

18/2008

STATSREVISORERNE



Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008



18/2008

Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2009

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finans-, økonomi- og erhvervs-, skatte-, videnskabs-, miljø-, fødevarer-, transport- samt klima- og energiministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2010.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2008, som afgives i 2010.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-325-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM REVISIONEN AF EU-MIDLER I DANMARK I 2008

EU-midler revideres af Rigsrevisionen på samme måde som andre statslige udgifter og indtægter i det omfang, de indgår i statsregnskabet.

Statsrevisorerne konstaterer, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2008 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler, og at regnskaberne giver et retvisende billede af indtægter og udgifter samt af den finansielle stilling ved årets udløb.

Rigsrevisionen har erklæret sig om revisionen af EU-midler i Danmark siden 2004. Rigsrevisionen afgiver i år sin erklæring i denne særlige beretning, da statsregnskabet for 2008 for første gang indeholder en oversigt over langt størstedelen af danske EU-indtægter og alle danske EU-udgifter. I statsregnskabet indgår ikke de tilskud, som private modtager direkte fra Europa-Kommissionen. Endvidere har statslige institutioner i 2008 modtaget direkte projektilskud på ca. 610 mio. kr., som ikke indgår i statsregnskabet, men alligevel revideres af Rigsrevisionen i forbindelse med revisionen af de statslige virksomheders regnskaber.

Statsrevisorerne bemærker, at Europa-Kommissionen inden for de seneste år har rejst en række sager med krav om, at Danmark tilbagebetaler tidligere modtagne EU-midler i størrelsesordenen 1 mia. kr. Det skyldes, at der fortsat er nogle områder, hvor forvaltningen ikke fungerer helt tilfredsstillende:

- Der er under enkeltbetalingsordningen eksempler på, at der er givet støtte til landbrugsarealer, som ikke har været støtteberettigede, eller som ikke har været korrekt opmålt.
- Kontrollen af kravet om krydsoverensstemmelse (EU-støtten gives kun, hvis nationale krav til landbruget er opfyldt) har ikke haft en tilfredsstillende kvalitet.

Det nævnte krav på 1 mia. kr. vedrører 3 sager, hvoraf den største på 750 mio. kr. skyldes, at Europa-Kommissionen finder, at en del af de braklagte arealer ikke har levet op til reglerne om pleje af braklagte arealer. De danske myndigheder er ikke enige heri og har indbragt sagen for EF-domstolen – et initiativ, som Rigsrevisionen støtter.

Statsrevisorerne,
den 25. november 2009

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*

Statsrevisorerne bemærker videre:

- Forretningsgange og interne kontroller kan på visse områder forbedres for Den Europæiske Socialfond.
- Der må fortsat konstateres mange, beløbsmæssigt mindre fejl i virksomheders toldangivelser og problemer med ufærdige toldangivelser.

Statsrevisorerne finder det positivt, at erklæringen om revisionen af EU-midler i Danmark afgives i en særlig beretning, da det tydeliggør Rigsrevisionens overordnede vurdering af EU-området i Danmark. Beretningen kan således være et bidrag til det arbejde, som Europa-Kommissionen, Den Europæiske Revisionsret og rigsrevisorerne i EU-landene udfører i bestræbelserne på at forbedre administrationen af og kontrollen med EU-midler i EU.



Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 23. Miljøministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, § 28. Transportministeriet, § 29. Klima- og Energiministeriet samt § 38. Skatter og afgifter.

Indholdsfortegnelse

I.	Erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008	1
II.	Introduktion og resultater	3
III.	Indledning	8
	A. Baggrund	8
	B. Formål, metode og disposition.....	9
IV.	Statsregnskabets opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter.....	11
V.	De vigtigste EU-ordninger	14
VI.	Landbrugsordningerne under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.....	18
	A. Baggrundsoplysninger om enkeltbetalingsordningen	18
	B. De væsentligste revisionsresultater vedrørende enkeltbetalingsordningen.....	20
	C. Baggrundsoplysninger om øvrige landbrugsordninger	27
	D. De væsentligste revisionsresultater vedrørende øvrige landbrugsordninger	28
VII.	Strukturfondene under Økonomi- og Erhvervsministeriet	30
	A. Baggrundsoplysninger	30
	B. De væsentligste revisionsresultater vedrørende Den Europæiske Socialfond	32
	C. De væsentligste revisionsresultater vedrørende Den Europæiske Regionalfond.....	34
VIII.	Projekttilskud under 5 ministerier	35
IX.	EU-udgifter under Skatteministeriet	37
	Bilag 1. Ordliste.....	42

Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 23. Miljøministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, § 28. Transportministeriet, § 29. Klima- og Energiministeriet samt § 38. Skatter og afgifter.

På enkelte af ministerområderne er der foretaget nybesættelse af ministerposten i regnskabsåret 2008. Revisionssager omtalt i denne beretning udspringer i flere tilfælde af forhold fra tidligere regnskabsår, herunder forhold, som er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet eller beretning om revisionen af statsregnskabet for tidligere regnskabsår. På denne baggrund har Rigsrevisionen fundet det rigtigst ikke at oplyse alle ministrene.

I. Erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008

Indledning

1. Rigsrevisionen har udarbejdet en erklæring og beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008. Erklæringen og beretningen er afgivet dels for at tydeliggøre Rigsrevisionens overordnede vurdering af EU-området i Danmark, dels for at medvirke til øget samarbejde om revisionen af EU-midler. Beretningen giver en sammenhængende vurdering af regnskabsforvaltningen for EU-midler i Danmark og redegør for den revision, der underbygger erklæringen. EU-midlerne er et væsentligt indtægts- og udgiftsområde med stor bevågenhed fra Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet. Rigsrevisionen samarbejder og videndeler med rigsrevisionerne i EU-landene og med Den Europæiske Revisionsret for at forbedre kontrollen med og administrationen af EU-midlerne i EU. Denne beretning vil kunne indgå i bestræbelserne på at forbedre kontrollen med og administrationen af EU-midler i Danmark.

ERKLÆRING OM REVISIONEN AF EU-MIDLER I DANMARK I 2008

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2008 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.

For revisionen af told, hektarstøtteordningen, krydsoverensstemmelseskontrollen og markbloksystemet er der afgivet supplerende oplysninger.

På baggrund af resultaterne af revisionen er det Rigsrevisionens opfattelse, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne for 2008 for EU-indtægter og EU-udgifter, som helhed betragtet er lovlige og formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

Rigsrevisionen skal supplerende oplyse:

- Revisionen af told for 2006 og 2007 viste, at en del af tolden var behæftet med mange, men beløbsmæssigt mindre fejl. Alle importører på nær nogle få foretager elektronisk fortoldning, hvor de via internettet indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen, og fejlene kunne hovedsageligt tilskrives manglende kvalitet i importørernes indberetninger. I 2007 og 2008 har SKAT gennemført en række landsdækkende initiativer, men evalueringer viser, at der fortsat optræder mange fejl. De samlede EU-udgifter udgør i 2008 i alt 18,3 mia. kr., og heraf stammer 2,3 mia. kr. fra told.

- Europa-Kommissionen har på landbrugsområdet inden for de seneste år rejst en række sager med risiko for underkendelse (tilbagebetaling af tidligere modtagen EU-finansiering). De 3 beløbsmæssigt mest betydningsfulde sager vedrører hektarstøtteordningen, krydsoverensstemmelseskontrollen og markbloksystemet, hvor kravene samlet kan løbe op over 1 mia. kr. Indtil nu foreligger én underkendelse vedrørende hektarstøtten på 750 mio. kr.

Underkendelsen vedrørende hektarstøtten på 750 mio. kr. begrundes med, at Europa-Kommissionen finder, at en del af de braklagte arealer ikke har levet op til EU-reglerne om pleje af braklagte arealer. Da de danske myndigheder ikke var enige i Europa-Kommissionens konklusioner, blev sagen indbragt for Forligsorganet. Forligsorganet udtrykte støtte til de danske myndigheders argumenter om, at vedligeholdelsen af de braklagte arealer i perioden 2002-2004 havde været rimelig, hvorfor EU-reglerne for hektarstøtten hovedsageligt var overholdt. Da de danske myndigheder fortsat ikke er enige i underkendelsen, har de indbragt sagen for EF-domstolen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EF-domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen.

II. Introduktion og resultater

2. Denne beretning handler om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008, dvs. revisionen af de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter).

Set fra EU's side vil de danske indtægter og udgifter være henholdsvis udgifter og indtægter. Rigsrevisionen har i denne beretning valgt at lade udgangspunktet være Danmark. Definitionen af indtægter og udgifter er dermed i overensstemmelse med statsregnskabets definition.

3. Revisionen har i 2008 omfattet EU-indtægter fra landbrugsordninger under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond (strukturfondene) under Økonomi- og Erhvervsministeriet samt projektilskud givet direkte fra Europa-Kommissionen til institutioner under 5 ministerier. Endvidere har revisionen omfattet EU-udgifter under Skatteministeriet.

EU-fondene er en del af EU's budget og kan ikke betragtes som fonde i traditionel juridisk forstand.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om regnskabsforvaltningen for EU-midler i Danmark samlet set fungerer tilfredsstillende.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 4 spørgsmål.

- Er regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for strukturfondene tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for projektilskud tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne tilfredsstillende?

Om regnskabsforvaltningen for de 4 områder er tilfredsstillende, vurderes ud fra følgende 3 kriterier:

- Er regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter rigtige, dvs. uden væsentlige fejl og mangler?
- Har ministerierne etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis?
- Fungerer forretningsgange og interne kontroller i ministerierne tilfredsstillende, og opfylder de kravene, der stilles til god tilskudsforvaltning, så de kan medvirke til at sikre regnskaberne rigtighed?

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2008 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.

For revisionen af told, hektarstøtteordningen, krydsoverensstemmelseskontrollen og markbloksystemet er der afgivet supplerende oplysninger.

På baggrund af resultaterne af revisionen er det Rigsrevisionens opfattelse, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne for 2008 for EU-indtægter og EU-udgifter, som helhed betragtet er lovlige og formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen og Ministerrådet.

Rigsrevisionens vurdering er baseret på følgende:

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne generelt fungerer tilfredsstillende, men at forvaltningen af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen under enkeltbetalingsordningen ikke fungerer helt tilfredsstillende.

Enkeltbetalingsordningen

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for enkeltbetalingsordningen samlet set er rigtigt. Fra enkeltbetalingsordningen var der i 2008 udbetalinger på ca. 6,7 mia. kr.
- Ved revision af arealkontrollen er der i flere tilfælde fundet eksempler på, at der er givet støtte til arealer, der ikke har været støtteberettigede, og til markblokke, der ikke har været korrekt afgrænsede. Arealkontrol via telemåling har endvidere vist sig at være unøjagtig i de tilfælde, hvor der har været opmålt marker med ikke-støtteberettigede arealer. Endelig har Plantedirektoratets kontrollører i flere tilfælde fejlagtigt medtaget ikke-støtteberettigede arealer i deres opmåling.
- Ved revision af krydsoverensstemmelseskontrollen er det konstateret, at kontrolmyndighedernes risikoanalyser ikke har haft en tilfredsstillende kvalitet, og at kontrolmyndighedernes dokumentation for de gennemførte kontroller ikke har været tilfredsstillende og ikke har levet op til EU-forordningens krav. Endvidere er en væsentlig del af kontrolresultaterne ikke som påkrævet blevet rapporteret til FødevarerErhverv senest 2 måneder efter, kontrolbesøget har fundet sted.
- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har iværksat en række initiativer for at forbedre krydsoverensstemmelseskontrollen. Da en række af de iværksatte initiativer er blevet gennemført for kort tid siden, og andre først vil blive gennemført i 2010, kan Rigsrevisionen endnu ikke vurdere effekten af initiativerne. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge initiativerne til forbedring af krydsoverensstemmelseskontrollen.
- De konstaterede fejl og mangler vedrørende arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen har dog ikke et omfang, der giver anledning til at fravige Rigsrevisionens vurdering om, at regnskabet for enkeltbetalingsordningen samlet set er rigtigt.

- De danske myndigheder vurderer på baggrund af de konstaterede svagheder og mangler ved arealkontrollen, at der er risiko for en såkaldt flat rate-underkendelse fra Europa-Kommissionen på 2 % af de afholdte udgifter i perioden 2005-2006, svarende til ca. 280 mio. kr. Hertil kommer en risiko for yderligere underkendelse på ca. 140 mio. kr. årligt, indtil genopretningen af de påpegede svagheder har fundet sted.
- Europa-Kommissionen har endvidere rejst en sag om, at de danske myndigheder skal tilbagebetale 41 mio. kr. for mangler i den danske kontrol med krydsoverensstemmelse. Efter behandling i Forligsorganet er underkendelsen foreslået nedsat til 32,5 mio. kr. Underkendelsen er endnu ikke vedtaget af Europa-Kommissionen.

Europa-Kommissionen har endvidere krævet tilbagebetaling af et beløb på 750 mio. kr. for den udbetalte hektarstøtte for perioden 2002-2004. Underkendelsen begrundes med, at Europa-Kommissionen finder, at en del af de braklagte arealer ikke har levet op til EU-reglerne om pleje af braklagte arealer. Da de danske myndigheder ikke var enige i Europa-Kommissionens konklusioner, blev sagen indbragt for Forligsorganet. Forligsorganet udtrykte støtte til de danske myndigheders argumenter om, at vedligeholdelsen af de braklagte arealer i perioden 2002-2004 havde været rimelig, hvorfor EU-reglerne for hektarstøtten hovedsageligt var overholdt. Da de danske myndigheder fortsat ikke er enige i underkendelsen, har de indbragt sagen for EF-domstolen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EF-domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen.

Øvrige landbrugsordninger

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for øvrige landbrugsordninger er rigtigt. Fra ordningerne har der i 2008 været udbetalinger på ca. 1,5 mia. kr.
- Rigsrevisionens revision af præmier til handyr og moderfår, eksportstøtten til svinekød, omlægningstilskud til økologi og miljøbetings tilskud viste endvidere, at der var etableret tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller på de undersøgte områder.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for midler fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond generelt fungerer tilfredsstillende, men at forretningsgange og interne kontroller for Den Europæiske Socialfond kan forbedres på visse områder.

Den Europæiske Socialfond

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for Den Europæiske Socialfond er rigtigt. Fra fonden blev der i 2008 udbetalt ca. 181 mio. kr.
- Gennemgangen af en række socialfondsprojekter viste, at Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang vejledte projektansøgerne om opstilling af operationelle mål for projekterne. Endvidere havde Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke sikret sig, at De Regionale Vækstforas indstillinger blev udarbejdet efter en fast standard.

- Erhvervs- og Byggestyrelsen har ikke hidtil opkrævet renter i strukturfondssager med tilbagebetalinger og har ikke formuleret en skriftlig politik for rentetilskrivning, selv om det af lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond under sanktionsbetingelser fremgår, at det uretmæssigt modtagne tilskud skal tilbagebetales med tillæg af renter. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Erhvervs- og Byggestyrelsen på dette punkt ikke har efterlevet lovens bestemmelser. Erhvervs- og Byggestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og styrelsen vil fremover opkræve renter i overensstemmelse med lovens bestemmelser.

Den Europæiske Regionalfond

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for Den Europæiske Regionalfond er rigtigt. Fra fonden blev der i 2008 udbetalt ca. 344 mio. kr.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for projekttilskud fra Europa-Kommissionen generelt er tilfredsstillende.

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-projektregnskaber aflagt under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet, Klima- og Energiministeriet samt Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling er rigtige. Udbetalingerne af projekttilskud fra Europa-Kommissionen i 2008 udgjorde ca. 610 mio. kr.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne generelt er tilfredsstillende. Der er dog fortsat problemer med fejl i toldangivelserne og med ufærdige toldangivelser.

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabet for EU-udgifterne er rigtigt. Revisionen har dog vist, at der er visse problemer vedrørende told og landbrugsafgifterne. EU-udgifterne, der er Danmarks betaling til EU, udgjorde i 2008 i alt 18,3 mia. kr.
- Revisionen af told og landbrugsafgifter i 2006 og 2007 viste, at en del af toldangivelserne var behæftet med mange, men beløbsmæssigt mindre fejl. Importørerne foretager elektronisk fortoldning, hvor de via internettet indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen, og fejlene kunne hovedsageligt tilskrives manglende kvalitet i importørernes indberetninger. I 2008 var der fortsat problemer med virksomhedernes fejl i toldangivelserne.
- Rigsrevisionen finder, at der er en stor indbygget risiko for, at der vil forekomme fejl i toldangivelserne, idet fortoldningen er tilrettelagt med selvindrapportering fra mange brugere og et meget stort antal varekoder mv. Der er omvendt også fordele ved en sådan tilrettelæggelse, men SKAT må nøje analysere udviklingen i fejl, så der fortløbende kan ske forbedringer i systemer og indrapporteringer og dermed sikres færre fejl.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at forebyggelse af fejl i virksomhedernes toldangivelser forudsætter meget specifik viden om årsagerne til, at fejlene opstår. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at SKATs 3 nye initiativer med fokus på målrettede og problemafdækkende projekter er hensigtsmæssige i bestræbelserne på at nedbringe antallet af fejl. Rigsrevisionen vil følge effekten af SKATs initiativer.

- Rigsrevisionen finder, at retningslinjerne for behandling af ufærdige toldangivelser er uklare, hvilket medfører, at behandlingen sker på et uensartet grundlag. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT har igangsat et arbejde for at gøre retningslinjerne mere klare, så der sikres en ensartet procedure for behandling af de ufærdige angivelser. Der er bl.a. ved at blive udarbejdet en vejledning, som mere detaljeret beskriver, hvordan man skal håndtere de ufærdige angivelser. Rigsrevisionen vil fortsat følge SKATs initiativer på området.

III. Indledning

A. Baggrund

5. Denne beretning handler om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008, dvs. revisionen af de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter).

Set fra EU's side vil de danske indtægter og udgifter være henholdsvis udgifter og indtægter. Rigsrevisionen har i denne beretning valgt at lade udgangspunktet være Danmark. Definitionen af indtægter og udgifter er dermed i overensstemmelse med statsregnskabets definition.

6. Rigsrevisionen planlægger og gennemfører revisionen af EU-midlerne ud fra samme overvejelser om væsentlighed og risiko, som gælder for revisionen af statslige midler. Ved revisionen følger Rigsrevisionen god offentlig revisionsskik og anvender i øvrigt de metoder, der også anvendes ved revision af statslige midler i øvrigt, dvs. systemanalytisk revision og stikprøvevis substansrevision. Revisionen af EU-midlerne varetages af Rigsrevisionen gennem samarbejde og tilsyn med de interne revisioner og gennem samarbejde med kontrollere og Den Europæiske Revisionsret. Rigsrevisionen har som ekstern revisor ansvaret for revisionen af EU-midlerne i Danmark.

7. Revisionen ved Fødevarerhverv af landbrugsstøtte og fiskeritilskud varetages i et samarbejde mellem Rigsrevisionen og den interne revision i Fødevarerhverv, jf. § 9-aftale indgået mellem fødevarerministeren og rigsrevisor.

8. Revisionen af Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond varetages af Rigsrevisionen, og Rigsrevisionen samarbejder i den forbindelse med Erhvervs- og Byggestyrelsens kontrollere. Når Rigsrevisionen i forbindelse med planlægningen af revisionen vurderer væsentlighed og risiko, indgår resultaterne af kontrollernes arbejde i vurderingen.

9. Revisionen ved SKAT af BNI-bidrag, moms-bidrag samt told og landbrugsafgifter varetages i samarbejde mellem Rigsrevisionen og den interne revision i Skatteministeriet, jf. § 9-aftale indgået mellem skatteministeren og rigsrevisor.

10. Rigsrevisionen samarbejder endvidere med Den Europæiske Revisionsret og deltager altid i Den Europæiske Revisionsrets revisioner i Danmark. Det fremgår bl.a. af EF-traktatens artikel 248, at Den Europæiske Revisionsrets revision i EU-landene skal udføres i samarbejde med de nationale revisionsorganer. Den Europæiske Revisionsret og Rigsrevisionen er begge uafhængige eksterne revisorer af EU-midlerne. Rigsrevisionen finder, at der er behov for en fortsat styrkelse af samarbejdet mellem Den Europæiske Revisionsret og de nationale revisionsorganer.

Rigsrevisionen samarbejder og videndeler med rigsrevisionerne i EU-landene for at forbedre kontrollen med og administrationen af EU-midlerne i EU. Dette samarbejde foregår bl.a. i Kontaktkomitéen, hvor også Den Europæiske Revisionsret er repræsenteret.

Endelig holder Rigsrevisionen sig orienteret om resultatet af de kontrolbesøg af administrationen af EU-midler, som Europa-Kommissionen gennemfører i Danmark. Resultatet af disse kontrolbesøg indgår ligeledes i Rigsrevisionens planlægning af revisionen af EU-midler i Danmark.

B. Formål, metode og disposition

Formål

11. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om regnskabsforvaltningen for EU-midler i Danmark samlet set fungerer tilfredsstillende.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 4 spørgsmål.

- Er regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for strukturfondene tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for projekttilskud tilfredsstillende?
- Er regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne tilfredsstillende?

Om regnskabsforvaltningen for de 4 områder er tilfredsstillende, vurderes ud fra følgende 3 kriterier:

- Er regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter rigtige, dvs. uden væsentlige fejl og mangler?
- Har ministerierne etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis?
- Fungerer forretningsgange og interne kontroller i ministerierne tilfredsstillende, og opfylder de kravene, der stilles til god tilskudsforvaltning, så de kan medvirke til at sikre regnskaberne rigtighed?

12. Rigsrevisionen har på baggrund af undersøgelsen afgivet en erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark. Erklæringen fremgår af kap. I.

13. Undersøgelsen omfatter ikke midler, som private virksomheder, private foreninger mfl. modtager direkte fra Europa-Kommissionen, idet beløbene ikke bevilges over finansloven og dermed ikke indgår i statsregnskabet. Tilskud til universiteterne under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling indgår heller ikke i statsregnskabet, men er behandlet i beretningen, da universiteterne revideres af Rigsrevisionen.

Metode og disposition

14. Undersøgelsen er baseret på revision af institutioner, der forvalter EU-midler. Endvidere er kontrol- og revisionsresultater fra de interne revisioner, controllerne ved Erhvervs- og Byggestyrelsen, Den Europæiske Revisionsret og Europa-Kommissionen inddraget i undersøgelsen.

15. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Transportministeriet samt Klima- og Energiministeriet. Deres bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

Disposition

16. I kap. IV præsenteres statsregnskabet's opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter i 2008, og i kap. V er der baggrundsplysninger om de vigtigste EU-tilskudsordninger.

Kap. VI og VII beskæftiger sig med revisionen af henholdsvis landbrugsordningerne under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Revisioner af projekttilskud på 5 ministerområder er behandlet i kap. VIII.

Hele udgiftssiden, hvor SKAT afregner BNI-bidrag, momsbidrag samt told og landbrugsafgifter, er behandlet i kap. IX.

I bilag 1 er medtaget en ordliste med forklaringer på faglige begreber mv.

IV. Statsregnskabets opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter

17. I statsregnskabet for 2008 har Finansministeriet opstillet en oversigt over de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter).

Set fra EU's side vil de danske indtægter og udgifter være henholdsvis udgifter og indtægter.

I tabel 1 er statsregnskabets opgørelse vist.

Tabel 1. EU-indtægter og EU-udgifter i 2008
(Mio. kr.)

	Indtægter	Udgifter
§ 6. Udenrigsministeriet	0,0	489,7
§ 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet	+1.755,7	0,0
§ 9. Skatteministeriet	4,2	0,0
§ 11. Justitsministeriet	4,3	0,0
§ 12. Forsvarsministeriet	3,5	0,0
§ 15. Velfærdsministeriet	0,4	0,0
§ 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	18,0	0,0
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	2,6	0,0
§ 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	2,2	0,0
§ 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	11,5	211,3 ¹⁾
§ 20. Undervisningsministeriet	4,4	0,0
§ 21. Kulturministeriet	5,6	0,0
§ 23. Miljøministeriet	68,0	0,2
§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	8.290,2	507,1
§ 28. Transportministeriet	14,7	0,6
§ 29. Klima- og Energiministeriet	2,0	0,0
§ 38. Skatter og afgifter	0,0	17.132,4
I alt	6.675,9	18.341,3

¹⁾ Der er en fejlkontering i statsregnskabets opgørelse, idet de 211,3 mio. kr. ikke vedrører udgifter til EU, men udgifter til andre internationale organisationer.

18. Det fremgår af tabel 1, at de samlede indtægter udgør ca. 6,7 mia. kr., og at de samlede udgifter beløber sig til ca. 18,3 mia. kr.

19. Den negative indtægt på ca. 1,8 mia. kr. under Økonomi- og Erhvervsministeriet (§ 8) skyldes en regnskabsteknisk korrektion af en fejl fra 2007 på ca. 2,3 mia. kr.

I tabel 2 er EU-indtægterne korrigeret for opretning af fejl på § 8.

Tabel 2. EU-indtægter i 2008 korrigeret for opretning af fejl vedrørende 2007 (Mia. kr.)

Samtlige paragraffer fra tabel 1 undtagen § 8	8,5
§ 8 korrigeret for opretning af fejl vedrørende 2007	0,5
I alt justeret for korrektionen under § 8	9,0

Det fremgår af tabel 2, at justeret for denne korrektion udgør indtægten under Økonomi- og Erhvervsministeriet 0,5 mia. kr., og den samlede EU-indtægt er dermed 9 mia. kr. I det følgende anvendes beløbet på 9 mia. kr. som EU-indtægten.

20. Tilskud til universiteterne, der ressortmæssigt hører under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, indgår ikke i statsregnskabet og dermed ikke i opgørelsen i tabel 1. En opgørelse, som Rigsrevisionen har bedt universiteterne om at udarbejde, viser, at indtægterne i 2008 beløb sig til 0,5 mia. kr.

EU-indtægterne

21. Det fremgår videre af tabel 1, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri tegner sig for den største indtægt på 8,3 mia. kr. Indtægterne går til en række støtteordninger vedrørende fødevarer, landbrug og fiskeri. Den væsentligste ordning er enkeltbetalingsordningen, der årligt udbetales til ca. 60.000 landmænd. 6,7 mia. kr. ud af de 8,3 mia. kr. finansierer udbetalinger vedrørende enkeltbetalingsordningen.

22. Det næststørste indtægtsbeløb er de midler, som Økonomi- og Erhvervsministeriet modtager fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond. Indtægten udgør som nævnt 0,5 mia. kr. efter justering for regnskabsteknisk korrektion. For de øvrige ministerområder er overførslerne fra EU relativt beskedne og består hovedsageligt af projektilskud.

EU-udgifterne

23. Udgifterne udgør, jf. tabel 1, i alt ca. 18,3 mia. kr. § 38. Skatter og afgifter tegner sig for ca. 17,1 mia. kr. eller 93 % af udgifterne, som kan opdeles i 3 elementer, der er vist i tabel 3.

Tabel 3. EU-udgifter i 2008 (Mio. kr.)

BNI-bidrag	10.592
Momsbidrag	4.003
Told og landbrugsafgifter ekskl. administrationsomkostninger	2.537
I alt	17.132

24. Det fremgår af tabel 3, at beløbet på ca. 17,1 mia. kr. består af 3 elementer. Det drejer sig om bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for bruttonationalindkomsten (BNI-bidrag), bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for merværdiafgiften (momsbidrag) samt told og landbrugsafgifter. Told og landbrugsafgifterne omfatter de opkrævede afgifter med et fradrag på 25 % til dækning af administrationsomkostningerne.

25. De resterende 7 % af udgifterne i tabel 1 kan primært henføres til 2 ministerområder. Udgiften på 490 mio. kr. på Udenrigsministeriets område består hovedsageligt af Danmarks bidrag til EU's udviklingsbistand via Den Europæiske Udviklingsfond. Under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri omfatter udgiften på 507 mio. kr. omstrukturingsafgifter vedrørende sukker.

V. De vigtigste EU-ordninger

26. Indtægter fra EU i 2008 udgør i alt 9 mia. kr. Hovedparten af beløbet (ca. 8,8 mia. kr.) overføres til Danmark fra 5 EU-fonde.

27. På landbrugsområdet drejer det sig om Den Europæiske Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (de 2 landbrugsfonde), der begge administreres af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. På fiskeriområdet drejer det sig om Den Europæiske Fiskerifond, der også administreres af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

De 2 sidste fonde er Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond (strukturfondene), der administreres af Erhvervs- og Byggestyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Indtægterne i 2008 fra de 5 fonde fremgår af tabel 4.

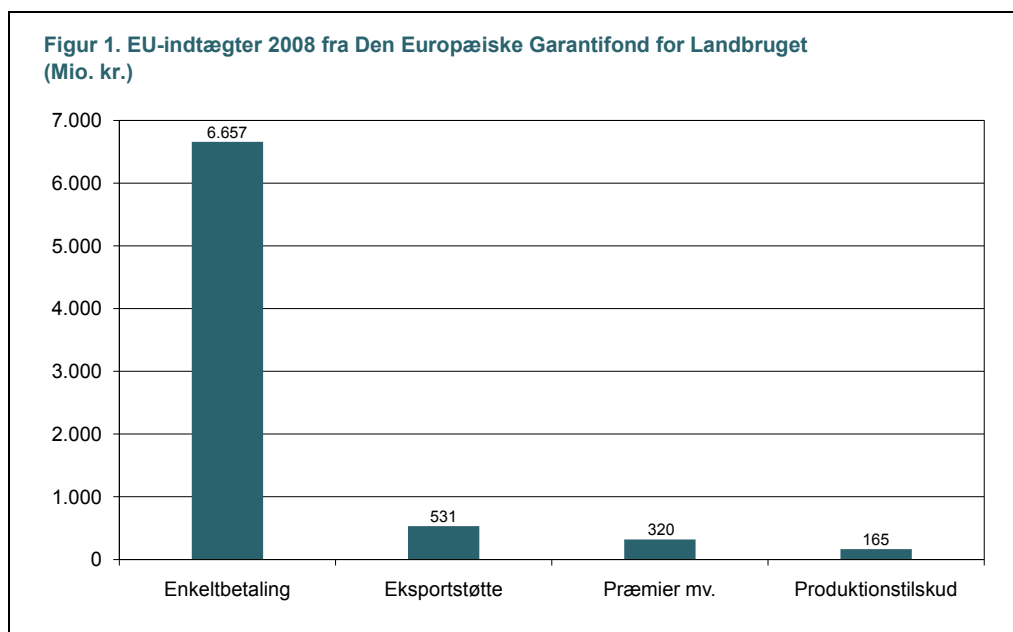
Tabel 4. EU-indtægter fra landbrugs- og strukturfonde i 2008 (Mio. kr.)

Den Europæiske Garantifond for Landbruget	7.737
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne	460
Den Europæiske Fiskerifond	57
Den Europæiske Socialfond	181
Den Europæiske Regionalfond	344
I alt	8.779

28. Det fremgår af tabel 4, at indtægterne fra de 5 fonde udgjorde ca. 8,8 mia. kr. Den Europæiske Garantifond for Landbruget er den største bidrager med et støttebeløb på ca. 7,7 mia. kr. I det følgende beskrives de 5 fonde nærmere.

Den Europæiske Garantifond for Landbruget

29. Danske landmænd modtog i 2008 som nævnt ca. 7,7 mia. kr. fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget. Administrationen i Danmark varetages af FødevarerErhverv under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. I figur 1 er vist de 4 væsentligste støtteordninger, der gives tilskud til.



Det fremgår af figur 1, at enkeltbetalingsordningen er den dominerende ordning med et støttebeløb på ca. 6,7 mia. kr. De 3 øvrige støtteordninger er eksportstøtte, præmier mv. og produktionstilskud.

Enkeltbetaling

30. Omkring 60.000 landmænd modtog i 2008 ca. 6,7 mia. kr. i støtte fra enkeltbetalingsordningen. Støttens størrelse afhænger af, hvor store betalingsrettigheder landmanden har, og hvor stort et areal landmanden besidder. Enkeltbetalingsordningen blev indført i 2005 og erstattede den tidligere hektarstøtteordning.

Eksportstøtte

31. Verdensmarkedsprisen for landbrugsvarer er normalt lavere end markedsprisen i EU, og EU yder støtte til eksport af visse landbrugsvarer for at udligne prisforskellene. I 2008 modtog Danmark 531 mio. kr. i eksportstøtte. Støtten har tidligere haft et væsentligt større omfang end i dag, og er over en 5-års periode faldet fra ca. 2 mia. kr. i 2003 til i dag at udgøre 531 mio. kr.

Eksportstøtten omfatter korn, sukker, mejeriprodukter, oksekød, svinekød, æg og fjerkræ samt sammensatte varer, dvs. varer, der indeholder flere forskellige landbrugsvarer. For at sikre, at varerne reelt eksporteres, og at kravene til eksporten er opfyldt, bliver eksporten underkastet forskellige former for kontrol fastsat i EU's regelsæt.

Præmier mv.

32. Støtteordningerne omfatter protein- og energiafgrøder, stivelseskartofler, moderfår og slagtning af handyr (tyre og stude). Præmier til handyr og moderfår udgjorde 229 mio. kr., mens støtten til protein- og energiafgrøder samt stivelseskartofler udgjorde 91 mio. kr. Den samlede støtte på disse områder udgjorde 320 mio. kr. Præmier til handyr ved slagtning er den væsentligste af disse ordninger, og i 2008 blev der givet et tilskud på ca. 224 mio. kr.

Produktionstilskud

33. Produktionstilskud ydes til visse landbrugsprodukter for at sikre fortsat forarbejdning og afsætning af landbrugsvarer produceret i EU i konkurrence med importerede råvarer og industriprodukter. Til disse ordninger gav EU 165 mio. kr. i støtte.

Der blev givet støtte til svinekød, stivelsesprodukter, tørret foder, mejeriprodukter, oksekød mv. Den væsentligste ordning var støtten til privat oplagring af svinekød med 46 mio. kr.

Særligt om krydsoverensstemmelse

34. Det er et krav i EU's landbrugspolitik, at der skal være sammenhæng (krydsoverensstemmelse) mellem udbetaling af støtte til landmændene og landmændenes overholdelse af en række nationale krav vedrørende miljø, sundhed, dyrevelfærd samt god landbrugs- og miljømæssig stand af landbrugsarealerne. Hvis kravene ikke er opfyldt, kan landmændene få reduceret deres støtte.

35. Fødevarerhverv har ansvaret for at organisere kontrollen med krydsoverensstemmelsen, mens kommunerne og flere statslige myndigheder udfører kontrollen.

36. Til årlig kontrol udtages 1 % af samtlige direkte støttemodtagere. Direkte støttemodtagere er modtagere af enkeltbetaling, støtte til protein- og energiafgrøder og stivelseskartofler samt præmier til handyr og moderfår (dvs. støtte finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget). Endvidere udtages til kontrol modtagere af støtte fra areal- og dyrebaserede ordninger finansieret af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, idet krydsoverensstemmelseskontrollen er udvidet til også at omfatte disse ordninger.

37. Kommunerne og de statslige myndigheder fremsender indberetninger om manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsen til Fødevarerhverv, som derefter står for opfølgningen på indberetningerne.

Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne

38. En anden form for landbrugsstøtte gives gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, og med landdistriktslovens vedtagelse for programperioden 2007-2013 er der etableret en række støtteordninger. I 2008 blev der fra fonden givet tilskud til 19 ordninger. Visse af ordningerne stammer fra den tidligere programperiode.

39. EU stiller krav om national medfinansiering i form af tilskud fra offentlige myndigheder, fonde mfl. som betingelse for at bidrage med støtte.

40. Landdistriktsprogrammets indsatser er konkretiseret i 4 overordnede mål. Det første mål er flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne, mens det andet vedrører en stærkere konkurrencekraft i jordbrugssektoren. Det tredje mål drejer sig om en rig natur, et rent miljø og varierende landskaber, og det fjerde mål vedrører attraktive levevilkår i landdistrikterne.

Landdistriktsprogrammets 4 mål bliver realiseret gennem en række støtteordninger, hvoraf de 3 største er specificeret i tabel 5.

Tabel 5. EU-indtægter fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (Mio. kr.)

Omlægningstilskud til økologi og miljøbetinget tilskud	108
Arbejdspladser og attraktive levevilkår	97
Innovation og udvikling i primært jordbrug	92
16 øvrige ordninger	163
I alt	460

41. Det fremgår af tabel 5, at tilskuddet i alt udgør ca. 460 mio. kr. Den tilskudsmæssigt største ordning er omlægningstilskud til økologi og miljøbetinget tilskud med et tilskud på ca. 108 mio. kr.

42. Omlægningstilskud gives til jordbrugere, der ønsker at omlægge deres konventionelle jordbrug til økologisk drevet jordbrug. Formålet med tilskuddet er at forbedre miljøet og naturen, fremme dyrevelfærden samt dække forbrugernes behov for økologiske jordbrugsprodukter. Miljøbetinget tilskud gives til jordbrugere, der dyrker et areal med en begrænset anvendelse af kvælstof og uden brug af plantebeskyttelsesmidler bortset fra dem, der er godkendt til økologisk jordbrugsproduktion.

43. Den næststørste ordning målt i tilskudsbeløb vedrører arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne, hvor der blev givet et EU-tilskud på ca. 97 mio. kr. Formålet med ordningen er at fremme projekter, der medvirker til, at det bliver attraktivt for erhvervsaktive familier at slå sig ned i områderne uden for byen.

44. Den tredje af de største ordninger er innovation og udvikling i primært jordbrug, hvor der blev givet EU-tilskud på ca. 92 mio. kr. Formålet med ordningen er at fremme innovative og bæredygtige bedrifter.

Den Europæiske Fiskerifond

45. Den Europæiske Fiskerifonds formål er at skabe rammer for et vedvarende udbytte af fiskeri- og akvakultursektoren, hvor resurserne udnyttes under hensyn til mål om regional udvikling og bæredygtighed.

46. EU opererer med programperioder af 7 års varighed, og i henhold til loven om udvikling af fiskeri- og akvakultursektoren for programperioden 2007-2013 er der etableret støtteordninger for fiskeriflåden, akvakultur, forarbejdning af fisk, fiskerihavne og foranstaltninger af fælles interesse for fiskerisektoren. Tilskuddet fra Den Europæiske Fiskerifond i 2008 udgjorde 57 mio. kr.

47. EU stiller krav om mindst 50 % national medfinansiering i form af tilskud fra offentlige myndigheder, fonde mfl. for at bidrage med støtte.

Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond

48. Erhvervs- og Byggestyrelsen administrerer midler givet gennem Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond (strukturfondene). Midler fra de 2 fonde skal anvendes til støtte af projekter, der kan være med til at sikre bæredygtig vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse i Danmark. I Danmark skal strukturfondene samtidig bidrage til regeringens globaliseringsstrategi. Tilskuddene gives typisk som tilsagn, idet udbetalingerne strækker sig over flere år.

49. EU stiller krav om mindst 50 % national medfinansiering i form af tilskud fra offentlige myndigheder, fonde mfl. for at bidrage med støtte.

50. EU opererer med programperioder af 7 års varighed. Indtægterne i 2008 vedrører både den gamle programperiode (2000-2006) og den nye periode (2007-2013).

51. EU-indtægterne under Den Europæiske Socialfond beløb sig i 2008 til i alt 181 mio. kr. Beløbet er sammensat af indtægter vedrørende den nye periode på 287 mio. kr. og indtægter vedrørende den gamle periode på ≈106 mio. kr. Den negative indtægt skyldes nettoeffekten af positive og negative indtægter, hvor de negative indtægter er tilbagebetalinger for projekter, der har fået tilskud tidligere, men ikke er blevet gennemført.

EU-indtægterne under Den Europæiske Regionalfond udgjorde i 2008 i alt 344 mio. kr., og heraf vedrørte 318 mio. kr. den nye programperiode.

VI. Landbrugsordningerne under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne generelt fungerer tilfredsstillende, men at forvaltningen af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen under enkeltbetalingsordningen ikke fungerer helt tilfredsstillende.

52. For at vurdere, om regnskabsforvaltningen for landbrugsordningerne fungerer tilfredsstillende, har Rigsrevisionen revideret enkeltbetalingsordningen, der omfatter hovedparten af landbrugsstøtten med et tilskudsbeløb på 6,7 mia. kr. Rigsrevisionen har endvidere revideret 3 tilskudsordninger, hvor der tilsammen er givet tilskud på 0,5 mia. kr. Det drejer sig om præmier til handyr og moderfår, eksportstøtten til svinekød samt omlægningstilskud til økologi og miljøbetinget tilskud.

53. De 3 førstnævnte støtteordninger finansieres af Den Europæiske Garantifond for Landbruget, mens den sidste finansieres af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

A. Baggrundsplysninger om enkeltbetalingsordningen

54. EU's landbrugsministre aftalte i 2003 en landbrugsreform, der ændrede støtten til landmanden fra hektarstøtte til enkeltbetaling. Reformen trådte i kraft den 1. januar 2005. Inden reformen blev der udbetalt hektarstøtte, afhængigt af hvad der blev produceret, men med enkeltbetalingen bliver støtten udbetalt uafhængigt af produktionen.

55. Alle landbrugsarealer, der anvendes til landbrugsaktivitet (inkl. græsarealer), er støtteberettigede under enkeltbetalingsordningen. Ikke-støtteberettigede arealer er brandbælter, skel, læhegn, naturarealer som hede, arealer med siv og andre vådbundsplanter samt arealer, der ikke primært anvendes til landbrugsmæssig aktivitet eller er beplantet med juletræer.

56. For at få udbetalt støtten kræves det, at landmanden har betalingsrettigheder.

Krydsoverensstemmelse (omfatter begge landbrugsfonde)

57. Med landbrugsreformen er der indført en sammenhæng (krydsoverensstemmelse) mellem på den ene side udbetaling af støtten til landmændene og på den anden side landmændenes overholdelse af nationale krav vedrørende miljø, sundhed, dyrevelfærd samt god landbrugs- og miljømæssig stand af landbrugsarealerne. Hvis landmændene ikke lever op til kravene, kan støtten reduceres. Fødevarerhverv har ansvaret for at organisere kontrollen med krydsoverensstemmelsen, mens kommunerne og flere statslige myndigheder udfører kontrollen af, om kravene er opfyldt.

Administration og kontrol med enkeltbetalingsordningen

58. For at modtage støtte skal landmanden hvert år indsende en ansøgning til Fødevarer-Erhverv (frist for aflevering er den 21. april i ansøgningsåret). Der skal både oplyses om de arealer, der ønskes støtte til, og de arealer, der ikke ønskes støtte til, da reglerne om kryds-overensstemmelse gælder for hele bedriften og alle landmandens marker.

FødevarerErhverv foretager efter modtagelse af ansøgningerne en sagsbehandling, hvor arealoplysningerne i ansøgningen sammenholdes med oplysninger fra FødevarerErhvervs markblokregister. Endvidere kontrolleres det bl.a., om landmanden har betalingsrettigheder for arealerne.

59. I løbet af året foretages der på stikprøvebasis kontrol af, om landmanden har anført korrekt opmålte marker i sin ansøgning. Ifølge EU-reglerne skal mindst 5 % af støttemodtagerne udtages til kontrol. I 2008 blev ca. 4.500 landmænd udtaget til kontrol og fik opmålt deres arealer. Kontrollen foregår dels ved telemåling, dels ved fysisk kontrol. Ca. 80 % af målingerne (i alt 3.600) skete ved telemåling, mens de resterende 20 % (i alt 900) foregik ved fysiske markopmålinger.

Telemålinger, der er mindre resursekrævende og hurtigere at gennemføre end fysiske markopmålinger, foretages af Det Jordbrugsvidenskabelig Fakultet under Århus Universitet.

60. Hvis der konstateres store arealoverskridelser ved telemålingen, sendes sagen til fysisk kontrol, da dette anses for den sikreste opmålingsmetode. Plantedirektoratet varetager de fysiske kontroller, der består i, at lokale kontroldistrikter ved hjælp af GPS-udstyr opmåler landmandens arealer. FødevarerErhverv har besluttet, at Plantedirektoratet fra 2008 skal gennemføre en besigtigelse af alle arealer som et supplement til telemålingskontrollen, da det ud fra telemålingerne ofte kan være svært at afgøre, om arealerne er støtteberettigede. Ved besigtigelser undersøges, om landmanden har medtaget ikke-støtteberettigede arealer, og om arealerne lever op til reglerne for god landbrugs- og miljømæssig stand, fx at udyrkede arealer og arealer med permanent græs bliver slået mindst én gang hvert 2. år i juli eller august.

Markblokregistret

61. I Danmark opgøres landbrugsarealer i markblokke bestående af en eller flere marker, der afgrænses af faste, synlige landskabsmæssige træk, fx veje, vandløb og levende hegn. Alle blokkens arealer er opmålt og registreret i FødevarerErhvervs markblokregister.

FødevarerErhverv har fået udarbejdet digitale markkort på baggrund af ortofotos, der er geometrisk korrigerede luffotos, så afstande, arealer mv. er lige så akkurate som i et almindeligt kort. FødevarerErhverv anvender de digitale markkort, når de kontrollerer, om landmændenes ansøgninger om enkeltbetaling er korrekte.

62. Det er et krav, at landmanden skal oplyse om ændringer i landskabet, der har konsekvenser for størrelsen af det støtteberettigede areal i markblokken, så FødevarerErhverv kan foretage en ajourføring af de digitale markkort og markblokregistret. Ændringer i markblokke, der konstateres i forbindelse med kontrol på stedet, danner ligeledes grundlag for den løbende ajourføring af de digitale markkort og markblokregistret.

Resultaterne fra kontrollen på stedet ved telemåling danner fra 2008 ligeledes et systematisk grundlag for at vurdere, om markblokke skal ændres.

Den Europæiske Revisionsrets stikprøverevision

63. Den Europæiske Revisionsret afgiver i henhold til EF-traktaten en årlig erklæring til Europa-Parlamentet og Europa-Rådet om det samlede EU-regnskabs rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Denne erklæring betegnes DAS-erklæringen og er en forkortelse af dens franske navn (Déclaration d'Assurance).

64. Den Europæiske Revisionsret foretager til brug for DAS-erklæringen stikprøvevis gennemgang af tilskud. Støttemodtagerne er udvalgt tilfældigt via en statistisk stikprøve for hele EU og findes oftest under enkeltbetalingsordningen, da denne ordning beløbsmæssigt er den største.

65. Revisionen omfatter en opmåling af udvalgte marker og en sammenholdelse af opmålingsresultaterne med arealangivelserne i enkeltbetalingsansøgningen. Hvis der ud over en teknisk tolerance på 2 % (som kompensation for eventuel usikkerhed i måleudstyret) konstateres en arealafvigelse på over 0,5 % mellem det opmålte og det ansøgte areal, vurderer Den Europæiske Revisionsret, at der er en såkaldt DAS-fejl.

Regnskabsafslutning (omfatter begge landbrugsfonde)

66. FødevarerErhverv administrerer og udbetaler tilskud fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne. FødevarerErhverv er dermed betalingsorgan.

Et privat revisionsfirma er valgt som godkendelsesorgan for fondenes regnskab, der aflægges over for Europa-Kommissionen, mens departementet i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er overordnet ansvarlig for regnskabsafslutningen.

67. De 3 instanser og deres opgave er vist i figur 2.



68. Regnskabsafslutningsproceduren bygger i stor udstrækning på den påtegning, som det private revisionsfirma, der er valgt som godkendelsesorgan, giver betalingsorganets regnskab. Siden 2007 skal direktøren for FødevarerErhverv – som ansvarlig for betalingsorganet – også afgive en erklæring om, at betalingsorganets regnskab er rigtigt, og at der er indført et system, der giver rimelig vished for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

69. Både godkendelsesorganet og betalingsorganet har afgivet erklæring uden forbehold for regnskabsåret 2008.

B. De væsentligste revisionsresultater vedrørende enkeltbetalingsordningen

70. I det følgende gennemgås:

- arealkontrollen
- krydsoverensstemmelseskontrollen (omfatter begge landbrugsfonde)
- EU-underkendelser
- Den Europæiske Revisionsrets stikprøverevision
- regnskabsafslutningen (omfatter begge landbrugsfonde).

Arealkontrollen

Europa-Kommissionens kritik af markblokregistret mv.

71. Europa-Kommissionen konstaterede ved et besøg i 2006 mange fejl og unøjagtigheder i det danske markblokregister og i de digitale markkort. På baggrund af kritikken foretog FødevarerErhverv i perioden 2006-2007 en total gennemgang af markblokkene og ajourførte de digitale markkort og markblokregistret.

Gennemgangen medførte korrektion for en række ikke-støtteberettigede arealer og markblokke, der ikke var korrekt afgrænsede. I alt 66 % af blokkene blev ændret.

72. Europa-Kommissionen aflagde i september 2008 et opfølgingsbesøg, hvor de gennemgik de ajourførte blokke. For en stikprøve på 25 markblokke foretog de endvidere kontrol på stedet med opmåling og besigtigelse af arealerne.

73. Europa-Kommissionen fandt på baggrund af gennemgangen i september 2008, at der var sket store fremskridt i forhold til 2006, men de vurderede, at der fortsat var mangler i de digitale markkort og markblokregistret. Vurderingen var baseret på, at de havde fundet eksempler på følgende:

- Fødevarerhverv havde ikke ajourført de digitale markkort og markblokregistret med nye opmålingsresultater fra Plantedirektoratets kontrollører
- Landmændene havde ikke – som krævet – indberettet oplysninger om, at marker ikke længere var støtteberettigede, fx på grund af juletræsbevoksning eller manglende udelukkelse af træer i markskellet
- Plantedirektoratets kontrollører havde ikke korrigeret markblokregistret for arealer, der ikke var støtteberettigede. Efter Europa-Kommissionens opfattelse skyldes det, at kontrollørerne ikke fuldt ud var klar over, hvordan de skulle vurdere de arealer, de besøgte. Det gjaldt fx arealer, hvor landmændene ikke opfyldte reglerne om, at arealerne skal være i god landbrugs- og miljømæssig stand.

74. Europa-Kommissionen vurderede på baggrund af de konstaterede fejl, at den danske kontrol (også kaldet krydskontrol) af, om ansøgt markblokareal er i overensstemmelse med det registrerede areal i markblokregistret og de digitale markkort, ikke var tilstrækkelig effektiv og ikke levede op til EU-forordning nr. 796 fra 2004.

75. Fødevarerhverv foretog efterfølgende en gennemgang af de udvalgte sager og tilbageviste nogle af kritikpunkterne. I en række tilfælde var Fødevarerhverv dog enig med Europa-Kommissionen i, at der indgik ikke-støtteberettigede arealer.

76. Fødevarerhverv har mere principielt påpeget over for Europa-Kommissionen, at man ikke fandt det rimeligt, at de konkluderede, at krydskontrollen i Danmark ikke fungerer effektivt, idet EU-forordning nr. 796 fra 2004 giver mulighed for, at markblokkene i et vist omfang kan omfatte ikke-støtteberettigede arealer. Kravet er, at for mindst 75 % af markblokkene skal mindst 90 % af det respektive areal være støtteberettiget under enkeltbetalingsordningen.

77. Europa-Kommissionen konstaterede kun enkeltstående kontrollørfejl, og Fødevarerhverv fandt det ikke rimeligt, at Europa-Kommissionen konkluderede generelt ud fra få eksempler på kontrollørfejl. Plantedirektoratet og Fødevarerhverv har på baggrund af Europa-Kommissionens kritik besluttet at gennemføre workshops for kontrollørerne om støtteberettigede arealer.

78. Rigsrevisionen konstaterer, at Fødevarerhverv – ligesom Europa-Kommissionen – ikke har foretaget en opgørelse af, hvorvidt Danmark lever op til kravet om, at for mindst 75 % af markblokkene skal mindst 90 % af det respektive areal være støtteberettiget under enkeltbetalingsordningen.

Fejl i Plantedirektoratets fysiske opmålinger

79. Fødevarerhvervs interne revision konstaterede problemer med kvaliteten af Plantedirektoratets fysiske opmålinger, da de i 2008 sammen med Plantedirektoratet udførte 10 genkontroller af tidligere opmålte arealer. Ved genkontrollerne blev der hos 3 af de kontrollerede landmænd konstateret, at Plantedirektoratets kontrollører tidligere havde medtaget nogle ikke-støtteberettigede arealer, bl.a. i form af vandhuller og grantræer. For de øvrige 7 genkontroller blev der ikke konstateret fejl i registrering af fradragarealer.

FødevarerErhvervs interne revision anbefalede, at Plantedirektoratet indskærpede at kontrollørerne bør være mere omhyggelige med hensyn til registrering af fradragsarealer.

Problemer med at anvende nyt GPS-udstyr

80. FødevarerErhvervs interne revision konstaterede endvidere, at Plantedirektoratet har haft problemer med ibrugtagningen af deres nye GPS-udstyr, hvilket har forsinket gennemførelsen af den fysiske kontrol i 2008.

81. Endvidere er et par af Plantedirektoratets kontroldistrikter gået bort fra det nye GPS-udstyr, da de fandt udstyret for ustabil. Kontrol-distrikterne anvender derfor igen det gamle GPS-udstyr. Da der ikke var tilstrækkeligt gammelt GPS-udstyr, måtte udstyret gå på omgang mellem kontrollørerne, hvilket gav yderligere forsinkelse i gennemførelsen af kontrollen.

Unøjagtige telemålinger

82. FødevarerErhvervs interne revision har vurderet kvaliteten af Plantedirektoratets årlige kvalitetskontrol af ansøgninger, der er kontrolleret ved telemålinger. Telemålingerne fortages af Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet. Gennemgangen viste bl.a., at for de fleste telemålinger var det ikke muligt at se, om de pågældende marker indeholdt ikke-støtteberettigede arealer.

83. FødevarerErhverv besluttede i 2008, at alle telemålinger, hvor der indgår græsarealer og udyrkede arealer, skal suppleres med en fysisk besigtigelse af arealerne, idet disse arealer er vanskelige at identificere præcist via telemåling.

84. Rigsrevisionen finder, at dette initiativ har medvirket til at afhjælpe svagheden ved telemålinger.

Krydsoverensstemmelseskontrollen

Ikke tilfredsstillende kvalitet af risikoanalyser i forbindelse med kontrollen af krydsoverensstemmelse

85. I henhold til EU-forordning nr. 796 fra 2004 skal det årligt for 1 % af samtlige direkte støttemodtagere kontrolleres, om krydsoverensstemmelseskravene er opfyldt. Kontrollen udføres af kommunerne og visse statslige institutioner.

Stikprøven skal sammensættes af bedrifter, hvor 20-25 % er udvalgt tilfældigt, mens resten udvælges efter en risikoanalyse, der skal sikre, at kontrolmyndighederne udvælger de støttemodtagere, hvor sandsynligheden for overtrædelser er størst.

86. Endvidere udtages støttemodtagere af areal- og dyrebaserede ordninger finansieret af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne til kontrol, idet krydsoverensstemmelseskontrollen er udvidet til også at omfatte disse ordninger.

87. Rigsrevisionens stikprøvegennemgang af risikoanalyser fra 2007 og 2008 viste, at en del af analyserne var mangelfulde og ikke levede op til FødevarerErhvervs krav til risikoanalyser. Risikoanalyserne manglede fx begrundelser for, hvorfor de opstillede kriterier måtte betragtes som særligt risikofyldte, og analyserne inddrog heller ikke erfaringer fra tidligere kontroller.

88. FødevarerErhverv har siden iværksat en række initiativer til forbedring af risikoanalyserne. FødevarerErhverv har nu udarbejdet mere udførlige beskrivelser af, hvordan risikoanalyserne skal udarbejdes, og det er besluttet at udarbejde en central risikoanalyse på kommunernes kontrolområde fra 2010. Endvidere foretager FødevarerErhverv en efterfølgende kvalitetsvurdering af kontrolmyndighedernes risikoanalyser.

Ikke tilfredsstillende kvalitet af rapporter om kontrollen med krydsoverensstemmelse

89. Rigsrevisionen gennemgik endvidere en stikprøve af kontrolrapporter med henblik på at vurdere, om disse levede op til kravene i EU-forordning nr. 796 fra 2004. Rigsrevisionen konstaterede, at en række kontrolrapporter ikke havde medtaget alle EU-forordningens krævede oplysninger. Særligt kommunernes dokumentation for kontrollen var mangelfuld.

90. Fødevarerhverv har derfor i en bekendtgørelse om krydsoverensstemmelseskontrollen (nr. 1362 af 19. december 2008) stillet krav om, at kontrollen skal dokumenteres i en kontrolrapport, og Fødevarerhverv har endvidere udarbejdet en skabelon til en kontrolrapport, som kommunerne fra 2008 ifølge bekendtgørelsen skal følge.

For langsommelig indberetning af resultater om kontrollen af krydsoverensstemmelse

91. I henhold til ovenstående bekendtgørelse om krydsoverensstemmelseskontrollen skal resultatet af kontrollen indberettes til Fødevarerhverv senest 2 måneder efter, kontrolbesøget har fundet sted.

92. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at en væsentlig del af kontrolresultaterne for både 2006 og 2007 var indsendt for sent. I enkelte tilfælde helt op til 5 måneder efter besøgets afslutning. Fødevarerhverv har indskærpet kravene over for kontrolmyndighederne.

EU-underkendelser

93. Europa-Kommissionen kan afvise at refundere det fulde støttebeløb, som medlemslandet har udbetalt på EU's vegne, hvis landet ikke efterlever EU's regler på området. Dette betegnes som en EU-underkendelse. Underkendelsen gives ofte som en såkaldt flat rate, hvor en fastsat procent af den udbetalte samlede støtte inden for ordningen ikke refunderes.

Underkendelsen går fra 2 % i tilfælde af mindre væsentlige mangler/svagheder, 5-10 % ved mere alvorlige systematiske mangler/svagheder, 25 % ved meget alvorlige systematiske mangler/svagheder og i ganske særlige tilfælde helt op til 100 %.

94. Fødevarerhverv fremhæver i sin årsrapport for 2008, at Europa-Kommissionen igen de seneste år har skærpet sin kurs over for medlemslandenes administration på landbrugsstøtteområdet, hvilket har medvirket til, at der nu verserer en række sager, der kan give anledning til EU-underkendelser.

95. De 3 beløbsmæssigt mest betydningsfulde sager har vedrørt hektarstøtteordningen, krydsoverensstemmelseskontrollen og markbloksystemet, som samlet kan løbe op i over 1 mia. kr. Indtil nu foreligger kun en underkendelse vedrørende hektarstøtteordningen på 750 mio. kr. Der foreligger endnu ikke en endelig underkendelse vedrørende krydsoverensstemmelseskontrollen og markbloksystemet. De danske myndigheder er uenige i underkendelsen og har indbragt underkendelsen om hektarstøtte for EF-domstolen. Sagerne omtales nærmere nedenfor.

Underkendelse vedrørende markblokregistret og arealkontrollen

96. De danske myndigheder vurderer som følge af Europa-Kommissionens kritik af markblokregistret og arealkontrollen, at der er risiko for, at Danmark tildes en flat rate-underkendelse, fx en flat rate på 2 %, der gives i tilfælde af mindre væsentlige mangler/svagheder. Beløbet vil vedrøre de afholdte udgifter i perioden 2005-2006 til de arealrelaterede tilskudsordninger, herunder enkeltbetalingsordningen, og vil svare til ca. 280 mio. kr. ved en flat rate på 2 %. Hertil kommer en risiko for en yderligere underkendelse på ca. 140 mio. kr. årligt, indtil genopretning af de påpegede svagheder har fundet sted.

97. Der blev holdt et bilateralt møde med Europa-Kommissionen i april 2008, og Fødevarerhverv har sendt materiale til Europa-Kommissionen i sagen.

98. For at begrænse det eventuelle underkendelsesomfang har fødevareministeren i aktstykke nr. 176 af 16. juni 2009 ansøgt Finansministeriet om 35,9 mio. kr. til styrkelse og kvalitetssikring af den administrative kontrol og den fysiske kontrol. Aktstykket er tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 176 25/6 2009. Initiativerne har bl.a. vedrørt følgende:

Som følge af Europa-Kommissionens skærpede krav har Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri iværksat kvalitetsforbedrende foranstaltninger, herunder indført flere fysiske kontroller. Endvidere har ministeriet tegnet kontrakt med et konsulentfirma, der har gennemført en analyse af kontrollen af de arealbaserede landbrugs- og landdistriktsordninger.

Endvidere vil ministeriet i 2009 og 2010 genberegne 2.000 ansøgninger om udbetaling af landbrugsstøtte.

99. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at FødevarerErhverv har iværksat en række initiativer til forbedring af det danske markbloksystem.

Undererkendelse vedrørende kontrollen med krydsoverensstemmelse i perioden 2005-2006

100. Europa-Kommissionen var på kontrolbesøg i efteråret 2006. Europa-Kommissionen konstaterede, at de danske myndigheder manglede at fastsætte krav og kontrollere for identifikation og registrering af får, geder og svin. Europa-Kommissionen konstaterede endvidere, at de danske myndigheder ikke i fuldt omfang efterlevede kravene til god landbrugs- og miljømæssig stand, der er nævnt i EU-forordning nr. 1782 af 2003. Der manglede bl.a. at blive fastsat krav og kontrolleret for vekseldrift, passende anvendelse af maskiner og bevarelse af landskabstræk. De danske myndigheder fandt dog, at indførelse af disse krav måtte afhænge af de nationale naturforhold.

101. Europa-Kommissionen fandt, at de manglende krav og kontroller medførte så alvorlige svagheder i den danske krydsoverensstemmelseskontrol, at Europa-Kommissionen i første omgang foreslog en underkendelse på 41 mio. kr. Da FødevarerErhverv ikke var enig i Europa-Kommissionens konklusioner, blev sagen indbragt for Forligsorganet. Forligsorganets rapport forelå i april 2009.

102. Europa-Kommissionen overvejer på baggrund af Forligsorganets rapport, at underkendelsen nedsættes til 32,5 mio. kr. Underkendelsen er endnu ikke vedtaget af Europa-Kommissionen.

103. Europa-Kommissionen konstaterede under besøget endvidere, at EU-forordning nr. 796 fra 2004 med krav til kontrolrapporter ikke var blevet overholdt, navnlig hvad angår kommunerne. Risikokriterier, som kommunerne benyttede ved udvælgelse til kontrol, var endvidere meget generelle og ikke hensigtsmæssige for de krav, der skulle kontrolleres. Der blev dog ikke givet underkendelser vedrørende disse 2 forhold.

Underkendelse vedrørende hektarstøtten i perioden 2002-2004

104. Ved hektarstøttens indførelse var der i EU-reglerne et krav om, at en del af landbrugsjorden skulle udtages for at begrænse overproduktionen af korn mv. De udtagne arealer skulle enten braklægges eller dyrkes med afgrøder til anvendelse uden for foder- og fødevaresektoren.

De udtagne arealer skulle endvidere vedligeholdes, så arealerne blev opretholdt i god landbrugsmæssig stand. Efter gennemførelsen af Agenda 2000 i 1999 skulle medlemsstaterne ligeledes træffe egnede foranstaltninger, så der under hensyntagen til de udtagne arealers særlige beskaffenhed sikres beskyttelse af miljøet.

I efteråret 2004 var Europa-Kommissionen på kontrolbesøg i Danmark og fandt svagheder i den danske kontrol med overholdelse af forordningsregler for pleje af udtagne braklagte arealer og i mindre grad svagheder i udførelsen af telemålingskontrollen.

Europa-Kommissionens holdning var navnlig baseret på, at den danske kontrol har godkendt udtagne braklagte arealer, der ikke var vedligeholdt forsvarligt eller var givet tilbage til naturen eller ikke var egnet til opdyrkning og anvendtes til ikke-tilladte formål.

Europa-Kommissionen krævede tilbagebetaling af et beløb på 759 mio. kr. for en del af den udbetalte hektarstøtte i 2002, 2003 og 2004.

De danske myndigheder fastholdt i den efterfølgende bilaterale proces, at Danmark fuldt ud har overholdt EU-reglerne om hektarstøtteordningen, mens Europa-Kommissionen fastholder, at der har været svagheder i kontrollen med opfyldelse af EU-kravene for udtagne arealer og svagheder i gennemførelse af telemålingskontrollen.

Da de danske myndigheder ikke var enige i Europa-Kommissionens konklusioner, blev sagen endvidere indbragt for Forligsorganet. Forligsorganet er ikke en domstol, og Europa-Kommissionen er ikke bundet af dets afgørelser.

Forligsorganets rapport forelå den 9. september 2008. Forligsorganet fandt det ikke muligt at forlige de 2 parters synspunkter, men Forligsorganet udtrykte støtte til de danske myndigheders argumenter om, at

- en betydelig del af de braklagte arealer nu igen indgår i den landbrugsmæssige drift, uden at det har krævet betydelig forarbejdning af jorden, hvilket indikerer, at vedligeholdelsen af arealerne i perioden 2002-2004 var rimelig
- Danmark som helhed er udpeget som nitratfølsomt område, hvilket nødvendiggør, at der har været plantedække på de braklagte arealer, og at der i den forbindelse har været forbud mod vanding og brug af pesticider
- der havde været usædvanligt meget nedbør i månederne forud for kontrolbesøget, hvilket kunne begrunde nogle af de inspicerede arealers tilstand.

105. I rapporten opfordrede Forligsorganet på baggrund af disse argumenter, at Europa-Kommissionen genovervejede sin holdning med hensyn til underkendelsens størrelse.

106. Den 19. marts 2009 traf Europa-Kommissionen endelig afgørelse i sagen og reducerede den tidligere foreslåede underkendelse fra 759 mio. kr. til 750 mio. kr. Da de danske myndigheder fortsat ikke er enige i underkendelsen, har man i juni 2009 indbragt sagen for EF-domstolen med påstand om bortfald subsidiært nedsættelse af underkendelsen.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har ved aktstykke nr. 150 af 19. maj 2009 orienteret Folketingets Finansudvalg om underkendelsen.

107. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EF-domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen.

Den Europæiske Revisionsrets stikprøverevision

108. Rigsrevisionen deltog i Den Europæiske Revisionsrets DAS-revision for regnskabsåret 2008. De 4 udvalgte stikprøver faldt alle under enkeltbetalingsordningen. Den Europæiske Revisionsrets opmåling viste, at 3 af de 4 besøgte landmænd havde en såkaldt DAS-fejl.

109. Den Europæiske Revisionsret anvender alene resultaterne som grundlag for deres erklæring, og resultaterne har – medmindre FødevarerErhverv tager sagerne op – ingen konsekvenser for landmændene. FødevarerErhverv valgte at tage sagerne op og foretog en fuld opmåling af de bedrifter, hvor der var konstateret fejl. Opmålingerne viste, at der samlet var mindre arealafvigelse vedrørende 2 af bedrifterne, mens kontrollen af den sidste viste, at der samlet ikke var overdeklareret.

110. På de 2 bedrifter med fejl udgjorde den samlede arealafvigelse under 1 ha. De 2 landmænd skulle tilbagebetale henholdsvis 2.438 kr. ud af et støttebeløb på 184.300 kr. og 1.504 kr. ud af et støttebeløb på 301.314 kr.

111. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at FødevareErhverv har foretaget en fuld opmåling af de bedrifter, hvor der blev konstateret en såkaldt DAS-fejl.

112. Rigsrevisionen har noteret sig, at den fulde opmåling viste, af der på den ene bedrift samlet set ikke var arealafvigelse, mens den samlede arealafvigelse udgjorde under 1 ha på de 2 andre bedrifter og derfor var mindre væsentlig.

Regnskabsafslutningen (omfatter begge landbrugsfonde)

113. Rigsrevisionen deltog i Den Europæiske Revisionsrets revision af regnskabsafslutningsproceduren i 2008 i Danmark for de 2 landbrugsfonde, som Den Europæiske Revisionsret foretager i medlemsstaterne og i Europa-Kommissionen.

114. Den Europæiske Revisionsret savnede en mere formel dokumentation for godkendelsesorganets vurdering af den intern revisions arbejde. Ved gennemgang af godkendelsesorganets substansrevision fandt Den Europæiske Revisionsret endvidere, at der manglede dokumentation for nogle af de udførte kontroller.

115. FødevareErhverv og godkendelsesorganet tog Den Europæiske Revisionsrets bemærkninger og anbefalinger til efterretning og vil fremover ændre sine procedurer og sin dokumentation i overensstemmelse hermed. Rigsrevisionen fandt dette tilfredsstillende.

Samlet vurdering af enkeltbetalingsordningen i Danmark

116. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for enkeltbetalingsordningen samlet set er rigtigt. Fra enkeltbetalingsordningen var der i 2008 udbetalinger på ca. 6,7 mia. kr.

117. Ved revision af arealkontrollen er der i flere tilfælde fundet eksempler på, at der er givet støtte til arealer, der ikke har været støtteberettigede, og til markblokke, der ikke har været korrekt afgrænsede. Arealkontrol via telemåling har endvidere vist sig at være unøjagtig i de tilfælde, hvor der har været opmålt marker med ikke-støtteberettigede arealer. Endelig har Plantedirektoratets kontrollører i flere tilfælde fejlagtigt medtaget ikke-støtteberettigede arealer i deres opmåling.

118. Ved revision af krydsoverensstemmelseskontrollen er det konstateret, at kontrolmyndighedernes risikoanalyser ikke har haft en tilfredsstillende kvalitet, og at kontrolmyndighedernes dokumentation for de gennemførte kontroller ikke har været tilfredsstillende og ikke har levet op til EU-forordningens krav. Endvidere er en væsentlig del af kontrolresultaterne ikke som påkrævet blevet rapporteret til FødevareErhverv senest 2 måneder efter, kontrolbesøget har fundet sted.

119. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har iværksat en række initiativer for at forbedre krydsoverensstemmelseskontrollen. Da en række af de iværksatte initiativer er blevet gennemført for kort tid siden, og andre først vil blive gennemført i 2010, kan Rigsrevisionen endnu ikke vurdere effekten af initiativerne. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge initiativerne til forbedring af krydsoverensstemmelseskontrollen.

120. De konstaterede fejl og mangler vedrørende arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen har dog ikke et omfang, der giver anledning til at fravige Rigsrevisionens vurdering om, at regnskabet for enkeltbetalingsordningen samlet set er rigtigt.

121. De danske myndigheder vurderer på baggrund af de konstaterede svagheder og mangler ved arealkontrollen, at der er risiko for en såkaldt flat rate-underkendelse fra Europa-Kommissionen på 2 % af de afholdte udgifter i perioden 2005-2006, svarende til ca. 280 mio. kr. Hertil kommer en risiko for yderligere underkendelse på ca. 140 mio. kr. årligt, indtil genopretningen af de påpegede svagheder har fundet sted.

122. Europa-Kommissionen har endvidere rejst en sag om, at de danske myndigheder skal tilbagebetale 41 mio. kr. for mangler i den danske kontrol med krydsoverensstemmelse. Efter behandling i Forligsorganet er underkendelsen foreslået nedsat til 32,5 mio. kr. Underkendelsen er endnu ikke vedtaget af Europa-Kommissionen.

Europa-Kommissionen har endvidere krævet tilbagebetaling for et beløb på 750 mio. kr. for den udbetalte hektarstøtte for perioden 2002-2004. Underkendelsen begrundes med, at Europa-Kommissionen finder, at en del af de braklagte arealer ikke har levet op til EU-reglerne om pleje af braklagte arealer. Da de danske myndigheder ikke var enige i Europa-Kommissionens konklusioner, blev sagen indbragt for Forligsorganet. Forligsorganet udtrykte støtte til de danske myndigheders argumenter om, at vedligeholdelsen af de braklagte arealer i perioden 2002-2004 havde været rimelig, hvorfor EU-reglerne for hektarstøtten i hovedsageligt var overholdt. Da de danske myndigheder fortsat ikke er enige i underkendelsen, har de indbragt sagen for EF-domstolen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EF-domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen.

C. Baggrundsoplysninger om øvrige landbrugsordninger

123. I det følgende gennemgås præmier til handyr og moderfår, eksportstøtte samt om-lægningstilskud til økologi og miljøbetings tilskud.

Præmier til handyr og moderfår

124. Støtte – eller præmier – til slagtning af handyr og til moderfår er en af de få tilskudsordninger, hvor støtten er koblet til produktionens størrelse. I 2008 gav EU et tilskud på 224 mio. kr. til handyrpræmien og 5 mio. kr. til moderfårspræmien. Ordningen omfattede slagtning af ca. 250.000 tyre og stude og ca. 66.000 moderfår.

125. Fødevarerhverv udfører administrativ kontrol i forbindelse med sagsbehandling og udbetaling, mens den fysiske kontrol er uddelegeret til Plantedirektoratet. Plantedirektoratets kontrol hos bedrifterne foretages på baggrund af en stikprøve udvalgt af Fødevarerhverv, hvor der foretages en kontrol af alle potentielt støtteberettigede dyr (fx overholdelse af krav om øremærkning) samt dokumentkontrol af dyr afgået til slagtning.

Hvis Plantedirektoratet finder overtrædelser af reglerne, sendes kontrolresultaterne til Fødevarerhverv, der fastsætter den sanktionsprocent, som det samlede præmiebeløb vil blive reduceret med.

Eksportstøtten til svinekød

126. Verdensmarkedsprisen for landbrugsvarer er normalt lavere end markedsprisen i EU, og EU's eksportstøtte (også betegnet restitution) udligner prisforskellen for visse varer. Tilskud til eksport af danske landbrugsprodukter udgør 531 mio. kr., og heraf udgør tilskuddet til svineeksport 144 mio. kr.

127. Fødevarerhverv forestår administration og udbetalinger af eksportstøtte. Sagsbehandlingen af ansøgningerne, beregning af eksportstøtte og udbetaling af eksportstøtte sker hovedsageligt automatisk i et it-system, og kun i tilfælde af fejl i eksportansøgninger mv. foretages der egentlig manuel sagsbehandling fra Fødevarerhvervs side.

128. Eksportstøtten er underkastet forskellige former for kontrol. SKAT udfører kontrollen for FødevarerErhverv, og i tilfælde af overtrædelser udarbejder SKAT en todrapport og sender den til virksomheden og til FødevarerErhverv. FødevarerErhverv foretager herefter en sagsbehandling og fastsætter på baggrund heraf en sanktion samt krav om tilbagebetaling af den med urette modtagne eksportstøtte.

Omlægningstilskud til økologi og miljøbetinget tilskud

129. Tilskud fra EU til omlægningstilskud til økologi og miljøbetinget tilskud udgjorde 108 mio. kr. i 2008. Ultimo 2008 var ca. 179.000 ha omfattet af ordningen om omlægningstilskud til økologi og miljøbetinget tilskud, svarende til ca. 7 % af Danmarks samlede landbrugsarealer på ca. 2,7 mio. ha.

130. For begge ordninger gives tilskuddet som et 5-årigt tilsagn, og en række betingelser skal være opfyldt forud for modtagelse af tilskuddet og i hele den tilsagnsperiode, hvor der gives tilskud.

131. FødevarerErhverv udfører administrativ kontrol af tilskudsbetingelserne, mens kontrollen med, at tilsagnsbetingelserne overholdes, varetages af Plantedirektoratet. I kontrollen indgår opmåling af arealer og kontrol af, om alle betingelser for at modtage tilskuddet er overholdt. FødevarerErhverv foretager herefter sagsbehandling af Plantedirektoratets kontroller. Hvis Plantedirektoratets kontrol viser væsentlige arealafvigelse, kræver FødevarerErhverv tilbagebetaling og/eller pålægger sanktion for det med urette modtagne tilskud.

D. De væsentligste revisionsresultater vedrørende øvrige landbrugsordninger

Præmier til handyr og moderfår

132. Rigsrevisionen reviderede i 2008 præmier til handyr, der slagtes, og til moderfår. Revisionen omfattede en stikprøve på 30 af Plantedirektoratets kontrolsager (25 handyr og 5 moderfår).

133. Rigsrevisionens gennemgang viste, at Plantedirektoratets dyrekontroller var gennemført korrekt, og at de udfærdigede kontrolrapporter havde en tilfredsstillende kvalitet. Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at Plantedirektoratets forretningsgange og interne kontroller på området fungerede tilfredsstillende.

134. Rigsrevisionens gennemgang viste tillige, at FødevarerErhverv pålagde landmændene korrekte sanktioner i forbindelse med behandling af kontrolsager fra Plantedirektoratet. Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at FødevarerErhvervs forretningsgange og interne kontroller for behandlingen af kontrolsager fungerede tilfredsstillende.

Eksportstøtten til svinekød

135. Rigsrevisionen reviderede i 2008 eksportstøtten til svinekød. Revisionen omfattede en stikprøve på 22 eksportrestitutionsager.

136. Revisionen viste, at der var etableret tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller vedrørende behandling af licenser, ansøgninger om eksportrestitution, garantistillelse, beregning af eksportrestitution samt udbetaling og bogføring af eksportrestitutioner.

Omlægningstilskud til økologi og miljøbetinget tilskud

137. Rigsrevisionen foretog i 2008 en revision af omlægningstilskud til økologi og miljøbetinget tilskud. Revisionen omfattede en stikprøve på 23 sager, hvor FødevarerErhverv havde pålagt landmanden sanktion og krævet tilbagebetaling for arealer, som landmanden med urette har modtaget tilskud for.

138. Rigsrevisionen konstaterede, at FødevarerErhverv foretog en korrekt afgørelse i sager, hvor landmændene havde overtrådt reglerne for at modtage tilskud, og FødevarerErhverv havde endvidere etableret tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller for behandlingen af disse kontrolsager.

139. Rigsrevisionen har ikke revideret målopfyldelsen af det danske landdistriktsprogram, men har gennemgået den slutevaluering af det danske landdistriktsprogram i perioden 2000-2006, som Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har fået gennemført og afrapporteret til EU. Det fremgår af evalueringsrapporten, at de opnåede resultater for økologiordningerne ikke har været helt tilfredsstillende. Målet for økologisk dyrket areal var 230.000 ha i 2003, mens resultatet var ca. 165.000 ha. Endvidere skulle 250.000 ha i 2006 være omfattet af aftaler om økologisk drift, og resultatet var ca. 153.000 ha. For kvælstofudvaskningen var målet en reduktion på 800 tons pr. år i forhold til 1999, men den faktiske reduktion var på 280 tons kvælstof pr. år.

140. I rapporten forklares den lave målopfyldelse med, at ordningerne i høj grad har været ramt af udviklingen i omverdenen, idet markedet i høj grad har været en betydende faktor for skiftet til økologisk drift. Måltallet var endvidere, hedder det i rapporten, et overpositivt skøn ud fra den udvikling, man så i slutningen af 1990'erne.

Samlet vurdering af de øvrige landbrugsordninger i Danmark

141. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for øvrige landbrugsordninger er rigtigt. Fra ordningerne har der i 2008 været udbetalinger på ca. 1,5 mia. kr.

142. Rigsrevisionens revision af præmier til handyr og moderfår, eksportstøtten til svinekød, omlægningstilskud til økologi og miljøbetings tilskud viste endvidere, at der var etableret tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller på de undersøgte områder.

VII. Strukturfondene under Økonomi- og Erhvervsministeriet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for midler fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond generelt fungerer tilfredsstillende, men at forretningsgange og interne kontroller for Den Europæiske Socialfond kan forbedres på visse områder.

143. Rigsrevisionen har undersøgt, om regnskabsforvaltningen for midler fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond (strukturfondene) fungerer tilfredsstillende.

For at vurdere dette har Rigsrevisionen foretaget revision af de 2 fonde, ligesom Rigsrevisionen har gennemgået rapporteringer fra kontrolbesøg foretaget af Europa-Kommissionen og Erhvervs- og Byggestyrelsens controllere.

A. Baggrundsoplysninger

144. Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond skal bidrage til at opfylde en målsætning om bæredygtig vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse. I Danmark skal strukturfondene samtidig bidrage til regeringens globaliseringsstrategi.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har fastsat en række indsatsområder for de 2 fonde. Det drejer sig om udvikling af menneskelige resurser, innovation, vidensopbygning og videndeling samt anvendelse af ny teknologi og etablering og udvikling af nye virksomheder.

Betingelser for at modtage tilskud

145. For at modtage midler fra fondene skal projekterne – ud over at vedrøre emner inden for indsatsområderne – opfylde en række krav. Projekterne skal således være additionelle, hvormed forstås, at projektet ikke ville blive gennemført uden tilskud fra strukturfondene.

Projektet skal ligeledes være innovativt og nyskabende og skal på regionalt og nationalt niveau kunne, hvad der betegnes som "mainstreames". Dette indebærer, at projektet skal have en såkaldt demonstrationsværdi og tilføre noget nyt, så støttemodtagere og andre har en interesse i at videreføre projektet eller relaterede projekter.

146. Projektansøger skal selv finde medfinansiering for mindst 50 % af de godkendte projektudgifter i form af midler fra staten, private virksomheder og institutioner mv. Den nationale, offentlige medfinansiering sker hovedsageligt i form af dagpenge og kontanthjælpsydelse til ledige, virksomhedernes godtgørelser til ansatte, kommunale og regionale tilskud mv. Det er derfor nødvendigt, at der foretages registrering og kontrol af deltagernes

tilstedeværelse i projekterne, fx i mødeprotokoller, da deres deltagelse er en del af den danske medfinansiering af projektet.

147. Der skal i hele projektets levetid halvårligt rapporteres om fremdriften til Erhvervs- og Byggestyrelsen, og i forbindelse med afslutningen af projektet skal tilskudsmodtager aflægge et revideret og påtegnet regnskab over projektudgifterne samt udarbejde en evalueringsrapport. Rapport og regnskab fremsendes til Erhvervs- og Byggestyrelsen, når tilskudsmodtager anmoder om den sidste udbetaling.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har udpeget et privat revisionsfirma (herefter det udpegede revisionsfirma), som alle tilskudsmodtagere skal anvende, når regnskabet skal revideres og påtegnes.

Administration og legalitetskontrol

148. Projektansøgninger om tilskud indsendes til den relevante region, hvor projektet behandles i Det Regionale Vækstforum, der er sammensat af personer fra erhvervslivet, videns- og uddannelsesinstitutioner samt arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer mv. Administrationen af strukturfondsprogrammerne varetages af sekretariater, som regionerne stiller til rådighed.

149. Efter De Regionale Vækstfora har indstillet projekterne til tilsagn, foretager Erhvervs- og Byggestyrelsen en legalitetskontrol, hvor det kontrolleres, om projektet lever op til det omfattende EU-regelsæt (fx regler for statsstøtte mv.). Hvis projektet godkendes, giver Erhvervs- og Byggestyrelsen tilsagn til projektet. Erhvervs- og Byggestyrelsen varetager endvidere løbende projektopfølgning, udbetaler tilskud og foretager på baggrund af stikprøver kontrol på stedet af projekterne.

EU-kontrolinstanser

150. Europa-Kommissionen og Erhvervs- og Byggestyrelsens controllere foretager kontrol af midler fra de 2 fonde.

151. Europa-Kommissionen gennemfører som administrativ myndighed med regelmæssige mellemrum kontrol med Erhvervs- og Byggestyrelsens administration af midler fra strukturfondene. Endvidere kontrollerer Europa-Kommissionen, om den revision, som det udpegede revisionsfirma har udført, er tilfredsstillende. Hvis der i forbindelse med kontrollen konstateres uregelmæssigheder, anmoder Europa-Kommissionen om korrektioner i den udbetalte støtte fra projekter, der har fået tilskud fra strukturfondene.

152. Controllerne vurderer, om der er en velfungerende forvaltning og velfungerende kontrolsystemer for fondene. En væsentlig del af controllernes arbejde består af finansiel kontrol af projekter. For hele programperioden skal controllerne som minimum kontrollere 5 % af de anmeldte udgifter til Europa-Kommissionen fra de 2 fonde.

Afstemningsfejl i 2007

153. Erhvervs- og Byggestyrelsen begik i 2007 en fejl, da tilsagn bevilget fra Den Europæiske Socialfond skulle afstemmes mellem styrelsens projekt- og økonomisystem OPUS og det officielle regnskab i Navision Stat. Mange nye projekter var overført til styrelsen i forbindelse med, at amterne blev nedlagt pr. 1. januar 2007, og afstemningen var derfor mere kompliceret end sædvanligt. Afstemningsfejlen indebar, at en indtægt på $\pm 0,2$ mia. kr. blev konteret som en indtægt på 2,1 mia. kr. Efter aftale med Finansministeriet har Erhvervs- og Byggestyrelsen i regnskabet for 2008 foretaget en regnskabsmæssig korrektion af fejlkonteringen på de ca. 2,3 mia. kr.

Uregelmæssigheder

154. Uregelmæssigheder forekommer, når EU-regler overtrædes, og overtrædelsen samtidig har budgetmæssig virkning. Uregelmæssigheder over 10.000 euro – dvs. ca. 75.000 kr. – skal indberettes til Europa-Kommissionens kontor for bekæmpelse af svig (OLAF). Uregelmæssigheder medfører som regel en tilbagebetaling af støttebeløb og krav om betaling af et sanktionsbeløb alt efter overtrædelsens karakter. For Den Europæiske Socialfond er der i 2008 indrapporteret 6 uregelmæssighedssager, hvor 5 af sagerne skyldtes, at virksomheden er gået konkurs. For Den Europæiske Regionalfond har der været 3 uregelmæssighedssager. I 2 af sagerne havde tilskudsmodtager medtaget ikke-støtteberettigede udgifter, ligesom der manglede dokumentation for timeregistreringen.

B. De væsentligste revisionsresultater vedrørende Den Europæiske Socialfond

Mangel på operationelle mål i projekterne

155. Rigsrevisionen har på stikprøvebasis gennemgået 28 sager, der i 2008 har fået tilskudsmidler fra Den Europæiske Socialfond. Gennemgangen af projektansøgninger viste, at en række projekter kun havde opstillet relativt overordnede mål, og at der manglede endtydige succeskriterier for målopfyldelsen. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at Erhvervs- og Byggestyrelsen vejledte tilskudsmodtager om vigtigheden af at opstille operationelle mål, da disse i den efterfølgende evaluering danner grundlag for en vurdering af, i hvilket omfang projektet har haft en tilfredsstillende målopfyldelse.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har igangsat et udviklingsarbejde vedrørende effektmåling, og en evalueringsguide er under udarbejdelse. Endvidere har styrelsen afholdt et seminar med vækstforumsekretariatene, hvor emnet var effektmåling. Rigsrevisionen forventer, at initiativerne vil føre til forbedringer på området.

Uensartet kvalitet i indstillinger fra De Regionale Vækstfora

156. Rigsrevisionen bemærkede, at indholdet i indstillingerne fra De Regionale Vækstfora var meget forskelligartet og af varierende kvalitet. I en af indstillingerne var der fx ikke foretaget vurdering af, om ansøgningen levede op til de centrale krav, herunder om projektet kunne betragtes som additionelt, innovativt og kunne mainstreames. Endvidere var projektets økonomi, medfinansiering, mål og delmål ikke vurderet. Erhvervs- og Byggestyrelsen havde derfor måttet anmode tilskudsmodtager om supplerende oplysninger.

157. Rigsrevisionen fandt, at Erhvervs- og Byggestyrelsen bør stille krav om, at det er obligatorisk, at indstillingerne indeholder en vurdering af de centrale forudsætninger for at få tilskud fra Den Europæiske Socialfond, og at indstillingerne indeholder en klar vurdering, så styrelsen kan træffe afgørelse om tilsagn/afslag på baggrund af indstillingen.

158. Erhvervs- og Byggestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og styrelsen har justeret tjeklisterne. Endvidere tilbyder styrelsen fortsat kompetenceudvikling til medarbejderne i De Regionale Vækstfora. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende.

Manglende rentetilskrivning i tilbagebetalingsager om uregelmæssigheder

159. Rigsrevisionen konstaterede, at der i én sag var sket overtrædelse af reglerne for deltagerregistrering i projektets mødeprotokol. Projektets revisor havde konstateret, at en række af mødeprotokollens underskrifter var meget ensartede og indskrevet "for omhyggeligt". Revisor undersøgte forholdet og konkluderede, at der var medtaget underhold for deltagere, hvis arbejdsplads ikke kunne bekræfte deres fysiske eksistens.

På baggrund af denne konklusion og en række øvrige kritiske bemærkninger i revisionsrapporten, der viste, at projektet i næsten alle henseender afveg fra den godkendte ansøgning, besluttede Erhvervs- og Byggestyrelsen at kræve hele det udbetalte støttebeløb tilbagebetalt. Styrelsen accepterede en tilbagebetalingsmodel foreslået af tilskudsmodtager og gav afkald på påløbne renter af det skyldige beløb.

160. Det fremgik af Erhvervs- og Byggestyrelsens interne korrespondance, at man tidligere har haft dårlig erfaring med tilskudsmodtager. Modtageren af tilskuddet havde således før kopieret deltagerunderskrifter og derfor fået underkendt medfinansieringen.

Rigsrevisionen bad derfor styrelsen oplyse, hvorfor tilskudsmodtager kunne få nyt tilsagn, når vedkommende tidligere havde overtrådt reglerne for socialfondsprojekter gennem kopiering af deltagerunderskrifter.

161. Erhvervs- og Byggestyrelsen oplyste, at tilskudsmodtager i de 2 andre tilfælde havde været underleverandør til en anden tilsagnsmodtager, og overtrædelserne blev først konstateret, efter at det nye tilsagn blev givet.

162. Det fremgik videre af styrelsens interne korrespondance, at man havde overvejet at overdrage sagen til politiet. Styrelsen valgte dog ikke at politianmelde støttemodtageren, da der blev indgået en frivillig aftale med støttemodtageren om tilbagebetaling af de skyldige beløb.

Rigsrevisionen finder, at sagen havde en karakter, så Erhvervs- og Byggestyrelsen burde have foretaget en politianmeldelse af støttemodtageren, uagtet at et forlig kunne vise sig at være mindre omkostningskrævende.

163. Erhvervs- og Byggestyrelsen oplyste videre, at man ikke har formuleret en skriftlig politik for rentetilskrivning i strukturfondssager med tilbagebetalinger. Normalt kræves tilskuddet tilbagebetalt af én gang, medmindre der aftales særlige afdragsordninger med tilskudsmodtager. Et eventuelt tillæg af renter vil derfor blive vurderet fra sag til sag. Styrelsen har oplyst, at der ikke hidtil er opkrævet renter.

164. Rigsrevisionen finder, at Erhvervs- og Byggestyrelsen – i overensstemmelse med lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond (lov nr. 1599 af 20. december 2006) – skal opkræve renter, og finder det derfor ikke tilfredsstillende, at Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke har efterlevet de fastsatte regler i loven på dette punkt.

165. Erhvervs- og Byggestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og styrelsen vil fremover opkræve renter i overensstemmelse med lovens bestemmelser.

Controllernes gennemgang gav ikke anledning til væsentlig kritik

166. Controllerne har i 2008 foretaget stedligt besøg på 5 projekter under Den Europæiske Socialfond. Controllerne fandt ved stikprøvegennemgangen ingen væsentlige og/eller systematiske fejl. Den foreløbige samlede fejlrate for programperioden 2000-2006 er ultimo 2008 opgjort til 0,58 % for Den Europæiske Socialfond. Fejlraten opgøres som konstaterede fejl i forhold til de undersøgte udgifter.

Samlet vurdering af socialfondsmidler i Danmark

167. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for Den Europæiske Socialfond er rigtigt. Fra fonden blev der i 2008 udbetalt ca. 181 mio. kr.

168. Gennemgangen af en række socialfondsprojekter viste, at Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang vejledte projektansøgerne om opstilling af operationelle mål for projekterne. Endvidere havde Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke sikret sig, at De Regionale Vækstforas indstillinger blev udarbejdet efter en fast standard.

169. Erhvervs- og Byggestyrelsen har ikke hidtil opkrævet renter i strukturfondssager med tilbagebetalinger og har ikke formuleret en skriftlig politik for rentetilskrivning, selv om det af lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond under sanktionsbetingelser fremgår, at det uretmæssigt modtagne tilskud skal tilbagebetales med tillæg af renter. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Erhvervs-

og Byggestyrelsen på dette punkt ikke har efterlevet lovens bestemmelser. Erhvervs- og Byggestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og styrelsen vil fremover opkræve renter i overensstemmelse med lovens bestemmelser.

C. De væsentligste revisionsresultater vedrørende Den Europæiske Regionalfond

Tilfredsstillende tilskudsforvaltning af regionalfondsprojekter

170. Rigsrevisionen har på stikprøvebasis gennemgået 8 sager, der i 2008 har fået tilskudsmidler fra Den Europæiske Regionalfond. Revisionen viste, at Erhvervs- og Byggestyrelsen havde etableret tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller for administration af projektilskud fra fonden, og tilskudsforvaltningen blev derfor samlet set vurderet som tilfredsstillende.

Europa-Kommissionens bemærkninger til Erhvervs- og Byggestyrelsens projektbesøg og controllernes arbejde

171. Europa-Kommissionen foretog i 2008 kontrol vedrørende programperioden 2000-2006. Der blev ikke konstateret fejl i udgifterne i de gennemgåede projekter. Gennemgangen gav dog anledning til en række krav om forbedring af administration og kontrol.

172. Europa-Kommissionen anmodede bl.a. Erhvervs- og Byggestyrelsen om at gennemføre en række projektbesøg og sikre en bedre dokumentation for forhold konstateret ved projektbesøgene. I forhold til controllerne anførte Europa-Kommissionen fx, at deres arbejde i højere grad skal bygge på tjeklister, og at resultaterne i revisionsrapporterne i højere grad skal rubriceres efter deres betydning og efter, om de er systemrelaterede eller ej. Styrelsen og controllerne har taget Europa-Kommissionens henstillinger til efterretning.

Samlet vurdering af regionalfondsmidler i Danmark

173. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-regnskabet for Den Europæiske Regionalfond er rigtigt. Fra fonden blev der i 2008 udbetalt ca. 344 mio. kr.

VIII. Projekttilskud under 5 ministerier

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Der er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for projekttilskud fra Europa-Kommissionen generelt er tilfredsstillende.

174. Statslige institutioner kan modtage projekttilskud direkte fra Europa-Kommissionen, og Europa-Kommissionen kræver i disse tilfælde en revisorerklæring som betingelse for at yde tilskuddet. Rigsrevisionen afgiver revisionserklæring for de institutioner, der modtager projekttilskud.

Institutioner under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet samt Klima- og Energiministeriet har modtaget projekttilskud i 2008. Endvidere har universiteterne under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling modtaget projekttilskud.

Revision af EU-projekttilskud under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet samt Klima- og Energiministeriet

175. For Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet samt Klima- og Energiministeriet afgav Rigsrevisionen i 2008 i alt 31 revisionserklæringer. I ingen af de afgivne revisionserklæringer er der taget forbehold, idet de fejl, som Rigsrevisionen konstaterede, blev rettet af institutionerne inden afgivelse af erklæringerne.

176. Institutionerne under Klima- og Energiministeriet havde aflagt tilfredsstillende projektregnskaber. Institutionerne deltager i mange EU-forskningsprojekter og har derigennem oparbejdet en god styring og administration af projekter, herunder kvalitetssikring og et godt kendskab til regelsættet. Rigsrevisionen fandt derfor kun ganske få fejl i projektregnskaberne.

177. Institutionerne under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet og Transportministeriet havde derimod vanskeligt ved at aflægge rigtige projektregnskaber, inden de blev forelagt til revision. Vanskelighederne skyldtes bl.a. manglende kendskab til EU-reglerne, herunder særligt reglerne om afløftning af moms og afgifter, krav til dokumentation af refunderbare udgifter og timeregnskaber samt fejl i lønberegninger. Rigsrevisionen fandt derfor en del fejl, som blev rettet, inden regnskabet blev aflagt.

Revision af EU-projekttilskud under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

178. Universiteterne får bevilget tilskud direkte fra Europa-Kommissionen til et stort antal projekter under en række af EU's støtteprogrammer, hovedsageligt på forskningsområdet.

179. Indtægterne indgår ikke i statsregnskabet. Dette skyldes, at universiteterne på finansloven er opført som tilskudsmodtagende institutioner, så det alene er tilskuddet fra staten, der indgår i finansloven og efterfølgende i statsregnskabet. Ifølge oplysninger fra universi-

teterne har de i 2008 indtægtsført tilskud fra Europa-Kommissionen på i alt 497 mio. kr. For hele universitetsområdet er antallet af igangværende projekter opgjort til knap 1.800. Størsteparten af projekterne er flerårige.

180. Universitetsområdet er omfattet af en § 9-aftale om intern revision mellem videnskabsministeren og rigsrevisor. Aftalen indebærer, at universiteternes bestyrelser har ansat private revisorer som intern revision. Rigsrevisionen samarbejder med de interne revisorer om revisionen og fører tilsyn med deres arbejde.

181. Fra de interne revisorer har Rigsrevisionen indhentet oplysninger om antal erklæringer, samt om hvilke fejl m.m. revisorerne havde observeret i forbindelse med revisionen af og erklæringsafgivelsen på EU-projekterne.

182. Ifølge revisorerne afgav de i 2008 i alt 352 erklæringer på projektregnskaber. I forbindelse med aflæggelsen af projektregnskaberne og ved revisionen af regnskaberne er de fleste fejl blevet rettet. Kun i få tilfælde har revisionen givet anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.

183. De afgivne forbehold eller supplerende oplysninger kan generelt henføres til administrationen af projekterne. Til illustration af problemerne kan nævnes, at kravet om timeregistrering ikke i alle tilfælde var fulgt i hele projektperioden, at der ikke var etableret ensrettede retningslinjer for administrationen (fx for overheadberegninger, tidsregistrering, regnskabsudarbejdelse mv.), samt at afløftning af moms på udenlandske rejseomkostninger i få tilfælde ikke blev foretaget korrekt.

Samlet vurdering af projekttilskud under 5 ministerier

184. Det er Rigsrevisionens vurdering, at EU-projektregnskaber aflagt under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet, Klima- og Energiministeriet samt Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling er rigtige. Udbetalingerne af projekttilskud fra Europa-Kommissionen i 2008 udgjorde ca. 610 mio. kr.

IX. EU-udgifter under Skatteministeriet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

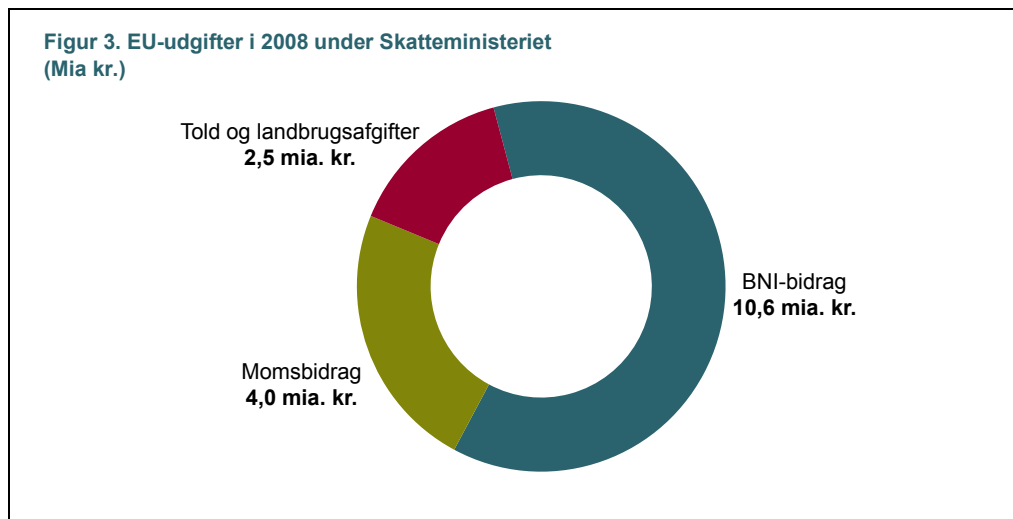
Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne generelt er tilfredsstillende. Der er dog fortsat problemer med fejl i toldangivelserne og med ufærdige toldangivelser.

185. Rigsrevisionen har undersøgt, om regnskabsforvaltningen for EU-udgifterne fungerer tilfredsstillende. For at vurdere dette har Rigsrevisionen ud over sin egen revision af EU-udgifterne gennemgået afrapporteringer fra Skatteministeriets interne revision og fra Europa-Kommissionen.

Baggrundsplysninger om EU-udgifter

186. EU-udgifterne udgjorde i 2008 i alt ca. 18,3 mia. kr. Heraf har Skatteministeriet ansvaret for 17,1 mia. kr.

Figur 3 viser, at EU-udgifterne på 17,1 mia. kr. under Skatteministeriet er sammensat af 3 udgiftskomponenter.



187. Figur 3 viser, at hovedparten af udgifterne – 10,6 mia. kr. – stammer fra bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for bruttonationalindkomsten (BNI-bidraget). De 2 andre udgiftskomponenter er bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for merværdiafgiften (momsbidraget) på 4 mia. kr. samt told og landbrugsafgifter på 2,5 mia. kr., hvoraf told udgør 2,3 mia. kr., svarende til 91 % af told og landbrugsafgifterne under ét.

188. Told og landbrugsafgifterne på 2,5 mia. kr. omfatter alle opkrævede afgifter fraregnet 25 % til dækning af de danske administrationsomkostninger.

BNI-bidraget og momsbidraget

189. BNI-bidraget og momsbidraget opgøres af EU som en bestemt procent af henholdsvis et EU-harmoniseret BNI-grundlag og et EU-udjævnet momsregningsgrundlag. Beregningerne af bidragene foretages af Europa-Kommissionen. BNI-procenten fastsættes, så der skabes balance mellem EU's samlede udgifter og indtægter.

Skatteministeriet udarbejder det beregningsgrundlag, som Europa-Kommissionen anvender i sin beregning af momsbidraget, mens en årlig opgørelse fra Danmarks Statistik anvendes ved beregningen af BNI-bidraget.

190. Begge bidrag afregnes ved månedlige betalinger. Skatteministeriets departement – og siden 1. juni 2008 SKAT – kontrollerer opgørelserne og indbetaler de månedlige beløb på en konto tilhørende Europa-Kommissionen i Danmarks Nationalbank.

191. BNI-bidraget udgør en ensartet andel af bruttonationalindkomstgrundlaget opgjort efter en harmoniseret metode (ENS95). For visse medlemsstater er der rabatordninger eller kompensationsordninger, som nedbringer BNI-bidraget. Kompensationsordningerne finansieres af de øvrige medlemsstater via en nærmere aftalt fordelingsmetode.

Told og landbrugsafgifter

192. SKAT opkræver på EU's vegne dels told af import fra lande uden for EU, dels landbrugsafgifter, og indtægtsfører de opkrævede beløb i statsregnskabet.

Særligt om told

193. Virksomheder, der importerer fra lande uden for EU (eller speditører, der repræsenterer virksomhederne), foretager elektronisk fortoldning, hvor de via internettet indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen. Indberetningen sker til SKATs elektroniske toldsystem, Importsystemet.

Den elektroniske fortoldning imødekommer bl.a. et ønske fra erhvervslivet om en hurtigere og smidigere toldbehandling. Toldangivelserne kan således udarbejdes og forberedes, før varerne ankommer til Danmark, og virksomhederne kan få frigivet de indførte varer på det tidspunkt, hvor varerne passerer grænsen.

194. SKAT kræver, at dokumentationen for fortoldningen er i virksomheden, men vurderer alene dokumentationen, hvis fortoldningen udtages til kontrol. Toldenheden i SKAT foretager stikprøvevist fysisk kontrol af importen samt dokumentkontrol.

195. Der findes mellem 10.000 og 20.000 varekoder med tilhørende toldsats mv. Disse er fastsat i EU's toldtarif. Det store antal varekoder tjener ikke kun fortoldningsformål, men anvendes også til statistiske formål. Statistikken anvendes bl.a. af brancheorganisationer og af Europa-Kommissionen i forbindelse med overvågning af varehandlen.

Underkendelse på Skatteministeriets område

196. Europa-Kommissionen stævtede i 2006 Danmark med påstand om, at Danmark havde overtrådt sine EU-forpligtelser ved ikke at have beregnet og indbetalt told af forsvarsmateriel for perioden 1998-2002. De danske myndigheder har afvist Europa-Kommissionens krav, men har dog besluttet at deponere beløbet med forbehold for udfaldet af domstolens afgørelse for at standse morarentetilskrivningen, hvis Danmark taber sagen.

197. Det deponerede beløb udgør 73,5 mio. kr. Deponeringen er godkendt af Folketingets Finansudvalg ved Akt 111 27/3 2008.

De væsentligste revisionsresultater vedrørende EU-udgifter

Fejl i virksomhedernes toldangivelser

198. I regnskabet for 2006 og 2007 konstaterede den interne revision og Rigsrevisionen, at der var mange, men beløbsmæssigt mindre fejl i toldangivelserne, og at disse fejl kan henføres til virksomhedernes urigtige angivelser. Der er ikke afdækket eksempler på bevidst urigtige angivelser.

199. SKAT gennemførte både i 2007 og 2008 generelle informationskampagner, kontroltiltag og en øget brug af sanktioner over for virksomhederne med henblik på at få nedbragt fejlomfanget. Den interne revision finder imidlertid, at der i 2008 ikke har været nogen nævneværdig nedgang i antallet af fejl i virksomhedernes angivelser. Dette bekræftes af SKAT.

200. SKAT har på den baggrund iværksat 3 nye initiativer. For det første en landsdækkende indsats over for store virksomheder. Indsatsen er iværksat, fordi SKAT har konstateret, at de 100 største indbetalere af told tegner sig for 75 % af det samlede provenu, og at de 20 største tegner sig for over 40 % af provenuet. Indsatsen skal ifølge planen være afsluttet med udgangen af 2009.

201. For det andet har SKAT startet et projekt "Compliance told" (dvs. told ifølge reglerne), der skal kortlægge niveauet for regelefterlevelse for de oplysninger på toldangivelserne, der har betydning for afregningen af tolden. Endvidere skal projektet afdække årsagerne til manglende regelefterlevelse.

SKAT vil på baggrund af disse oplysninger beregne en såkaldt compliancegrad opgjort som en samlet rating af virksomhedernes evne til regelefterlevelse samt planlægge målrettede initiativer til styrkelse af regelefterlevelsen.

Som led i projektet gennemfører SKAT ca. 2.000 kontroller af angivelser, der bliver statistisk repræsentativt udvalgt. Hele projektet skal ifølge planen være afsluttet ultimo juni 2010.

202. For det tredje har SKAT påbegyndt et projekt "MoFia". Projektet skal medvirke til en målrettet daglig kontrol og opfølgning og dermed reducere fejl og mangler i toldangivelserne, inden angivelsen er antaget, og varerne frigivet. Kontrollen vil bestå i en stikprøvevis dokumentkontrol af angivelser.

Resultatet af kontrollen skal indberettes til en nyetableret database, og oplysningerne vil kunne bruges som grundlag for den fremtidige indsatsplanlægning mv. Ifølge SKATs plan skal dokumentkontrollen foretages i perioden 1. september 2009 - 31. december 2009, og den afsluttende evalueringsrapport skal foreligge den 1. februar 2010.

203. Rigsrevisionen har foretaget en overordnet gennemgang af Importsystemet og konstateret, at der som udgangspunkt er stor risiko for, at der vil forekomme fejl i toldangivelserne. Dette er en følge af den måde, fortoldningen er tilrettelagt på (selvbetjening med mange brugere og et stort antal varekoder mv.).

Forekomsten af ufærdige toldangivelser

204. Ufærdige toldangivelser er toldangivelser, som virksomhederne har påbegyndt i Importsystemet, men ikke har afsluttet. De ufærdige angivelser kan både dække over angivelser, der er blevet uaktuelle (herunder dobbeltindberetning), og fejlagtig undladelse af afregning med deraf følgende tab for EU af toldindtægter.

205. Der foreligger ikke undersøgelser, der kan belyse, i hvilket omfang der ligger en import bag de ufærdige angivelser og dermed en fejlagtig undladelse af afregning.

206. Den Europæiske Revisionsret og Rigsrevisionen reviderede i 2007 ufærdige angivelser, og på baggrund heraf konkluderede Den Europæiske Revisionsret, at SKAT bør udarbejde instrukser for, hvordan lister fra Importsystemet over ufærdige angivelser skal be-

handles. Europa-Kommissionen har tidligere peget på samme problemstilling, specifikt i forhold til 2005 og 2006. Sagen er endnu ikke afsluttet i forhold til Europa-Kommissionen.

207. Den interne revision konstaterede i efteråret 2008, at SKAT i juni 2008 havde udsendt retningslinjer til SKATs medarbejdere vedrørende behandling af lister over ufærdige angivelser, men at retningslinjerne for behandling af listerne fortsat var uklare. Listerne blev derfor stadig behandlet efter uens procedurer.

Desuden konstaterede den interne revision, at der fortsat er ufærdige angivelser, som ikke blev behandlet, fordi angivelserne ikke blev fanget af de udsøgningskriterier, der dannede listerne. Endelig konstaterede den interne revision, at SKAT endnu ikke havde aflagt rapport til Europa-Kommissionen om ufærdige angivelser for 2005 og 2006.

208. Den interne revision vurderede samlet, at SKATs procedurer for behandling af ufærdige angivelser ikke var helt tilfredsstillende. I forbindelse med revisionen kom den interne revision med en række anbefalinger, som SKAT nu arbejder på at implementere.

Dog finder SKAT ikke, at der er udeståender i forhold til ufærdige angivelser fra 2005 og 2006, idet SKAT i januar 2008 afgav en redegørelse om procedurer mv. Europa-Kommissionen har endnu ikke kommenteret denne redegørelse.

209. Rigsrevisionen tog spørgsmålet om ufærdige angivelser op i forbindelse med ovennævnte gennemgang af Importsystemet og er enig i den interne revisions vurdering.

Meget tilfredsstillende og tilfredsstillende forretningsgange i henholdsvis Skatteministeriets departement og SKAT for afregningen af EU-udgifter

Skatteministeriets departement i perioden 1. januar 2008 - 18. juni 2008:

210. Rigsrevisionen har revideret Skatteministeriets departements afregning af EU-udgifterne i perioden 1. januar 2008 - til 18. juni 2008, hvor opgaven overgik til SKAT. Revisionen har hverken omfattet Europa-Kommissionens forvaltning eller Danmarks Statistiks opgørelse af BNI, men alene Skatteministeriets forvaltning.

211. Revisionen viste, at der var meget tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller for afregningen af told og landbrugsafgifter mv. og tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller for afregningen af momsbidraget og BNI-bidraget.

212. I forhold til momsbidraget og BNI-bidraget skal Skatteministeriets departement ifølge sin forretningsgangsbeskrivelse sammenholde opkrævningerne fra Europa-Kommissionen og EU's offentliggjorte budgetter ved bogføring og betaling. Departementet oplyste, at kontrollen blev gennemført i det omfang, det var muligt, idet ændringer til EU's budgetter ikke altid når at blive offentliggjort, inden afregningen finder sted.

SKAT i perioden 18. juni 2008 - 31. december 2008:

213. Skatteministeriets interne revision har revideret SKATs afregning af told og landbrugsafgifter mv., momsbidrag og BNI-bidrag for perioden fra 18. juni 2008, hvor SKAT overtog opgaven fra departementet.

214. Det er den interne revisions opfattelse, at afregningen er sket i overensstemmelse med EU's regler, og at beløbet er dokumenteret og optaget korrekt i SKATs regnskab.

Rigsrevisionen har gennemgået den interne revisions rapporter og er enig i konklusionerne.

Anbefalinger vedrørende aflæggelsen af B-regnskabet

215. Skatteministeriets interne revision og Europa-Kommissionen har indgået en såkaldt joint audit-aftale om et formaliseret samarbejde. Aftalen bevirker, at Europa-Kommissionen kan bygge sin vurdering af toldindtægterne på den interne revisions undersøgelser.

216. SKAT udarbejder hver måned et A-regnskab til Europa-Kommissionen på grundlag af de bogførte toldindtægter mv. I tilfælde, hvor der er tvist om toldskyldens størrelse, eller hvis der er opstået toldskyld, sker bogføringen i et B-regnskab, hvis toldbeløbet er over 10.000 euro, svarende til 75.000 kr. Som led i joint audit-aftalen med Europa-Kommissionen har den interne revision i 2008 gennemført en revision af B-regnskabet. Revisionsresultatet er blevet forelagt Europa-Kommissionen.

217. En række delrevisioner viste, at der var svagheder ved nogle interne procedurer og kontroller i forbindelse med samarbejdsrelationer imellem de forskellige skattecentre og betalingskontoret. Som følge heraf vurderede den interne revision, at der var risiko for, at der kunne forekomme myndighedsfejl, som ville kunne medføre finansielt ansvar.

218. Den interne revision kom med en række anbefalinger, bl.a. at SKAT i større grad får fastlagt procedurer og interne kontroller vedrørende B-regnskabet, så det sikres, at SKAT afregner toldindtægter korrekt i henhold til EU-lovgivningen.

Europa-Kommissionens kontrolinspektører var enige i den interne revisions konklusioner og anbefalinger, og SKAT har taget dem til efterretning.

Samlet vurdering af regnskabet for EU-udgifter i Danmark

219. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabet for EU-udgifterne er rigtigt. Revisionen har dog vist, at der er visse problemer vedrørende told og landbrugsafgifterne. EU-udgifterne, der er Danmarks betaling til EU, udgjorde i 2008 i alt 18,3 mia. kr.

220. Revisionen af told og landbrugsafgifter i 2006 og 2007 viste, at en del af toldangivelserne var behæftet med mange, men beløbsmæssigt mindre fejl. Importørerne foretager elektronisk fortoldning, hvor de via internettet indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen, og fejlene kunne hovedsageligt tilskrives manglende kvalitet i importørernes indberetninger. I 2008 var der fortsat problemer med virksomhedernes fejl i toldangivelserne.

221. Rigsrevisionen finder, at der er en stor indbygget risiko for, at der vil forekomme fejl i toldangivelserne, idet fortoldningen er tilrettelagt med selvindrapportering fra mange brugere og et meget stort antal varekoder mv. Der er omvendt også fordele ved en sådan tilrettelæggelse, men SKAT må nøje analysere udviklingen i fejl, så der fortløbende kan ske forbedringer i systemer og indrapporteringer og dermed sikres færre fejl.

222. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forebyggelse af fejl i virksomhedernes toldangivelser forudsætter meget specifik viden om årsagerne til, at fejlene opstår. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at SKATs 3 nye initiativer med fokus på målrettede og problemafdækkende projekter er hensigtsmæssige i bestræbelserne på at nedbringe antallet af fejl. Rigsrevisionen vil følge effekten af SKATs initiativer.

223. Rigsrevisionen finder, at retningslinjerne for behandling af ufærdige toldangivelser er uklare, hvilket medfører, at behandlingen sker på et uensartet grundlag. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT har igangsat et arbejde for at gøre retningslinjerne mere klare, så der sikres en ensartet procedure for behandling af de ufærdige angivelser. Der er bl.a. ved at blive udarbejdet en vejledning, som mere detaljeret beskriver, hvordan man skal håndtere de ufærdige angivelser. Rigsrevisionen vil fortsat følge SKATs initiativer på området.

Rigsrevisionen, den 13. november 2009

Henrik Otbo

/Yvan Pedersen

Bilag 1. Ordliste

Agenda 2000	Med Agenda 2000 blev der fastsat regler for pleje og beskyttelse af miljøet på landbrugsarealer.
Ansvarlig myndighed i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Ministeriets departement er ansvarlig myndighed for regnskaberne vedrørende <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> og <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> (også forkortet til de 2 landbrugsfonde).
Arealkontrol	Kontrol af, om det anmeldte areal i enkeltbetalingsansøgningen er i overensstemmelse med FødevarerErhvervs oplysninger i markblokregistret (synonymt med <u>krydskontrol</u>).
Betalingsorgan under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	FødevarerErhverv administrerer og udbetaler tilskud under <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> og <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> . FødevarerErhverv er dermed betalingsorgan.
Betalingsrettigheder	Udbetaling af enkeltbetaling til støtteberettigede landbrugsarealer forudsætter, at landmanden har betalingsrettigheder for arealerne. Betalingsrettigheder for alle dyrkede/udyrkede og udtagne arealer blev tildelt i 2005. I 2008 blev permanente frugt- og grøntafgrøder samt planteskolearealer støtteberettigede, og der blev tildelt betalingsrettigheder for disse arealer. Betalingsrettighedernes størrelse indgår i beregningen af støttebeløbet.
Controllerne for Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond	Controllerne for de 2 fonde er ansat som følge af forordninger fra Europa-Kommissionen.
Den Europæiske Garantifond for Landbruget	Den EU-fond, der finansierer <u>direkte landbrugsstøtte</u> .
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne	Den EU-fond, der finansierer udbetalinger af støtte under landdistriktsprogrammet.
Direkte landbrugsstøtte	Direkte landbrugsstøtte omfatter enkeltbetalingsordningen samt præmier til protein- og energiafgrøder, stivelseskartofler, moderfår og slagtning af handyr (tyre og stude).
Enkeltbetalinger	Betegnelsen på støtte til landmænd fra <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> .
EU's fonde	De EU fonde, som bidrager med EU-indtægter i Danmark, er: <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> , <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> , 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	Europa-Kommissionen kan afvise at finansiere det fulde støttebeløb, som medlemsstaten har udbetalt, hvis landet ikke efterlever EU's regler på området. Dette er en EU-underkendelse.
Flat rate	En <u>EU-underkendelse</u> gives ofte som en såkaldt flat rate, hvor en fastsat procent af den samlede udbetalte støtte inden for en ordning ikke bliver finansieret af <u>EU-fonde</u> .
Forligsorgan	Forligsorganet er et EU-organ med 5 medlemmer, der er uafhængige eksperter fra de forskellige medlemsstater. Forligsorganet har til opgave at mægle mellem Europa-Kommissionen og medlemsstaterne, hvis der opstår uenighed om en beslutning om regnskabsafslutning. Forligsorganets arbejde afsluttes med udsendelse af en rapport.

Godkendelsesorgan	Godkendelsesorganet er et privat revisionsfirma, der reviderer og godkender de samlede regnskaber for de danske tilskud fra <u>Den Europæiske Garantifond for Landbruget</u> og <u>Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne</u> .
Kontrolmyndighed	Kontrollen med overholdelse af krydsoverensstemmelsen varetages af kommunerne og flere statslige myndigheder (Plantedirektoratet, Skov- og Naturstyrelsen mfl.).
Krydskontrol	Kontrol af, om det anmeldte areal i enkeltbetalingsansøgningen er i overensstemmelse med Fødevarerhvervs oplysninger i markblokregistret (synonymt med <u>arealkontrol</u>).
Krydsoverensstemmelse	En række nationale bestemmelser vedrørende miljø, sundhed og dyrevelfærd samt god landbrugs- og miljømæssig stand skal være opfyldt, for at landmanden kan modtage enkeltbetaling og støtte til protein- og energiafgrøder og stivelseskartofler samt præmier til handyr og moderfår (dvs. støtte finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget). Endvidere gælder kravene støtte til areal- og dyrebaserede ordninger finansieret af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne. Denne sammenhæng mellem udbetaling og regeloverholdelse kalder EU krydsoverensstemmelse.
Markblokregister	Markblokregistret er et register, hvor arealet af de enkelte markblokke er registreret.
Ortofotos	Fødevarerhverv har fået udarbejdet digitale markkort på baggrund af luftfotos, der er geometrisk korrigeret, så afstande, arealer mv. er lige så akkurate som i et almindeligt kort. Disse betegnes ortofotos.
Præmier	Synonymt med støtte/tilskud.
Regionalt Vækstfora	Projektansøgninger om tilskud fra Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond behandles i De Regionale Vækstfora, der er sammensat af personer fra erhvervslivet, videns- og uddannelsesinstitutioner samt arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer mv.
Strukturfondene	Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Regionalfond.
Støtte	Støtte (støttemodtager) og tilskud (tilskudsmodtager) anvendes synonymt.
Tilskud	Tilskud (tilskudsmodtager) og støtte (støttemodtager) anvendes synonymt.
Telemåling	Opmåling af landbrugsarealer ved hjælp af satellitstyr.
Udtagne arealer	Som en betingelse for at modtage hektarstøtte til arealer med korn, oliefrø, olieør og proteinafgrøder skulle producenterne tage en del af dyrkningsarealet ud af produktion. Formålet med jordudtagningen var at begrænse overproduktionen af korn mv.
Ufærdige angivelser	Toldangivelser, som virksomheden har påbegyndt, men ikke afsluttet.
Uregelmæssigheder	Uregelmæssigheder er defineret i forordning nr. 2988/95 af 18. december 1995, artikel 1, stk. 2 (Svigforordning), fra Den Europæiske Union. Det hedder her: "Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift".

Note: Et ord er understreget, hvis det er forklaret et andet sted i ordlisten.