

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Institution: NaturErhvervstyrelsen

Kontor/initialer: Center for Arealtilskud/Bæredygtighed/KMSJ/

Sagsnr./dok.nr.: / 12-8025-000943

Dato: 18.december 2012

Titel

Notat til kommunerne om koordinering af krydsoverensstemmelseskontrollen 2013 mellem NaturErhvervstyrelsen og kommunerne.

Problem

NaturErhvervstyrelsen og kommunerne skal fra 2013 udføre krydsoverensstemmelseskontrollen hos de samme landbrugere. Der er behov for at fastlægge, hvordan kontrollen koordineres, så formålet med kontrollen ikke forspildes og vi undgår kritik fra revisionsmyndighederne.

Baggrund

Kontrolmodellen

Da krydsoverensstemmelseskontrollen skulle etableres i Danmark i 2005, fandt Fødevareministeriet at det ville medføre mindst dobbeltarbejde at benytte muligheden for at anvende de eksisterende kontrolmyndigheder til at udføre kontrollen. Dette indebærer, at de ansvarlige kontrolmyndigheder hver især skulle udtage og kontrollere 1 % af landbrugerne i deres område for overholdelse af de krydsoverensstemmelsesregler, som myndigheden var ansvarlig for. Dette medførte KO-kontrol af væsentlig flere landbrugere end de påkrævede 1 % af samtlige ansøgere. Efter revision af krydsoverensstemmelseskontrollen i Danmark anbefalede Rigsrevisionen i 2009-2010, at man øgede kvaliteten af risikoanalyserne og reducerede antallet af landbrugere, der blev udtaget til KO-kontrol.

På den baggrund blev der foretaget en analyse af mulighederne for at gennemføre central udtagning til KO-kontrol.¹ Undersøgelsen viste, at det var forbundet med besparelser at reducere antallet af landbrugere, der udtages til KO-kontrol, og at risikoanalysen ville være stærkere, hvis den blev foretaget centralt. Ændringen indebærer, at NaturErhvervstyrelsen og kommunerne fra 2013 skal udføre KO-kontrol på hos de samme landbrugere. I alt skal ca. 550 landbrugere besøges af NaturErhvervstyrelsen og kommunerne. NaturErhvervstyrelsen orienterede på de regionale møder i 2012 kommunernes tilsynsmedarbejdere om, at KO-kontrollen i 2013 vil være koordineret.

¹ NaturErhvervstyrelsen (det daværende FødevareErhverv og Plantedirektoratet), Kulturstyrelsen og Fødevarestyrelsen udarbejdede i fællesskab denne analyse.

EU-reglerne

Frem til 2011 har KO-kontrol på stedet hos landbrugere, der modtager EU's direkte landbrugsstøtte, været udført af kontrolmyndighederne hver for sig, fordi hver kontrolmyndighed har haft sin egen kontrolpopulation af landbrugere. Ved central udtagning benytter flere kontrolmyndigheder den samme kontrolpopulation af landbrugere, hvorved flere myndigheder kontrollerer den samme landbruger.

Det fremgår af EU-reglerne, at kontrolmyndigheden skal kontrollere KO-kravene ved ét enkelt kontrolbesøg hos landbrugeren, hvor der kontrolleres for overholdelse af de krav, der er relevante på kontroltidspunktet.

Samtidig fastlægger EU-reglerne, at man skal sikre tilstrækkelig effektiv kontrol med alle krav og normer. Såfremt der er krav, som kun er relevante i visse perioder, medfører dette at en vis mængde kontroller skal udføres i den periode, hvor disse krav er relevante. I praksis skal kontrollerne være jævnt fordelt over året og gennemførelsen må ikke være fordelt således, at kontrollerne systematisk ligger på tidspunkter, hvor visse krav ikke er relevante eller ikke kan kontrolleres. Endelig skal kontrollen på stedet være afsluttet inden for kalenderåret for at tælle med som KO-kontrol.

Ligeledes foreskriver EU-reglerne, at KO-kontrollen skal være uvarslet, hvis formålet med kontrollen bringes i fare ved et forudgående varsel, eller når den nationale lovgivning vedr. kravene foreskriver, at kontrol skal være uvarslet. I det tilfælde at formålet med kontrollen ikke forspildes ved et varsel, skal dette begrænses til det absolutte minimum og må ikke overstige 14 dage.

Praksis og revisionserfaringer

Retssikkerhedsloven foreskriver at kontrol skal varsles senest 14 dage. En række undtagelser giver myndighederne mulighed at fravige 14 dages varsel, herunder bl.a. hvis formålet forspildes ved forudgående underretning (§ 5 stk. 4, nr.1) eller det er nødvendigt af hensyn til forholdet til EU (§ 5 stk. 4, nr. 4). Hvis betingelserne for at undlade forudgående underretning er opfyldt for en ikke uvæsentlig del af et tvangsindgreb, kan myndigheden gennemføre det samlede tvangsindgreb uden forudgående underretning (§ 5 stk. 5).

NaturErhvervstyrelsens Center for Kontrol har hidtil gennemført KO-kontrol som uvarslet kontrol, da formålet med kontrollen af kravene vil være forspildt, hvis landbrugeren forinden var bekendtgjort med, at der skulle udføres kontrol af bedriften. Ligeledes har Fødevarestyrelsen og Kulturstyrelsen gennemført KO-kontrollen uvarslet med henvisning til undtagelsesbestemmelserne i retssikkerhedsloven. Først efter 2 forgæves besøg på forskellige dage, har kontrollen måtte varsles.

Kommunerne har hidtil kunnet udføre deres KO-kontrol med et varsel på op til 14 dage, men nogle kommuner oplyser først under besøget, at kontrollen er en KO-kontrol, således at denne kontrol i princippet foregår uvarslet. En række tilsynsmedarbejdere ved kommunerne har dog over for NaturErhvervstyrelsen påpeget, at kontrolresultat ved deres KO-kontrol påvirkes ved at deres kontrol er varslet.

Miljøstyrelsens Vejledning om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet fra 2005 henviser til Retssikkerhedslovens § 5 stk. 4, nr. 3) og stk. 5. Vejledningen, der primært er udarbejdet med

sigte på tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven, men også indeholder eksempler fra andre dele af miljølovgivningen, forklarer bl.a.:

På miljøområdet skal der ofte kontrolleres såkaldte "øjebliksbilleder". Et almindeligt tilsyn på en virksomhed vil således i de fleste tilfælde ud over faste installationer også omfatte drifts- og andre forhold, hvor virksomheden kan nå at ændre på forholdene ("rydde op"), hvis den på forhånd ved, hvornår myndigheden kommer. Hvis formålet (eller en ikke uvæsentlig del af formålet) med tilsynet er at afsløre sådanne overtrædelser under normal drift, vil der derfor være hjemmel i stk. 4, nr. 1, til at undlade varsling. Selv om kun en del af tilsynet vedrører et "øjebliksbillede", kan hele tilsynet undtages (medmindre øjebliksbilledet er en uvæsentlig del af tilsynet). Dette følger af stk. 5.

Efter såvel det nationale regelsæt som af hensyn til EU er der således grundlag for at undlade at varsle krydsoverensstemmelseskontrollerne.

Danmark har ikke egne revisionserfaringer vedr. varslingen af krydsoverensstemmelseskontrol. Ved revision af krydsoverensstemmelse i andre lande har EU Kommissionen kritiseret, at KO-kontrollen ikke blev gennemført ved ét besøg hos landbrugeren, men i stedet blev udført ved flere uafhængige kontrolbesøg hos samme landbruger. Kommissionen har fundet, at dette medfører at landbrugeren ved det først besøg opnår et varsel i forhold til de efterfølgende kontrolbesøg. Kommissionen anser dette for at have svækket kontrollens effektivitet.

For at sikre en KO-kontrol med høj troværdighed og imødegå revisionskritik fra EU vedr. varsling er det nødvendigt at koordinere krydsoverensstemmelseskontrollen gennemførelse mest muligt. Samtidig må det anses for u hensigtsmæssigt at bebyrde landbrugeren med flere besøg frem for at gennemføre kontrollen ved ét besøg.

Modeller for koordinering

Der er i forbindelse med analysen af central udtagning identificeret to modeller for udførsel af den fælles kontrol, der vil kunne opfylde reglerne om varsling af EU-kontrol:

1) Fælles kontrolbesøg

Kontrollører fra NaturErhvervstyrelsen og kommunerne møder frem på samme tid og udfører kontrollen ved ét besøg hos landbrugeren. NaturErhvervstyrelsens kontrollører tager kontakten til kommunens tilsynsførende og aftaler hvilke dage landbrugeren, der er udtaget til KO-kontrol, skal besøges.

2) Kontrolbesøg i rækkefølge

Kontrollører fra NaturErhvervstyrelsen møder op som første myndighed, udfører kontrollen og giver kommunen besked om at kontrollen er påbegyndt. Herefter påbegynder kommunen sin kontrol inden 14 efter NaturErhvervstyrelsens første besøg. NaturErhvervstyrelsen gennemfører kontrol som første myndighed, da pesticidkontrollen anses som den mest risikobetonede kontrol, hvor formålet forspildes ved et varsel.

Begge modeller indebærer visse fordele og ulemper.

1. Fælles kontrolbesøg

Fordele

- største sikkerhed mod revisionskritik, idet formålet med kontrollen ikke bringes i fare pga. forudgående varslings.
- kontrolbesøget er overstået på en enkelt dag for de fleste bedrifter, frem for at landbrugeren skal stå til rådighed ved flere forskellige kontrolbesøg. Landbrug & Fødevarer har anbefalet en bedre koordinering også mellem forskellige kontrolmyndigheder, således at kontrollerne samles og landmanden belastes mindre.
- for den enkelte kommune er det få KO-kontroller pr. år (oftest 5-10 kontroller), der skal koordineres med NaturErhvervstyrelsen,

Ulemper

- øget ressourceforbrug til koordinering, idet medarbejderne fra NaturErhvervstyrelsen og kommunerne skal aftale tid til fælles kontrol.
- øget ressourceforbrug til gennemførelse idet der er 20-30 pct. forgæves kontrolbesøg. Dette ressourceforbrug kunne dog reduceres, hvis NaturErhvervstyrelsen undersøger, om landbrugeren er til stede og først derefter tilkalder kommunens tilsynsmedarbejder.
- ændring af kommunernes hidtil selvstændige arbejdstilrettelæggelse for KO-kontrollerne,
- for nogle landbrugere kan det virke overvældende, at to kontrollører kommer samtidigt.

2. Kontrolbesøg i rækkefølge

Fordele

- koordineringsopgaven er minimal. Kommunerne har på de regionale konferencer givet udtryk for ønsket om tættere koordinering af KO-kontrollen.
- NaturErhvervstyrelsen er hovedkoordinator og dermed selv kan prioritere planlægningen af kontrolbesøgene inden det antal kontroller, der skal gennemføres på månedsbasis

Ulemper

- mindre sikkerhed mod revisionskritik end ved fælles kontrol (model 1).
- kontrollørressourcer bindes til KO-kontrollen. Kontrollørressourcerne er hidtil blevet forskudt fra KO-kontrollen over til Arealkontrollen, når arealkontrollen kunne påbegyndes, for så sidst på efteråret at blive flyttet tilbage til KO-kontrollen.

På baggrund af de to nævnte modeller vil NaturErhvervstyrelsen bede kommunerne om i størst muligt omfang at gennemføre kontrol efter modellen med fælles kontrolbesøg (model 1).

For de kommuner, der fx i dele af årets løb ikke kan gennemføre model 1, skal NaturErhvervstyrelsen derfor bede kommunerne om at påbegynde kontrollen senest 14 dage efter at NaturErhvervstyrelsens kontrollører har påbegyndt kontrollen.

Opgaven med at koordinere kontrolgennemførelsen i forbindelse med central udtagning varetages af NaturErhvervstyrelsens Center for Kontrol, der har fire lokalafdelinger i henholdsvis Randers, Herning, Vejen og Ringsted.

Kontrolperiode

For at opnå størst mulig sikkerhed mod revisionskritik er det nødvendigt, at KO-kontrollen for landet som helhed er jævnt fordelt over året. Visse af de krav og delkrav kommunerne kontrollerer, er kun gyldige i vinterperioden, og for at imødegå revisionskritik er nødvendigt at der gennemføres kontroller i denne periode. Kontrollen skal derfor periodiseres, således at de ca. 550 kontroller gennemføres jævnt over året. I 2013 vil kontrollen dog først kunne starte 1. februar, idet bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse for 2012 først ventes at træde i kraft 1.februar. I hver af månederne februar og marts gennemføres 25 kontroller.

Dette medfører følgende plan for fremdriften af gennemførelsen af KO-kontrollen for landet som helhed:

Kontrolstart:	1.februar
Kontrolleret pr. 28. februar:	25 kontroller
Kontrolleret pr. 31. marts:	50 kontroller
Kontrolleret pr. 30.juni:	50 %
Kontrolleret pr. 31. oktober:	75 %
Kontrolleret pr. 15.december:	100 %

De i alt 50 kontroller, der gennemføres februar og marts måned 2013 vil blive gennemført af enkelte af Center for Kontrols kontrollører, og vil blive udmeldt særskilt til den række kommuner, der vil blive berørt.

Videre proces

NaturErhvervstyrelsen vil 18.januar 2013 kunne meddele kommunerne kontrolpopulationen for 2013.

De årlige regionale møder for kommunernes tilsynsførende vil NaturErhvervstyrelsen gennemføre i februar-marts 2013

NaturErhvervstyrelsen vil når 2013 er gennemført foretage en evaluering af, om koordineringen af kontrollen fungerer tilstrækkelig effektivt og sikkert, herunder om de kommuner, der anvender model 2 har foretaget kontrollen inden for 14 dage efter at NaturErhvervstyrelsen har påbegyndt kontrollen.