



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2024

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

forvaltning af tilskud til landbrugere

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

4. juli 2024

RN 710/24

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om forvaltning af tilskud til landbrugere, som blev indledt med en beretning i 2021. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (herefter Fødevareministeriet) initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorerens bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 14. oktober 2021 og 3. maj 2023.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt Fødevareministeriet havde sikret en korrekt forvaltning af tilskud til landbrugere i perioden 2014-2019.

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

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

Sagsforløb for en større undersøgelse



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



Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har afsluttet gennemgangen af 26 tilskudssager, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse, herunder taget stilling til håndteringen heraf.

Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har fået udarbejdet en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet. Landbrugsstyrelsen har igangsat et arbejde på baggrund af anbefalingerne.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Fødevareministeriet har foretaget en bagudrettet gennemgang af alle landbrugsbedrifter, hvor der har været risiko for omgåelse af reglerne. Ministeriets afgørelse udestår stadig i en række sager.

Rigsrevisionens opfølgning viser videre, at Fødevareministeriet fortsat er i dialog med Europa-Kommissionen om Landbrugsstyrelsens kontrolmodel for omgåelse.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- det samlede resultat af Fødevareministeriets bagudrettede gennemgang af landbrugsbedrifter, hvor der har været risiko for omgåelse
- resultatet af Fødevareministeriets dialog med Europa-Kommissionen om Landbrugsstyrelsens kontrolmodel for omgåelse.

II. Status på sagen

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

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Fødevareministeriets udarbejdelse af en fremadrettet kontrolmodel for omgåelse og resultatet af ministeriets bagudrettede gennemgang af landbrugsbedrifter, hvor der historisk har været risiko for omgåelse.	<p>Den del, der handler om udarbejdelsen af en fremadrettet kontrolmodel, blev afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. maj 2023.</p> <p>Fødevareministeriets dialog med Europa-Kommissionen om Landbrugsstyrelsens kontrolmodel for omgåelse behandles i dette notat og følges fortsat.</p> <p>Resultatet af ministeriets bagudrettede gennemgang af landbrugsbedrifter, hvor der historisk har været risiko for omgåelse, behandles i dette notat og følges fortsat.</p>

Opfølgningspunkt	Status
2. Fødevarerministeriets udredning om visse faktiske og retlige forhold i forbindelse med behandlingen af et konkret sagskompleks og departementets efterfølgende godkendelse af Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. maj 2023.
3. Resultatet af Fødevarerministeriets gennemgang af 26 tilskudssager, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse.	Behandles og afsluttes i dette notat.
4. Fødevarerministeriets udarbejdelse af en styrket tilsynsplan, resultatet af en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver og resultatet af et serviceeftersyn af andre væsentlige opgaveområder i ministeriet.	<p>Den del, der handler om udarbejdelsen af en styrket tilsynsplan og resultatet af et serviceeftersyn af andre væsentlige opgaveområder i Fødevarerministeriet, blev afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. maj 2023.</p> <p>Resultatet af en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver blev delvist afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. maj 2023.</p> <p>Den del af den eksterne analyse, som handler om styrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet, behandles og afsluttes i dette notat.</p>

III. Fødevarerministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Fødevarerministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter.

6. Opfølgningen er baseret på dokumentgennemgang og brevveksling med Fødevarerministeriet.

Landbrugsstyrelsens kontrol af bagvedliggende ejerforhold

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Fødevarerministeriet har foretaget en bagudrettet gennemgang af alle landbrugsbedrifter, hvor der historisk har været risiko for omgåelse af reglerne. Ministeriets afgørelse udestår stadig i en række sager. Opfølgningen viser videre, at ministeriet fortsat er i dialog med Europa-Kommissionen om dele af Landbrugsstyrelsens kontrolmodel for omgåelse.

Rigsrevisionen vil fortsat følge det samlede resultat af ministeriets bagudrettede gennemgang af landbrugsbedrifter samt Fødevarerministeriets dialog med Europa-Kommissionen om Landbrugsstyrelsens kontrolmodel for omgåelse.

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Landbrugsstyrelsen skulle kontrollere tilskudsmodtageres bagvedliggende ejerforhold for herved at kunne opdage og identificere mulige uregelmæssigheder og omgåelser af en række støttelofter, som er fastsat i EU-regler og nationale regler. Ejerforholdene skulle kontrolleres, da landbrugerne kunne opnå uretmæssige fordele og tilskud ved at opsplitte deres bedrifter i flere selskaber og ansøge om tilskud fra disse.

Direkte støtte

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

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

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

Fødevarerministeriets dialog med Europa-Kommissionen

9. Vores opfølgning viser, at Landbrugsstyrelsen har været i dialog med Europa-Kommissionen om Landbrugsstyrelsens kontrolmodel, og at dialogen stadig pågår. Europa-Kommissionen har angivet, at den på nuværende tidspunkt ikke har yderligere bemærkninger til de nye kontrolprocedurer, som er indeholdt i Landbrugsstyrelsens kontrolmodel ved udbetaling af tilskud til landbrugere. Vores opfølgning viser, at Europa-Kommissionen fortsat er i dialog med Landbrugsstyrelsen om styrelsens kontrolmodel i forhold til styrelsens krydsoverensstemmelseskontrol (KO-kontrol).

10. Det fremgik af beretningen, at Landbrugsstyrelsens manglende kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold betød, at landbrugere, der havde opsplittet deres bedrift i flere selskaber, kunne opnå fordele i forhold til størrelsen på de tildelte sanktioner i forbindelse med krydsoverensstemmelseskontrol (KO-kontrol). Det fremgik endvidere, at landbrugere kunne undgå gentagne kontroller med risiko for hårdere sanktioner ved at oprette nye CVR-numre eller overflytte bedriftens arealer mellem selskaber.

11. Fødevarerministeriet oplyser, at ministeriet forventer at modtage Europa-Kommissionens endelige bemærkninger til Landbrugsstyrelsens KO-kontrol i oktober 2024.

Landbrugsstyrelsens bagudrettede gennemgang af sager

12. Vi har fulgt op på Landbrugsstyrelsens bagudrettede gennemgang af sager om projektstøtte og direkte støtte med risiko for omgåelse.

13. Landbrugsstyrelsen oplyser, at styrelsen har gennemgået alle 1.560 sager om projektstøtteordninger med risiko for omgåelse for perioden januar 2017 - juni 2021. Landbrugsstyrelsen har på baggrund af gennemgangen vurderet, at der ikke er risiko for omgåelse i 1.556 ud af de 1.560 sager. I de resterende 4 sager har Landbrugsstyrelsen krævet udbetalt støtte tilbagebetalt.

Krydsoverensstemmelseskontrol

Krydsoverensstemmelseskontrol er en kontrol, der skal udføres på flere EU-tilskudsordninger. KO-kontrollen skal sikre, at tilskudsmodtager overholder en række bestemte regler og krav, der dels skal sikre god landbrugs- og miljømæssig stand af jord, dels skal medvirke til at sikre sammenhæng mellem EU's fælles landbrugspolitik og EU's politikker om miljø, folkesundhed, dyresundhed, plantesundhed og dyrevelfærd. Når en landbruger udvælges til en KO-kontrol, bliver landbrugeren bedrift kontrolleret for ca. 400 delkrav.

Projektstøtte

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

14. Landbrugsstyrelsen oplyser videre, at styrelsen har gennemgået alle 1.768 sager om direkte støtte til landbrugsbedrifter med risiko for omgåelse i perioden 2017-2020. De 1.768 sager svarer til 865 sagskomplekser. Landbrugsstyrelsen oplyser, at styrelsen fandt en risiko for omgåelse i 30 sagskomplekser. Landbrugsstyrelsen har sendt disse sagskomplekser i høring hos landbrugerne, men har endnu kun modtaget høringssvar i 21 sagskomplekser. På baggrund af de 21 høringssvar har styrelsen udelukket risiko for omgåelse i 15 sagskomplekser og truffet afgørelse om omgåelse i 6 sagskomplekser. I de 6 sagskomplekser med omgåelse har Landbrugsstyrelsen krævet udbetalt støtte tilbagebetalt

Landbrugsstyrelsens øvrige væsentlige kontroller

Fødevarerministeriet har afsluttet gennemgangen af 26 tilskudssager, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

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

16. Det fremgik af notat til Statsrevisorerne af 3. maj 2023, at Landbrugsstyrelsen på daværende tidspunkt havde afsluttet gennemgangen af 19 ud af de 26 tilskudssager.

17. Vores opfølgning viser, at Fødevarerministeriet har afsluttet gennemgangen af de resterende 7 tilskudssager.

18. Landbrugsstyrelsens gennemgang af de 26 sager har resulteret i, at:

- Tilsagnet om støtte er bortfaldet i 5 sager.
- Styrelsen i 7 sager har krævet udbetalt støtte tilbagebetalt.
- Styrelsen i 6 sager har indhentet eller fremfundet den manglende dokumentation og dermed har dokumentation for, at udbetalingen er sket i overensstemmelse med kravene.
- Styrelsen i 6 sager har vurderet, at sagerne ikke skal genoptages på baggrund af rådgivning fra Kammeradvokaten.
- Styrelsen i 1 sag ikke har kunnet begrunde et krav om at kræve udbetalt støtte tilbagebetalt, fordi det ikke har været muligt for styrelsen at dokumentere, hvor meget støtte der har været udbetalt uberettiget.
- Styrelsen i 1 sag ved en fejl ikke sendte et brev til tilskudsmodtageren om udsættelse af sagens forældelsesfrist, inden forældelsesfristen var overskredet. Derfor kan Landbrugsstyrelsen ikke længere genoptage sagen.

Sagskompleks

Et sagskompleks omfatter 2 eller flere sager, hvor der er én eller flere ejere, som går igen på tværs af forskellige selskaber, der har ansøgt om tilskud i sagerne.

50 gennemgåede tilskudssager

De 50 gennemgåede tilskudssager består af de 10 økonomisk mest væsentlige tilskudssager fra hver af de 5 økonomisk mest væsentlige projektstøtteordninger i perioden 2014-2019.

7 tværgående tendenser identificeret af Kammeradvokaten

- utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger
- indforstået ekstern kommunikation
- opdelt sagsbehandling
- uhensigtsmæssigheder eller fejl i interne hjælpværktøjer
- uklare eller uegnede regler
- manglende forståelse for regelhierarki eller regelindsigt
- manglende proces for juridisk kvalitetssikring ved digital udvikling.

3 spor

- *GUDP-sporet* handler om afklaring af uklarheder i regelgrundlaget for det grønne program GUDP (Grønt Udviklings- og DemonstrationsProgram)
- *Værdikædesporet* handler om samarbejdsrelationerne på tværs af Landbrugsstyrelsen
- *Driftssporet* handler om opfølgning på Kammeradvokatens observationer, der omhandler konkret sagsbehandling.

Ekstern analyse af Landbrugsstyrelsen

Fødevareministeriet har fået udarbejdet en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

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

20. Fødevareministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at der skulle gennemføres en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver. Svagheder og risici i Landbrugsstyrelsens opgavevaretagelse skulle identificeres, og fremadrettede løsninger på problemerne skulle udpeges.

21. Den eksterne analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver blev delt i 2. Den første del, der handler om finansielle risici ved Landbrugsstyrelsens tilskudsforvaltning, blev behandlet og afsluttet i Rigsrevisionens notat af 3. maj 2023.

Den anden del handler om Landbrugsstyrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet.

Vores opfølgning viser, at Fødevareministeriet har fået Kammeradvokaten til at udarbejde en analyse af Landbrugsstyrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet. I den forbindelse har Kammeradvokaten givet styrelsen en række anbefalinger målrettet 7 tværgående tendenser, som kan styrke styrelsens juridiske sagsbehandling.

22. Fødevareministeriet oplyser, at Landbrugsstyrelsen har igangsat et arbejde på baggrund af de konstaterede tendenser og anbefalinger, som er organiseret i 3 spor. Fødevareministeriet forventer at afslutte arbejdet ved udgangen af 2025, og første milepæl er i august 2024.

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

24. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Statsrevisorernes mødebehandling og ministerredegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Teknisk gennemgang ved Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs-spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Forvaltning af tilskud til landbrugere (nr. 15/2020) 12-05-2021 Ministerredegørelse: Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri: 14-09-2021	Miljø- og Fødevareudvalget: 19-05-2021 02-02-2022 24-04-2024 Finansudvalget: 20-05-2021	Miljø- og Fødevareudvalget: 17-06-2021	Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri: 14-05-2021 (1387) 14-05-2021 (1388) 14-05-2021 (1389) 14-05-2021 (1390) 14-05-2021 (1391) 01-06-2021 (1425) 29-06-2021 (1527) 01-09-2021 (1659)	Miljø- og Fødevareudvalget: 17-06-2021		