



Riksrevisionens styrelses framställning angående Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters insatser för att säkerställa att EG:s bestämmelser om tvärvillkorskontrollerna av jordbruksstödet tillämpas korrekt. Resultatet av granskningen presenteras i rapporten *Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd* (RiR 2008:11).

Av Riksrevisionens rapport framgår att tillämpningen av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller i Sverige har fungerat bristfälligt. Vissa bestämmelser följs inte och Sverige riskerar därmed sanktioner från EU. Detta hänger enligt Riksrevisionen till stor del samman med att regeringen inte har klargjort ansvar och roller för berörda myndigheter. Inte heller Jordbruksverket har fullgjort sitt ansvar som samordnande myndighet.

En annan bidragande orsak till de brister som framkommit i granskningen är enligt Riksrevisionen att regeringen inte har lagreglerat den roll som kommunerna fick när det gäller tvärvillkorskontroller. Detta har inneburit motstridiga tolkningar om vilka krav som kunde ställas på kommunerna.

Riksrevisionens granskning visar därtill att länsstyrelserna har beslutat om stöd utifrån olika underlag, vilket har inneburit att enskilda jordbrukare som sökt stöd har behandlats olika beroende på hos vilken länsstyrelse de sökt stöd. Det är enligt styrelsen en grundläggande fråga för länsstyrelserna att de tillämpar regelverket på samma sätt och att rättssäkerheten i hanteringen säkerställs.

Trots de förändringar i organisationen av tvärvillkorskontrollerna som regeringen beslutade år 2008 gör Riksrevisionen bedömningen att flera problem kommer att kvarstå. Mot den bakgrunden och vad i övrigt har framkommit i granskningen föreslår styrelsen att regeringen tydliggör ansvar och roller för berörda myndigheter och följer upp hur systemet med tvärvillkorskontroller tillämpas i syfte att säkerställa att EG:s bestämmelser följs.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Inledning och bakgrund till granskningen	4
Granskningens syfte och revisionsfrågor.....	5
Vad menas med tvärvillkorskontroll.....	5
Aktörerna och deras ansvar	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	8
Regeringen klargjorde inte ansvaret för kommuner, länsstyrelser och expertmyndigheter.....	8
Regeringens beredning var bristfällig.....	8
Regeringen klargjorde inte olika myndigheters ansvar.....	9
Jordbruksverket har inte fullgjort sitt samordningsansvar för tvärvillkorskontroller	9
Sverige uppfyller inte alla EU-krav på tvärvillkorskontroller	12
Riksrevisionens rekommendationer.....	12
Styrelsens överväganden	13
Säkerställ tillämpningen av EG:s bestämmelser om tvärvillkorskontroller i jordbruksstödet	13
Styrelsens förslag.....	14

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Säkerställ tillämpningen av EG:s bestämmelser om tvärvillkorskontroller i jordbruksstödet

Riksdagen tillkännager för regeringen vad styrelsen anfört om att regeringen bör precisera ansvar och roller för berörda myndigheter och säkerställa att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller tillämpas korrekt och på samma sätt av myndigheterna samt att regeringen regelbundet bör följa upp hur systemet med tvärvillkorskontroller fungerar.

Stockholm den 1 oktober 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson © och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters insatser för att säkerställa att EG:s bestämmelser om tvärvillkorskontrollerna av jordbruksstödet tillämpas korrekt. Resultatet av granskningen presenteras i rapporten *Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd* (RiR 2008:11). Rapporten publicerades den 16 juni 2008.

Inledning och bakgrund till granskningen

År 2003 kom EU:s jordbruksministrar överens om att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken. Reformen trädde i kraft i Sverige den 1 januari 2005. Den viktigaste förändringen i reformen var att produktionsstöden till jordbrukaren ersattes av ett inkomststöd, det så kallade gårdsstödet, som skulle betalas ut oberoende av produktionens inriktning eller omfattning.

Gårdsstödet blev därmed en väsentlig del av de svenska jordbrukarnas intäkter. År 2007 lämnades i Sverige drygt 82 000 ansökningar om gårdsstöd in, och det totala utbetalade stödbeloppet uppgick till knappt 6 miljarder kronor.

En annan förändring var att gårdsstödet villkorades. För att få fullt gårdsstöd måste jordbrukaren uppfylla de så kallade tvärvillkoren. Tvärvillkoren innebär dels att jordbrukaren ska se till att jordbruksmarken hävdas och bevaras, dels att jordbrukaren ska följa vissa utpekade delar av redan existerande lagstiftning. Det gäller lagar inom områdena miljö, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd samt djurskydd.

Av EG-förordningarna om jordbruksstöd framgår att medlemsländerna ska inrätta ett system som säkerställer en effektiv kontroll av att jordbrukarna följer tvärvillkoren. Utfallet av kontrollerna avgör i vilken utsträckning stöd ska beviljas till jordbrukaren. Om ett eller flera av tvärvillkoren inte uppfylls, ska avdrag göras på gårdsstödet. Det är upp till varje medlemsland att utse myndigheter med ansvar för kontrollerna.

Riksrevisionen har under åren 2005 och 2006, inom ramen för den finansiella revisionen, uppmärksammat indikationer på att Sverige haft svårt att uppfylla EG-bestämmelsernas krav på tvärvillkorskontroller. Brister i tillämpningen av systemet kan medföra ekonomiska sanktioner från EU.

Europeiska kommissionen har vid ett revisionsbesök i Sverige i början av år 2007 konstaterat en rad brister i Sveriges tillämpning av tvärvillkorssystemet bland annat att de svenska myndigheterna inte har uppfyllt alla kraven i EU-förordningarna. Det är ännu inte klart vad kommissionen kommer att göra med anledning av bristerna och någon uppskattning av eventuellt sanktionsbelopp har ännu inte gjorts.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om regeringen och ansvariga myndigheter säkerställt en korrekt tillämpning av EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller. Granskningens revisionsfrågor är:

- *Har regeringen gett goda förutsättningar för en effektiv och korrekt tillämpning av EG:s regelverk om tvärvillkorskontroller i gårdsstödet?*
- *Vilka är de väsentliga bristerna i de statliga myndigheternas tillämpning av EG-regelverket om tvärvillkorskontroller i gårdsstödet?*

Granskningen har avgränsats till de delar av EG-förordningarna om jordbruksstödet som gäller kontrollerna avseende de tvärvillkor som kallas verksamhetskrav. Verksamhetskraven innebär att lantbrukare måste följa redan existerande regler om till exempel miljöhänsyn och djurskydd. Granskningen omfattar inte de tvärvillkor som kallas skötselkrav, det vill säga regler för hur åker- och betesmarker ska skötas. Granskningen av arbetet med tvärvillkoren gäller i huvudsak åren 2004–2006.

I granskningen har ingått regeringen och Regeringskansliet (Jordbruksdepartementet), Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och samtliga länsstyrelser.

I systemet med tvärvillkorskontroller är även kommunerna inblandade. Eftersom Riksrevisionen saknar mandat att granska den kommunala nivån ingår kommunerna inte i granskningen men Riksrevisionen har dock inhämtat information och uppgifter från dessa. Den informationen ligger delvis till grund för slutsatserna om och bedömningarna av de statliga insatserna.

Vad menas med tvärvillkorskontroll

Tvärvillkoren utgörs av särskilt utpekade krav inom redan existerande lagstiftning som jordbrukaren måste uppfylla för att få fullt gårdsstöd. Gårdsstödet är en av flera stödformer som brukar benämnas direktstöd. Gårdsstödet är det beloppsmässigt största av direktstöden.

Genom tvärvillkoren ska lagstiftningen följas inom områdena miljö, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd samt djurskydd. I området folkhälsa ingår livsmedelssäkerhet.

Fjorton EG-direktiv och fem EG-förordningar ligger till grund för verksamhetskraven. Dessa återfinns inom de områden som nämns ovan.

För att säkerställa att tvärvillkoren efterlevs ska kontroll bedrivas. Syftet med tvärvillkorskontrollerna är att säkerställa att stöd inte betalas ut till jordbrukare som inte uppfyller de krav som tvärvillkoren innebär.

Kontrollen av att tvärvillkoren följs är en del av administrationen av stöden till jordbrukarna och regleras i EG:s bestämmelser om jordbruksstöd. Om tvärvillkoren inte följs ska jordbrukaren få avdrag på stödet. Det innebär att särskilda verktyg för kontrollen ska användas. Kontrollrapporter ska upprättas och kontrollanterna ska bedöma eventuella överträdelsers *allvar, varaktighet*

och omfattning. Även eventuell upprepning ska bedömas. Kontrollantens bedömning ligger till grund för beslut om avdrag på stödet.

Rådsförordningen och kommissionsförordningen är direkt gällande rätt i Sverige. Detta innebär att det inte finns, och heller inte får finnas, någon nationell svensk lagstiftning som överför innehållet i dessa förordningar. Förordningarna har företräde framför eventuellt motstridiga svenska bestämmelser och står därför över svensk lag. Däremot kräver förordningarna olika slag av kompletterande och uppföljande åtgärder i medlemsstaterna.

Den 14 oktober 2004 utfärdades den svenska förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukarna (regeringsförordningen). Regeringsförordningen kompletterar de båda EG-förordningarna och reglerar tillämpningen av EU:s jordbruksreform och därmed de svenska tvärvillkorskontrollerna.

Aktörerna och deras ansvar

Enligt den kontrollmodell som valdes i Sverige är Jordbruksverket samordnande myndighet för stödadministrationen och kontrollarbetet. Därutöver är Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Djurskyddsmyndigheten samt länsstyrelserna och kommunerna inblandade i tvärvillkorskontrollerna.

I Sverige är de operativa tillsynsmyndigheterna för de områden inom vilka efterlevnaden av tvärvillkoren skulle kontrolleras 290 kommuner, 21 länsstyrelser, Livsmedelverket och Jordbruksverket. Bilden nedan beskriver berörda aktörers uppgifter och ansvar.

Tabell 1 Myndigheters/aktörers uppgifter och ansvar avseende tvärvillkorskontrollerna

Myndigheter/Aktörer	Uppgifter/ansvar
Riksdagen	EG-förordningarna om tvärvillkoren är direkt gällande rätt i Sverige. Frågan om villkoren har därför inte behandlats i riksdagen.
Regeringen	EG-förordningarna krävde nationell komplettering avseende bl.a. myndigheterna ansvar och roller. Regeringen har ansvarat för detta och har utfärdat en kompletterande förordning till EG-förordningarna.
Livsmedelsverket Naturvårdsverket Kemikalieinspektionen Djurskyddsmyndigheten	Förväntas medverka i arbetet med de tvärvillkor inom vilka myndigheten är ansvarig enligt den bakomliggande lagstiftningen, t.ex. genom att bistå med underlag till kontrollprotokoll.
Jordbruksverket	Ansvarig samordnande myndighet för stödad-administration samt utbetalande myndighet när det gäller jordbruksstöden.
Länsstyrelserna	Fattar beslut om stödutbetalningar till jordbrukaren och ev. avdrag på stödet samt ansvarar för administrationen av stödsystemet.
Kommuner och länsstyrelser	Förväntades göra de operativa tvärvillkorskontrollerna inom de områden myndigheterna har ansvar för i den ordinarie tillsynen. Tvärvillkorskontrollerna ska göras hos minst en procent av de stödsökande.

Källa: Riksrevisionens rapport RiR 2008:11.

Pågående förändringar

Regeringen beslutade den 10 januari 2008 om att förändra organisationen av tvärvillkorskontrollerna. Förändringen innebär att de tvärvillkorskontroller som kommunerna tidigare förutsattes utföra i fortsättningen ska göras av länsstyrelserna. Kommunerna förutsätts även fortsättningsvis rapportera alla tvärvillkorsöverträdelser som de hittar i sin ordinarie tillsyn hos stödsökande jordbrukare.

Även inom EU har behovet av att förändra och förenkla systemet med tvärvillkorskontroller uppmärksamrats. Kommissionen gjorde 2007 en översyn av systemet med tvärvillkoren. Översynen har resulterat i förändringar såväl i rådsförordningen som i kommissionsförordningen. Förändringarna innebär bland annat att små tvärvillkorsavvikelser inte ska behöva leda till avdrag på stödet och att avdrag som gäller små belopp inte behöver göras.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om regeringen och ansvariga myndigheter säkerställt en korrekt tillämpning av EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller.

Riksrevisionens övergripande slutsats från granskningen är att tillämpningen av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller i Sverige har fungerat bristfälligt. Vissa bestämmelser följs inte, och Sverige riskerar nu sanktioner från EU.

Även efter de förändringar i organisationen av tvärvillkorskontrollerna som regeringen beslutade 2008 behövs enligt Riksrevisionen förtydliganden av ansvar och uppgifter för att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller ska kunna tillämpas korrekt. Riksrevisionen bedömer att vissa samordningsproblem också kvarstår.

Regeringen klargjorde inte ansvaret för kommuner, länsstyrelser och expertmyndigheter

De två EG-förordningarna om jordbruksstöd ställde krav på svenska åtgärder. Detta gällde huvudsakligen andra frågor än tvärvillkorskontrollerna men en av de åtgärder som berörde kontrollerna var kravet att varje medlemsland skulle utse en myndighet som ansvarar för samordningen av bland annat tvärvillkorskontrollerna. I kommissionsförordningen finns närmare föreskrifter om hur tvärvillkor och kontrollsystem ska tillämpas.

Bestämmelserna i kommissionsförordningen om tvärvillkorskontroller är relativt detaljerade. Där föreskrivs till exempel att medlemsstaterna ska inrätta ett system som säkerställer en effektiv kontroll av att tvärvillkoren följs och vad ett sådant system ska omfatta.

Riksrevisionens granskning visar att regeringens insatser för en effektiv och korrekt tillämpning av EG:s regelverk om tvärvillkorskontroller i gårdsstödet inte varit tillräckliga. Regeringen har inte preciserat de berörda myndigheternas olika ansvar och roller.

Regeringens beredning var bristfällig

Riksrevisionen anser att regeringen har brustit i sin beredning av kontrollsystemet innan beslutet om organisationsmodell togs. Regeringen borde enligt Riksrevisionen ha utrett vad tvärvillkorskontrollerna skulle innebära för kommuner och andra myndigheter och deras förutsättningar att medverka i systemet.

I granskningen konstateras vidare att berörda myndigheter och organisationer inte har getts tillräckliga möjligheter att medverka och ge sina synpunkter på det föreslagna kontrollsystemet. Riksrevisionen anser att regeringens remissbehandling av utredningen om EU:s jordbrukspolitik, där frågan om kontrollmodell ingick, varit bristfällig. Regeringen har inte gett kommunerna tillräckliga möjligheter att yttra sig över sin medverkan i tvärvillkorskontrollerna. Detta har enligt Riksrevisionen bidragit till svårigheterna att engagera kommunerna i arbetet.

Regeringen klargjorde inte olika myndigheters ansvar

Den organisationsmodell för tvärvillkorskontrollerna som regeringen valde innebar att ett stort antal myndigheter på olika nivåer i förvaltningen berördes. Samtliga myndigheters medverkan behövdes, enligt Riksrevisionen, för att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller skulle kunna tillämpas på ett korrekt sätt. Granskningen visar dock att kommunernas roll och ansvar inte har reglerats och att regeringen inte har tydliggjort det ansvar länsstyrelserna och expertmyndigheterna ska ha i systemet.

I regeringsförordningen hänvisas till att resultatet av kommunernas tillsyn skulle utgöra underlag för att pröva om tvärvillkoren var uppfyllda. Den formuleringen innebär enligt Riksrevisionen inte att kommunerna har getts nya uppgifter. Riksrevisionen menar att om det var fråga om nya uppgifter till kommunerna så måste det regleras genom lagstiftning.

Riksrevisionen konstaterar vidare att bristen på tydlighet om kommunernas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller har medfört motstridiga tolkningar av kommunernas ansvar. Riksrevisionens bedömning är att avsaknaden av reglering har bidragit till de i granskningen konstaterade svårigheterna att tillämpa EG-bestämmelserna.

Riksrevisionen konstaterar att eftersom kommunernas uppgifter i samband med tvärvillkorskontroller inte reglerades, kunde regeringen inte ge Jordbruksverket och länsstyrelserna befogenheter att styra kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller.

Expertmyndigheternas medverkan i tvärvillkorssystemet framgår inte heller av regeringsförordningen. Riksrevisionen menar att detta i kombination med att möjliga styrsignaler genom regleringsbrev eller instruktioner inte har utnyttjats påverkade effektiviteten i säkerställandet av tvärvillkorskontrollerna. Expertmyndigheternas medverkan bör enligt Riksrevisionen klargöras av regeringen.

Jordbruksverket har inte fullgjort sitt samordningsansvar för tvärvillkorskontroller

Jordbruksverket har som samordnande myndighet ansvar både för att säkerställa ett fungerande tvärvillkorssystem och för att korrekta utbetalningar görs. Riksrevisionen har därför särskilt granskat Jordbruksverkets roll som ansvarig samordnande myndighet.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att den bristfälliga tillämpningen av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller även hänger samman med att Jordbruksverket inte har fullgjort sitt ansvar som samordnande myndighet. Detta har enligt Riksrevisionen lett till betydande samordningsproblem med berörda myndigheter.

I rapporten noterar Riksrevisionen flera faktorer som komplicerade införandet av tvärvillkorssystemet, bland annat att många lagstiftningsområden och många myndigheter berördes. Nya uppgifter hade tillkommit för de flesta be-

rörda myndigheterna. Granskningen visar att varken regeringen eller Jordbruksverket klargjort hur dessa skulle prioriteras i förhållande till andra uppgifter.

Jordbruksverkets insatser gentemot kommunerna har varit otillräckliga

Riksrevisionen kritiserar Jordbruksverket för att inte ha tagit tillräckliga initiativ att tidigt involvera kommunerna i arbetet med att införa tvärvillkorssystemet.

Tvärvillkorskontrollerna var en delvis ny uppgift för kommunerna i förhållande till deras tidigare tillsyn. Kommunernas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller var visserligen inte reglerad men utifrån vad kommunerna förväntades göra krävdes enligt Riksrevisionen dialog och tydlig vägledning. Det behövdes också olika hjälpmedel för att kommunernas kontroller skulle kunna samordnas med den övriga jordbruksstödsadministrationen.

Riksrevisionen anser att Jordbruksverket, med den tolkning som verket gjorde av kommunernas ansvar och uppgifter, såväl i sina förberedande åtgärder som i det löpande samordningsarbetet, borde ha stimulerat kommunernas vilja och förmåga att genomföra tvärvillkorskontroller. Riksrevisionen bedömer att Jordbruksverkets insatser gentemot kommunerna har varit otillräckliga.

I rapporten konstaterar Riksrevisionen att det inte fanns någon samlad information till samtliga kommuner förrän i slutet av 2006, trots att Jordbruksverket kände till att kommunerna saknade information. Samtliga kontrollprotokoll till kommunerna var försenade, och möjligheten för kommunerna att elektroniskt rapportera in tvärvillkorskontrollresultat uteblev. Vägledningar till kommunerna om tvärvillkorskontrollerna kom sent. Granskningen visar att kommunerna fortfarande under hösten 2007 upplevde att vägledningarna för bedömningar av överträdelser var bristfälliga.

Riksrevisionen anser att brister och förseningar i information, betungande krav från Jordbruksverket samt försenade eller uteblivna hjälpmedel har lett till merarbete och svårigheter för kommunerna i deras arbete med tvärvillkorskontroller.

Jordbruksverkets samordning – länsstyrelserna

Mot bakgrund av att kommunernas medverkan i tvärvillkorskontrollerna inte var lagreglerad kunde regeringen inte heller ge länsstyrelserna befogenheter att styra kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller. Jordbruksverket kunde inte heller i sina föreskrifter ge länsstyrelserna något ansvar för att styra kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller.

I granskningen konstaterar Riksrevisionen att Jordbruksverket visserligen framhållit att länsstyrelserna hade en informerande och pådrivande roll gentemot kommunerna men Jordbruksverket hade däremot inte i sina föreskrifter ålagt länsstyrelserna en sådan uppgift.

Riksrevisionen anser att Jordbruksverket inte fullföljt sin uppgift som samordningsmyndighet gentemot länsstyrelserna. Som framgått ovan har kommunerna ansett att de inte haft tillräckligt med information om tvärvillkorskontrollerna. De har enligt Riksrevisionen särskilt efterlyst stöd för sina

bedömningar av överträdelsers allvar, varaktighet och omfattning. Bedömningarna av överträdelserna ska vara underlag för länsstyrelsens beslut om hur stort avdrag som ska göras på stödet till jordbrukarna. Riksrevisionens granskning visar att kommunerna fått olika information och olika mycket information från länsstyrelserna. Riksrevisionen menar att Jordbruksverket borde ha säkerställt länsstyrelsernas information och stöd till kommunerna och att länsstyrelserna följde upp hur kommunerna arbetade.

Riksrevisionen menar vidare att Jordbruksverket borde ha säkerställt att länsstyrelserna följde upp arbetet med tvärvillkorskontrollerna i kommunerna så att länsstyrelserna erhöll ett tillräckligt underlag för sina beslut om stöd.

Länsstyrelserna beslutar om stöd på ett bristande beslutsunderlag

Länsstyrelsernas arbete med administrationen av jordbruksstöd sker sedan EU-inträdet i nära samverkan med Jordbruksverket. Länsstyrelserna ska som beslutsfattande myndigheter följa gällande EG-förordningar när de beslutar om stöd och eventuella avdrag. För att fatta stödbeslut krävs bland annat underlag i form av protokoll från en viss mängd fullständiga tvärvillkorskontroller. Om beslut fattas på bristfälligt underlag finns enligt Riksrevisionen risk för att utbetalningarna blir felaktiga.

I granskningen visas att länsstyrelserna har fattat beslut om stöd trots att underlag från tvärvillkorskontroller saknats från ett stort antal kommuner. Länsstyrelserna kan därmed ha bidragit till att stöd betalats ut felaktigt. Riksrevisionen anser att det borde åligga länsstyrelserna att själva säkerställa att de fattar beslut på fullständiga underlag.

Jordbruksverkets samordning – övriga expertmyndigheter

Tvärvillkorssystemet innebar även för Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och tidigare även Djurskyddsmyndigheten delvis nya uppgifter. Inte heller expertmyndigheternas roll eller uppgifter framgår av regeringsförordningen. Att expertmyndigheternas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller inte reglerades i regeringsförordningen eller på annat sätt har enligt Riksrevisionen bidragit till de svårigheter i samarbetet mellan dem och Jordbruksverket som konstaterats i granskningen.

Riksrevisionen anser att Jordbruksverket borde ha försäkrat sig om behövlig medverkan från expertmyndigheterna och tidigt borde ha agerat för att avvärja tolkningsproblem m.m. Jordbruksverket borde också på ett tidigt stadium ha informerat regeringen om de svårigheter som uppstod i samarbetet med expertmyndigheterna. Riksrevisionen anser samtidigt att expertmyndigheternas underlåtenhet att själva begära ett förtydligande av sin roll har inneburit att de inte kunnat medverka i arbetet med tvärvillkorskontroller på ett effektivt sätt.

Sverige uppfyller inte alla EU-krav på tvärvillkorskontroller

Riksrevisionen har i granskningen funnit flera olika brister i tillämpningen av bestämmelserna om tvärvillkoren. Riksrevisionen bedömer att merparten av dessa brister hänger samman med oklara ansvarsförhållanden och de samordningsproblem mellan myndigheterna som redovisats i rapporten. Riksrevisionen konstaterar också att flertalet av bristerna även har påtalats av Europeiska kommissionens revisorer.

I rapporten framhåller Riksrevisionen bland annat följande brister i hanteringen.

- Kravet om minsta antalet kontroller per kommun uppfylldes inte under perioden 2005–2007. En stor andel kommuner, cirka 40 procent, rapporterade inte in något resultat från tvärvillkorskontroller.
- Inga kontroller alls gjordes avseende fem av nitton tvärvillkor under perioden 2005–2007. Det gällde tvärvillkoren om användning av hormoner vid behandling av djur och om kontroll med mera av vissa TSE-sjukdomar samt tre tvärvillkor avseende anmälningsplikt vid djursjukdomar.
- För ytterligare tre av tvärvillkoren var kontrollen begränsad under 2005 och 2006. Det gällde tvärvillkoren om vilda fåglar, bevarande av livsmiljöer, vilda djur och växter samt livsmedelssäkerhet.
- För vissa tvärvillkor omfattade inte kontrollerna samtliga krav som ingår.
- Kraven på riskanalyser enligt EG-bestämmelserna var inte helt uppfyllda.
- Jordbruksverket betalade ut stöd, som länsstyrelserna dessförinnan hade beslutat bevilja, trots att det bland annat saknades underlag i form av kontrollrapporter från ett stort antal kommuner.

Riksrevisionens rekommendationer

Till regeringen

- Regeringen bör genom att tydligare precisera ansvar och roller för berörda myndigheter säkerställa att samtliga EG-bestämmelser om tvärvillkorskontroller kan tillämpas korrekt.
- Regeringen bör regelbundet följa upp hur systemet med tvärvillkorskontroller fungerar.

Till Jordbruksverket

- Jordbruksverket bör som ansvarig samordnande myndighet säkerställa att EG-bestämmelserna uppfylls, särskilt när det gäller systematiska kontroller för alla tvärvillkor, kontrollfrekvens, riskanalyser och fullständiga underlag inför stödbeslut.
- Jordbruksverket bör se till att de som ska utföra tvärvillkorskontroller får tillräcklig information, vägledning och utbildning.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av slutsatserna i Riksrevisionens rapport *Tvårvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd* (RiR 2008:11). Styrelsen vill i anslutning härtill anföra följande:

Riksrevisionens granskning visar att det har varit problem med att hantera tvårvillkorskontrollerna i jordbruksstödet ända sedan EG-bestämmelserna började tillämpas år 2005. Sverige har haft svårigheter att uppfylla bestämmelsernas krav på tvårvillkorskontroller och riskerar nu sanktioner från EU.

Det är regeringen som ansvarar för att myndigheterna hanterar villkoren för jordbruksstödet på ett korrekt och enhetligt sätt. Av granskningen framgår att regeringen har valt en organisationsmodell som kom att omfatta ett stort antal myndigheter. Granskningen visar vidare att regeringen inte har klargjort roller och ansvar för de inblandade myndigheterna, och Riksrevisionen gör bedömningen att detta har orsakat de problem som nu har iaktagits i granskningen.

Säkerställ tillämpningen av EG:s bestämmelser om tvårvillkorskontroller i jordbruksstödet

Styrelsen anser att regeringen snarast bör vidta de åtgärder som behövs för att Sverige ska uppfylla EU:s krav. Styrelsen vill också framhålla vikten av att de myndigheter som handlägger stödet tillämpar bestämmelserna på samma sätt så att enskilda inte riskerar att behandlas olika beroende på till vilken myndighet man vänts sig och sökt stödet.

Oklara roller och ansvar

Riksrevisionen konstaterar att tvårvillkorssystemet som började tillämpas år 2005 innebar nya uppgifter för flera myndigheter och kommuner. Granskningen visar samtidigt att regeringen inte tydligt har reglerat myndigheternas roller och ansvar i systemet eller klargjort för myndigheterna hur de nya uppgifterna ska prioriteras i förhållande till andra uppgifter.

Riksrevisionen anser att regeringens otillräckliga initiativ när EG-bestämmelserna infördes har lett till brister i myndigheternas hantering av tvårvillkorskontrollerna och medverkat till betydande samordningsproblem mellan berörda myndigheter. Riksrevisionen anser vidare att regeringen borde ha utrett och reglerat den roll som kommunerna fick när det gäller tvårvillkorskontroller. De motstridiga tolkningar om kommunernas medverkan som detta medförde bidrog också till bristerna i tillämpningen av EG-bestämmelserna.

Riksrevisionen noterar i rapporten att regeringen den 10 januari 2008 har beslutat att förändra organisationen av kontrollerna i jordbruksstödet. Föränd-

ringen innebär bland annat att länsstyrelserna ska göra de kontroller som kommunerna tidigare förutsattes göra. Kommunerna kommer att ha en fortsatt roll genom att de i sin ordinarie tillsyn ska rapportera till länsstyrelserna om de överträdelser av tvärvillkorskontroller som de hittar hos stödsökande jordbrukare. Styrelsen ser positivt på regeringens initiativ att se över organisationen men anser, mot bakgrund av Riksrevisionens bedömning att det krävs ytterligare förtydliganden om ansvar och uppgifter, att regeringen snarast bör vidta de åtgärder som behövs för att klarlägga myndigheternas medverkan.

Enskilda jordbrukare behandlas olika

Riksrevisionen har konstaterat att länsstyrelserna har fattat beslut om stöd trots att underlag från tvärvillkorskontroller saknats från ett stort antal kommuner. Länsstyrelserna kan därmed ha bidragit till att stöd betalats ut felaktigt. Styrelsen konstaterar att iakttagelsen om att länsstyrelserna har beslutat om stöd utifrån olika underlag också har inneburit att enskilda jordbrukare som sökt stöd har behandlats olika. Det är enligt styrelsen en grundläggande fråga för länsstyrelserna att de tillämpar regelverket på samma sätt och att rättssäkerheten i hanteringen säkerställs. Alla som söker stöd måste enligt styrelsen vara förvissade om att få samma behandling oavsett till vilken länsstyrelse de vänder sig och söker stöd. Styrelsen anser därför att det bör vara en prioriterad uppgift för regeringen att tillse att alla länsstyrelser har samma förutsättningar och kompetens när de handlägger och beslutar om jordbruksstödet.

Sverige riskerar sanktioner från EU

Riksrevisionen konstaterar att den felaktiga tillämpningen av EG:s bestämmelser om tvärvillkor innebär en risk för att Sverige kan utsättas för sanktioner från EU. Styrelsen har erfarit att en förhandling med EU om eventuella sanktioner för närvarande pågår och att Sverige därmed kan behöva betala in stora belopp till EU.

Styrelsen anser att regeringen efter den fortsatta översynen och klarläggande av myndigheternas och övriga aktörers roller och ansvar i systemet fortlöpande bör följa upp och utvärdera hur myndigheterna tillämpar regel-systemet och säkerställa att Sverige inte ska behöva bli föremål för sanktioner från EU.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis och mot bakgrund av övervägandena ovan att riksdagen begär att regeringen preciserar ansvar och roller för berörda myndigheter och säkerställer att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller tillämpas korrekt och på samma sätt av myndigheterna samt att

STYRELSENS ÖVERVÄGANDEN **Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.**
regeringen regelbundet följer upp hur systemet med tvärvillkorskontroller fungerar.