Til hvert emne er der én eller flere tilsynsaktiviteter, og det fremgår af tilsynsplanen, med hvilken kadence en tilsynsaktivitet skal gennemføres. Alle tilsynsaktiviteter gennemføres som minimum årligt, men de fleste tilsynsaktiviteter gennemføres oftere. Det fremgår endvidere af tilsynsplanen, at departementet har ført skærpet tilsyn med 3 styrelsesspecifikke emner i 2022. De 3 emner er:

- implementering af landbrugsaftalen med særligt fokus på Landbrugsstyrelsens opgaver
- tilskudsadministration, herunder opfølgning på akkreditering, revisioner og Rigsrevisionens beretning om forvaltning af tilskud til landbrugere
- generel opfølgning på økonomi og drift.

Ekstern analyse af Landbrugsstyrelsen

23. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri oplyste i sin redegørelse til beretningen, at der skulle gennemføres en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver. Svagheder og risici i Landbrugsstyrelsens opgavevaretagelse skulle identificeres, og fremadrettede løsninger på problemerne skulle udpeges.

24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at den eksterne analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver er delt i 2 dele. Den første del er afsluttet og handler om finansielle risici ved Landbrugsstyrelsens tilskudsforvaltning. Den anden del er påbegyndt med indledende drøftelser med Kammeradvokaten og handler om Landbrugsstyrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet.

Vores gennemgang af første del af den eksterne analyse viser, at PwC har udarbejdet en analyse af Landbrugsstyrelsens kontrol med omgåelse med fokus på kontrolmodellen. I den forbindelse har PwC givet Landbrugsstyrelsen en række anbefalinger, som kan styrke kontrolmodellens design, system- og dataunderstøttelse og praktiske anvendelse.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har udarbejdet en styrket tilsynsplan og foretaget et serviceeftersyn af ministeriets andre væsentligste opgaveområder. Rigsrevisionen vil fortsat følge færdiggørelsen af den del af den eksterne analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver, som handler om styrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Statsrevisorernes mødebehandling og ministerredegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Teknisk gennemgang ved Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs-spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Forvaltning af tilskud til landbrugere (nr. 15/2020)	Miljø- og Fødevarerudvalget: 19-05-2021	Miljø- og Fødevarerudvalget: 17-06-2021	Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri: 14-05-2021 (1387)	Miljø- og Fødevarerudvalget: 17-06-2021		
12-05-2021	02-02-2022		14-05-2021 (1388)			
Ministerredegørelse:	Finansudvalget: 20-05-2021		14-05-2021 (1389)			
Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri: 14-09-2021			14-05-2021 (1390)			
			14-05-2021 (1391)			
			01-06-2021 (1425)			
			29-06-2021 (1527)			
			01-09-2021 (1659)			