



RIKSREVISIONEN

RiR 2008:11

Tvåvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd

ISBN 978 91 7086 150 5

RiR 2008:11

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Jordbruksdepartementet

Datum: 2008-06-03
Dnr: 31-2007-0007

Tvårvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters insatser för att säkerställa att EG:s bestämmelser om tvårvillkorskontrollerna av jordbruksstödet tillämpas korrekt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Jordbruksdepartementet samt företrädare för de granskade myndigheterna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkastet till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Rapporten överlämnas därför även till dessa myndigheter.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Annelie Jansson Westin* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Lena Ellwerth-Stein*, revisionsledare *Katarina Johansson*, revisor *Mathilda Fält Zaar* samt biträdande granskningsområdeschef *Hans Folkesson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Annelie Jansson Westin

För kännedom:

Jordbruksverket
Livsmedelsverket
Naturvårdsverket
Kemikalieinspektionen
Länsstyrelserna

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens utgångspunkter och inriktning	13
1.1 Reform av jordbrukspolitiken	13
1.2 Motiv till granskning	14
1.3 Revisionsfrågor och genomförande	15
1.4 Inriktning och avgränsning	15
1.5 Bedömningsgrunder	16
1.6 Metod	17
1.7 Rapportens disposition	18
2 Vad innebär tvärvillkorskontroll?	19
2.1 Bakgrund	19
2.2 Regelverket	20
2.3 Aktörer och ansvar	22
3 Klargörandet av ansvar för kommuner, länsstyrelser och expertmyndigheter	27
3.1 EG-förordningarna om jordbruksstöd krävde kompletterande nationella åtgärder	27
3.2 Regeringens beredning innan EG-förordningarna trädde i kraft	28
3.3 Regeringens åtgärder vad gäller kommunernas medverkan	32
3.4 Regeringens åtgärder vad gäller länsstyrelsernas roll mot kommunerna	37
3.5 Regeringens åtgärder vad gäller expertmyndigheternas medverkan	38
3.6 Sammanfattande iakttagelser	39
4 Statliga myndigheters hantering av systemet för tvärvillkorskontroller	41
4.1 Jordbruksverkets förberedelser inför uppgiften som samordnande myndighet	41
4.2 Brister i samordningen gentemot kommunerna	44
4.3 Brister i samordningen gentemot länsstyrelserna	51
4.4 Jordbruksverkets samverkan med expertmyndigheterna	53
4.5 Brister hos länsstyrelserna och expertmyndigheterna	59
4.6 Sammanfattande iakttagelser	60
5 Brister i tillämpningen av bestämmelserna om tvärvillkorskontroller	61
5.1 EG:s bestämmelser om minsta antal kontroller följdes inte under åren 2005–2007 – 40 procent av kommunerna rapporterade inte in kontrollresultat	61
5.2 Inga kontroller avseende 5 av 19 verksamhetskrav	63
5.3 Kontrollpunkter och protokoll var försenade	65
5.4 Kontrollpunkterna motsvarar inte hela tvärvillkoren	68
5.5 Kravet på riskanalyser uppfylls inte fullt ut	70
5.6 Jordbruksverket har betalat ut stöd utan fullständigt underlag	73
5.7 Sammanfattande iakttagelser	74
6 Slutsatser	75
6.1 Inledning	75
6.2 Regeringens beredning var bristfällig och ansvar och roller klargjordes inte	76
6.3 Jordbruksverket har brustit i sitt ansvar som samordnande myndighet	79
6.4 Sverige uppfyller inte alla EU-krav på tvärvillkorskontroller	85
6.5 Nytt system för tvärvillkorskontroller från 2008	86
7 Rekommendationer	87
Bilaga 1: Information om den gemensamma jordbrukspolitiken med mera	89
Bilaga 2: Metod – enkät länsstyrelserna och telefonenkät kommunerna	99
Bilaga 3: Jordbruksverkets information till kommunerna	111
Referenser	115

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hanteringen av de så kallade tvärvillkorskontrollerna i jordbruksstödet. Tvärvillkoren infördes inom den gemensamma jordbrukspolitiken via EU-beslut år 2003. En målsättning med införandet av dem var att uppnå ett hållbart jordbruk. Tvärvillkoren utgörs av särskilt utpekade krav inom redan existerande lagstiftning på ett antal olika områden, bland annat beträffande miljö och livsmedelssäkerhet. För att få fullt så kallat gårdsstöd måste jordbrukaren uppfylla tvärvillkoren. Att så sker ska kontrolleras. Om ett eller flera av tvärvillkoren inte uppfylls ska avdrag göras på jordbruksstödet.

Tvärvillkorskontrollerna regleras genom två EG-förordningar. En regeringsförordning utgör den nationella kompletteringen av EG-förordningarna.

Den organisationsmodell för tvärvillkorskontrollerna som regeringen valde kom att omfatta ett stort antal myndigheter. Jordbruksverket utsågs till ansvarig samordnande myndighet, medan länsstyrelserna och kommunerna, via sin tillsyn, blev inblandade i kontrollerna ute hos jordbrukarna. Därutöver berördes även expertmyndigheterna Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Reformen trädde i kraft i Sverige den 1 januari 2005.

Det har funnits problem med hanteringen av tvärvillkorskontrollerna och Sverige har haft svårigheter att uppfylla EG-bestämmelsernas krav på tvärvillkorskontroller. Till exempel rapporterade 40 procent av kommunerna inte in resultat från tvärvillkorskontrollerna 2005 och 2006. Även Europeiska kommissionen har vid besök 2007 konstaterat en rad brister i tvärvillkorssystemet vilket riskerar leda till att Sverige åläggs ekonomiska sanktioner från EU.

Syftet med Riksrevisionens granskning är att bedöma om regeringen och ansvariga myndigheter säkerställt en korrekt tillämpning av EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller. Granskningens revisionsfrågor är:

- Har regeringen givit 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 avser den organisation av tvärvillkorskontrollerna som gällde under perioden 2005–2007.

Regeringen klargjorde inte ansvar och roller

Riksrevisionen drar slutsatsen att bristerna i tillämpningen av EG-bestämmelserna hänger samman med att kommunernas roll inte reglerats och att regeringen inte klargjort ansvar och roller för berörda statliga myndigheter. Vidare menar Riksrevisionen att regeringens beredning av frågan om tvärvillkorskontrollerna var bristfällig.

Regeringens beredning var bristfällig

Riksrevisionen anser att regeringens beredning av frågan om organisationsmodell för tvärvillkorskontrollerna brast i flera avseenden. Regeringen utredde endast i begränsad utsträckning vad tvärvillkorskontrollerna skulle komma att innebära för kommunerna och de berörda statliga myndigheterna. Vidare var möjligheterna begränsade för olika aktörer att få insyn i valet av organisationsmodell. Bland annat var remissbehandlingen ofullständig och remisstiden kort, endast tre veckor. Enskilda kommuner inbjöds över huvud taget inte att lämna synpunkter, trots att de via sin tillsyn skulle komma att vara viktiga aktörer i systemet med tvärvillkorskontroller. Därmed förankrades inte heller den organisationsmodell som valdes hos kommunerna.

Regeringen klargjorde inte olika myndigheters ansvar

Riksrevisionen anser att regeringen varken i regeringsförordningen om EG:s direktstöd till jordbrukare eller via andra styrsignaler har klargjort ansvaret för berörda statliga myndigheter. I den organisationsmodell som regeringen valde skulle kommunerna medverka, vilket medförde för dem delvis nya uppgifter. Men några beslut har inte fattats om nya uppgifter för kommunerna när det gäller tvärvillkorskontroller. Riksrevisionen konstaterar att de motstridiga tolkningar om kommunernas medverkan som uppstått har bidragit till bristerna i tillämpningen av EG-bestämmelserna.

Eftersom kommunernas uppgifter i samband med tvärvillkorskontroller inte reglerades, kunde regeringen inte ge Jordbruksverket och länsstyrelserna befogenheter att styra kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller. Riksrevisionen anser att detta har medfört svårigheter för Jordbruksverket och länsstyrelserna att få in fullgoda underlag från kommunerna. Riksrevisionen menar att Jordbruksverket, när problem uppstod, borde ha uppmärksammat regeringen på behovet av reglering av kommunernas medverkan.

Expertmyndigheternas medverkan i tvärvillkorssystemet framgår inte av regeringsförordningen. Riksrevisionen menar att detta i kombination med att andra möjliga styrsignaler inte utnyttjats har minskat effektiviteten i säkerställandet av tvärvillkorskontrollerna.

Jordbruksverket har brustit i sitt ansvar som samordnande myndighet

Riksrevisionen drar slutsatsen att den bristfälliga tillämpningen av EG-bestämmelserna även hänger samman med att Jordbruksverket inte har fullgjort sitt ansvar som samordnande myndighet. Detta har lett till betydande samordningsproblem med berörda myndigheter.

Jordbruksverket är samordnande myndighet med ansvar för ett fungerande tvärvillkorssystem

Jordbruksverket har som samordnande myndighet ansvar för att säkerställa ett fungerande tvärvillkorssystem och för att korrekta utbetalningar görs. Tvärvillkorssystemet är komplicerat; flera lagstiftningsområden och många myndigheter berörs. Dessutom har nya uppgifter tillkommit för de flesta myndigheter, utan klarläggande om hur dessa skulle prioriteras i förhållande till andra uppgifter.

Jordbruksverkets insatser gentemot kommunerna har varit otillräckliga

Kommunernas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller var visserligen inte reglerad. Men kommunerna kom ändå att få en viktig roll i systemet med tvärvillkorskontrollerna. Deras medverkan var en förutsättning för ett fungerande system eftersom de förväntades göra en stor del av de operativa kontrollerna.

Riksrevisionen menar att med den tolkning som Jordbruksverket gjorde av kommunernas ansvar och uppgifter var verkets insatser gentemot kommunerna otillräckliga. Tvärvillkorskontrollerna var en delvis ny uppgift för kommunerna i förhållande till deras tidigare tillsyn. För att kommunernas kontroller skulle fungera och kunna samordnas med den övriga jordbruksstödsadministrationen krävdes dialog, tydlig vägledning och olika hjälpmedel. Riksrevisionen konstaterar att Jordbruksverkets förberedande insatser för att engagera och därmed säkerställa samarbetet med kommunerna var otillräckliga. Jordbruksverket gav inte kommunerna goda förutsättningar för att genomföra tvärvillkorskontroller. Riksrevisionen anser att brister och förseningar i information, försenade eller uteblivna hjälpmedel och betungande krav har lett till merarbete och svårigheter i kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller.

Jordbruksverket säkerställde inte länsstyrelsernas stöd till kommunerna

Även länsstyrelserna har en viktig roll i systemet med tvärvillkorskontrollerna. De utför en del av kontrollerna, men är även ansvariga för administrationen av jordbruksstöd och fattar beslut om att bevilja stöd till jordbrukaren. Riksrevisionen anser att Jordbruksverket inte har fullföljt sin uppgift som samordningsmyndighet gentemot länsstyrelserna. Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna inte har kunnat fungera som en effektiv länk till kommunerna. Jordbruksverket borde i sina föreskrifter ha ålagt länsstyrelserna att informera, vägleda och följa upp kommunernas tvärvillkorskontroller.

Jordbruksverket behövde men säkrade inte ett väl fungerande samarbete med expertmyndigheterna

Naturvårdverkets, Livsmedelsverkets och Kemikalieinspektionens medverkan var nödvändig eftersom dessa har erfarenhet och kunskap om vägledning i den ordinarie tillsynen. Riksrevisionen har konstaterat svårigheter i Jordbruksverkets samverkan med expertmyndigheterna som beror på att Jordbruksverket inte säkrade ett fungerande samarbete. Riksrevisionen anser att detta bland annat har bidragit till att hjälpmedel till kommunerna förseades.

Sverige uppfyller inte alla EU-krav på tvärvillkorskontroller

Riksrevisionen har funnit olika brister i tillämpningen av bestämmelserna om tvärvillkoren. Riksrevisionen bedömer att merparten av dessa brister hänger samman med oklara ansvarsförhållanden och de samordningsproblem som redovisats ovan. Flertalet av bristerna har även påtalats av Europeiska kommissionens revisorer.

- 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 5 av 19 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 3 tvärvillkor avseende anmälningsplikt vid djursjukdomar.
- För ytterligare 3 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.

Förtydliganden av ansvar behövs även i nytt system för tvärvillkorskontroller

Regeringen beslutade den 10 januari år 2008 att förändra organisationen av tvärvillkorskontrollerna så att länsstyrelserna nu ska göra de kontroller som kommunerna tidigare förutsattes göra. Kommunerna förutsätts även fortsättningsvis rapportera om alla överträdelser av tvärvillkor som de hittar i sin ordinarie tillsyn hos stödsökande jordbrukare.

Riksrevisionen bedömer att även efter att denna förändring genomförts behövs förtydliganden av ansvar och uppgifter för berörda statliga myndigheter och kommuner för att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller ska kunna tillämpas korrekt. Riksrevisionen bedömer också att vissa samordningsproblem kvarstår.

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.

1 Granskningens utgångspunkter och inriktning

1.1 Reform av jordbrukspolitiken

År 2003 kom EU:s jordbruksministrar överens om att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken. Reformen trädde i kraft i Sverige den 1 januari 2005.¹ Syftet var att stärka konkurrenskraften i det europeiska jordbruket och göra det mer marknadsanpassat och samtidigt uppnå målsättningen om ett mer hållbart jordbruk.

Den viktigaste förändringen i reformen var att produktionsstöden till jordbrukaren ersattes av ett inkomststöd, det så kallade gårdsstödet², 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.

Varje medlemsland ska utse myndigheter med ansvar för kontrollerna. I Sverige har Jordbruksverket utsetts till samordnande myndighet för administrationen av gårdsstödet inklusive tvärvillkorskontrollerna. Länsstyrelserna fattar beslut om att bevilja stöd.³ I kontrollerna ute hos jordbrukarna är flera myndigheter inblandade. Det gäller länsstyrelser, kommuner och Jordbruksverket. Därutöver berörs även Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket.

¹ Reformen beslutades i och med att EU:s ministerråd utfärdade rådsförordning 1782/2003. Mer detaljerade bestämmelser finns i kommissionens tillämpningsförfordning 796/2004. För utförligare beskrivning av EG-förordningarna se bilaga 1.

² Gårdsstödet är en av flera stödformer som brukar benämnas direktstöd. Därutöver finns fler stödformer som utgår till jordbrukare. I rapporten används begreppet jordbruksstöd för att allmänt beskriva stöd som utgår till jordbrukare.

³ Förordning (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m.

1.2 Motiv till granskning

Hanteringen av tvärvillkorskontrollerna är en del av jordbruksadministrationen. Hanteringen har varit problematisk.

Under åren 2005 och 2006 uppmärksammade Riksrevisionen inom ramen för den årliga finansiella revisionen indikationer på att Sverige hade svårt att uppfylla EG-bestämmelsernas krav på tvärvillkorskontroller. 40 procent av kommunerna rapporterade inte in resultat från tvärvillkorskontroller, och underlag inför beslut om ekonomiskt stöd till jordbrukarna saknades därför. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken innebar stora förändringar för såväl inblandade myndigheter som för jordbrukarna. Systemet med tvärvillkorskontroller medförde behov av samordning och samverkan mellan ett flertal myndigheter på flera nivåer. Därutöver riskerar brister i tillämpningen av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller att leda till ekonomiska sanktioner från EU.

Eu-kritik mot den svenska jordbruksadministrationen

Europeiska kommissionen konstaterade vid ett revisionsbesök i Sverige i början av år 2007 en rad brister i tvärvillkorssystemet.⁴ Kommissionen ansåg att de svenska myndigheterna inte uppfyllt alla kraven i EU-förordningarna. Jordbruksverket besvarade kritiken genom en skrivelse i september 2007.⁵ Ett svar från kommissionen på Jordbruksverkets skrivelse väntas.⁶ Det har ännu inte gjorts någon uppskattning av eventuellt sanktionsbelopp som kommissionens kritik kan komma att leda till. Det finns heller ännu inga exempel från andra medlemsländer på sanktioner på grund av brister i tvärvillkorskontroller.

Vid två tillfällen på senare år har kritik framförts mot andra delar av den svenska kontrollverksamheten i jordbruksstödsadministrationen. I det ena fallet förväntas sanktionsbeloppet uppgå till 227 miljoner kronor och gäller främst arealbaserade kontroller under perioden 2002–2004.⁷ I det andra fallet har kommissionen under sommaren 2007 kritiserat skötseln av betesmarker.⁸

4 Meddelande. Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, 18.06.2007. AGR1 015475.

5 Jordbruksverkets svar på rapport från revisionsbesök av Europeiska kommissionen 26 februari–1 mars 2007. Skrivelse Jordbruksverket, 2007-09-13. Dnr 17-849/07.

6 Preliminära kontakter har tagits mellan kommissionen och Jordbruksverket angående bilaterala förhandlingar, enligt uppgift från Jordbruksverket 2008-04-23.

7 Observation letter. European Commission directorate-general for agriculture and rural development Brussels 25.10.07 AGR 027621.

8 Uppgifter från Jordbruksverket till Land Lantbruk i EU hotar Sverige med miljardböter, 2008-03-25.

1.3 Revisionsfrågor och genomförande

Granskningens syfte är 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?

För att besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen undersökt regeringens beredning inför ikraftträdandet av EG-förordningarna och den kompletterande lagstiftning och andra styrsignaler, bland annat regleringsbrev, som regeringen fattat beslut om. Vidare har vi undersökt samordning och samverkan mellan inblandade aktörer samt ansvariga myndigheters åtgärder för att säkerställa att tvärvillkorskontroller utförs. Vi har särskilt undersökt länsstyrelsernas underlag för beslut om stöd och förekomsten av riskanalyser vid urvalet inför tvärvillkorskontroller avseende vilda fåglar och livsmiljöer.

1.4 Inriktning och avgränsning

Granskningen avser regeringens och ansvariga myndigheters insatser för att säkerställa att EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller⁹ tillämpas korrekt. Andra delar av EU:s reform av jordbrukspolitiken och av EG-förordningarna, till exempel fördelning av stödrätter, omfattas inte. Granskningen avgränsas därmed till de delar av EG-förordningarna om jordbruksstödet¹⁰ 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, och vi har delat in den i två delar. Den första delen avser den *förberedande fasen*, innan de nya EG-förordningarna om jordbruksstöd trädde i kraft, det vill säga huvudsakligen år 2004. Av särskilt intresse i denna fas är de åtgärder regeringen vidtog för att EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller skulle kunna tillämpas. Det gällde exempelvis

⁹ Med tvärvillkorskontroller menas i denna rapport systematiska tvärvillkorskontroller avseende verksamhetskraven i rådsförordningens bilaga III och i enlighet med bestämmelserna om kontroll av tvärvillkor i kommissionsförordningen.

¹⁰ Granskningen gäller tvärvillkorskontroller i den stödform som benämns gårdsstöd.

beslut om kompletterande lagstiftning och andra styrsignaler för att klargöra uppgifter och ansvar för berörda aktörer. Den andra delen avser *tillämpningsfasen*, efter att EG-förordningarna trätt i kraft, det vill säga huvudsakligen åren 2005 och 2006. Granskningen av denna fas inriktas mot hur Jordbruksverket som ansvarig samordnande myndighet agerat för att tillsammans med övriga ansvariga myndigheter säkerställa att tvärvillkorskontroller utförs i enlighet med EG-förordningarna.¹¹

Granskningen omfattar följande aktörer:

- Regeringen och Regeringskansliet (Jordbruksdepartementet)¹²
- Jordbruksverket
- Naturvårdsverket
- Livsmedelsverket
- Kemikalieinspektionen
- samtliga länsstyrelser

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

När vi i rapporten använder begreppet expertmyndigheter avser vi Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen.

1.5 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder för granskningen är främst de artiklar i EG-förordningarna om jordbruksstödet som avser tvärvillkorskontrollerna.¹³ Andra bedömningsgrunder är förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVSF 2004:85) om direktstöd.

Som stöd vid bedömningen av hur regeringen och de ansvariga myndigheterna har hanterat att förbereda och tillämpa EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller har Riksrevisionen även beaktat kriterier som används inom implementeringsforskningen för att beskriva hur intentionerna med reformer och andra politiska beslut ska kunna genomföras som avsett.

¹¹ Förändringar i organisationen av tvärvillkorskontrollerna beslutades av regeringen den 10 januari 2008. Granskningen har inte omfattat denna förändring.

¹² Två departement berörs indirekt av tvärvillkoren men har inte ingått i granskningen, nämligen Miljödepartementet, som hanterar vissa delar av den lagstiftning inom vilken tvärvillkor gäller och den tillsyn som kopplas till denna lagstiftning, och Finansdepartementet, som hanterar övergripande länsstyrelsefrågor samt kommunfrågor.

¹³ Se bilaga 1 för närmare beskrivning av EG-förordningarna.

I den vetenskapliga litteraturen¹⁴ framförs ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att intentionerna med politiska beslut ska kunna styras och genomföras. I denna granskning motsvaras det politiska beslutet av ikraftträdandet av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller. De förutsättningar som avses är att:

- den som ska implementera¹⁵ inte ska kunna missförstå beslutsfattarens intentioner,
- implementeringsstrukturen inte bör vara alltför komplicerad; det ska vara tydligt var ansvaret ligger och tillräckligt med tid och resurser bör finnas,
- den som ska implementera måste gilla beslutet annars riskeras att styrningen brister,
- det krävs uppföljning av hur styrningen följs.

1.6 Metod

Revisionsfrågorna har besvarats genom dokumentstudier och intervjuer. Vi har också skickat ut en enkät till samtliga länsstyrelser och gjort en telefonenkät med ett urval kommuner, 35 stycken. Urvalet av kommuner gjordes via ett stratifierat slumpmässigt urval.¹⁶

Relevanta dokument som granskats är författningar inom området, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev, departementspromemorior, regeringsskrivelser, skrivelser och yttranden från myndigheter och kommuner, dokument upprättade av Jordbruksverket såsom mötesanteckningar, informationsbrev och anvisningar.

Vi har intervjuat

- enhetschefer och handläggare vid Jordbruksdepartementet
- handläggare vid kansliet för EU-samordning, Statsrådsberedningen
- avdelningschefer, enhetschefer och handläggare vid Jordbruksverket
- avdelnings- och enhetschefer samt handläggare vid fem länsstyrelser
- avdelnings- och enhetschefer samt handläggare vid Naturvårdsverket
- experter och handläggare vid Livsmedelsverket
- experter och handläggare vid Kemikalieinspektionen
- företrädare (enhetschefer och inspektörer) för tillsynen av miljö- och djurskydd vid fem kommuner
- företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting
- företrädare för Lantbrukarnas Riksförbund.

¹⁴ Sannerstedt, A. (2001), Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Rothstein, B. (red). SNS Förlag (2001).

¹⁵ Implementera används i vetenskaplig litteratur med flera och avser införa/genomföra.

¹⁶ Kommunerna stratifierades baserat på tre variabler: A) region, B) huruvida kommunen skickar in rapport eller ej, samt C) antalet ansökningar. För mer information om urvalsmetod se bilaga 2.

När det i rapporten hänvisas till företrädare för intervjuade organisationer avses dessa personer.

Samtliga länsstyrelser har besvarat en enkät med frågor om bland annat vissa genomförda tvärvillkorskontroller och underlag i form kontrollrapporter vid beslut om stöd.

Ett urval kommuner har i en telefonenkät besvarat frågor om bland annat information, vägledning och utbildning i samband med tvärvillkorskontroller.¹⁷

För att begränsa informationsinhämtningen har denna i första hand varit inriktad mot 4 av de 19 verksamhetskraven: vilda fåglar, livsmiljöer, växtskyddsmedel och livsmedelssäkerhet.

Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt, har anlitas för att bedöma hur Sverige tillämpar EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller. Såväl innehåll som slutsatser i rapporten har kvalitets-säkrats av Ulf Bernitz. Hans Ragnemalm, tidigare bland annat professor i offentlig rätt, har lämnat synpunkter.

Vi har vidare tagit del av erfarenheter från granskningar av tillämpningen av EG-lagstiftning som gjorts av National Audit Office i Storbritannien.

1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi vad tvärvillkoren innebär och vilka aktörer som berörs av tvärvillkorskontrollerna. I kapitlen 3–5 redovisar vi Riksrevisionens iakttagelser. I kapitel 3 redovisar vi iakttagelserna om regeringens förberedelser inför ikraftträdandet av EG-förordningarna. I kapitel 4 redovisar vi iakttagelserna om samordning och de ansvariga myndigheternas samverkan och åtgärder för att åstadkomma tvärvillkorskontroller i enlighet med EG-förordningarna. I kapitel 5 behandlas de väsentliga bristerna i tillämpningen av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller. Riksrevisionens underlag för att besvara revisionsfrågan om regeringen gett goda förutsättningar för en effektiv och korrekt tillämpning av EG:s regelverk om tvärvillkorskontroller i gårdsstödet återfinns i kapitel 3. Riksrevisionens underlag för att besvara revisionsfrågan om väsentliga brister i de statliga myndigheternas tillämpning av EG-regelverket om tvärvillkorskontroller i gårdsstödet återfinns i kapitel 4 och i kapitel 5. Riksrevisionens slutsatser finns i kapitel 6 och Riksrevisionens rekommendationer i kapitel 7.

¹⁷ För ytterligare metodbeskrivning se bilaga 2.

2 Vad innebär tvärvillkorskontroll?

2.1 Bakgrund

2.1.1 *Tvärvillkoren – särskilda krav inom gällande lagstiftning*

Tvärvillkoren utgörs av särskilt utpekade krav inom redan existerande lagstiftning som jordbrukaren måste uppfylla för att få fullt gårdsstöd.¹⁸

Syftet med tvärvillkoren är att göra jordbruket mer hållbart och få den gemensamma jordbrukspolitiken att bättre stämma överens med konsumenternas och skattebetalarnas förväntningar på livsmedelsproduktionen. Genom tvärvillkoren ska lagstiftningen följas inom områdena miljö, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd samt djurskydd. I området folkhälsa ingår livsmedelssäkerhet.

Tvärvillkoren har införts i tre omgångar. En del tvärvillkor började gälla 2005 medan andra infördes senare, åren 2006 och 2007.

Verksamhetskrav och skötselkrav

Tvärvillkoren består av verksamhetskrav och skötselkrav. Fjorton EG-direktiv och fem EG-förordningar ligger till grund för verksamhetskraven. Dessa återfinns inom de områden som nämns ovan. Skötselkraven innehåller bestämmelser om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.¹⁹

Inga nya EG-direktiv eller EG-förordningar men nytt sätt att kontrollera jordbrukaren

De direktiv och förordningar som verksamhetskraven baseras på var sedan tidigare införda i svensk lagstiftning, med undantag för reglerna om livsmedels- och fodersäkerhet som infördes fullt ut i svensk lagstiftning den 1 juli 2006. Tillsynen är reglerad i till exempel miljöbalken och djurskyddslagen. Kommuner, länsstyrelser och i vissa fall expertmyndigheter har ansvar för tillsynen. Huvudsyftet med tillsynen är att åstadkomma en bättre miljö, bättre djurskydd och så vidare.

¹⁸ Gårdsstödet är en av flera stödformer som brukar benämnas direktstöd. Gårdsstödet är det beloppsmässigt största av direktstöden.

¹⁹ Beskrivning av verksamhetskraven och skötselkraven finns i bilaga 1.

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 upprepning ska bedömas, vilket görs via det datorstödda system som länsstyrelserna använder i beslutshandläggningen. Kontrollantens bedömning ligger till grund för beslut om avdrag på stödet.

2.1.2 *Tvärvillkoren – en del av reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken*

Bakgrunden²⁰ till systemet med tvärvillkoren är en omfattande reform av EU:s gemensamma jordbrukspolitik som även berörde stödets utformning. Tidigare baserades stöden, bland annat areal- och djurbidragen, på produktionen. Reformen innebär att stöd ges utan koppling till viss produktion.²¹ Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken är emellertid i stort sett desamma som tidigare.²²

Reformen trädde i kraft i Sverige 2005 och stödet utgörs framför allt av *gårdsstöd*.²³ Varje år betalas 5–6 miljarder kronor ut till drygt 80 000 stödsökande. Även andra stöd är möjliga att få, till exempel miljöersättning, handjursbidrag och stöd för energi- respektive proteingrödor.

2.2 Regelverket

2.2.1 *Bestämmelserna om jordbruksstöden är direkt tillämpliga i medlemsstaterna*

Den rättsakt som är grundläggande för utformningen och tillämpningen av EU:s jordbruksstöd är rådets förordning (EG) nr 1782/03²⁴ (rådsförordningen).

²⁰ Om bakgrunden till reformen se vidare i bilaga 1.

²¹ I Sverige fanns det produktionsstöd för spannmål, oljeväxter, oljelin, proteingrödor, arealuttag, gräsensilage, trindsäd, stärkelsepotatis (40 procent) torkat foder (50 procent) och vallfröutsäde, samt för nötkött, får och mjölk som ersattes med direktstöd (DS 2004:9).

²² Ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för producenterna, marknadsstabilitet, tryggad livsmedelsförsörjning, tillgång till varor och rimliga livsmedelspriser för konsumenterna (Ds 2004:9).

²³ För information om hur beloppet till gårdsstödet fastställs se bilaga 1.

²⁴ Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001).

Mer detaljerade bestämmelser finns i kommissionsförordningen (EG) nr 796/2004²⁵ om närmare föreskrifter rörande tvärvillkor med mera (kommissionsförordningen). 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.²⁶

Förutom förordningarna har kommissionen upprättat olika vägledningsdokument som ska underlätta tillämpningen av EG-förordningarna i de enskilda medlemsstaterna. Dessa dokument är inte juridiskt bindande.²⁷

2.2.2 *Regeringsförordningen*

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.

I regeringsförordningen utpekas Jordbruksverket som centralt ansvarig myndighet och länsstyrelsernas ansvar i hanteringen av stödärenden slås fast. I två paragrafer i regeringsförordningen beskrivs ansvaret för själva kontrollerna.

2.2.3 *Föreskrifter om direktstöd*

Jordbruksverket har utfärdat föreskrifter för direktstödssystemet.²⁸ I föreskrifterna finns samlade gemensamma bestämmelser för olika ersättningar till jordbrukarna och bestämmelser för de så kallade stödrätterna.²⁹ Här finns också bestämmelser om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden inklusive vad som gäller vid användning av växtskyddsmedel och spridning av gödselmedel på trädor.

²⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare.

²⁶ Se vidare i bilaga 1.

²⁷ För ytterligare beskrivning av EG-förordningarna och vägledningsdokumenten se bilaga 1.

²⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:85) om direktstöd.

²⁹ Se vidare bilaga 1.

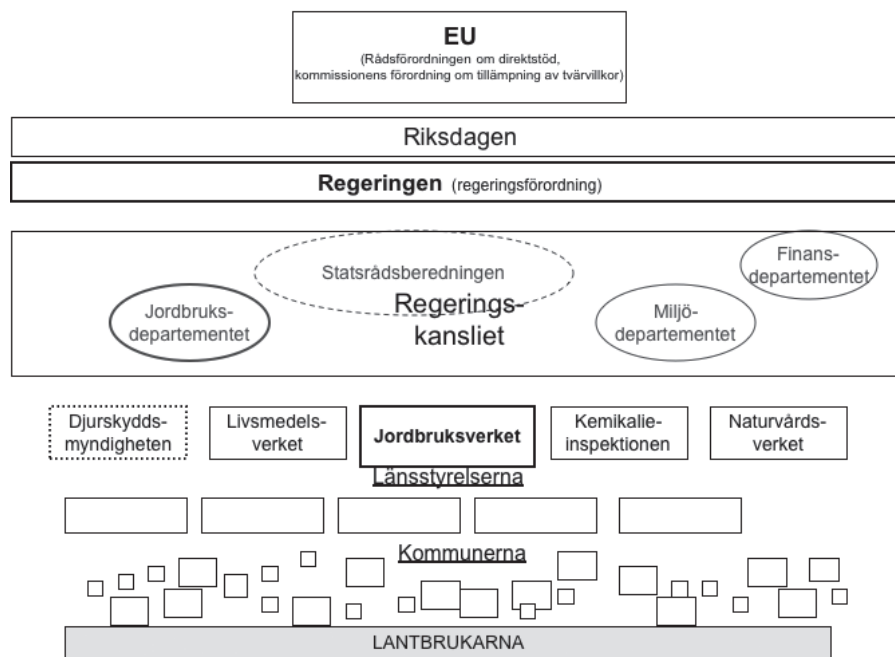
2.3 Aktörer och ansvar

Inför ikraftträdandet av jordbruksreformen fanns det flera möjliga modeller för att organisera arbetet med tvärvillkorskontrollerna i Sverige.³⁰ Enligt den kontrollmodell som valdes är Jordbruksverket samordnande myndighet för stödadministrationen och kontrollarbetet. Därutöver är Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Djurskyddsmyndigheten³¹ 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, Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Bilden nedan beskriver de aktörer som berörs av arbetet med tvärvillkoren.

Bild 1. Myndigheter och andra aktörer som berörs av arbetet med tvärvillkoren



2.3.1 Riksdagen, regeringen och departementsnivån

Riksdagen

Rådsförordningen och kommissionsförordningen är direkt gällande rätt. De har trätt i kraft i Sverige utan att ha behandlats av riksdagen.

³⁰ För vidare läsning om införandet i Sverige samt de olika kontrollmodellerna se bilaga 1.

³¹ Djurskyddsmyndigheten var inblandad fram till den 1 juli 2007, då myndigheten upphörde.

Regeringskansliet: Jordbruksdepartementet, Miljödepartementet, Finansdepartementet och Statsrådsberedningen

Myndigheterna som berörs av arbetet med tvärvillkoren sorterar under flera departement. Djurskyddsmyndigheten (som lades ner år 2007), Livsmedelsverket och Jordbruksverket sorterar under Jordbruksdepartementet, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket sorterar under Miljödepartementet. Finansdepartementet ansvarar för allmänna bidrag och statliga bidrag till kommuner och landsting samt det kommunala utjämningsystemet. Vidare svarar Finansdepartementet för information om kommunal ekonomi, kommunal lagstiftning, organisation och styrning. Finansdepartementet ska även verka för att länsstyrelserna har förutsättningar för att göra ett bra arbete. Statsrådsberedningen har till uppgift att leda och samordna arbetet i Regeringskansliet, däribland att samordna EU-arbetet.

2.3.2 Den centrala nivån

Jordbruksverket

Jordbruksverket är utbetalande myndighet och ansvarar därmed för att säkerställa att utbetalningarna av stöd är korrekta.³² Jordbruksverket ska också som samordnande myndighet behålla kontrollen över och ansvaret för det integrerade administrations- och kontrollsystemet, oavsett att visst kontrollarbete kan delegeras och utföras av andra.³³ Som samordnande myndighet för kontrollarbetet utarbetar Jordbruksverket vägledningar, kontrollprotokoll, kontrollinstruktioner etc. Till viss del sker detta i samverkan med expertmyndigheterna. Verket ansvarar även för utveckling av IT-system och rapportering till kommissionen.

Andra expertmyndigheter

Ansvaret för den lagstiftning som samtidigt utgör tvärvillkor är uppdelat på flera expertmyndigheter.³⁴

Naturvårdsverket är central ansvarig myndighet för miljöbalken,³⁵ där områdena vilda fåglar och livsmiljöer samt vilda djur och växter, grundvatten och avloppsslam ingår. Vidare är Naturvårdsverket ansvarigt för området spridning av växtskyddsmedel.

Livsmedelsverket är ansvarigt för området livsmedelssäkerhet.

³² 12 § förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m.

³³ Artikel 23.3, rådsförordningen.

³⁴ Av vår bilaga 1 framgår vilka artiklar i EG-lagstiftningen som utgör tvärvillkor.

³⁵ Enligt förordning om tillsyn enligt miljöbalken (1998:900) har Jordbruksverket centralt ansvar för tillsynsvägledning vad gäller bland annat miljöfarlig verksamhet inom jordbruksområdet.

Kemikalieinspektionen ansvarar för godkännande av bekämpningsmedel i Sverige. Ett godkännande förenas i allmänhet med villkor om användning.

Jordbruksverket är, förutom att vara samordnande myndighet, även expertmyndighet. Som expertmyndighet är Jordbruksverket ansvarigt för områdena hävd och skötsel av betes- och åkermark, identifiering och registrering av djur, bekämpning av djursjukdomar, skydd mot att vatten förenas av nitrater från jordbruket, fodersäkerhet samt sedan den 1 juli 2007 djurskydd.³⁶

Djurskyddsmyndigheten var expertmyndighet för området djurskydd. Myndigheten upphörde den 1 juli 2007 och dess uppgifter övergick till Jordbruksverket.

2.3.3 Länsstyrelsernas och kommunernas kontroller

I den organisationsmodell³⁷ för tvärvillkorskontrollerna som gällde under perioden 2005–2007 var kontrollerna tänkta att utgöra en del av arbetet i den ordinarie tillsynen inom de områden inom vilka tvärvillkoren gäller.³⁸

Förutom Jordbruksverket och Livsmedelsverket är det främst kommunerna och länsstyrelserna som har tillsyn över den lagstiftning som samtidigt utgör tvärvillkor. Minst en procent av alla stödsökande ska kontrolleras med avseende på hur de följer tvärvillkoren.³⁹

Kommunerna

På kommunal nivå är det miljö- och djurskyddsinspektörer samt livsmedelsinspektörer som utövar tillsyn. I den organisationsmodell som gällde för tvärvillkorsarbetet under perioden 2005–2007 förutsattes att kommunerna i samband med sin tillsyn även skulle utföra tvärvillkorskontroller och skicka in kontrollrapporter till länsstyrelserna. Inspektörerna skulle vid tvärvillkorskontrollerna bedöma överträdelsernas allvar, omfattning och varaktighet.⁴⁰ Även i den organisationsmodell som gäller sedan januari 2008 förutsätts kommunerna förse länsstyrelserna med underlag om överträdelser. Jordbruksverket har utformat kontrollprotokoll som inspektörerna kan använda.

³⁶ Jordbruksverket ansvarar även för kunskapskrav för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel samt för tillsynsvägledning enligt noten ovan.

³⁷ Förändringen av organisationen av tvärvillkorskontrollerna beslutades den 10 januari 2008.

³⁸ I 12 § förordningen (2004:760) anges "Till grund för prövningen av om de verksamhetskrav som omfattas av 2 kap. 2 § är uppfyllda skall ligga resultatet av den tillsyn som bedrivs av den kommun eller myndighet som har ansvaret för tillsynen över den lagstiftning som utgör verksamhetskrav".

³⁹ Artikel 44, kommissionsförordningen.

⁴⁰ *Kommunernas roll i den nya jordbrukspolitik*. Brev från Jordbruksverket till kommunerna november 2004.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsens handläggning av jordbruksstödet med mera regleras i Jordbruksverkets föreskrifter.⁴¹ För de tvärvillkorskontroller som ska utföras av länsstyrelserna gäller särskilda instruktioner⁴² som Jordbruksverket har utfärdat. Vidare har Jordbruksverket utfärdat rutinbeskrivningar för kontrollarbetet och kontrollprotokoll som länsstyrelserna ska använda.

Förutom kontrollarbetet har länsstyrelserna ansvaret för administrationen av stödsystemet. Länsstyrelserna prövar beslut om stödutbetalningar.⁴³

Nedan återfinns en tabell över hur uppgifter och ansvar avseende tvärvillkorskontrollerna fördelats mellan de berörda myndigheterna.⁴⁴

Tabell 1. Myndigheters/aktörers uppgifter och ansvar avseende tvärvillkorskontrollerna

Myndigheter/Aktörer	Uppgifter/ansvar avseende tvärvillkorskontrollerna:
Riksdagen	EG-förordningarna om tvärvillkoren är direkt gällande rätt i Sverige. Frågan om tvärvillkoren har därför inte behandlats i riksdagen.
Regeringen	EG-förordningarna krävde nationell komplettering avseende bl.a. myndigheters ansvar och roller. Regeringen har ansvarat för detta och har utfärdat en kompletterande förordning till EG-förordningarna.
Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och 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 stödadministrationen samt utbetalande myndighet när det gäller jordbruksstöden.
Länsstyrelserna	Fattar beslut om stödutbetalningar till jordbrukaren och eventuellt 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.

41 Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:24) om rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om jordbruksstöd, den så kallade GAR-föreskriften.

42 Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2006. Jordbruksverket. Beslut 2006-05-23. Dnr 91 5234/06. Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2007. Jordbruksverket. Beslut 2007-04-25. Dnr 91 3997/07.

43 5 § förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m.

44 Enligt den kontrollmodell som valdes. Regeringsbeslut den 27 maj 2004, ändring av regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Jordbruksverket (J02004/347(delvis), 850). Förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m. En utförligare beskrivning av möjliga kontrollmodeller finns i bilaga 1.

2.3.4 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.⁴⁵ Förändringarna innebär bland annat att små tvärvillkorsavvikelse inte ska behöva leda till avdrag på stödet och att avdrag som gäller små belopp inte behöver göras.

⁴⁵ Förordning om tvärvillkor för jordbruksstöd. Regeringskansliet, faktapromemoria 2007/08:FPM36.

3 Klargörandet av ansvar för kommuner, länsstyrelser och expertmyndigheter

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser beträffande revisionsfrågan om regeringen givit goda förutsättningar för en effektiv och korrekt tillämpning av EG:s regelverk om tvärvillkorskontroller i gårdsstödet.

Riksrevisionens iakttagelser avser dels hur regeringen berett beslutet om organisationsmodell för tvärvillkorskontrollerna, dels hur ansvarsfrågan för olika myndigheter i systemet med tvärvillkorskontroller har hanterats.

3.1 EG-förordningarna om jordbruksstöd krävde kompletterande nationella åtgärder

EG-förordningar är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Ett medlemsland behöver inte göra något för att en EG-förordning ska gälla. EG-förordningar gäller framför nationella regler om de nationella reglerna skulle säga något annat än EG-förordningen.⁴⁶ Inför att en EG-förordning träder i kraft bör dock medlemslandet se till att det inte finns nationella regler som motverkar EG-förordningens regler. För att kunna tillämpa en EG-förordning behövs ofta kompletterande nationella regler.⁴⁷

I Sverige är det regeringen som ser över om en EG-förordning eventuellt kan krocka med svensk lagstiftning och om det behövs kompletterande svenska regler. Statsrådsberedningen samordnar genomförande av EG-direktiv men har inte motsvarande roll när det gäller EG-förordningar.

De två EG-förordningarna om jordbruksstöd ställde krav på svenska åtgärder. Detta gällde huvudsakligen andra frågor än tvärvillkorskontrollerna.⁴⁸ 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.

⁴⁶ *Lagar och regler*. Hämtat från www.eu-upplysningen.se, 5 mars 2008.

⁴⁷ J. Alling, K. Jönsson, F. Lindberg: *Beslut, dokumentation och öppenhet i EU*. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2001.

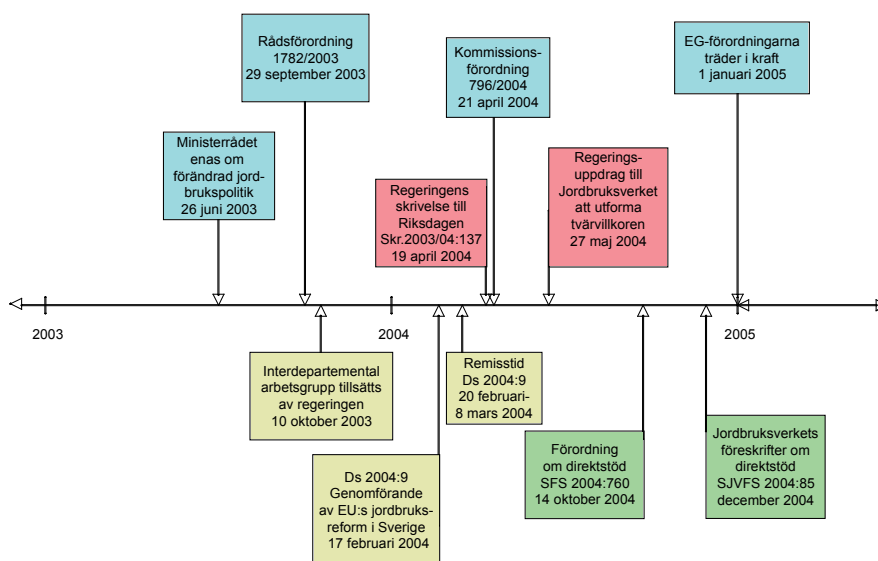
⁴⁸ Se bilaga 1 för beskrivningar av gårdsstödet.

Samtidigt som EG-förordningarna ställde krav på nationella tillämpningsåtgärder gav de också möjlighet för medlemsländerna att själva styra över vissa delar av dessa. När det gällde systemet för kontroller fanns möjlighet för medlemsländerna att utforma detta så att det passade det egna landets myndighetsstruktur.

3.2 Regeringens beredning innan EG-förordningarna trädde i kraft

I detta avsnitt redovisas Riksrevisionens iakttagelser beträffande regeringens beredning av de kompletterande åtgärder som krävdes enligt EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller.⁴⁹ Bilden nedan visar dels tidpunkter för beslutsfattandet i EU om jordbruksreformen, dels de moment i den svenska regeringens beredning som vi granskat. En redovisning följer därefter av våra iakttagelser om de olika beredningsmomenten.

Bild 2. Beslutsfattandet i EU angående jordbruksreformen samt momenten i den svenska regeringens beredning av jordbruksreformen



⁴⁹ Beredning av andra åtgärder med anledning av andra delar av EG-förordningarnas bestämmelser behandlas inte.

3.2.1 *Interdepartemental arbetsgrupp tog inte ställning till val av kontrollmodell*

Regeringen tillsatte i oktober 2003 en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att analysera olika lösningar och val av åtgärder för att genomföra EU:s reform av jordbrukspolitiken. Arbetsgruppens resultat presenterades i en departementspromemoria i februari 2004.⁵⁰

Frågorna om tvärvillkorskontrollerna behandlas i ett delavsnitt i departementspromemorian, på sju sidor av promemorians sammanlagt 274 sidor. Tre möjliga modeller presenterades för hur kontrollerna kunde organiseras i Sverige⁵¹ – en med tvärvillkorskontrollerna hos den myndighet som redan skötte ordinarie tillsyn, en med indikatorkontroller och en centraliserad modell.

För- och nackdelar med respektive modell angavs, men alla tre modellerna framställdes i promemorian som möjliga att genomföra och också tillåtna av kommissionen. I promemorian beskrevs inte olika myndigheters förutsättningar för att kunna medverka i systemet med tvärvillkorskontroller. Exempelvis nämndes inget om hur den kommunala tillsynen på berörda områden skulle kunna samordnas med tvärvillkorskontroller.

Med hänvisning till att kommissionens tillämpningsföreskrifter ännu inte fanns tillgängliga avstod arbetsgruppen från att ta ställning för någon av modellerna.

3.2.2 *Kort remisstid för departementspromemorian*

Remisstiden för departementspromemorian var knappt tre veckor. Det kan jämföras med att remissinstanserna normalt ska ha minst tre månader på sig för att komma in med synpunkter.⁵² Två hearingar hade visserligen hållits med berörda organisationer under arbetets gång och en ytterligare hearing hölls som del av remissbehandlingen. Flertalet remissinstanser påtalade den som man ansåg alltför korta remisstiden.

⁵⁰ Ds 2004:9 *Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige*. Februari 2004.

⁵¹ *Modell A*: Befintlig ansvarig tillsynsmyndighet (kommuner, länsstyrelser, Livsmedelsverket och Jordbruksverket) utför kontroller utifrån eget urval. Registrering av kontrollresultat görs av länsstyrelsen.

Modell B: Länsstyrelsen genomför indikatorkontroller. Om brister noteras på någon indikator informeras ordinarie tillsynsmyndighet som då genomför "skarp" kontroll. Registrering av kontrollresultat görs av länsstyrelsen.

Modell C: Centraliserad modell där Jordbruksverket är huvudansvarigt för urval, kontroller och registrering, men där Jordbruksverket och länsstyrelserna i praktiken delar på arbetet. Modellen är öppen för att Jordbruksverket köper tjänster av olika myndigheter beroende på vilka kontroller som ska utföras.

En utförligare beskrivning av möjliga kontrollmodeller finns i bilaga 1.

⁵² Ds 1997:1. *Propositionshandboken*. December 1997. *SOU, Ds och remissförfarandet*. Hämtat från regeringens webbplats, www.regeringen.se. 10 mars 2008.

3.2.3 *Remissinstanserna förordade modellen med indikatorkontroller*

Flera remissinstanser avstod från att lämna synpunkter på val av kontrollmodell, eftersom kommissionens tillämpningsföreskrifter inte var kända. En av remissinstanserna som avstod från att ta ställning framförde att valet av kontrollmodell måste analyseras noggrant för att åstadkomma effektiv och administrativt enkel hantering av kontrollerna. Någon remissinstans påpekade det olämpliga i att behöva ta ställning till val av kontrollmodell och andra frågor om tvärvillkoren innan kommissionens tillämpningsföreskrifter var färdiga.

De remissinstanser som ändå tog ställning förordade modellen med så kallade indikatorkontroller. Remissinstanserna hänvisade till att indikatormodellen var kostnadseffektiv och delvis redan inarbetad i samband med länsstyrelsernas kontroller av landsbygdsstödet. Jordbruksverket framförde i sitt remissvar att kommissionen uttalat sig negativt om indikatormodellen och sagt att den inte skulle ge tillräckligt effektiva kontroller. Flera remissinstanser uttryckte farhågor för den modell som innebar att kommunerna i stor utsträckning skulle utföra kontrollerna. Remissinstanserna menade att kommunerna saknade resurser och att detta skulle kunna leda till att kontroller uteblev eller försenades, vilket i sin tur kunde leda till att utbetalningarna av gårdsstödet försenades eller till och med förhindrades.

Remissen av departementspromemorian var berörda myndigheters och organisationers enda tillfälle att yttra sig över de olika kontrollmodellerna.

3.2.4 *Kommunerna var inte inbjudna att svara på remissen*

En av de modeller för tvärvillkorskontrollen som presenterats i departementspromemorian innebar att befintlig ansvarig tillsynsmyndighet, som i flera fall är kommunerna, skulle ansvara för vissa av kontrollerna. Vidare konstaterades i promemorian att oavsett vilken kontrollmodell som valdes, så skulle omfattande kontakter och samordning behövas mellan de myndigheter som ansvarade för stödhantering och kommunerna. Trots detta var ingen enskild kommun inbjuden att lämna synpunkter på departementspromemorian. Följaktligen var heller ingen enskild kommun inbjuden att delta i hearingen som ingick i remissbehandlingen. Ingen kommun var heller inbjuden att delta i någon av de hearingar som hölls under arbetet med att ta fram departementspromemorian.

Dåvarande Svenska Kommunförbundet⁵³ var inbjudet att komma in med synpunkter, vilket förbundet också gjorde. Synpunkterna berörde dock inte valet av kontrollmodell.

⁵³ Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet gick år 2005 samman och bildade Sveriges Kommuner och Landsting.

3.2.5 *Regeringens skrivelse till riksdagen tog inte upp valet av kontrollmodell*

Företrädare för Jordbruksdepartementet⁵⁴ har framfört att det rådde tidsbrist vid genomförandet av reformen av EU:s jordbrukspolitik. Detta, tillsammans med regeringens bedömning att lagändring inte krävdes, medförde att riksdagen inte fick någon proposition i samband med genomförandet. Därmed kom heller inte frågan om val av kontrollmodell att bli föremål för riksdagsbehandling.

Regeringen informerade dock riksdagen genom en skrivelse som överlämnades i april 2004.⁵⁵ I skrivelsen redovisade regeringen sitt ställningstagande till de nationella valmöjligheter som EG-förordningarna krävde för att kunna tillämpas. Däremot innehöll skrivelsen inte information om valet av kontrollmodell för tvärvillkoren. Regeringen gav inte riksdagen någon information om vilka olika organisationsmodeller för kontroller som var möjliga. Regeringen redovisade inte heller de synpunkter på valet av kontrollmodell som remissinstanserna fört fram i samband med departementspromemorian.

Den information regeringen gav riksdagen var att regeringen avsåg att behandla valet av kontrollmodell senare, i samband med beslut om de svenska författningar som föranleddes av EG-förordningarna. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen inte återkom till riksdagen med någon ytterligare skrivelse om val av kontrollmodell.

3.2.6 *Uppdrag till Jordbruksverket slog fast val av kontrollmodell*

Ett uppdrag till Jordbruksverket kan sägas ha föregripit det formella beslutet om kontrollmodell. I en ändring i regleringsbrevet⁵⁶ i maj 2004 gav regeringen Jordbruksverket i uppdrag att utforma tvärvillkoren i enlighet med regeringens skrivelse till riksdagen, det vill säga enligt modellen med befintliga tillsynsmyndigheter. Tvärvillkorskontrollerna i fält skulle enligt uppdragsbeskrivningen utgöras av de ordinarie tillsynsmyndigheternas kontroll och baseras på dessa myndigheters riskanalys och kontrollurval.

3.2.7 *Formellt beslut om kontrollmodell i regeringsförordning*

Formellt fattade regeringen beslut om kontrollmodell i och med att förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare beslutades vid regeringssammanträdet den 14 oktober 2004. Förslaget till förordningstext togs fram genom gemensam beredning inom Regeringskansliet. Förslaget gick

⁵⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksdepartementet den 19 november 2007.

⁵⁵ Skr. 2003/04:137 *Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige*.

⁵⁶ Regeringsbeslut den 27 maj 2004, ändring av regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Jordbruksverket (Jo2004/347[delvis], 850).

sedan på delning till samtliga statsråd och departement. Förhandsdelning eller andra kontakter med myndigheter och intresseorganisationer förekom inte, förutom med Jordbruksverket.

3.3 Regeringens åtgärder vad gäller kommunernas medverkan

3.3.1 Kommunernas uppgifter reglerades inte

Kommunernas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller omnämns i 1 kap. 12 § i regeringsförordningen. I 12 § står:⁵⁷ *Till grund för prövningen av om de verksamhetskrav som omfattas av 2 kap. 2 § är uppfyllda skall ligga resultatet av den tillsyn som bedrivs av den kommun eller myndighet som har ansvaret för tillsynen över den lagstiftning som utgör verksamhetskrav.*

Enligt muntliga uppgifter från företrädare för Jordbruksdepartementet och för Jordbruksverket samt av olika skrivelser och brev⁵⁸ från Jordbruksverket ska det av 12 § framgå att kommunerna ska utföra tvärvillkorskontroller inom samma områden som de utövar tillsyn över.⁵⁹

Enligt de muntliga uppgifterna från Jordbruksverket samt olika skrivelser och brev⁶⁰ från Jordbruksverket ska av 12 § i regeringsförordningen tillsammans med relevanta artiklar i framför allt kommissionsförordningen om ansvaret för kontroller och kraven på utförandet av kontroller framgå vem som ansvarar för att utföra tvärvillkorskontrollerna samt hur dessa kontroller ska gå till.

Juridisk expertis,⁶¹ som Riksrevisionen bett bedöma hur 12 § kan tolkas, anser att det av formuleringen endast går att utläsa att det är resultatet av kommunernas ordinarie tillsyn som ska ligga till grund för prövningen av om verksamhetskraven är uppfyllda. Av 12 § går det enligt dessa experter inte att utläsa att kommunerna skulle ha något åliggande att utföra särskilda kontroller som går utöver normal tillsyn. Enligt experterna kan det vidare ifrågasättas om en regeringsförordning, mot bakgrund av huvudkravet på lagform enligt 8 kap. regeringsformen, skulle kunna innefatta en sådan skyldighet för kommunerna.

⁵⁷ Förordning (2004:760) om direktstöd för jordbrukare m.m.

⁵⁸ Exempelvis skriftligt svar från Jordbruksverket till Riksrevisionen den 4 april 2004 samt Jordbruksverkets skrivelser *Kontroll av verksamhetskrav*, dnr 91-2963/04, 2004-04-29 och *Kommunernas rapporteringskyldighet av de så kallade tvärvillkorskontrollerna till länsstyrelserna*, dnr 17 9509/05, 2006-01-16.

⁵⁹ I kommunernas fall gäller det vissa miljöregler (grundvatten, avloppsslam, nitrat och bekämpningsmedel), folkhälsoregler (livsmedel och foder) och djurskyddsregler.

⁶⁰ Exempelvis i Jordbruksverkets skrivelse *Kontroll av verksamhetskrav*. Dnr 91-2963/04, 2004-04-29 och Jordbruksverkets rapport *EU:s nya jordbrukspolitik – administrativa konsekvenser för kommunal och statlig tillsyn 2005*. Dnr 19-7716/04, 2004-11-05.

⁶¹ F.d. professor Hans Ragnemalm, muntliga uppgifter vid möte med Riksrevisionen den 18 mars 2008. Professor Ulf Bernitz, brev till Riksrevisionen den 8 maj 2008.

Regeringsförordningen använder begreppet "tillsyn", kommissionsförordningen använder "behörig kontrollmyndighet"

Vid prövningen av om tvärvillkoren är uppfyllda ska enligt 1 kap. 12 § i regeringsförordningen användas *resultatet av tillsynen*, det vill säga resultatet av den ordinarie tillsyn som kommuner eller andra myndigheter utför.

Artikel 42 i kommissionsförordningen har rubriken "Behörig kontrollmyndighet". I punkt 1 i denna artikel står: *De specialiserade kontrollorganen skall ha ansvaret för att utföra kontrollerna av att kraven och normerna i fråga är uppfyllda*. I de följande artiklarna föreskrivs hur kontroller och urval ska gå till och vad kontrollrapporter ska innehålla. Kommissionsförordningen föreskriver också att kontrollrapporterna ska innehålla bedömningar av allvar, omfattning och varaktighet avseende de överträdelser som upptäcks.

Tillsynsmyndighet kom att likställas med behörig kontrollmyndighet

Av skrivelser, brev och rapporter⁶² från Jordbruksverket framgår att kommunerna kom att likställas med behöriga kontrollmyndigheter i kommissionsförordningens bemärkelse. De skulle därmed ha ansvar för att utföra kontroller såsom kommissionsförordningen föreskriver. Jordbruksverket skrev till exempel i en skrivelse till Jordbruksdepartementet i april 2004⁶³: *I dagsläget finns en behörig kontrollmyndighet utpekad för respektive direktiv. Behörig kontrollmyndighet kan vara kommuner, länsstyrelser, Jordbruksverket och Livsmedelsverket*. Vidare skriver Jordbruksverket i en rapport i november 2004⁶⁴: *Regeringen har enligt "Förordning 2004:760 om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m." infört en kontrollmodell för verksamhetskraven som utgår ifrån de behöriga kontrollmyndigheternas ordinarie inspektioner*.

I granskningen har framkommit att det i den ordinarie tillsynen normalt ingår att bedriva tillsyn på de områden inom vilka tvärvillkoren gäller. Men om de ordinarie tillsynsmyndigheterna, och då främst kommunerna, skulle likställas med behöriga kontrollmyndigheter i kommissionsförordningens bemärkelse skulle detta innebära vissa förändringar. Det skulle innebära delvis nya uppgifter för kommunerna. De nya uppgifterna skulle, förutom tvärvillkorskontroller, bestå av att bedöma överträdelser och att upprätta och skicka in särskilda kontrollrapporter. Resultaten av kontrollerna ska enligt kommissionsförordningens bestämmelser dokumenteras i särskilda kontrollrapporter. I kontrollrapporterna ska även anges bedömningar av överträdelser allvar, omfattning och varaktighet.

62 Exempelvis i Jordbruksverkets skrivelse *Kontroll av verksamhetskrav*, dnr 91-2963/04, 2004-04-29, Jordbruksverkets brev *Kommunernas rapporteringsskyldighet av de så kallade tvärvillkorskontrollerna till länsstyrelserna*, Dnr 17 9509/05, 2006-01-16 och Jordbruksverkets rapport *EU:s nya jordbrukspolitik – administrativa konsekvenser för kommunal och statlig tillsyn 2005*, dnr 19-7716/04, 2004-11-05.

63 Jordbruksverkets skrivelse *Kontroll av verksamhetskrav*, dnr 91-2963/04, 2004-04-29.

64 Jordbruksverkets rapport *EU:s nya jordbrukspolitik – administrativa konsekvenser för kommunal och statlig tillsyn 2005*, Dnr 19-7716/04, 2004-11-05.

Motstridiga tolkningar av ansvaret att utföra själva kontrollerna har uppstått

Motstridiga tolkningar av kommunernas ansvar har funnits under åren 2005–2007. Jordbruksverket har hävdade att formuleringen i regeringsförordningen ska tolkas så att kommunerna är behöriga kontrollmyndigheter enligt kommissionsförordningen. De ansvarar därmed för att kontrollera att tvärvillkoren är uppfyllda, för att dokumentera resultaten av kontrollerna på särskilda kontrollrapporter och för att bedöma överträdelsers allvar, omfattning och varaktighet. Kommunerna ska sedan skicka in kontrollrapporterna till länsstyrelserna.

Riksrevisionen har tagit del av dokument där Jordbruksverket framfört sin tolkning.⁶⁵ Jordbruksverket skrev exempelvis i ett brev till kommunerna i november 2007 följande: *Kommunerna utgör behörig kontrollmyndighet i Sverige för ett antal miljö-, hälso- och djurskyddsregler som i och med EU:s senaste jordbruksreform har koppling till jordbrukarnas EU-stöd.*

Flera kommuner⁶⁶ har däremot hävdade att formuleringen i förordningen ska tolkas så att resultaten från kommunernas ordinarie tillsyn hos lantbrukare kan användas som underlag för att pröva om tvärvillkoren uppfylls. Länsstyrelserna kan inhämta tillsynsresultaten hos kommunerna inför prövningen, till exempel i form av inspektionsrapporter och förelägganden. Dessa kommuner avsåg alltså inte att använda det särskilda kontrollprotokoll som Jordbruksverket tagit fram.⁶⁷ I några kommuner har till och med nämndbeslut fattats om att inte skicka in någon rapportering på särskilda blanketter, i vissa fall med hänvisning till att det ansågs för tidskrävande, i vissa fall med hänvisning till att en sådan skyldighet inte framgår av regeringsförordningen. Några av kommunerna har även hävdade att bedömningar av allvar, omfattning och varaktighet inte ingår i tillsynen och i vissa fall har nämndbeslut fattats om att inte göra bedömningar.

Riksrevisionen har tagit del av dokument där kommuner framfört sin tolkning till Jordbruksverket.⁶⁸ Ytterligare ett antal kommuner har, enligt företrädare för Jordbruksverket, i olika sammanhang framfört sina tolkningar muntligt till verket eller till länsstyrelsen. Ett exempel från den skriftliga dokumentationen är Tanums kommuns svar på enkäten från Jordbruksverket i juni 2006: *Kommunens tillsyn utgår i sin helhet från gällande lagstiftning på miljö- och djurskyddsområdet, vilket innebär miljöbalken och djurskyddslagen. Kommunen är beredd att låta Jordbruksverket ta del av resultaten från vår tillsyn, men tillsynen styrs inte av EG-förordningen 796/2004. Detta är en principiellt*

⁶⁵ Kommunernas rapporteringsskyldighet av de så kallade tvärvillkorskontrollerna till länsstyrelserna. Jordbruksverket dnr 17 9509/05, 2006-01-16. Kommunernas rapportering av tillsynsresultat avseende tvärvillkor för EU-stöd till jordbrukare. Jordbruksverket dnr 17-3882/06, 2006-05-08. Uppmaning angående tvärvillkorskontroller. Jordbruksverket 2007-11-12, dnr saknas.

⁶⁶ Brev från Emmaboda, Hultsfred, Västervik, Mönsterås och Kalmar kommuner i december 2005. Sammanträdesprotokoll från miljö- och byggnämnder eller motsvarande i Mörbylånga och Vimmerby i juni 2005. Brev från Östra Göinge kommun i januari 2006. Sammanträdesprotokoll från miljö- och byggnämnder eller motsvarande i december 2005. Svar på enkät från Jordbruksverket från sex kommuner i Kronobergs län i juni 2006.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

viktig fråga. Vidare skrev Tanums kommun i sitt svar följande: *Det är inte preciserat i regelverket att kommunen ska fylla i speciella rapporteringsformulär.*

Ett annat exempel är hämtat från sammanträdesprotokoll i miljö- och byggnämnden i Östra Göinge kommun: *I dagens formulering av 12 § i SFS 2004:760 står: Till grund för prövningen... osv. således är det ej preciserat att kommunen ska fylla i speciella rapporteringsformulär etc. Vidare står i sammanträdesprotokollet: Det står tillika i EG 796/2004 att den behöriga kontrollmyndigheten ska utarbeta en kontrollrapport i enlighet med artikel 45, 48 i samma förordning. Med ovan som bakgrund är det miljö- och byggnadsnämndens åsikt att det måste vara Jordbruksverket-länsstyrelsen som är den behöriga kontrollmyndigheten och som med hjälp av den tillgängliga information som inhämtats hos den lokala tillsynsmyndighet ska utforma kontrollrapporten.*

Även Naturvårdsverket har i ett yttrande till Jordbruksdepartementet framfört sin tolkning av kommunernas ansvar att utföra tvärvillkorskontroller⁶⁹. Naturvårdsverkets tolkning ansluter till den tolkning kommunerna framfört. Verket skriver bland annat följande: *Naturvårdsverket ser det som angeläget att inte sammanblanda begreppen tillsynsmyndighet och kontrollmyndighet med tanke på att myndighetsutövningen utgår från två skilda regelverk.*

Jordbruksverket har inte informerat regeringen om de motstridiga tolkningarna om kommunernas ansvar

Som nämnts ovan har Jordbruksverket hävdade att formuleringen i regeringsförordningen ska tolkas så att kommunerna är behöriga kontrollmyndigheter enligt kommissionsförordningen. I sin avrapportering⁷⁰ till regeringen av uppdraget att följa upp kontrollmodellen för tvärvillkoren har Jordbruksverket dock inte tagit upp de motstridiga tolkningarna av kommunernas ansvar att utföra tvärvillkorskontroller. Detta trots att flera kommuner uppmärksammade Jordbruksverket på att oklarheten om ansvaret var en av de bidragande orsakerna till att så många som 40 procent av kommunerna inte rapporterade in några kontrollresultat till länsstyrelserna under 2005 och 2006. Jordbruksverket har i avrapporteringen tagit upp flera andra orsaker såsom utebliven finansiering från staten, bristande resurser och vakanser och att ingen tillsyn bedrivits på området.

Inte heller i den så kallade rådgivande gruppen, som Jordbruksverket inrättat för diskussion och informationsutbyte om tvärvillkoren och där företrädare för Jordbruksdepartementet deltar, har tolkningen av kommunernas ansvar diskuterats.⁷¹

69 Yttrande över Jordbruksverkets redovisning av uppdrag att ta fram underlag för beslut om tillämpningen av tvärvillkor – analys av verksamhetskraven samt Jordbruksverkets förslag till ny kontrollmodell för tvärvillkor. Yttrande Naturvårdsverket. Dnr 360 5157-07. 2007-08-30.

70 Uppföljning av kontrollmodellen för tvärvillkor 2005. Jordbruksverket dnr 91-487/06, 2006-01-19. Uppföljning av kontrollmodellen för tvärvillkor – kompletterande rapport. Jordbruksverket dnr 91-487/06, 2007-03-29.

71 Riksrevisionen har tagit del av minnesanteckningar från samtliga möten med den rådgivande gruppen.

Ny formulering av kommunernas fortsatta ansvar

Ansvar för att utföra de tvärvillkorskontroller som kommunerna tidigare avsågs ansvara för har från och med den 1 januari 2008 förts över till länsstyrelserna. Kommunerna förutsätts dock även fortsättningsvis informera länsstyrelserna om överträdelser av tvärvillkoren som de konstaterar i sin ordinarie tillsyn av jordbruksföretag. Samtliga överträdelser ska nämligen beaktas när länsstyrelsen fattar beslut om stöd.

Med anledning av denna förändring har 12 § i regeringsförordningen⁷² ändrats och har nu följande lydelse: *Vid prövningen av om de verksamhetskrav som omfattas av 2 kap. 2 § är uppfyllda skall även beaktas resultatet av den tillsyn som bedrivs av den kommun eller myndighet som har ansvaret för tillsynen över den lagstiftning som utgör verksamhetskrav.* Denna lydelse beskriver dock inte tydligt kommunernas fortsatta medverkan.

3.3.2 *Jordbruksverket har inte befogenhet att styra kommunernas inrapportering*

Jordbruksverket påtalade behovet av styrmedel

I den kontrollmodell som regeringen valde förutsattes kommunerna skicka in kontrollresultat som länsstyrelserna i sin tur använde som underlag för beslut om stöd. Besluten om stöd ligger till grund för de utbetalningar av stödet som Jordbruksverket sedan gör. Därmed behövde Jordbruksverket, i egenskap av samordnande myndighet, kunna se till dels att kontrollresultat skickades in från kommunerna, dels att de kontrollresultat som skickades in uppfyllde EG-förordningarnas krav och kunde fungera som underlag för beslut om stöd.

Behovet av styrinstrument för Jordbruksverket uppmärksammades i samband med att kontrollmodell skulle väljas år 2004. I departementspromemorian om EU:s jordbrukspolitik stod, exempelvis om den kontrollmodell som förutsatte kommunernas medverkan, att Jordbruksverket som utbetalningsställe ansvarar för att tillräckligt många kontroller genomförs och därför behöver ges nödvändiga styrinstrument (föreskriftsrätt, vitesföreläggande, rapporteringsskyldighet etc). Jordbruksverket framförde i flera skrivelser till Jordbruksdepartementet under 2004 att verket behövde föreskriftsrätt.⁷³ Exempelvis skrev Jordbruksverket i april 2004: *En rapporteringsskyldighet till stödmyndigheterna för berörda tillsynsmyndigheter bör fastställas i lag/förordning. Jordbruksverket bör bemyndigas att meddela föreskrifter för hur denna rapportering ska gå till, när och till vem den ska göras.*

⁷² Förordning (2008:28) om ändring i förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m.

⁷³ *Genomförande av jordbruksreformen i Sverige (Ds 2004:9)*. Remisskrivelse Jordbruksverket dnr 44-1228/04, 2004-03-05. *Kontroll av tvärvillkor*. Skrivelse Jordbruksverket, 2004-03-12. *Kontroll av verksamhetskrav*. Skrivelse Jordbruksverket dnr 91-2963/04, 2004-04-29.

Jordbruksverket saknar styrmedel gentemot kommunerna

Jordbruksverket har inte fått befogenheter, till exempel föreskriftsrätt, gentemot kommunerna när det gäller tvärvillkorskontroller. Att Jordbruksverket saknar föreskriftsrätt hänger samman med att kommunernas medverkan i tvärvillkorskontrollerna inte reglerats i lag. Jordbruksverket har egentligen endast kunnat ge kommunerna rekommendationer om att de ska skicka in kontrollrapporter och om hur dessa kontrollrapporter ska fyllas i.

Kommunerna ska även i förändrad kontrollmodell skicka in information om överträdelser

Kommunerna förutsätts skicka in information om överträdelser av tvärvillkoren till länsstyrelserna även efter att ansvaret att utföra tvärvillkorskontroller förändrades i januari 2008. Detta eftersom samtliga överträdelser ska beaktas när länsstyrelsen fattar beslut om stöd.

3.4 Regeringens åtgärder vad gäller länsstyrelsernas roll mot kommunerna

3.4.1 Ansvar för vägledning pekas inte ut i regeringsförordningen

Länsstyrelserna har en vägledande roll regionalt i de flesta fall där kommunerna tilldelats tillsynsansvar enligt redan existerande lagstiftning. Det gäller till exempel på miljö- och djurskyddsområdena. Den vägledande rollen innefattar både stöd och råd till kommunernas tillsynsansvariga och uppföljning och utvärdering av den kommunala tillsynen. Vägledningen till tillsynsansvariga i kommunerna ges vanligtvis av ansvariga sakenheter på länsstyrelserna, till exempel miljöenheten och länsveterinären.

Jordbruksstödet inklusive tvärvillkorskontrollerna hanteras av lantbruksenheterna eller motsvarande enheter vid länsstyrelserna. Lantbruksenheterna har i sin administration av jordbruksstödet främst kontakter med Jordbruksverket och med enskilda lantbrukare som ansöker om stöd.

Något ansvar för länsstyrelserna att vägleda och följa upp kommunernas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller är inte utpekad i regeringsförordningen. I 1 kap. 11 § andra stycket står visserligen följande:⁷⁴ *Den närmare tillsynen inom länet utövas av länsstyrelsen med de undantag som föreskrivs enligt 12 §. Länsstyrelsens tillsyn omfattar inte slakterier.* Denna skrivning avser länsstyrelsernas ansvar att själva utföra kontroller, inklusive tvärvillkorskontroller, enligt företrädare för Jordbruksdepartementet,⁷⁵

⁷⁴ Lydelse från och med 2004-10-14 till och med 2008-01-31.

⁷⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksdepartementet den 19 november 2007.

Jordbruksverket⁷⁶ och länsstyrelserna.⁷⁷ Bestämmelsen avser alltså inte något ansvar för länsstyrelserna att vägleda eller följa upp kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller.

Vid våra intervjuer med företrädare för länsstyrelsernas lantbruksenheter⁷⁸ har framgått att de inte har ansett det ingå i deras roll att uppmana kommunerna att komma in med kontrollresultat. De har heller inte ansett att det varit möjligt för dem att utöva sådana påtryckningar på kommunerna, med hänvisning till att kommunerna är självständiga myndigheter.

Vidare har vid dessa intervjuer framgått att lantbruksenheterna varit olika aktiva när det gäller att stödja kommunerna. Vissa har enbart sett sig som mottagare av kommunernas kontrollrapporter medan andra till exempel drivit projekt tillsammans med kommunerna för att utveckla kunskaperna om tvärvillkorskontroller.

Att länsstyrelserna saknar föreskriftsrätt gentemot kommunerna hänger samman med att kommunernas medverkan i tvärvillkorskontrollerna inte reglerats i lag.

3.5 Regeringens åtgärder vad gäller expertmyndigheternas medverkan

3.5.1 Regeringen har inte preciserat expertmyndigheternas ansvar

Jordbruksverket behöver samverka med expertmyndigheterna Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket⁷⁹, för att säkerställa att tvärvillkoren formuleras och kontrolleras på ett sätt som stämmer överens både med EG-förordningarnas krav på administrationen av jordbruksstödet och med den bakomliggande lagstiftningens ordinarie tillämpning. Regeringen har dock inte klargjort vilket ansvar expertmyndigheterna ska ha i arbetet med tvärvillkoren. Det har inte funnits och finns heller inte några signaler i till exempel regleringsbrev eller instruktionerna till dessa myndigheter om att de ska medverka i tvärvillkorsarbetet.

I förberedelserna inför genomförandet av EU:s jordbrukspolitik gavs liten uppmärksamhet åt expertmyndigheternas roll. I departementspromemorian från februari 2004 stod endast följande om expertmyndigheterna: *Oavsett organisationsmodell kommer de centrala myndigheterna, till exempel Djurskyddsmyndigheten, att spela en viktig roll för en lyckad implementering av de olika direktiven och förordningarna i stödsystemet.* Varken Jordbruksverket

⁷⁶ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 december 2007.

⁷⁷ Intervju med företrädare för länsstyrelsen den 21 november 2007.

⁷⁸ Intervjuer med företrädare för länsstyrelser den 8 februari 2007, 20 februari 2007, 24 oktober 2007, 7 november samt 21 november 2007.

⁷⁹ Tidigare berördes även Djurskyddsmyndigheten, som var central förvaltningsmyndighet för djurskyddsområdet fram till 2007-06-30. Därefter övertog Jordbruksverket detta ansvar.

eller någon annan remissinstans berörde frågan om expertmyndigheternas medverkan i sina yttranden över departementspromemorian.

I 12 § i regeringsförordningen står: *Till grund för prövningen av om de verksamhetskrav som omfattas av 2 kap. 2 § är uppfyllda skall ligga resultatet av den tillsyn som bedrivs av den kommun eller myndighet som har ansvaret för tillsynen över den lagstiftning som utgör verksamhetskrav.* Företrädare för Jordbruksdepartementet⁸⁰ har uppgett att de anser att expertmyndigheternas ansvar för att medverka i arbetet med tvärvillkoren kan utläsas av 12 §.⁸¹ Vissa företrädare⁸² för Jordbruksverket har framfört samma ståndpunkt som departementet, medan andra⁸³ hänvisat till förvaltningslagens bestämmelse om att myndigheterna ska bistå varandra. Företrädare för expertmyndigheterna⁸⁴ har uppgett att de inte anser att det går att utläsa av 12 § att de har ansvar för att medverka i arbetet med tvärvillkoren.

Ett annat möjligt sätt för regeringen att klargöra expertmyndigheternas ansvar att medverka i tvärvillkorsarbetet hade varit att ge dem uppdrag i regleringsbrev. En genomgång som vi gjort av expertmyndigheternas regleringsbrev för åren 2005, 2006 och 2007 visar dock att regeringen inte gett några signaler där om att myndigheterna ska samverka eller bistå Jordbruksverket i tvärvillkorsarbetet. Inte heller i myndigheternas instruktioner nämns att de ska samverka med eller bistå Jordbruksverket i detta arbete.

Expertmyndigheternas roll i den förändrade kontrollmodellen

Också efter det att ansvaret att utföra tvärvillkorskontroller förändrats från och med januari 2008 förutsätts att expertmyndigheterna samverkar med Jordbruksverket om tvärvillkoren. Regeringen har inte gjort några förtydliganden i regeringsförordningen om expertmyndigheternas ansvar.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen utredde frågan om organisationsmodell för tvärvillkorskontrollerna i begränsad utsträckning. I departementspromemorian förordades ingen av kontrollmodellerna. Vidare innehöll promemorian inte någon beskrivning av vad tvärvillkorskontrollerna skulle innebära för berörda myndigheter. Därutöver var remisstiden begränsad till tre veckor.

⁸⁰ Intervju med företrädare för Jordbruksdepartementet den 19 november 2007.

⁸¹ Livsmedelsverket är, förutom att vara central förvaltningsmyndighet för lagstiftningen om livsmedelssäkerhet, även ansvarigt för att utföra vissa livsmedelskontroller.

⁸² Exempelvis i skriftligt svar från Jordbruksverket till Riksrevisionen den 4 april 2004.

⁸³ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 december 2007.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 oktober 2007. Intervju med företrädare för Kemikalieinspektionen den 16 oktober 2007.

- Enskilda kommuner inbjöds inte att yttra sig över valet av kontrollmodell, trots att kommunerna oavsett vilken kontrollmodell som valdes skulle komma att vara aktörer i tvärvillkorssystemet.
- I regeringens skrivelse till riksdagen om genomförandet av EU:s jordbrukspolitik fanns ingen information om möjliga kontrollmodeller, deras för- och nackdelar. Det formella beslutet om kontrollmodell fattades genom en regeringsförordning.
- Kommunernas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller klargjordes inte, vilket bidrog till motstridiga tolkningar av kommunernas ansvar för att utföra tvärvillkorskontroller. Jordbruksverket har tolkat regeringsförordningen på så sätt att kommunerna likställs med behöriga kontrollmyndigheter enligt kommissionsförordningens bestämmelser och därmed till exempel ska upprätta särskilda kontrollrapporter och bedöma överträdelser. Många kommuner har hävdats att det enbart är resultatet, till exempel i form av tillsynsrapporter, av den tillsyn som kommunerna normalt bedriver som åsyftas i regeringsförordningen. Jordbruksverket har inte uppmärksammat regeringen på de olika tolkningarna.
- Jordbruksverket och länsstyrelserna saknar befogenheter, till exempel rätt att utfärda föreskrifter, mot kommunerna avseende tvärvillkorskontrollerna och kunde därför inte kräva att kommuner vare sig kom in med rapportresultat eller rapporterade på önskat sätt.
- Expertmyndigheternas ansvar att medverka i systemet med tvärvillkorskontroller klargjordes inte i regeringsförordningen och inte heller via regleringsbrev eller instruktioner.
- Regeringen har beslutat att länsstyrelserna från och med januari 2008 ska utföra de tvärvillkorskontroller som kommunerna tidigare avsågs ansvara för. Kommunerna förutsätts även fortsättningsvis informera länsstyrelserna om överträdelser av tvärvillkoren som de konstaterar i sin ordinarie tillsyn av jordbruksföretag. Samtliga överträdelser ska nämligen beaktas när länsstyrelsen fattar beslut om stöd. Expertmyndigheterna förutsätts även fortsättningsvis samverka med Jordbruksverket angående tvärvillkoren.

4 Statliga myndigheters hantering av systemet för tvärvillkorskontroller

I följande två kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser beträffande revisionsfrågan om väsentliga brister i de statliga myndigheternas tillämpning av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller. En utgångspunkt för iakttagelserna är de förutsättningar som enligt vetenskaplig teori bör vara uppfyllda.⁸⁵ I det här kapitlet fokuseras i ett första steg på den samordning som det valda systemet för tvärvillkorskontroller kräver. Ansvarig samordningsmyndighet är Jordbruksverket.

4.1 Jordbruksverkets förberedelser inför uppgiften som samordnande myndighet

4.1.2 Vilka var de utpekade uppgifterna?

Jordbruksverkets uppgifter som centralt ansvarig myndighet för tillämpningen av EG-förordningarnas bestämmelser, inklusive tvärvillkorskontrollerna, har lagts fast i regeringsförordningen.⁸⁶

I artikel 23.3 i rådsförordningen står: *Varje medlemsstat skall utse en myndighet som ansvarar för samordningen av de kontroller som föreskrivs [...] Om medlemsstaten delegerar vissa delar av det arbete som skall utföras [...] till specialiserade organ eller företag, skall den utsedda myndigheten behålla kontrollen över och ansvaret för detta arbete.*

Jordbruksverket ansvarar således för allt kontrollarbete och den samordning detta kräver.

Artikel 9 i kommissionsförordningen gäller säkerställandet av en effektiv kontroll av att tvärvillkoren iakttas. Där anges bland annat att

- information om stödsökande jordbrukare ska överföras till specialiserade kontrollorgan,
- uppgifter om utformning och omfattning av kontroller ska finnas,
- kontrollrapporter med uppgift särskilt om upptäckta överträdelser och en bedömning av deras allvar, omfattning och varaktighet ska upprättas och överföras till antingen utbetalningsstället eller den samordnande myndigheten.

⁸⁵ Se avsnitt 1.5.

⁸⁶ 4 § förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m.

Jordbruksverket gjorde tolkningen att kommunerna genom 12 § i regleringsförfordningen utpekats som ansvariga för att utföra vissa av tvärvillkorskontrollerna och upprätta kontrollprotokoll med mera. Samordningen skulle alltså omfatta bland annat 290 kommuner.

Sedan tidigare kände Jordbruksverket väl till kontrollerna inom jordbruksadministrationen som främst länsstyrelserna utförde och vilka delvis kom att bli desamma som tvärvillkorskontrollerna. Länsstyrelserna arbetade också redan med administration av jordbruksstöden i nära samarbete med Jordbruksverket.

Det övergripande ansvaret för tvärvillkorskontrollerna innefattade dock att Jordbruksverket även måste beakta tillsyn inom andra sektorsområden vars utförande och syfte berodde av lagstiftning som expertmyndigheterna – Naturvårdsverket, Livsmedelverket, Kemikalieinspektionen och Djurskyddsmyndigheten (fram till den 1 juli 2007) – ansvarar för.

4.1.2 *Jordbruksverkets förberedelser och start*

Jordbruksverket hade inblick i reformarbetet

Jordbruksverket började redan under 2002 att utreda vad jordbruksreformen skulle komma att innebära för Sverige. Företrädare för Jordbruksverket har också sagt⁸⁷ att det egentligen redan 2002 framstod som klart att kommunerna skulle få ansvar för tvärvillkorskontrollerna på de områden där de redan hade ordinarie tillsyn.

Under 2002 och 2003 deltog Jordbruksverket i jordbruksministerrådets arbetsgrupp och vid ministerrådsmöte och hade därför god insikt i de aktuella frågorna och vissa möjligheter att påverka skeendena. I mars 2003 yttrade sig Jordbruksverket till Jordbruksdepartementet över remissen av halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Interna förberedelser

I mars 2004 initierade och beslutade verksledningen om det så kallade gårdsstödsprojektet. Förberedelserna hade påbörjats under hösten 2003 efter ett nära samarbete med Jordbruksdepartementet. Projektets syfte var att sjösätta EU:s jordbruksreform: *bygga upp och leverera ett system bestående av regler, organisation och rutiner samt IT-stöd för den nya jordbruksreformen samt att implementera detta system i berörda organisationer.*

⁸⁷ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 26 september 2007.

Det ingick vidare i gårdsstödsprojektet att bistå Regeringskansliet i arbetet med att ta fram nationella regler och att aktivt delta i förvaltningskommittéarbetet (i EU) genom bland annat deltagande vid möten i kommittén, yttranden, rapporter och dylikt.

I november 2004 överlämnades två egeninitierade utredningar till Jordbruksdepartementet vilka behandlade dels administrativa konsekvenser för kommunal och statlig tillsyn, dels verksamhetskraven i svensk lagstiftning.⁸⁸ I den förstnämnda lämnades förslag om hur resultatet av kommunernas kontroller skulle kunna överföras till länsstyrelserna. Samordningsuppgiften med de aktörer som den skulle inbegripa var känd för Jordbruksverket innan de nya EG-förordningarna skulle börja tillämpas. I gårdsstödsprojektet med delprojekt ingick dock inte representanter för de övriga expertmyndigheterna, men deras sakansvariga samverkade med Jordbruksverket om de svenska regler som skulle beaktas vad gäller verksamhetskraven. Bara i ett delprojekt⁸⁹ deltog två av Jordbruksverket inhyrda personer med kommunal bakgrund. Dessa personer engagerades efter kontakter med Svenska Kommunförbundet under 2004.

I början av 2005 inbjöd Jordbruksverket bland annat expertmyndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) till medverkan i en ”rådgivande grupp” där samordningsfrågor kunde tas upp. Senare under året inbjöds Föreningen kommunala miljöchefer att delta i gruppen.

Ett av målen för gårdsstödsprojektet var *bra och tydlig information*. Det fanns sex olika delprojekt och närmare hälften av budgeten gick till projektet IT-utveckling. En referensgrupp fanns också som bestod av lantbruksdirektörer från länsstyrelserna och några företrädare för LRF. Huvuddelen av dem som jobbade i projekten var anställda vid Jordbruksverket men personal från länsstyrelserna deltog också. Såsom kunder anges i projektdirektiven till gårdsstödsprojektet *medarbetare på länsstyrelsen samt Sveriges bönder*. Kontakter med expertmyndigheterna och SKL skedde genom linjeverksamheten och den rådgivande gruppen.

Nedan beskrivs kortfattat de fem delprojekten, utöver IT-utvecklingsprojektet, i fallande storleksordning.

- Delprojektet Information skulle leverera information till lantbrukare och andra målgrupper om samtliga stöd och förse dem med verktyg. Projektet var också ansvarigt för *samordning info, informationsmaterial* med mera. Till broschyrer bidrog bland annat sakansvariga från expertmyndigheterna med vissa texter och granskning.

⁸⁸ Jordbruksverkets rapport *EU:s nya jordbrukspolitik – administrativa konsekvenser för kommunal och statlig tillsyn 2005*, Dnr 19-7716/04., 2004-11-05. I utredningsarbetet medverkade bland annat två kommunrepresentanter och företrädare för Svenska Kommunförbundet.

Jordbruksverkets rapport *Verksamhetskraven i svensk lagstiftning – Redogörelse för tillämpliga bestämmelser i svensk lagstiftning som rör verksamhetskraven i förordning 1782/2003*, 2004-11-10.

⁸⁹ Delprojektet *Kontroll av verksamhetskrav*.

- Åtagandet för delprojektet Utbildning och implementering innebar att samtliga personer i jordbrukarstödsprocessen skulle ges möjlighet att få utbildning kring de rutiner, processer och IT-stöd som skulle stödja arbetet. En effektiv supportorganisation skulle införas. Den utbildningsplan som togs fram och följdes gällde främst personal på Jordbruksverket och länsstyrelserna.
- Delprojektet Regelverk skulle försörja övriga delprojekt med nödvändig regelkunskap så att implementeringen av reformen skulle kunna göras på ett effektivt, kvalitativt korrekt och rationellt sätt.
- Delprojektet Jordbruksrådgivning tog fram broschyren som gick ut till lantbrukarna.
- Delprojektet Kontroll av verksamhetskrav hade som mål att ta fram förslag på hur de behöriga kontrollmyndigheternas kontroller skulle överföras till Jordbruksverket och identifiera vad som krävdes för att överföringen skulle ske i enlighet med gällande bestämmelser och så effektivt som möjligt. Projektet kom i gång först under sensommaren 2004. Resursmässigt var det minst: 0,6 av totalt 90 miljoner kronor.

Gårdsstödsprojektet avslutades i juni 2005. Någon samlad rapport finns inte men det finns rapporter från delprojekten. Därefter har frågorna om tvärvillkorskontrollerna handlagts inom fem olika avdelningar på Jordbruksverket, varav stödavdelningen har haft huvudansvar.

4.2 Brister i samordningen gentemot kommunerna

4.2.1 Kommunernas samarbetsvilja säkrades inte från början

I november 2004 skickade Jordbruksverket ett brev⁹⁰ till kommunerna där verket angav att kommunernas tillsyn skulle ligga till grund för prövningen av olika verksamhetskrav. I brevet meddelades att kommunerna skulle göra tvärvillkorskontroller med början den 1 januari 2005. Detta var den första informationen om tvärvillkorskontrollerna som riktades till samtliga kommuner.

Vid samma tid skickades Jordbruksverkets rapport från den ovan nämnda egeninitierade utredningen om konsekvenserna av EU:s nya jordbrukspolitik för den kommande tillsynen på remiss till kommunerna tillsammans med ett förslag till kontrollprotokoll. I rapporten framhöll Jordbruksverket uppfattningen att EG-förordningens bestämmelser är direkt tillämpliga gentemot kommunerna eftersom dessa utgör behöriga kontrollmyndigheter för ett antal tvärvillkorsområden. Förslaget till protokoll hade enligt Jordbruksverket tagits fram i syfte att underlätta för kommunerna att på ett enkelt sätt

⁹⁰ Kommunernas roll i den nya jordbrukspolitiken. Brev från Jordbruksverket till kommunerna, november 2004.

uppfylla de krav som ställdes på dem. Remisstiden var tre veckor. Det kan nämnas att viktigare kommunärenden, som kräver nämndbeslut, kan ta ett par månader.

Vid intervjuer med några kommunföreträdare har framkommit att den sena informationen, utan dialog, gav upphov till ilska och uppgivenhet.⁹¹ Ett antal kommuner har också i olika sammanhang framfört att de inte anser sig skyldiga att göra tvärvillkorskontroller och rapportera enligt ett särskilt protokoll till länsstyrelsen. Företrädare för Jordbruksverket har i efterhand sagt att det var svårt för kommunerna att kunna överblicka konsekvenserna av arbetet med tvärvillkorskontroller.

I gårdsstödsprojektet fanns personer med kommunal bakgrund med i endast ett av delprojekten. I det samordningsforum som rådgivande gruppen utgjorde deltog från början SKL och, som nämnts, från slutet av 2005 Föreningen kommunala miljöchefer. Vid mötena i rådgivande gruppen efterfrågades återkommande från kommunhåll mer information.⁹² Jordbruksverket tog vissa direktkontakter med olika enskilda kommuner – genom möten och brev. Jordbruksverket hade dock begränsad insikt i hur kommunernas tillsyn gick till.⁹³ Representanter för verket har uppgett att det redan tidigt hade behövts ett närmare samarbete direkt med kommunerna.

4.2.2 *Det blev merarbete från början på grund av krav på tvärvillkorskontroller vid alla tillsynsbesök*

Jordbruksverkets besked till kommunerna om att de skulle göra tvärvillkorskontroller kom sent och innebar både nya uppgifter och mer arbete för de miljöinspektörer och andra som dittills hade skött tillsynen. Enligt kommissionsförordningen krävdes att minst en procent av de stödsökande skulle kontrolleras.

Jordbruksverket angav dock från början att tvärvillkorskontroller skulle utföras och rapporteras från kommunernas samtliga tillsynsbesök på ett särskilt kontrollprotokoll. Att kontrollrapporter skulle lämnas från *alla* tillsynsbesök bidrog till den ovannämnda irritationen från vissa kommuners sida. I december 2006⁹⁴ lät sedan Jordbruksverket meddela att antalet kontroller som krävdes för att uppfylla kommissionsförordningen skulle kunna vara betydligt färre. Kommunerna kunde välja ut en procent plus en av de stödsökande för fullständiga tvärvillkorskontroller med utgångspunkt från listor på stödsökande som Jordbruksverket skulle skicka ut. Detta innebar att kommunerna inte längre behövde göra tvärvillkorskontroller vid alla sina tillsynsbesök såsom Jordbruksverket från början angett.

⁹¹ Intervjuer med företrädare för kommuner den 9 februari, den 24 oktober och den 8 november 2007.

⁹² Riksrevisionen har tagit del av minnesanteckningar från samtliga möten i rådgivande gruppen.

⁹³ Intervju med företrädare för Jordbruksdepartementet den 10 december 2007.

⁹⁴ *Rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007*. Jordbruksverket 2006-12-07. Skickades ut till alla kommuner och länsstyrelser.

4.2.3 *Kommunerna fick inte listor över stödsökande förrän sommaren 2006*

Enligt kommissionsförordningen⁹⁵ ska information om stödsökande jordbrukare överföras till kontrollorganen. Under de första 18 månaderna som tvärvillkorskontrollerna skulle tillämpas hade kommunerna inga listor över de stödsökande. De skickades till kommunerna först i juni 2006.

4.2.4 *Tungarbetade protokoll*

Vid intervjuer med företrädare för kommunerna har några angett att arbetsinsatsen för ett tillsynsbesök ökat med minst 50 procent när tvärvillkorskontroller också genomförts. Flera orsaker har nämnts. Kontrollfrågorna i de protokoll Jordbruksverket tillhandahållit har inneburit att delvis nya förhållanden ska kontrolleras jämfört med den dittillsvarande tillsynen. Dessutom har det fordrats bedömning och gradering av överträdelser, vilket är en ny uppgift för inspektörerna. Kontrollprotokollen från Jordbruksverket har vidare kommit sent i förhållande till när kontroller avseende olika tvärvillkor skulle börja utföras. Detta har fått till följd att tiden för att utföra kontrollerna förkortats.

En fullständig tvärvillkorskontroll krävde under 2007 att kontrollanten fyllde i minst två protokoll och 3–5 protokoll för kontroller vid lantbruk med djur. Kommuninspektörer har uppfattat det som tidsödande att fylla i samma saker på förstasidan i de olika protokollen. Vidare har kommunföreträdare anmärkt på vissa formuleringar i protokollen och tvivlat på att tvärvillkorskontrollen avseende grundvatten är möjlig att utföra på avsett vis.

I vår telefonenkät till ett urval kommuner har de som inte utförde tvärvillkorskontroller 2006 tillfrågats om skälen till detta. Som orsaker har kommunerna nämnt brist på resurser, personal och kunskap, inriktning av tillsynen på annan verksamhet och brist på finansiering.

4.2.5 *Möjligheten att rapportera elektroniskt uteblev*

Elektronisk inrapportering av kommunernas kontrollresultat skulle ha underlättat arbetet för både kommunerna och länsstyrelserna. På det sättet kunde också visst dubbelarbete ha undvikits.

SKL framförde i oktober 2004⁹⁶ att frågan om elektronisk hantering borde utredas. Då hade ett delprojekt om IT-utveckling startats inom gårdsstödsprojektet. Frågan togs sedan upp bland annat vid Jordbruksverkets möte med kommunala miljöchefer i juni 2005 och i rådgivande gruppen vid flera tillfällen.

⁹⁵ Artikel 9 punkt a/ i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004.

⁹⁶ Tjänsteanteckning gällande möte mellan Jordbruksverket och SKL, 2004-10-18.

I brev till kommunerna i januari 2006 skriver Jordbruksverket: *För att rapporteringen från kommun till länsstyrelse ska ske så smidigt som möjligt och orsaka så lite arbete som möjligt för kommunerna, har Jordbruksverket även arbetat fram ett system för elektronisk rapportering av kontrollresultat. Jordbruksverkets ambition är att detta system ska finnas tillgängligt under februari 2006.*

Den elektroniska inrapporteringen dröjde men att den planerades upprepades i informationsbrev till kommunerna under hösten 2006. I november 2006 måste den ha förefallit nära förestående, eftersom det i informationsbrevet då till kommunerna sades att inspektörer som avsåg att använda den elektroniska tjänsten kunde avvakta lite med att skicka in sina tvärvillkorsrapporter. I nästa informationsbrev i december 2006 lämnades dock informationen att elektronisk rapportering inte skulle bli möjlig för innevarande år.

I ett annat dokument⁹⁷ som Jordbruksverket skickade till kommunerna i december angavs att ett IT-system planerades. Det skulle delvis finnas tillgängligt för kommunerna i början av 2007 och sedan byggas på. Jordbruksverket angav att en referensgrupp för detta projekt med representation från kommunerna borde tillsättas snarast.

Vid våra intervjuer med företrädare för Jordbruksverket⁹⁸ har man uppgett att verket gjorde två olika försök att bygga ett gränssnitt till kommunernas IT-system, men att kommunerna inte ville stå för de kostnader som systemen innebar. Representanter för ett av de IT-system som kommunerna använder har dock enligt uppgift förklarat sig villiga att stå för sina kostnader för elektronisk inrapportering.⁹⁹ En av företrädarna för Jordbruksverket har därutöver angett att en kommunrepresentant ifrågasatt ett system som hade utvecklats eftersom kommunerna inte hade varit med och utvecklat det. I september 2007 framkom att IT-systemet *låg på is* i avvaktan på vilken myndighet som skulle göra tvärvillkorskontroller i framtiden.¹⁰⁰

Företrädare för kommuner som vi intervjuat har varit besvikna över att de förenklingar som datoriserad registrering och rapportering skulle ha inneburit inte har förverkligats.

4.2.6 Protokoll och vägledning kom sent

I kommissionsförordningen¹⁰¹ anges att det ska finnas uppgifter om utformning och omfattning av kontroller. Vidare ska kontrollanten göra bedömningar av eventuella överträdelser. Företrädare för Jordbruksverket har framhållit att det är viktigt med skriftliga tillsynsvägledningar från centralt håll, bland annat för att skapa enhetlighet. Och att göra bedömningar av överträdelser

97 Rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007. Jordbruksverket 2006-12-07.

98 Intervjuer med företrädare för Jordbruksverket den 26 september 2007 och den 11 december 2007.

99 Kommentar från kommunföreträdare 2008-04-23.

100 Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 10 september 2007.

101 Artikel 9 punkt c/ i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004.

på det sätt som EG-bestämmelserna anger var som nämnts nytt för de inspektörer i kommunerna som skulle utföra kontrollerna.

Att tvärvillkoren på miljöområdet uppfylldes skulle börja kontrolleras den 1 januari 2005. Det protokoll som kommunerna skulle använda vid dessa kontroller fanns tillgängligt i mars 2005. Någon vägledning för bedömning av överträdelser hade dock inte kommit då. I juni respektive november 2005 lades sådana vägledningar ut på Jordbruksverkets webbplats.

4.2.7 *Noteringar kunde införas i efterhand*

Vid våra intervjuer med kommunföreträdare har några berättat att Jordbruksverket, när protokollen dröjt, uppmanat kommunerna att föra in noteringar i efterhand. Kontroller gjorda tidigare under året har således förts in i protokoll när dessa senare blivit klara för användning. Detta har även påpekats i kommunenkäten. Det förekom under 2005 och även 2007 i enlighet med Jordbruksverkets informationsbrev.¹⁰² Jordbruksverket har uppgett att kommunerna på detta sätt ändå skulle kunna rapportera sina kontrollbesök, trots att kontrollprotokollen kommit sent.

4.2.8 *Lite information, vägledning och utbildning till kommunerna*

Sveriges Kommuner och Landsting påtalade för Jordbruksverket redan under 2004 att det var viktigt att *få med kommunerna på tåget*.¹⁰³ Man poängterade att det behövdes tydliga hjälpredor för de bedömningar som skulle göras. En av våra intervjupersoner har meddelat att han redan i november 2004 passade på att ge Jordbruksverket skarp kritik både för sen och bristfällig information och avsaknad av dialog. Han ifrågasatte också om tvärvillkorskontroller verkligen var kommunens uppgift som lagstyrd tillsynsmyndighet.¹⁰⁴ Kommunernas behov av information togs återkommande upp i rådgivande gruppen och så även innan en representant för Föreningen kommunala miljöchefer inbjudits att delta hösten 2005.

Företrädare för Jordbruksverket har bland annat uppgett att den avdelning som hade ansvar för information och framtagande av informationsmaterial inte hade kunskap om kommunernas tillsyn.¹⁰⁵ Jordbruksverket har försökt få länsstyrelserna att i sin tur informera kommunerna. Företrädare för verket har menat att länsstyrelserna ska vidarebefordra information till kommunerna och att lantbruksavdelningen på länsstyrelsen är väl insatt i att så ska ske.¹⁰⁶

¹⁰² Informationsbrev nr 1/2007. Jordbruksverket, 2007-01-18. Dnr 17-598/07.

¹⁰³ Tjänsteanteckning gällande möte mellan Jordbruksverket och SKL. 2004-10-18.

¹⁰⁴ Kommentar från kommunföreträdare 2008-04-21.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 10 december 2007.

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 december 2007.

Ibland har kommuninspektörer för att få svar på frågor vänt sig både till länsstyrelsen och Jordbruksverket och också i något enstaka fall fått olika svar.¹⁰⁷ Några kommuner har ifrågasatt Jordbruksverkets och länsstyrelsens kunskap om hur kommunernas tillsyn går till.¹⁰⁸

Information

Vi har tagit del av dokumentation som visar vilken information och utbildning som Jordbruksverket tillhandahållit kommunerna under perioden 2004–2007.¹⁰⁹ Efter att ett inledande brev skickats ut i november 2004¹¹⁰ och vissa seminarier anordnats i november/december, där information om tvärvillkorskontrollerna delvis berördes, har det inte, enligt vad vi erfarit, förekommit någon information särskilt riktad till kommunerna som grupp förrän i oktober 2006.

Det första kontrollverktyget i form av ett kontrollprotokoll skickade Jordbruksverket ut i mars 2005 och därefter har övriga kontrollprotokoll sänts ut vartefter de blivit klara. Kommunerna som grupp har vidare från slutet av 2006 tillsänts så kallade informationsbrev med upplysningar och ofta länkar till kontrollprotokoll och vägledningar. I oktober och december 2006 skickade Jordbruksverket ut två mer utförliga informationsdokument, ett om rekommenderad arbetsgång för tvärvillkorskontroller och ett om rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007.

I januari 2005 anordnade Jordbruksverket utbildning för länsstyrelserna, vars syfte var att ge länsstyrelserna underlag för att informera kommunerna i länet om tvärvillkorskontroller. Utbildningen inklusive ett informationspaket att använda gentemot kommunerna hade tagits fram av ett av delprojekten inom Jordbruksverkets gårdsstödsprojekt. Företrädare för Jordbruksverket har dock uppgett¹¹¹ att verket inte har följt upp att alla länsstyrelser förmedlat denna information till sina kommuner.

Vägledning

Enligt företrädare för Jordbruksverket har verket tagit huvudansvar för att utarbeta bedömningsvägledningar i nära samverkan med expertmyndigheternas sakansvariga.

Kommunernas efterfrågan på vägledning aktualiserades bland annat vid mötet i rådgivande gruppen i december 2005. Företrädaren för Föreningen kommunala miljöchefer som deltog för första gången angav att kommun-

¹⁰⁷ Intervju med kommunföreträdare den 24 oktober 2007.

¹⁰⁸ Intervjuer med kommunföreträdare den 1 mars, den 24 oktober samt den 8 november 2007.

¹⁰⁹ Se bilaga 3.

¹¹⁰ *Kommunernas roll i den nya jordbrukspolitiken*. Brev från Jordbruksverket till kommunerna, november 2004.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 december 2007.

erna upplevde problem med bedömningarna av överträdelser allvar, varaktighet och omfattning. Även i vår telefonenkät till ett urval kommuner på hösten 2007 uppgav de tillfrågade att det saknades information. Trots att nästan alla kommuninspektörer som har svarat på enkäten har uppgett att de under 2006 fått information – främst muntligt vid möten hos länsstyrelserna – har samtidigt drygt 60 procent uttalat att de saknar information. Över en tredjedel av dessa har angett att de behöver mer information om hur bedömningarna ska göras. Jordbruksverkets bedömningsvägledningar var försenade. Nedan listas de som fram till mars 2008 hade utformats och lagts på verkets webbplats:¹¹²

- Vägledning – bedömning av överträdelser växtnäring (första versionen färdig i juni 2005, omarbetad version färdig i juni 2007)
- Vägledning – bedömningar av överträdelser av grundvatten och avloppsslam (färdig i november 2005)
- Anvisning till kontrollprotokoll för djurskydd (färdig i april 2007)
- Vägledning foder och livsmedel (färdig i maj 2007)

Endast cirka 25 procent av kommunerna som svarat på enkäten ansåg att de i slutet av 2007 hade tillräcklig information för att utföra tvärvillkorskontroller. Svårigheter med bedömningar och brist på verklighetsanknuten information och utbildning i dessa frågor har också påtalats vid våra intervjuer med kommunföreträdare. En kommun har framfört att man fortfarande inte fått besked om vad som räknas som en överträdelse.¹¹³

Cirka en tredjedel av de kommuninspektörer som svarade på vår telefonenkät uppger att de fått information från Jordbruksverket med e-post eller via möten. Knappt hälften av de svarande har dock inte fått meddelande om rekommenderad arbetsgång eller rutiner och lika många har heller inte någon mer konkret skriftlig vägledning eller anvisning. De kommunföreträdare vi intervjuat har lämnat delvis olika uppgifter om varifrån den information de fått närmast kommer. Vad gäller preferenser om informationskälla har några uppgett att de föredrar att få information och utbildning via länsstyrelsen, andra att de gärna vill få det av Jordbruksverket. De flesta företrädarna för länsstyrelserna har – oaktat just tvärvillkorskontroller – angett att de normalt har två träffar per år för länets kommuner.

Utbildning

I vår telefonenkät till kommuner angav cirka hälften av dem att de hade fått något slag av utbildning i samband med att de började utföra tvärvillkorskontroller. De flesta fick utbildningen av länsstyrelsen och några kommuner angav att frågor om bedömningar av överträdelser ingick.

¹¹² I bilaga 1 finns återgivet när de olika tvärvillkoren började gälla och således behovet av vägledning förelåg.

¹¹³ Kommentar från kommunföreträdare 2008-04-23.

Av uppföljningen av den plan för utbildning som togs fram inom gårdsstödsprojektet¹¹⁴ framgår inte om Jordbruksverket hållit i någon utbildning om tvärvillkorskontroller riktad direkt till kommunerna förrän i maj/juni 2007. Då handlade det om kontroller av foder, livsmedel och djurskydd. Jordbruksverket har senare meddelat att frågan om tvärvillkorskontroller berörts i utbildningsdagar där kommuner deltagit år 2006. Utbildningarna hölls dels tillsammans med Statens veterinärmedicinska anstalt, dels av före detta Djurskyddsmyndigheten.

4.3 Brister i samordningen gentemot länsstyrelserna

4.3.1 *Inget utpekat ansvar för vägledning och uppföljning*

I Jordbruksverkets föreskrifter om länsstyrelsernas rutiner vid handläggning och kontroll av ärenden om jordbrukarstöd åläggs inte länsstyrelserna något ansvar att vägleda och följa upp kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller.¹¹⁵ Frågor där kommunerna behövt stöd gäller till exempel bedömning och gradering av överträdelsers allvar, varaktighet och omfattning. Att kommunerna utför tvärvillkorskontroller och sedan kommer in med kontrollresultat behöver följas upp etc. Sakenheterna på länsstyrelserna, till exempel miljöenheten, ger visserligen vägledning för den ordinarie kommunala tillsynen inom de områden där tvärvillkor gäller. Men eftersom tvärvillkorskontrollerna avser administrationen av jordbruksstöd har sakenheterna inte automatiskt varit inblandade. Det är lantbruksenheterna, eller motsvarande enheter vid länsstyrelserna, som hanterar jordbruksstödet inklusive tvärvillkorskontrollerna. Lantbruksenheterna har i sitt arbete med att administrera jordbruksstödet främst kontakter med Jordbruksverket och med enskilda lantbrukare som ansöker om stöd. De har inte sedan tidigare något ansvar för att vägleda de tillsynsansvariga i kommunerna och hade därför begränsade erfarenheter av den kommunala tillsynen när systemet med tvärvillkorskontroller infördes.

4.3.2 *Länsstyrelserna har varit olika aktiva i att stödja kommunerna*

Avsaknaden av ett utpekat ansvar gentemot kommunerna och begränsade erfarenheter av vägledning har resulterat i att länsstyrelsernas lantbruksenheter delvis har hanterat sin roll mot kommunerna olika.

¹¹⁴ Projekt Gårdsstödet, delprojekt Utbildning/införande. Rapport Jordbruksverket 2005-06-16.

¹¹⁵ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:24) om rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om jordbrukarstöd. Senast ändrad genom SJVFS 2008:13.

De flesta företrädare för lantbruksenheter som vi intervjuat¹¹⁶ har framhållit att de inte har någon egentlig vägledande roll motsvarande den tillsynsvägledning som finns på till exempel miljöområdet. Vid utbildningen i januari 2005 för kontrollansvariga på länsstyrelserna, som gårdsstödsprojektet anordnade, ingick ett grupparbete om hur man skulle upprätta en handlingsplan för hur kommunikationen med kommunerna skulle fungera. De länsstyrelser vi intervjuat verkar därefter ha haft träffar med kommunerna i länet i början av 2005.

Förutom att de vidarebefordrat information från Jordbruksverket har länsstyrelsernas stöd till kommunerna varierat. En lantbruksenhet uppgav¹¹⁷ att deras roll var att ta emot och registrera kommunernas kontrollresultat, men inget därutöver. Några har uppgett att de svarar på frågor när kommunerna kontakter dem och att de även skickar vidare frågor som de själva inte kan svara på. En lantbruksenhet har varit mer ambitiös och låtit tvärvillkorskontrollerna ingå i ett så kallade tillsynsprojekt som länsstyrelsen bedrev tillsammans med länets kommunala tillsynsansvariga. Syftet var att öka de tillsynsansvarigas kunskaper om de regelverk som utgör tvärvillkor och därmed deras kompetens att utföra kontrollerna. Även företrädare för Jordbruksverket har uppfattat att länsstyrelserna, det vill säga lantbruksenheterna, varit olika aktiva i sitt stöd till kommunerna.

4.3.3 Olikheter i länsstyrelsernas handläggning och notering av överträdelser

Dokument från Jordbruksverket av styrande karaktär som kan användas av länsstyrelserna i arbetet med tvärvillkorskontroller gäller dels länsstyrelsernas egna kontroller, dels hela den administrativa hantering som ska utmynnas i stödbeslut. Dokumenten är kontrollinstruktionerna, bedömningsvägledningarna och de årliga vägledningarna för att fastställa minskning av direktstödsbelopp. Den främsta målgruppen för de sistnämnda vägledningarna är jordbrukshandläggare och de som ska fatta beslut om stöden. Viktiga dokument och rutiner styrs automatiskt via kontroll- och beslutsapplikationerna i det gemensamma stödadministrationssystemet som i sin tur styrs av Jordbruksverket.

Till följd av skillnader i länens jordbruksstruktur och den egna organisationen utarbetar länsstyrelserna emellertid också sina egna kontrollrutiner eller checklistor. De kan vidare styra vilka urvalskriterier de ska använda beroende på regionala egenheter.

Genom enkäten till länsstyrelserna har vi kunnat konstatera att det funnits oklarheter om hur notering av tvärvillkorskontrollerna avseende vilda

¹¹⁶ Intervjuer med företrädare för länsstyrelser den 8 februari, den 5 mars, den 24 oktober, den 7 november och den 21 november 2007.

¹¹⁷ Intervju vid länsstyrelse den 21 november 2007.

fåglar och livsmiljöer skulle ske under 2005 och 2006. Före oktober 2006 saknades också instruktion om vad kontrollerna skulle avse. Vid en länsstyrelse¹¹⁸ hade man av en tjänsteman på Jordbruksverket uppmanats att ta fram egna rutiner för kontrollarbetet avseende vilda fåglar och livsmiljöer.

4.3.4 *Trots information och utbildning visste inte länsstyrelserna att vissa tvärvillkor inte kontrollerades*

Allmän information från Jordbruksverket om EU:s jordbruksreform och om tvärvillkoren skickades ut till länsstyrelserna under 2003. Ett antal länsstyrelser var under 2004 engagerade i gårdsstödsprojektet. Då hölls även möten med information och utbildning – bland annat i oktober för all personal i jordbrukarstödsprocessen. Merparten av de tvärvillkorskontroller som skulle göras av länsstyrelserna själva gjordes redan tidigare, men med tvärvillkors-systemet följde nya bestämmelser om riskanalys, registrering och beslutshandling som innebar delvis nya uppgifter. Dessutom krävde tvärvillkorsbestämmelserna systematiska kontroller på vissa områden där sådana inte gjorts.

Innehållet i det elektroniska stödadministrationssystemet har inte anpassats till systematiska tvärvillkorskontroller avseende de fem verksamhetskrav som tidigare särskilt nämnts. Därmed ingår heller inget underlag från sådana kontroller i det som länsstyrelserna ska ta ställning till inför stödbesluten. De länsstyrelser vi har intervjuat kände inte till de tvärvillkor vars efterlevnad inte kontrollerades.

4.4 **Jordbruksverkets samverkan med expertmyndigheterna**

4.4.1 *Expertmyndigheterna ansvarar för den bakomliggande lagstiftningen*

Tvärvillkoren utgörs av redan existerande regler på olika områden, till exempel inom miljö- och djurskydd, som jordbrukarna ska följa för att få stöd. Expertmyndigheterna som svarar för dessa bakomliggande regler är Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Även Jordbruksverket självt är expertmyndighet inom vissa områden. Tidigare berördes även Djurskyddsmyndigheten.¹¹⁹ Expertmyndigheterna ansvarar bland annat för tolkningen av lagstiftningen och för vägledning till de tillsynsansvariga myndigheterna inom sina respektive områden.

¹¹⁸ Intervju vid länsstyrelse den 7 november 2007.

¹¹⁹ Jordbruksverket övertog Djurskyddsmyndighetens uppgifter från och med 2007-07-01, då Djurskyddsmyndigheten lades ner.

4.4.2 *Expertmyndigheternas medverkan behövs*

Jordbruksverket är som samordnande myndighet för jordbruksstödet ansvarigt för att angivna artiklar i bilaga III i rådsförordningen formuleras som tvärvillkor riktade till jordbrukarna och för att kontroller utförs av att kraven uppfylls. För detta behöver Jordbruksverket kunskaper om hur dessa regler tolkas och tillämpas i vanliga fall, det vill säga i sin ordinarie tillämpning i Sverige. För vissa av tvärvillkoren är Jordbruksverket expertmyndighet för de bakomliggande reglerna och kan därmed inhämta kunskaperna inom den egna myndigheten.¹²⁰ För flera av tvärvillkoren är det dock, som vi nämnt ovan, andra expertmyndigheter som är ansvariga för den bakomliggande lagstiftningen.¹²¹ Jordbruksverket har därmed behov av att samverka med dessa myndigheter, eftersom verket varken har kunskaper om eller befogenheter att tolka lagstiftningen på dessa områden.

Hittills har Jordbruksverket begärt expertmyndigheternas medverkan till exempel i att peka ut vilka paragrafer i den svenska lagstiftningen som ska utgöra tvärvillkor och att beskriva innebörden av dessa.¹²² Vidare har Jordbruksverket begärt expertmyndigheternas medverkan i att ta fram kontrollfrågor, instruktioner och vägledningar som kan användas av dem som hos jordbrukarna utför kontrollerna av att tvärvillkoren är uppfyllda.

4.4.3 *Samverkan med expertmyndigheterna har varit förenad med svårigheter*

Jordbruksverket har fått hjälp från expertmyndigheterna i arbetet med tvärvillkoren. Men samarbetet mellan Jordbruksverket och expertmyndigheterna har delvis varit förenat med svårigheter, vilket till exempel lett till förseningar i framtagandet av kontrollfrågor. Olika uppfattningar om vilket ansvar expertmyndigheterna ska ha i arbetet med tvärvillkoren har bidragit till svårigheterna. En annan orsak till svårigheterna har varit otydlighet om vad som förväntades av expertmyndigheterna.

Jordbruksverket har för att underlätta samverkan bland annat med expertmyndigheterna inrättat den så kallade rådgivande gruppen. Gruppen har ingen formell beslutanderätt utan är ett forum för att diskutera frågor som rör hanteringen av tvärvillkoren.¹²³ Myndigheterna inbjuds att närvara vid gruppens möten, men deltagande är frivilligt. Exempelvis har Kemikalieinspektionen avböjt medverkan i gruppen.

¹²⁰ Till exempel verksamhetskraven om djursjukdomar och om djurmärkning. Sedan 2007-07-01 även för verksamhetskraven om djurskydd.

¹²¹ Till exempel verksamhetskraven om vilda fåglar, livsmiljöer, växtskyddsmedel och livsmedelssäkerhet.

¹²² *Verksamhetskraven i svensk lagstiftning. Redogörelse för tillämpliga bestämmelser i svensk lagstiftning som rör verksamhetskraven i förordning 1782/2003.* Rapport Jordbruksverket, 2004-11-10.

¹²³ Minnesanteckning från möte med rådgivande gruppen 2005-03-05.

4.4.4 Olikheter i samarbetet med expertmyndigheterna

Samarbetet mellan Jordbruksverket och expertmyndigheterna har sett olika ut. Mest svårigheter har funnits mellan Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har bidragit med det som Jordbruksverket efterfrågat, men det har tagit lång tid och inneburit viss frustration från båda myndigheternas sida.

Livsmedelsverket var väl insatt i vad EU:s jordbruksreform innebar och tog självmant initiativ till att utarbeta kontrollpunkter och vägledning om livsmedelssäkerhet. Kemikalieinspektionen utarbetade kontrollpunkter för växtskyddsmedel tillsammans med Jordbruksverket men har sedan sagt nej till att utarbeta vägledning med hänvisning till att detta är Jordbruksverkets ansvar. Numera nedlagda Djurskyddsmyndigheten har inte ingått i granskningen, men företrädare för Jordbruksverket har uppgett att de båda myndigheterna inledningsvis var oeniga om när kontrollpunkter skulle tas fram för tvärvillkoren om djurskydd.

För att illustrera hur expertmyndigheternas medverkan i tvärvillkorsfrågor sett ut redovisar vi nedan våra iakttagelser om samarbetet mellan Jordbruksverket å ena sidan och Naturvårdsverket respektive Livsmedelsverket å andra sidan.

4.4.5 Jordbruksverkets samarbete med Naturvårdsverket

Många förfrågningar om synpunkter och underlag

Företrädare för Naturvårdsverket har uppgett att Jordbruksverket i betydande omfattning efterfrågade synpunkter och underlag, särskilt under åren 2004 och 2005 men även under år 2006. I vår granskning har vi tagit del av dokumentation som styrker detta.¹²⁴ Under 2004 ombads Naturvårdsverket vid flera tillfällen att lämna förslag på vilka svenska regler som skulle utgöra tvärvillkor avseende fyra av de 19 verksamhetskraven.¹²⁵ Naturvårdsverket ombads även lämna förslag på hur dessa skulle formuleras som krav gentemot jordbrukarna och hur kontrollpunkter för kraven skulle utformas. Under år 2004 och början av år 2005 ombads Naturvårdsverket vidare att lämna underlag till texter i en informationsbroschyr till jordbrukare och en lärarhandledning för jordbruksrådgivare samt lämna synpunkter på text i en rutinbeskrivning till länsstyrelserna. Från mars år 2005 och fram till oktober år 2006 handlade kommunikationen mellan verken mest om kontrollpunkter för vilda fåglar och livsmiljöer.

¹²⁴ Intervjuer med företrädare för Jordbruksverket och Naturvårdsverket den 11 september och den 11 december 2007 respektive den 14 mars, den 28 september och den 22 oktober 2007 samt av båda myndigheterna erhållet material i form av kopior av e-post, mötesanteckningar med mera

¹²⁵ Verksamhetskraven avseende grundvatten, avloppsslam, vilda fåglar samt livsmiljöer.

Förfrågningarna var inte samordnade och det rådde osäkerhet om vad som egentligen efterfrågades

Några av förfrågningarna från Jordbruksverket skedde skriftligt. I ett brev från Jordbruksverkets generaldirektör efterfrågades till exempel underlag om vilka regler som skulle utgöra tvärvillkor. Men en stor del av förfrågningarna framställdes per telefon och e-post direkt från handläggare på Jordbruksverket. I den dokumentation som vi tagit del av framgår att minst sju olika handläggare, delvis från olika avdelningar, på detta sätt efterfrågade synpunkter och underlag i olika frågor från Naturvårdsverket under år 2004 och början av år 2005. Företrädare för Jordbruksverket har uppgett att förfrågningar till andra myndigheter ofta sker på detta sätt och att man från verkets sida inte försökte samordna kontakterna.

Vid Naturvårdsverket gick de flesta av dessa informella kontakter via en särskild handläggare som dock till en början inte hade ett utpekat ansvar för detta. Eftersom jordbrukets miljöfrågor hanteras av flera olika enheter på Naturvårdsverket och personalomsättningen under den här perioden var stor var många olika personer inblandade även från Naturvårdsverkets sida. Ganska få personer på Naturvårdsverket hade emellertid direktkontakt med handläggare vid Jordbruksverket.

Företrädare för Naturvårdsverket har i våra intervjuer uppgett att den stora mängden förfrågningar som avsåg olika saker, från olika avdelningar och olika handläggare vid Jordbruksverket, skapade osäkerhet om vad som förväntades av Naturvårdsverket. Bland annat var handläggarna vid Naturvårdsverket osäkra på vilken typ av underlag de skulle bidra med och i vilka sammanhang underlagen skulle användas. De hade även svårt att se sambanden mellan de olika förfrågningarna. Det har också framkommit i våra intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket att de vid några tillfällen kände sig överkörda när handläggare vid Jordbruksverket meddelade att de inte tänkte beakta synpunkterna från Naturvårdsverket.

Arbetet med kontrollpunkterna för vilda fåglar och livsmiljöer tog lång tid

Tvärvillkoren om vilda fåglar och livsmiljöer började gälla den 1 januari 2005 och skulle följaktligen börja kontrolleras redan då. Men trots att kontakterna mellan Jordbruksverket och Naturvårdsverket om kontrollpunkterna inleddes under 2004 var dessa inte färdiga förrän i oktober 2006.

Förklaringarna till att arbetet med kontrollpunkterna tog lång tid är flera. Enligt företrädare för båda verken uppstod redan i kontakterna dem emellan under år 2004 oenighet om tolkningen av fågeldirektivet vad gäller så kallad putsning av mark i träda och ifall detta skulle formuleras som ett

krav eller inte. Jordbruksverket accepterade inte Naturvårdsverkets tolkning och förslag utan ansåg att ett så kallat putsningsförbud var en tolkning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och därmed saknade hänvisning till en bestämd paragraf i lagstiftningen. Naturvårdsverket kände sig överkört av Jordbruksverket i frågan. Särskilt som Jordbruksverket tidigare hade uttalat att tolkningar skulle överlämnas till de myndigheter som ansvarar för den bakomliggande lagstiftningen. Denna oenighet kom att påverka samarbetsklimatet mellan myndigheterna i det fortsatta arbetet med kontrollpunkter.

En annan förklaring till att arbetet med kontrollpunkterna och de kontrollanvisningar och bedömningsvägledning som skulle komplettera kontrollpunkterna tog lång tid var att det, som nämnts, rådde osäkerhet vid Naturvårdsverket om vad man förväntades bidra med. Enligt deras företrädare hade de till exempel inte klart för sig hur kontrollpunkterna förväntades vara utformade för att kunna användas vid tvärvillkorskontrollerna. De förslag på kontrollpunkter som Naturvårdsverket skickade till Jordbruksverket främst under år 2006 ansågs av Jordbruksverket som för allmänt hållna för att kunna utgöra kontrollpunkter.

Arbetet med kontrollpunkterna påverkades också av personalsituationen vid myndigheterna. Vid båda myndigheterna var flera avdelningar och enheter inblandade. Dessutom genomfördes under arbetets gång en omorganisation på Naturvårdsverket, och även vid Jordbruksverket skedde personalförändringar under den här tiden.

4.4.6 Jordbruksverkets samarbete med Livsmedelsverket

Livsmedelsverket var väl insatt i frågan om tvärvillkoren

Redan år 2002 hade Livsmedelsverket fått i uppdrag av regeringen att utreda kommissionens förslag om tvärvillkoren för folkhälsa (livsmedelssäkerhet). Diskussionerna i EU om tvärvillkoren sammanföll delvis med EU:s stora reform av livsmedelspolitiken, med bland annat nya regler om livsmedelssäkerhet och ny definition av livsmedelsbegreppet.¹²⁶ I skrivelser och yttranden framförde Livsmedelsverket under år 2004 vikten av att tvärvillkoren skulle vara tydliga och möjliga att kontrollera.¹²⁷ Det medförde att frågorna om livsmedelssäkerhet och reglerna här var aktuella för Livsmedelsverket och att man på Livsmedelsverket till skillnad mot Naturvårdsverket var väl insatt i frågan om tvärvillkoren.

¹²⁶ En beskrivning av EG:s bestämmelser om livsmedelssäkerhet finns i bilaga 1.

¹²⁷ *Genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige*. Yttrande Livsmedelsverket, 2004-03-05. Dnr 589/04. *Utredning om tvärvillkor – uppdrag från Jordbruksverket*. Livsmedelsverket, 2004-07-09. Dnr 1799/04.

Även Livsmedelsverket ombads lämna synpunkter och underlag

Precis som Naturvårdsverket ombads Livsmedelsverket under år 2004 och början av år 2005 lämna förslag på vilka svenska regler som skulle utgöra tvärvillkor. I Livsmedelsverkets fall gällde det två av de 19 verksamhetskraven.¹²⁸ Livsmedelsverket ombads lämna förslag på hur dessa skulle formuleras som krav gentemot jordbrukarna. Livsmedelsverket ombads vidare att lämna underlag till texter i en informationsbroschyr till jordbrukare. Det som företrädare för Livsmedelsverket har framfört som problematiskt med detta, och som även framgår av skriftlig dokumentation,¹²⁹ var att det saknades tillämpningsföreskrifter för EG-bestämmelserna om livsmedelssäkerhet och att det därför var svårt att redan vid den här tidpunkten formulera tvärvillkoren och beskriva deras innebörd.

Kontrollpunkterna kom sent

Tvärvillkoret avseende livsmedels- och fodersäkerhet började gälla den 1 januari 2006. Ett samlat protokoll med kontrollpunkter för både livsmedels- och fodersäkerhet var färdigt att användas av kontrollanterna i maj 2007.¹³⁰ Vid intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket har inte framkommit att det fanns någon otydlighet i vad som förväntades. I stället förefaller yttre faktorer ha orsakat förseningen.

En sådan faktor var att regeringen var ett halvår försenad med genomförandet av EG:s bestämmelser om livsmedels- och fodersäkerhet. Först den 1 juli 2006 trädde de svenska bestämmelserna i kraft.¹³¹ Arbetet med att ta fram kontrollpunkter måste avvakta de svenska bestämmelserna. Företrädare för Livsmedelsverket har uppgett att flera nyheter också följde med de nya reglerna om livsmedelssäkerhet vilka gjorde det svårt att utarbeta kontrollpunkter, även sedan de svenska bestämmelserna var på plats. En sådan nyhet var att livsmedelssäkerhet nu även skulle kontrolleras ute på gårdarna. Livsmedelsverket hade sedan tidigare ingen erfarenhet av sådana kontroller.

Företrädare för Livsmedelsverket har uppgett att de även avvaktade vägledning från kommissionen¹³² om hur EG:s bestämmelser om livsmedelssäkerhet skulle tillämpas som tvärvillkor. Den vägledningen kom i juni 2006. Det var först när vägledningen kommit som Livsmedelsverket kunde konkretisera kontrollfrågorna.

¹²⁸ Verksamhetskravet om förbud mot användning av vissa ämnen med hormoniell tyreostatisk verkan och verksamhetskravet avseende livsmedels- och fodersäkerhet.

¹²⁹ *Utredning om tvärvillkor – uppdrag från Jordbruksverket*. Livsmedelsverket, 2004-07-09. Dnr 1799/04.

¹³⁰ Jordbruksverket har ansvar för fodersäkerhet. Ett protokoll med kontrollpunkter angående fodersäkerhet fanns tillgängligt på Jordbruksverkets webbplats under år 2006.

¹³¹ För en förteckning av de svenska bestämmelserna, se bilaga 1.

¹³² *Guidance Document of the Commission Service on the hygiene provisions relevant for cross compliance*, DS/2206/16-final, working document.

4.5 Brister hos länsstyrelserna och expertmyndigheterna

4.5.1 *Länsstyrelserna beslutade om stöd utan tillräckligt kontrollunderlag*

Som framgått ovan har vi iakttagit vissa problem med länsstyrelsernas handläggning av gårdsstödet. En del av dessa problem kan vara orsakade av att länsstyrelsens roll och uppgifter är oklara. I 1 kap. 5 § första stycket i regeringsförordningen anges dock länsstyrelsernas ansvar att pröva ansökan om jordbruksstöd och fatta beslut om stöd på grundval av prövningarna: *Frågor om stöd, föreskrivna verksamhetskrav, god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt denna förordning prövas av länsstyrelsen, om inte något annat följer av andra stycket.*

Innan länsstyrelserna fattar beslut om jordbruksstöd ska de alltså bland annat pröva om tvärvillkoren är uppfyllda, och det ska ske för minst en procent av de stödsökande jordbrukarna. För att kunna göra prövningen behöver länsstyrelserna underlag i form av resultat från kontroller hos jordbrukarna, således även kontrollresultat från kommunerna. Men länsstyrelserna har inte givits några befogenheter att förmå kommunerna att komma in med kontrollresultat.

Länsstyrelserna har fattat beslut om och Jordbruksverket har betalat ut stöd även när det saknats kontrollresultat från kommunerna.¹³³ Vidare har länsstyrelserna inte uppmärksammat att efterlevnaden av vissa tvärvillkor inte alls kontrollerats.¹³⁴

Länsstyrelserna har inte ifrågasatt att de ska fatta beslut utan fullständigt underlag.

4.5.2 *Expertmyndigheterna har inte tagit upp sina otydliga roller och tolkningsfrågorna med respektive departement*

Av våra intervjuer med företrädare för berörda expertmyndigheter framgår att de funnit sina roller vad gäller medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller och därmed gentemot Jordbruksverket otydliga. Och i två fall, Naturvårdsverket och Djurskyddsmyndigheten, har Jordbruksverket inte godtagit deras tolkning av de direktiv för vilka de är tillsynsmyndighet. Livsmedelsverket och Jordbruksverket gjorde till en början delvis olika tolkningar av hur omfattande tvärvillkorskontroller som mot bakgrund av verksamhetskraven behövs inom livsmedels- och foderområdena. Livsmedelsverket har utarbetat förslag till kontrollpunkter inom livsmedelsområdet. Jordbruksverket har sedan ansvarat för fastställandet av samtliga kontrollpunkter.

¹³³ Se vidare kapitel 5 i denna rapport.

¹³⁴ Det gäller 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. Se vidare avsnitt 5.2 i denna rapport.

Livsmedelsverket har bett Jordbruksverket om information i olika tvärvillkorsfrågor. Naturvårdsverket intog från början en mer restriktiv hållning till Jordbruksverkets framställningar om olika slag av experthjälp. Men samtliga centrala expertmyndigheter har medverkat till att systemet med tvärvillkorskontroller börjat fungera. De problem som otydlighet i regeringsförordningen med mera lett till i samarbetet mellan Jordbruksverket och expertmyndigheterna har lösts på olika sätt men har bland annat medfört förseningar i tvärvillkorsarbetet. Expertmyndigheterna har dock inte tagit upp dessa oklarheter med sina respektive departement.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

- Jordbruksverket är ansvarig samordnande myndighet för tvärvillkorskontrollerna. Jordbruksverket gjorde tolkningen att kommunerna var behöriga kontrollmyndigheter för vissa tvärvillkor. Verkets förberedande insatser för att engagera särskilt kommunerna i kontrollarbetet var förhållandevis små, trots att man tidigt visste vilken kontrollmodell som troligen skulle väljas.
- Kontrollprotokoll och vägledning var försenade och det berodde delvis på svårigheter i samarbetet med expertmyndigheterna. Svårigheterna gällde främst samverkan med Naturvårdsverket som påverkats av Jordbruksverkets ifrågasättande av hur fågeldirektivet skulle tolkas.
- Genom Jordbruksverkets begäran till kommunerna om att de skulle utföra tvärvillkorskontroller fick kommunerna mer arbete än vad som motsvarade tidigare tillsyn. Delvis nya kontroller skulle göras och rapporter lämnas i form av flera olika kontrollprotokoll. I början skulle rapporter inges till länsstyrelsen från alla tillsynsbesök. Dessutom ingick en ny typ av bedömningar i kontrollarbetet.
- Kommunerna har i enkätsvar och intervjuer uppgett brist på information och vägledning särskilt vad gäller bedömningsfrågorna.
- Länsstyrelserna har varit olika aktiva gentemot kommunerna och inte av Jordbruksverket förmåtts vägleda och följa upp kommunernas arbete med tvärvillkorskontrollerna.
- Den elektroniska rapportering som Jordbruksverket planerade och som hade inneburit förenklingar för både kommunerna och länsstyrelserna fullföljdes inte.
- Länsstyrelserna visste inte att efterlevnaden av vissa tvärvillkor inte kontrollerades. De fattade beslut om att betala ut stöd utan tillräckligt kontrollunderlag.
- Expertmyndigheterna som upplevde sin roll som otydlig tog inte upp detta med sina departement.

5 Brister i tillämpningen av bestämmelserna om tvärvillkorskontroller

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser beträffande revisionsfrågan om väsentliga brister i de statliga myndigheternas tillämpning av EG-regelverket om tvärvillkorskontroller. Utgångspunkt är här EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller.

5.1 EG:s bestämmelser om minsta antal kontroller följdes inte under åren 2005–2007 – 40 procent av kommunerna rapporterade inte in kontrollresultat

Enligt bestämmelserna i kommissionsförordningen ska den behöriga kontrollmyndigheten kontrollera hur de tvärvillkor som ingår i dess ansvarsområde efterlevs hos minst en procent av alla jordbrukare som lämnar in stödansökningar.¹³⁵

Kommunerna förutsattes under 2005 göra tvärvillkorskontroller avseende skydd för grundvatten, skydd för miljö när avloppsslam används inom jordbruket och skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.¹³⁶ År 2006 tillkom verksamhetskraven gällande växtskyddsmedel samt livsmedels- och fodersäkerhet.

Vid sitt revisionsbesök i början av 2007 konstaterade kommissionen att ett stort antal kommuner inte hade skickat några kontrollrapporter till länsstyrelserna under 2005.¹³⁷ Kommissionen kunde endast slå fast att bestämmelserna om kontrollfrekvens inte hade följts under perioden 2005–2006, vilket riskerar att leda till felaktiga utbetalningar till jordbrukarna.¹³⁸ Kommissionen menade att det inte var säkerställt att alla de kontroller på plats som krävs enligt bestämmelserna om tvärvillkoren genomfördes. Kommissionen framhöll följande:

- Varje behörig kontrollmyndighet ska uppfylla minimikravet för antalet kontroller.
- Varje jordbrukare som valts ut för en kontroll på plats ska kontrolleras när det gäller alla de krav och/eller normer som gäller för denne och som den behöriga kontrollmyndigheten ansvarar för.
- En kontrollrapport ska upprättas för varje kontroll på plats.

¹³⁵ Artikel 44 första stycket kommissionsförordningen.

¹³⁶ *Kommunernas roll i den nya jordbrukspolitiken*. Brev från Jordbruksverket till kommunerna, november 2004.

¹³⁷ *Meddelande angående granskning*. Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling. AGRI 015475, 18.06.2007.

¹³⁸ Artiklarna 9a och 44 i kommissionsförordningen.

5.1.1 Cirka 40 procent av kommunerna rapporterade inte in kontrollresultat 2005–2007

För åren 2005 och 2006 har Jordbruksverket sammanställt antalet ansökningar, antalet inkomna kontrollrapporter och antalet inrapporterade överträdelser för varje kommun. Materialet återges i tabellen nedan.

Tabell 2 Sammanställning av Jordbruksverkets statistik för tvärvillkorskontroller

	2005	2006
Antal stödansökningar (antal kommuner med stödansökningar)	84 573 (288 kommuner)	82 176 (288 kommuner)
Antal tvärvillkorskontroller (andel av stödansökningar)	2 660 (3,4 %)	2 834 (3,2 %)
Antal kommuner som inte har rapporterat in resultat av tvärvillkorskontroller (andel av kommuner totalt som haft stödsökanden)	120 (41,7 %)	118 (41,0 %)

I materialet framgår det att ansökningarna för år 2005 var cirka 84 600 och för år 2006 cirka 82 200 stycken. Endast två av 290 kommuner saknade stödansökningar under åren 2005–2006. Antalet inkomna kontrollrapporter totalt för år 2005 var 2 660 stycken, och 2006 kom 2 834 rapporter in. Under 2005 hade 120 kommuner över huvud taget inte rapporterat in något kontrollresultat. Under 2006 var motsvarande siffra 118 kommuner. Detta innebär att det från närmare 42 procent av kommunerna under 2005 och 41 procent av kommunerna under 2006 saknades underlag i form av inskickade kontrollprotokoll inför beslut om utbetalning av gårdsstöd.

Enligt uppgift från Jordbruksverket kom 1 416 kontrollrapporter in från kommunerna år 2007. 108 kommuner skickade dock inte in några rapporter från fullständiga tvärvillkorskontroller, det vill säga kontroller som omfattat minst en procent av de stödsökande. Därmed saknades underlag i form av fullständiga tvärvillkorskontroller från 38 procent av kommunerna under 2007.¹³⁹

Jordbruksverket kommenterade i sitt svar¹⁴⁰ till kommissionen att man under 2005 och 2006 gjort tolkningen att de 288 kommunerna kunde betraktas som ett kollektiv av lokala kontrollmyndigheter vars kontrollfrekvens på minst en procent kunde uppfyllas aggregerat på nationell nivå. Jordbruksverket anger att de inför 2007 i information till kommunerna betonat att varje kommun för sig måste uppnå minst en procents kontrollfrekvens. Detta har även framförts muntligen till Riksrevisionen av företrädare för Jordbruksverket.¹⁴¹

¹³⁹ Uppgifterna för 2007 är inte helt jämförbara med uppgifterna från 2005 och 2006. Uppgiften om att 38 procent av kommunerna inte uppfyllde kravet om en procent är inte samma sak som att inte ha skickat in något resultat alls, vilket är fallet 2005 och 2006.

¹⁴⁰ Jordbruksverkets svar på rapport från revisionsbesök av Europeiska Kommissionen 26 februari–1 mars 2007. Skrivelse Jordbruksverket, 2007-09-13. Dnr 17-849/07.

¹⁴¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 november 2007.

5.2 Inga kontroller avseende 5 av 19 verksamhetskrav

Enligt kommissionsförordningen ska behörig kontrollmyndighet kontrollera efterlevnaden av tvärvillkor som ingår i dess ansvarsområde hos minst en procent av alla jordbrukare som lämnar in stödansökningar.¹⁴² För varje kontroll på plats ska en kontrollrapport upprättas.¹⁴³ Rådsförordningen pekar ut 19 verksamhetskrav samt olika skötselkrav som ska ingå i tvärvillkorskontrollerna.

5.2.1 Kommissionen har kritiserat avsaknaden av kontroller

Kommissionen har i sin rapport framfört kritik mot att Sverige inte har säkerställt en effektiv kontroll av fem av verksamhetskraven. Dessa gäller förbud mot användning av hormoner, TSE-sjukdomar samt anmälningsplikt för vissa andra djursjukdomar. Kommissionen framförde dessutom att det för åren 2005 och 2006 saknades bevis för systematiska kontroller även för verksamhetskraven avseende vilda fåglar och livsmiljöer. Man ansåg att underlåtenheten att genomföra kontrollerna är en allvarlig brist som kan utgöra en risk för felaktiga utbetalningar eftersom det kan leda till att bestämmelserna om avdrag på stödet inte tillämpas eller tillämpas felaktigt. Kommissionen uppmanade de svenska myndigheterna att omedelbart vidta korrigeringsåtgärder.

5.2.2 Verksamhetskraven som inte kontrolleras

Riksrevisionen har funnit att det saknas underlag i form av kontrollrapporter,¹⁴⁴ som visar att systematiska tvärvillkorskontroller enligt kommissionsförordningens bestämmelser har gjorts under perioden 2005–2007, för 5 av de 19 verksamhetskraven.¹⁴⁵

För följande verksamhetskrav har det inte gjorts några systematiska tvärvillkorskontroller:

- Verksamhetskravet om förbud mot användning av hormoner i tillväxtbefrämjande syfte och mot användning av vissa andra läkemedel till livsmedelsproducerande djur.¹⁴⁶ Kraven har införts för att minska riskerna för restsubstanser i livsmedel. Restsubstanserna kan vara farliga för konsumenterna och även påverka kvaliteten på livsmedel.¹⁴⁷

¹⁴² Artikel 44.

¹⁴³ Artikel 48.

¹⁴⁴ Riksrevisionens länsstyrelseenkät *Enkät angående kontrollen av tvärvillkoren i EU:s gårdsstöd* 2007-08-15.

¹⁴⁵ Enligt företrädare för Jordbruksverket saknas kontrollprotokoll för och systematiska kontroller avseende de fem verksamhetskraven. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 september 2007 och den 11 december 2007.

¹⁴⁶ Artiklarna 3, 4, 5 och 7 i rådets direktiv 96/22/EG av den 29 april 1996 om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell och tyreostatisk verkan samt av β -agonister vid animalieproduktion och om upphävande av direktiven 81/602/EEG, 88/146/EEG och 88/299/EEG (EGT L 125, 23.5.1996, s. 3).

¹⁴⁷ <http://www.sjv.se>

- Verksamhetskravet om förbud mot utfodring med animaliskt protein, anmälningsplikt för TSE-sjukdomar, övervakning av sjukdomen scrapie hos får samt införsel och import av får och getter. Reglerna är till för att förebygga spridning av TSE-sjukdomar.¹⁴⁸ Exempel på TSE-sjukdomar är BSE hos nötkreatur (galna ko-sjukan), scrapie hos får och get och Norg8 hos får.
- Tre verksamhetskrav om *skyldighet att omedelbart anmäla* all förekomst eller misstänkt förekomst av bland annat djursjukdomar såsom mul- och klövsjuka och bluetongue-virus till den behöriga myndigheten.¹⁴⁹

5.2.3 Länsstyrelsernas enkätsvar om underlag vid beslut

Riksrevisionen har i en enkät, som besvarats av samtliga länsstyrelser, bett länsstyrelserna ange hur många underlag från kontroller de haft vid beslut om stöd under år 2006 avseende verksamhetskraven om hormoner och vissa läkemedel, TSE-sjukdomar, mul- och klövsjuka, blue tongue och andra djursjukdomar. Samtliga länsstyrelser har besvarat enkäten och i sina svar uppgett att de inte har haft några underlag alls från kontroller avseende dessa verksamhetskrav.

5.2.4 Regeringen saknade information om att systematiska tvärvillkorskontroller inte gjordes avseende vissa verksamhetskrav

I sin avrapportering¹⁵⁰ till regeringen av uppdraget att följa upp kontrollmodellen för tvärvillkoren har Jordbruksverket inte redovisat till regeringen att systematiska kontroller inte gjorts avseende de ovan uppräknade verksamhetskraven under 2005 och 2006. Först i mars 2007 informerade Jordbruksverket Jordbruksdepartementet om bristerna som kommissionen rapporterat om.¹⁵¹

Vid intervjuer med företrädare för Jordbruksdepartementet¹⁵² har dessa bekräftat att de inte heller kände till den här bristen på kontroll.

¹⁴⁸ Artiklarna 7, 11-13 och 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati (EGTL 147, 31.5.2001, s. 1).

¹⁴⁹ Artikel 3 rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka (EGT L 315, 26.11.1985, s. 11), artikel 3 rådets direktiv 92/119/EEG av den 17 december 1992 om införande av allmänna gemenskapsåtgärder för bekämpning av vissa djursjukdomar och särskilda åtgärder mot vesikulär svinsjuka (EGT L 62, 15.3.1993, s. 69), artikel 3 rådets direktiv 2000/75/EG av den 20 november 2000 om fastställande av särskilda bestämmelser om åtgärder för bekämpning och utrotning av blue tongue (EGT L 327, 22.12.2000, s. 74).

¹⁵⁰ *Uppföljning av kontrollmodellen för tvärvillkor 2005*. Jordbruksverket dnr 91-487/06, 2006-01-19.

¹⁵¹ *Uppföljning av kontrollmodellen för tvärvillkor – kompletterande rapport*. Jordbruksverket dnr 91-487/06, 2007-03-29.

¹⁵² Intervju med företrädare för Jordbruksdepartementet den 19 november 2007.

5.2.5 *Jordbruksverket har i sitt svar till kommissionen bekräftat att dessa verksamhetskrav inte systematiskt kontrolleras på gårdsnivå*

Vad avser verksamhetskraven om förbud mot användning av hormoner och verksamhetskravet om TSE-sjukdomar anger Jordbruksverket i sitt svar till kommissionen att det sedan 2006 finns en rutin för att fånga upp eventuella överträdelser. Enligt Jordbruksverket kontrollerar Livsmedelsverket och Jordbruksverket sedan länge att dessa bestämmelser efterlevs. Jordbruksverket poängterar att inga överträdelser hittats på många år. Men några systematiska tvärvillkorskontroller görs inte.

Jordbruksverket anger vidare i sitt svar att verket utreder hur systematiska kontroller av verksamhetskraven avseende anmälan av smittsamma djursjukdomar ska utföras om det uppstår tecken på att de aktuella djursjukdomarna existerar inom landet. Jordbruksverket hänvisar också till uttalanden från kommissionen om att verksamhetskraven som avser anmälningsskyldighet vid misstänkta fall av smittsamma djursjukdomar endast är tillämpliga när de aktuella sjukdomarna har brutit ut.¹⁵³ Det finns ingen motsvarande formulering om att kravet på systematiska tvärvillkorskontroller avseende anmälningsplikten skulle vara begränsat varken i råds- eller kommissionsförordningen eller i de bakomliggande direktiven. Jordbruksverket har ännu inte fått kommissionens revisorers reaktion på detta.

Till Riksrevisionen har företrädare för Jordbruksverket¹⁵⁴ uppgett att det inte finns några kända fall av dessa djursjukdomar i Sverige på senare år. Jordbruksverket står därför fast vid sin tolkning av verksamhetskraven om anmälan av vissa djursjukdomar. Jordbruksverket har inte påbörjat något arbete med att systematiskt göra tvärvillkorskontroller avseende dessa verksamhetskrav. Jordbruksverket har heller ännu inte inlett något arbete med tvärvillkorskontroller om hormoner. Vad beträffar verksamhetskravet om TSE anger Jordbruksverket att man arbetar med att hitta ett sätt att göra systematiska tvärvillkorskontroller.¹⁵⁵

5.3 **Kontrollpunkter och protokoll var försenade**

Enligt kommissionsförordningen ska medlemsstaterna inrätta ett system som säkerställer en effektiv kontroll av att tvärvillkoren iakttas. Systemet ska bland annat omfatta kontrollrapporter med uppgifter om upptäckta överträdelser och en bedömning av deras allvar, omfattning, varaktighet och upprepning.¹⁵⁶ Den behöriga kontrollmyndigheten ska för varje kontroll på plats utarbeta en kontrollrapport. I kommissionsförordningen anges vad kontrollrapporten ska omfatta.¹⁵⁷

¹⁵³ Note from presidency to delegations 10961/03.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 december 2007.

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 december 2007.

¹⁵⁶ Artikel 9 kommissionsförordningen.

¹⁵⁷ Artikel 8 kommissionsförordningen.

5.3.1 *Kontrollpunkternas syfte*

Kontrollprotokollen är ett medel för att se till att tvärvillkorskontroller utförs på ett så likartat sätt som möjligt och att kontrollrapporter upprättas i enlighet med kommissionsförordningens bestämmelser. Kontrollrapporterna utgör också bevis för att det genomförts kontroller. De gemensamma kontrollpunkterna och kontrollprotokollen är medel för Jordbruksverket att säkerställa kommissionsförordningens krav på kontrollrapporternas innehåll.¹⁵⁸ Det finns dock inga krav om särskilda kontrollpunkter och kontrollprotokoll i EG-förordningarna.

Jordbruksverket har ansvarat för utformning av de kontrollpunkter och kontrollprotokoll som finns tillgängliga. Kontrollpunkterna har tagits fram i samråd med berörda expertmyndigheter.

5.3.2 *Samtliga kontrollprotokoll till kommunerna kom sent*

För samtliga tvärvillkor vars efterlevnad kommunerna skulle kontrollera under perioden 2005–2007, och ett par av dem avseende vilka länsstyrelserna utförde kontroller under samma period, fanns kontrollpunkter och instruktioner tillgängliga först efter att tvärvillkoren hade trätt i kraft. För verksamhetskraven om vilda fåglar och livsmiljöer var kontrollpunkterna inte färdiga förrän nästan två år efter att verksamhetskraven hade börjat gälla. För verksamhetskravet om livsmedelssäkerhet var kontrollpunkterna färdiga ett och ett halvt år efter att verksamhetskravet hade trätt i kraft.¹⁵⁹ Detta ledde till att få kontroller gjordes och rapporterades in för de här nämnda tvärvillkoren.¹⁶⁰

Vilda fåglar och livsmiljöer

Verksamhetskraven om vilda fåglar och livsmiljöer trädde i kraft den 1 januari 2005. Länsstyrelserna ansvarar för tvärvillkorskontrollerna avseende dessa verksamhetskrav. Kontrollpunkterna var färdiga i oktober 2006. Kontrollpunkterna och instruktioner ingick i den så kallade kontrollinstruktionen för länsstyrelserna från och med år 2007. Under åren 2005 och 2006, då inga särskilda kontrollpunkter fanns för vilda fåglar och livsmiljöer, instruerade Jordbruksverket i kontrollinstruktionen länsstyrelserna att registrera eventuella överträdelser under en allmän punkt i sina kontrollprotokoll. Det saknades dock instruktioner om vad kontrollerna skulle avse fram till oktober 2006.¹⁶¹

¹⁵⁸ Skriftligt svar från Jordbruksverket till Riksrevisionen den 1 april 2008.

¹⁵⁹ Intervjuer med företrädare för Jordbruksverket den 11 september, den 10 december och den 11 december 2007, med företrädare för Livsmedelsverket den 9 oktober 2007, med företrädare för Naturvårdsverket den 22 oktober 2007 samt i Jordbruksverkets kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller år 2006, kontrollprotokoll 2007 om foder och livsmedelssäkerhet samt kontrollprotokollen 2007 om djurskydd.

¹⁶⁰ Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna samt skriftligt svar till Riksrevisionen från företrädare för Jordbruksverket den 1 april 2008.

¹⁶¹ *Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2006*. Jordbruksverket. Beslut 2006-05-23. Dnr 91 5234/06. *Tillägg till kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2006*. Jordbruksverket. Beslut 2006-10-11. Dnr 91 5234/06.

Enligt Riksrevisionens enkät till samtliga länsstyrelser har 11 av 21 länsstyrelser uppgett att de genomförde kontroller hos lantbrukare avseende verksamhetskraven om vilda fåglar och livsmiljöer under 2006. Resterande länsstyrelser hade enligt enkäten inte genomfört några kontroller under 2006.

Kommissionen har i sin revisionsrapport framfört kritik mot att det saknas bevis för att det genomförts några kontroller när det gäller verksamhetskraven om vilda fåglar och livsmiljöer för åren 2005 och 2006.

Jordbruksverket har svarat på kommissionens kritik och har angett att kontrollpunkter används systematiskt vid länsstyrelsernas kontroller från och med 2007.

Livsmedelssäkerhet

Verksamhetskravet som avser allmänna principer och krav för livsmedels säkerhet var tillämpligt från och med den 1 januari 2006.¹⁶² I maj 2007 blev kontrollprotokoll och vägledning tillgängliga för kontrollanterna. Kommunerna förutsattes utföra tvärvillkorskontroller avseende livsmedelssäkerhet under perioden 2006–2007. I svaren på vår enkät till länsstyrelserna har samtliga länsstyrelser utom en angett att det inte funnits något underlag från kontroller avseende livsmedels- och fodersäkerhet vid beslut om stöd under 2006. Under 2007 har 1 416 kontrollrapporter skickats in från kommunerna enligt uppgift från Jordbruksverket.¹⁶³

I kommissionens revisionsrapport konstateras att nästan inga kontroller avseende verksamhetskravet om livsmedels- och fodersäkerhet utfördes. Enligt den information som kommissionen fick vid sitt revisionsbesök använde endast tre av 290 kommuner kontrollprotokoll år 2006.

I Jordbruksverkets svar om tvärvillkorskontroller avseende livsmedels- och fodersäkerhet bekräftas att endast tolv foderkontroller rapporterades från tre kommuner år 2006. Jordbruksverket anger att det sedan maj 2007 finns ett samordnat kontrollprotokoll för livsmedels- och fodersäkerhet hos primärproducenterna. Kommunerna hade därmed enligt Jordbruksverket bättre förutsättningar att genomföra dessa kontroller 2007 än 2006.

Miljö- och djurskydd

Även kontrollprotokollen för miljö- och djurskyddsområdena kom sent. Verksamhetskraven som avser miljö trädde i kraft den 1 januari 2005. Kontrollprotokollet för verksamhetskraven på miljöområdet blev färdigt i mars 2005. Verksamhetskraven om djurskydd trädde i kraft den 1 januari 2007, men kontrollprotokollen för djurskyddsbestämmelserna blev tillgängliga för kommunernas inspektörer först i maj 2007.¹⁶⁴

¹⁶² Den svenska lagstiftning som bland annat fördelar kontrollansvaret mellan svenska myndigheter när det gäller livsmedelssäkerhet i primärproduktionen trädde i kraft den 1 juli år 2006.

¹⁶³ Skriftligt svar från Jordbruksverket till Riksrevisionen den 1 april 2008.

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 10 och den 11 december 2007.

5.4 Kontrollpunkterna motsvarar inte hela tvärvillkoren

I rådsförordningens bilaga III föreskrivs vilka direktiv och förordningar i EG-lagstiftningen och vilka artiklar i dessa som ligger till grund för verksamhetskraven. Sedan tvärvillkoren började tillämpas har kommissionen i vägledningsdokument fastställt riktlinjer beträffande tvärvillkoren.¹⁶⁵ Två av vägledningsdokumenten har syftet att förtydliga tvärvillkoren som gäller hygienreglerna, livsmedels- och fodersäkerhet samt vilda fåglar och livsmiljöer.

Det är efterlevnaden av de angivna artiklarna i rådsförordningen som ska kontrolleras. Ett sätt för Jordbruksverket att säkerställa kontroll av efterlevnaden av artiklarna är att formulera kontrollpunkter. Enligt Jordbruksverket¹⁶⁶ är det större möjlighet att uppnå enhetlighet i rapporteringen av kontrollresultatet inom landet om det finns ett standardiserat formulär¹⁶⁷ än om till exempel 290 kommuner var och en för sig utformar egna formulär. Kommuner och länsstyrelser använder kontrollpunkterna för att kontrollera efterlevnaden av de utpekade artiklar som utgör tvärvillkor.¹⁶⁸

Riksrevisionen har granskat kontrollpunkterna för verksamhetskraven om vilda fåglar och livsmiljöer,¹⁶⁹ växtskyddsmedel¹⁷⁰ samt livsmedelssäkerhet.¹⁷¹ Granskningen visar att kontrollpunkterna när det gäller vilda fåglar, livsmiljöer och livsmedelssäkerhet inte innefattar hela verksamhetskraven. Kontrollpunkterna i kontrollprotokollen svarar inte fullt ut mot de utpekade artiklarna i rådsförordningen. De krav som enligt bestämmelserna om tvärvillkor ställs på jordbrukaren finns även beskrivna i en informationsbroschyr till lantbrukaren.¹⁷² Samtliga krav som gäller verksamhetskraven om vilda fåglar och livsmiljöer samt livsmedelssäkerhet finns beskrivna i broschyren, med undantag för bestämmelserna om avsiktligt införande i naturen av arter som inte är inhemska.¹⁷³

5.4.1 Kontrollpunkterna för vilda fåglar och livsmiljöer

Artikel 7 och artikel 8 i rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar handlar om jakt på fåglar och utgör enligt rådsförordningen en del av verksamhetskravet om vilda fåglar. Dessa bestämmelser finns införda i

165 Commission Working Document concerning the Statutory Management Requirements to be respected under Cross-compliance. 08.09.05 AGR 022361.
Working Document—Guidance Document of the Commission Services on the hygiene provisions relevant for Cross-compliance; DS/2006/16-final.

Commission Working Document concerning the Statutory Management Requirements to be respected as from 2007. DS/2006/76 rev1. Arbetsdokumenten utgör riktlinjer och är inte juridiskt bindande.

166 Skriftligt svar från Jordbruksverket till Riksrevisionen den 1 april 2008.

167 Med utrymme för de punkter som enligt artikel 48.1 i kommissionsförordningen ska ingå.

168 Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna den 14 februari, den 20 februari, den 24 oktober, den 7 november och den 21 november 2007. Intervjuer med företrädare för kommunerna den 9 februari, den 24 oktober, den 8 november och den 21 november 2007.

169 *Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2007*. Jordbruksverket. Beslut 2007-04-25. Dnr 91 3997/07.

170 Kontrollprotokoll – miljö, Jordbruksverket 2006.

171 Kontrollprotokoll – foder och livsmedel, Jordbruksverket maj 2007.

172 *Tvärvillkor 2007 God miljö för gårdens stöd*. Jordbruksverket januari 2007.

173 I artikel. 22 (b) i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

artskyddsförordningen, jaktlagen och jaktförordningen.¹⁷⁴ Efterlevnaden av bestämmelserna om begränsningar för jakt ingår i det som ska kontrolleras enligt Jordbruksverkets informationsbroschyr till jordbrukarna. Men kontrollpunkter avseende jaktbegränsningar ingår däremot inte i länsstyrelsernas kontrollinstruktion.¹⁷⁵

Artikel 13.1 (b) i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter utgör en del av verksamhetskravet om livsmiljöer enligt rådsförordningen. Bestämmelserna innebär att det är förbjudet att förvara, transportera, sälja eller byta fridlysta växter som samlats in i naturen. Bestämmelserna finns införda i artskyddsförordningen.¹⁷⁶ Efterlevnad av bestämmelserna finns med i det som ska kontrolleras enligt Jordbruksverkets informationsbroschyr till jordbrukarna.¹⁷⁷ Reglerna finns dock inte med som kontrollpunkter i länsstyrelsernas kontrollinstruktion.¹⁷⁸

Artikel 15 i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer utgör också en del av verksamhetskravet gällande livsmiljöer. Bestämmelsen handlar om att medlemsstaterna ska förbjuda användning av så kallade icke-selektiva metoder som lokalt kan medföra att populationer av en art försvinner eller utsätts för en allvarlig störning. Bestämmelserna är införda i artskyddsförordningen och jaktförordningen.¹⁷⁹ Även dessa bestämmelser nämns i Jordbruksverkets informationsbroschyr till jordbrukarna¹⁸⁰ men finns inte med som kontrollpunkter i länsstyrelsernas kontrollinstruktion.¹⁸¹

I artikel 22 (b) i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, som också utgör en del av verksamhetskravet om livsmiljöer, står att medlemsstaterna ska säkerställa att avsiktligt införande i naturen av arter som inte är inhemska på deras territorium regleras på så sätt att varken livsmiljöerna i sitt naturliga utbredningsområde eller inhemska vilda djur och växter tar skada och, om de anser det nödvändigt, förbjuda detta införande. Det är oklart var direktivet finns infört i det svenska regelverket.¹⁸² Någon information till lantbrukarna om dessa regler finns inte.¹⁸³ Kraven finns inte med som kontrollpunkter i länsstyrelsernas kontrollinstruktion.¹⁸⁴

174 Enligt Jordbruksverkets lista (på Jordbruksverkets webbplats, www.sjv.se, 2008-05-08) över i vilka svenska bestämmelser artiklarna finns införda.

175 *Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2007*. Jordbruksverket. Beslut 2007-04-25. Dnr 91 3997/07.

176 Enligt Jordbruksverkets lista (på Jordbruksverkets webbplats, www.sjv.se, 2008-05-08) över i vilka svenska bestämmelser artiklarna finns införda.

177 *Tvårvillkor 2007 God miljö för gårdens stöd*. Jordbruksverket. Januari 2007.

178 *Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2007*. Jordbruksverket. Beslut 2007-04-25. Dnr 91 3997/07.

179 Enligt Jordbruksverkets lista (på Jordbruksverkets webbplats, www.sjv.se, 2008-05-08) över i vilka svenska bestämmelser artiklarna finns införda.

180 *Tvårvillkor 2007 God miljö för gårdens stöd*. Jordbruksverket. Januari 2007.

181 *Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2007*. Jordbruksverket. Beslut 2007-04-25. Dnr 91 3997/07.

182 I Jordbruksverkets lista (på Jordbruksverkets webbplats, www.sjv.se, 2008-05-08) över i vilka svenska bestämmelser artikeln finns införd saknas hänvisning.

183 *Tvårvillkor 2007 God miljö för gårdens stöd*. Jordbruksverket. Januari 2007.

184 *Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2007*. Jordbruksverket. Beslut 2007-04-25. Dnr 91 3997/07.

5.4.2 Kontrollpunkter för livsmedelssäkerhet

Rådsförordningen pekar ut vilka artiklar i bestämmelserna i livsmedelsförordningen 178/2002 som utgör verksamhetskrav om livsmedels- och fodersäkerhet. Hur verksamhetskravet ska tillämpas har varit svårt att uttolka för medlemsstaterna. Detta har föranlett ett vägledningsdokument¹⁸⁵ från kommissionen, som pekar ut vilka artiklar i EG:s bestämmelser om livsmedels- och fodersäkerhet som ska efterlevas. Företrädare för Livsmedelsverket¹⁸⁶ har uppgett att det är internt förankrat på myndigheten att det är kommissionens vägledningsdokument som gäller. Utifrån vägledningsdokumentet har Livsmedelsverket utformat fem kontrollpunkter om livsmedelssäkerhet.¹⁸⁷ Kontrollpunkterna ingår tillsammans med kontrollpunkter för fodersäkerhet, som Jordbruksverket utarbetat, i ett kontrollprotokoll som kommunernas inspektörer under 2007 kunnat använda i sina tvärvillkorskontroller.

De artiklar om hygienregler för mjölk och för äggproduktion som pekas ut i kommissionens vägledning återfinns dock inte som kontrollpunkter i kontrollprotokollet.¹⁸⁸ Artiklarna gäller till exempel hygieniska krav som kan tänkas påverka mjölken och äggen samt särskilda krav på utrustning och lokaler.

Jordbruksverket har godtagit Livsmedelsverkets kontrollpunkter och gjort kontrollprotokollen tillgängliga för användning. Företrädare för Livsmedelsverket¹⁸⁹ har angett att det under 2007 har utarbetats kontrollpunkter för mjölk, men att de då ännu inte förts in i protokollet. Livsmedelsverket har vidare uppgett att stickprovskontroller görs på mejerier, vilket inte motsvarar kraven på att kontrollerna ska göras på gårdsnivå.¹⁹⁰ Livsmedelsverket har också drivit frågan om att stickprovskontroller på mejerier och slakterier ska kunna ersätta kontroller på gårdar.¹⁹¹

5.5 Kravet på riskanalyser uppfylls inte fullt ut

Enligt kommissionsförordningens bestämmelser ska urvalet av jordbruksföretag inför tvärvillkorskontroller, i tillämpliga fall, bygga på en riskanalys i enlighet med tillämplig lagstiftning eller på en riskanalys som lämpar sig för kraven eller normerna i fråga. Riskanalysen kan läggas på gårdsnivå, eller på olika kategorier av jordbruksföretag, geografiska områden eller på företagsnivå.¹⁹²

¹⁸⁵ *Guidance Document of the Commission Service on the hygiene provisions relevant for Cross compliance*, DS/2006/16-final.

¹⁸⁶ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 9 oktober 2007.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Kontrollprotokoll – foder och livsmedel, maj 2007.

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 9 oktober 2007.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 10 december 2007.

¹⁹² Artikel 45.1 kommissionsförordningen.

Riksrevisionen har tagit del av underlag om länsstyrelsernas och kommunernas metoder för urval av jordbrukare för vilka tvärvillkorskontroller ska göras. För år 2006 följde riskanalyserna inte fullt ut bestämmelserna i kommissionsförordningen. Svaren på enkäten till länsstyrelserna visar att dessa under år 2006 inte använde några särskilda riskkriterier vid urvalet inför tvärvillkorskontroller avseende vilda fåglar och livsmiljöer. Av Jordbruksverkets kontrollinstruktion till länsstyrelserna för år 2006 framgår det att riskkriterierna för övriga tvärvillkorskontroller, det vill säga gällande verksamhetskraven djurmärkning och registrering, var allmänt hållna.¹⁹³ Företrädare för Jordbruksverket har uppgett att verket saknar kunskap om i hur hög utsträckning kommunernas urvalskriterier baserades på risk och om särskilda riskkriterier användes vid urval inför tvärvillkorskontroller under perioden 2005–2007.¹⁹⁴

5.5.1 *Jordbruksverkets riktlinjer till länsstyrelserna om riskanalyser*

Av Jordbruksverkets beslut¹⁹⁵ om riskanalys för jordbrukarstöden med mera för år 2006 framgick att urvalet inför länsstyrelsernas areal- och djurbaserade kontroller skulle ske dels genom ett slumpmässigt urval, dels genom ett manuellt urval. Länsstyrelserna hade möjlighet att komplettera Jordbruksverkets riskanalys med egna riskkriterier. Om urvalet inför tvärvillkorskontroller skrev Jordbruksverket att länsstyrelserna främst skulle rikta sitt tvärvillkorsurval mot jordbruksföretag med grisar, får eller getter. Några särskilda urvalskoder för tvärvillkorskontroller angavs inte. I riktlinjerna nämndes inte heller urvalet inför kontroller avseende verksamhetskraven om vilda fåglar och livsmiljöer.

I Jordbruksverkets beslut¹⁹⁶ om riskanalys för jordbrukarstöden med mera år 2007 var riktlinjerna om urvalet inför tvärvillkorskontroller mer omfattande än året innan. Angående urvalet inför kontroller avseende vilda fåglar och livsmiljöer framförde Jordbruksverket att verket inte identifierat några särskilda risker beträffande dessa tvärvillkor och att de företag som kunde vara aktuella för kontroll var de som länsstyrelsen via sin miljöenhet identifierat som riskföretag. Jordbruksverket har lagt fast ett antal urvalskoder för tvärvillkorskontroller som länsstyrelserna kan använda i sitt riktade urval. Bland dessa urvalskoder finns koden lokal kännedom, som kan användas av länsstyrelserna om de fått information om jordbruksföretag där risker kan finnas vad gäller vilda fåglar och livsmiljöer.

¹⁹³ Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2006. Jordbruksverket. Beslut 2006-05-23. Dnr 91 5234/06.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 11 september 2007.

¹⁹⁵ Riskanalys för direktstöd, LBU-stöd samt för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur för år 2006. Jordbruksverket. Beslut 2006-05-30. Dnr 91-3163/06.

¹⁹⁶ Riskanalys för jordbrukarstöd med mera år 2007. Jordbruksverket. Beslut 2007-03-05. Dnr 91-2097/07.

5.5.2 *Länsstyrelserna använde inga särskilda riskkriterier för vilda fåglar och livsmiljöer år 2006*

I vår enkät till samtliga länsstyrelser ställdes frågan om länsstyrelserna under år 2006 genomförde kontroller avseende vilda fåglar och livsmiljöer och om länsstyrelserna i så fall använde en särskild riskanalys i samband med urvalet. Elva länsstyrelser uppgav att de genomfört kontroller avseende vilda fåglar och livsmiljöer. Ingen av dessa angav att de använt en särskild riskanalys. Svaren på varför de inte använt någon särskild riskanalys varierar något, men de flesta har angett att det saknades riktlinjer för detta. Några har svarat att vilda fåglar och livsmiljöer ingår i den allmänna riskanalysen för samtliga tvärvillkor.

I våra intervjuer har företrädare för länsstyrelserna uppgett att de inte heller för år 2007 använde några särskilda riskanalyser vid urval inför kontroller avseende vilda fåglar och livsmiljöer. Kontrollerna avseende verksamhetskraven vilda fåglar och livsmiljöer samordnas med andra kontroller på plats hos jordbrukare. Vid intervjuerna uppgav företrädarna för länsstyrelserna¹⁹⁷ att de inför kontrollbesök vanligtvis tar reda på om några anmälningar kommit in till andra enheter vid länsstyrelsen om misstänkta brott mot reglerna om vilda fåglar och livsmiljöer. De uppgav att de även tar reda på om jordbruket ligger i eller i anslutning till så kallade Natura 2000-områden.¹⁹⁸

5.5.3 *Länsstyrelserna ansvarar för tvärvillkorskontroller på nya sakområden från och med år 2008*

Från och med januari 2008 har länsstyrelserna tagit över ansvaret för att utföra de tvärvillkorskontroller som kommunerna förutsattes utföra under perioden 2005–2007. Denna förändring innebär att länsstyrelserna nu har ansvar för att utföra tvärvillkorskontroller på fler sakområden än tidigare, i vissa fall inom områden där de saknar egen erfarenhet av tillsyn och kontroller.

5.5.4 *Jordbruksverkets riktlinjer till kommunerna om riskanalyser*

Jordbruksverket har under perioden 2005–2007 inte gett ut några riktlinjer eller rekommendationer till kommunerna om särskilda riskanalyser inför tvärvillkorskontrollerna. Jordbruksverkets utgångspunkt inför att kontrollerna skulle börja utföras var att kommunernas tillsynsplaner är att jämställa med riskanalys,¹⁹⁹ en uppfattning som Jordbruksverket vidhållit under perioden. I ett dokument²⁰⁰ från slutet av 2006, ställt till samtliga kommuner, om rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007, angav Jordbruksverket att kommunerna skulle göra sitt riskbaserade urval utifrån de tillsynskriterier de redan arbetar med eller får från respektive tillsynsvägläggande myndighet.

¹⁹⁷ Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna den 8 februari, den 24 oktober, den 7 november och den 21 november 2007.

¹⁹⁸ Naturområden som avsatts som skyddsvärda avseende bland annat fåglar och växter.

¹⁹⁹ EU:s nya jordbrukspolitik. Administrativa konsekvenser för kommunal och statlig tillsyn 2005. Rapport Jordbruksverket, 2004-11-05. Dnr 19-7716/04.

²⁰⁰ Rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007. Jordbruksverket 2006-12-07.

5.5.5 *Kommissionen har kritiserat riskanalyserna*

Kommissionen har framfört kritik mot riskanalyserna. Enligt kommissionen är inte de riskkriterier som länsstyrelserna tillämpar tillräckligt specifika. Kommissionen ansåg inte att innehav av får, getter och grisar i sig utgör en riskfaktor för verksamhetskraven som gäller identifiering och registrering av dessa djur och uppmanar ansvariga myndigheter att ändra rutinerna efter behov. Vidare fick kommissionen under sitt besök ingen information om de riskfaktorer som kommunerna tillämpar vid urvalet och uppmanade de svenska myndigheterna att överlämna information till kommissionen om detta. Därmed ansåg kommissionen att Sverige inte uppfyllde kommissionsförordningens bestämmelser om riskanalyser under 2005 och 2006.

Jordbruksverket har i sitt svar bland annat uppgett att verket i riskanalysen för 2007 gjort vissa förändringar av riskkriterierna för urval av jordbrukare som ska kontrolleras. Bland annat har urvalskoder för tvärvillkorskontroller 2007 tagits fram. Jordbruksverket nämner i sitt svar även den planerade förändringen i organiseringen av tvärvillkorskontroller.

5.6 **Jordbruksverket har betalat ut stöd utan fullständigt underlag**

Enligt kommissionsförordningen kan stöd betalas ut även om tvärvillkorskontroller inte kunnat avslutas, varefter eventuella felaktiga utbetalningar ska återvinnas.²⁰¹ Enligt regeringsförordningen ska Jordbruksverket även före utbetalning av stöd kontrollera att utbetalningen är förenlig med gemenskapsbestämmelserna. Vidare ska verket besluta att inte betala ut stödet och sända tillbaka stödärendet till länsstyrelserna om Jordbruksverket finner att utbetalningen strider mot gemenskapsreglerna.

Under åren 2005 och 2006 saknades kontrollresultat från hela 40 procent av landets kommuner. Under 2007 saknades underlag i form av fullständiga tvärvillkorskontroller från 38 procent av kommunerna. Det finns inga uppgifter om att Jordbruksverket skickat tillbaka stödärenden till länsstyrelserna i de fall det saknats underlag för utbetalning från kommunerna. Under 2005–2006 har Jordbruksverket uppgett (se avsnitt 5.1.1) att de trodde att kommunerna kunde betraktas som ett kollektiv och kontrollfrekvensen därmed skulle gälla för landet som helhet. Jordbruksverket ändrade sin tolkning från och med 2007.²⁰²

²⁰¹ Artikel 10 punkt 2 kommissionsförordningen.

²⁰² *Meddelande angående granskning*. Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling. 18.06.2007. AGRI 015475. *Rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007*. Jordbruksverket, 2006-12-07. Dnr 17-11362/06.

5.7 Sammanfattande iakttagelser

- EG:s bestämmelser om minsta antal kontroller följdes inte under åren 2005–2007. Av kommunerna skickade 40 procent inte in några kontrollrapporter alls eller skickade in ofullständiga kontrollrapporter under denna period. Tio av 21 länsstyrelser genomförde inte några kontroller avseende tvärvillkoren om vilda fåglar och livsmiljöer år 2006.
- Inga systematiska tvärvillkorskontroller genomfördes under åren 2005–2007 avseende fem av de 19 verksamhetskraven. Länsstyrelserna har därmed saknat underlag vid beslut om stöd.
- Samtliga kontrollprotokoll som kommunernas inspektörer skulle använda vid tvärvillkorskontrollerna var försenade, i ett fall i nästan ett och ett halvt år. De kontrollpunkter för tvärvillkoren om vilda fåglar och livsmiljöer som länsstyrelserna använder i sin kontroll var närmare två år försenade.
- De kontrollpunkter som används vid tvärvillkorskontrollerna motsvarar inte hela verksamhetskraven avseende vilda fåglar, livsmiljöer och livsmedelssäkerhet. Kontrollpunkter saknas till exempel vad gäller vissa bestämmelser om jakt och vad gäller hygienregler för mjölk och för äggproduktion.
- Riskanalyserna i samband med urvalet av jordbruksföretag inför tvärvillkorskontroller följer inte fullt ut EG-bestämmelsernas krav. Det saknas till exempel särskilda riskkriterier för tvärvillkoren avseende vilda fåglar och livsmiljöer.
- Jordbruksverket har betalat ut stöd trots att det saknats kontrollresultat från 40 procent av landets kommuner under åren 2005–2006. Även från och med år 2007 när Jordbruksverket känt till att det stred mot gemenskapsreglerna har verket inte krävt återbetalning av stöden.

6 Slutsatser

6.1 Inledning

Riksrevisionen har granskat hanteringen av tvärvillkorskontrollerna i jordbruksstödet. Tvärvillkoren infördes inom den gemensamma jordbrukspolitiken via EU-beslut 2003. Tvärvillkoren utgörs av bland annat miljökrav som måste vara uppfyllda för att jordbrukaren ska få fullt gårdsstöd.

Tvärvillkorskontrollerna regleras genom två EG-förordningar. En regeringsförordning utgör den nationella kompletteringen av EG-förordningarna. Tvärvillkoren och tvärvillkorskontrollerna har inneburit en stor förändring i administrationen av jordbruksstöden. Kontrollsystemet kom att omfatta många olika myndigheter, varav flertalet inte tidigare medverkat i administrationen av jordbruksstödet.

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

Riksrevisionens övergripande slutsats är:

- Tillämpningen av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller i Sverige har fungerat bristfälligt. Vissa bestämmelser följs inte och Sverige riskerar därmed sanktioner från EU. Detta hänger till stor del samman med att regeringen inte klargjort ansvar och roller för berörda myndigheter. Vidare hänger tillämpningsproblemen samman med att Jordbruksverket inte fullgjort sitt ansvar som samordnande myndighet, vilket lett till betydande samordningsproblem mellan berörda myndigheter. Trots de förändringar i organisationen av tvärvillkorskontrollerna som regeringen beslutade 2008 kvarstår enligt Riksrevisionen vissa problem vad gäller tydliggörande av ansvar och samordning.

6.2 Regeringens beredning var bristfällig och ansvar och roller klargjordes inte

EG-förordningar är direkt tillämpliga i medlemsländerna och ska inte införas i den nationella lagstiftningen. För att kunna tillämpa en EG-förordning behövs dock ofta kompletterade nationella regler, vilket var fallet när det gällde tvärvillkorskontrollerna.

Riksrevisionen har granskat regeringens beredning inför ikraftträdandet av EG-förordningarna, kompletterande lagstiftning och andra styrsignaler liksom vilka andra åtgärder regeringen vidtagit.

Riksrevisionen presenterar här de slutsatser som dragits med anledning av revisionsfrågan:

Har regeringen givit goda förutsättningar för en effektiv och korrekt tillämpning av EG:s regelverk om tvärvillkorskontroller i gårdsstödet?

Riksrevisionen drar slutsatsen att regeringen inte givit goda förutsättningar för en effektiv och korrekt tillämpning av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller. Riksrevisionen anser att de kompletterande svenska reglerna och andra styrsignaler från regeringen inte preciserade ansvar och roller för berörda myndigheter. Bland annat har en följd blivit att motstridiga tolkningar av kommunernas ansvar uppstått. Vidare anser Riksrevisionen att regeringens beredning av frågan om tvärvillkorskontroller var bristfällig. Frågan utreddes i begränsad utsträckning och viktiga aktörer var inte delaktiga.

I den vetenskapliga litteraturen framförs att vissa allmänna och mer grundläggande förutsättningar bör vara uppfyllda för att styrning och genomförande ska fungera effektivt. Exempel på sådana förutsättningar är att beslutsfattarens intentioner inte ska kunna missförstås, att det ska vara tydligt var ansvaret ligger och att det bör finnas tillräckligt med tid och resurser. Som framgår av Riksrevisionens slutsatser ovan har dessa förutsättningar inte varit uppfyllda i detta fall.

6.2.1 Regeringens beredning var bristfällig

Tvärvillkoren var en ny och komplicerad företeelse i administrationen av jordbruksstödet, liksom det kontrollsystem som skulle inrättas. Riksrevisionen anser att regeringen endast i begränsad utsträckning utredde frågan om tvärvillkorskontroller i sin beredning fram till beslutet om organisationsmodell för kontrollerna. Vidare menar Riksrevisionen att möjligheterna var begränsade för olika aktörer att få insyn i valet av kontrollmodell.

Regeringen utredde inte vad tvärvillkorskontrollerna skulle innebära

Riksrevisionen har konstaterat att frågan om kontrollmodell inte prioriterades i utredningen om EU:s nya jordbrukspolitik. I departementspromemorian behandlades tvärvillkorskontrollerna i begränsad utsträckning. Visserligen angavs olika möjliga kontrollmodeller och ett antal för- och nackdelar med respektive modell. Men i promemorian redovisades inte vad kontrollerna skulle komma att innebära för kommuner och berörda statliga myndigheter eller vilka förutsättningar dessa hade att utföra kontrollerna. Vidare saknades en beskrivning av vilken roll expertmyndigheterna skulle komma att få i kontrollsystemet. Riksrevisionen anser att regeringen borde ha klarlagt vad tvärvillkoren skulle innebära för kommuner och andra myndigheter och deras förutsättningar för att medverka i systemet. Riksrevisionen bedömer detta som viktigt eftersom systemet med tvärvillkorskontroller, oavsett vilken kontrollmodell som valdes, skulle komma att omfatta ett stort antal myndigheter på olika nivåer i förvaltningen.

Remissbehandlingen av frågan om kontrollmodell var bristfällig

Departementspromemorian om EU:s nya jordbrukspolitik remitterades till myndigheter och organisationer. Men Riksrevisionen anser att remissbehandlingen av frågan om kontrollmodell var bristfällig. För det första avstod vissa av remissinstanserna från att ta ställning till valet av kontrollmodell, antingen med hänvisning till att frågan borde analyseras mer noggrant eller till att kommissionsförordningen ännu inte var beslutad. Trots detta ordnade regeringen inget ytterligare tillfälle för berörda myndigheter och organisationer att komma in med synpunkter före beslutet om kontrollmodell. För det andra inbjöds inte kommunerna att lämna synpunkter, trots att de avsågs medverka i tvärvillkorssystemet. För det tredje var remisstiden endast tre veckor, vilket måste betraktas som kort med tanke på remissinstansernas egna beslutsrutiner och att de samtidigt skulle ta ställning till flera avgörande frågor om genomförandet av EU:s jordbrukspolitik.

Regeringen förankrade inte valet av kontrollmodell hos kommunerna vilket bidragit till svårigheter att engagera dem

Oavsett vilken kontrollmodell som valdes skulle kommunerna via sin tillsyn komma att vara aktörer i systemet med tvärvillkorskontroller. Kommunerna inbjöds dock inte att medverka vid hearingar och fick inte heller tillfälle att yttra sig över departementspromemorian. Därmed fick de ingen egentlig information om tvärvillkorskontrollerna och sin medverkan. Sveriges Kommuner och Landsting yttrade sig visserligen, men inte vad gäller tvärvill-

korskontrollerna. Regeringen gick alltså miste om möjligheten att på förhand hos kommunerna förankra deras kommande roll, liksom om möjligheten att få del av kommunernas syn på sina förutsättningar att medverka i tvärvillkorssystemet. Riksrevisionen menar att regeringens handlande har bidragit till de svårigheter som funnits med att engagera kommunerna i arbetet med tvärvillkorskontroller.

6.2.2 *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 för att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller skulle kunna tillämpas på ett korrekt sätt. Men kommunernas roll har inte reglerats och regeringen har inte tydligt klargjort ansvaret för länsstyrelser och expertmyndigheter. Riksrevisionen menar att detta har bidragit till svårigheterna att tillämpa EG-bestämmelserna.

Kommunernas ansvar för att utföra tvärvillkorskontroller klargjordes inte

I regeringsförordningen hänvisades till att resultatet av kommunernas tillsyn skulle utgöra underlag för att pröva om tvärvillkoren var uppfyllda. Riksrevisionen anser att denna formulering inte gav några nya uppgifter till kommunerna. Nya uppgifter hade krävt reglering i lag.

Motstridiga tolkningar av kommunernas ansvar har lett till svårigheter att tillämpa EG-bestämmelserna

Bristen på tydlighet om kommunernas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller har medfört att motstridiga tolkningar uppstått. Kommuner har hävdade att formuleringen i regeringsförordningen ska tolkas så att resultaten från kommunernas ordinarie tillsyn hos lantbrukare kan användas av länsstyrelsen som underlag för att pröva om tvärvillkoren uppfylls. Jordbruksverket har hävdade att formuleringen ska tolkas så att kommunerna är behöriga kontrollmyndigheter enligt EG-bestämmelserna och därmed ska kontrollera att tvärvillkoren är uppfyllda, dokumentera kontrollresultaten i särskilda kontrollrapporter, bedöma överträdelsers allvar, omfattning och varaktighet samt slutligen skicka in kontrollrapporterna till länsstyrelserna.

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av reglering av kommunernas medverkan har bidragit till svårigheterna att tillämpa EG-bestämmelserna

om tvärvillkorskontroller. Exempelvis rapporterade 40 procent av kommunerna inte in några resultat från tvärvillkorskontroller under åren 2005 och 2006.

Riksrevisionen anser att Jordbruksverket borde ha informerat regeringen om de motstridiga tolkningarna av kommunernas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller.

Jordbruksverket och länsstyrelserna har inte kunnat styra kommunernas tvärvillkorskontroller

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. Riksrevisionen menar att det behov som Jordbruksverket och länsstyrelserna hade av att säkerställa att fullgoda underlag kom in från kommunerna därmed inte kunde tillgodoses. Jordbruksverket hade redan 2004 i skrivelser till Jordbruksdepartementet påpekat att verket behövde föreskriftsrätt mot kontrollansvariga myndigheter.

Avsaknaden av styrsignaler om expertmyndigheternas ansvar påverkade samarbetet för att säkerställa tvärvillkorskontrollerna

Expertmyndigheternas medverkan i tvärvillkorssystemet framgår inte av regeringsförordningen. Riksrevisionen menar att detta i kombination med att möjliga styrsignaler genom regleringsbrev eller instruktioner inte utnyttjats har påverkat effektiviteten i säkerställandet av tvärvillkorskontrollerna. Riksrevisionen anser att regeringen borde klargöra expertmyndigheternas medverkan.

6.3 Jordbruksverket har brustit i sitt ansvar som samordnande myndighet

Flera faktorer komplicerade tvärvillkorssystemet. Många lagstiftningsområden berördes och många myndigheter: 290 kommuner, 21 länsstyrelser, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, dåvarande Djurskyddsmyndigheten och samordningsmyndigheten själv, Jordbruksverket. Nya uppgifter tillkom för de flesta myndigheter, utan klarläggande om hur dessa skulle prioriteras i förhållande till andra uppgifter.

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.

Riksrevisionen presenterar här de slutsatser som dragits med anledning av revisionsfrågan:

Vilka är de väsentliga bristerna i de statliga myndigheternas tillämpning av EG-regelverket om tvärvillkorskontroller i gårdsstödet?

Flertalet brister i tillämpningen av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller som Riksrevisionen har konstaterat hänger också samman med Jordbruksverkets roll som ansvarig samordnande myndighet. Riksrevisionen drar slutsatsen att Jordbruksverket inte uppfyllt sin roll så att en korrekt tillämpning av EG-bestämmelserna har kunnat säkerställas. Riksrevisionen har konstaterat att Jordbruksverkets insatser för att inledningsvis engagera kommunerna var otillräckliga. Riksrevisionen anser vidare att till exempel förseningar i information från Jordbruksverket till kommunerna samt försenade och ibland även uteblivna hjälpmedel har försvårat kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller. Detta har i sin tur bidragit till att många kommuner inte utfört tvärvillkorskontroller. Dessutom menar Riksrevisionen att Jordbruksverket inte säkrade ett fungerande samarbete med expertmyndigheterna, vilket bidrog till att hjälpmedlen till bland annat kommunerna försenades. Riksrevisionen bedömer att Jordbruksverket borde ha uppmärksammat regeringen på svårigheterna och deras orsaker.

Riksrevisionen bedömer vidare att en annan väsentlig brist i tillämpningen av EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller är att länsstyrelserna fattat stödbeslut och Jordbruksverket betalat ut stöd, trots ofullständiga underlag från tvärvillkorskontroller.

I den vetenskapliga litteraturen framförs att grundläggande förutsättningar för att styrning och genomförande ska fungera effektivt är att den struktur inom vilken beslut ska implementeras inte är för komplicerad och att de som ska genomföra besluten gillar dem. Som Riksrevisionen har konstaterat var organisationsstrukturen komplicerad i detta fall. Behovet av väl fungerande samordning och samverkan var därmed betydande, men uppfylldes inte. Av Riksrevisionens slutsatser ovan framgår att Jordbruksverkets åtgärder för att engagera berörda myndigheter var bristfälliga.

Nedan redovisas Riksrevisionens slutsatser om Jordbruksverkets samordning gentemot kommunerna, länsstyrelserna, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

6.3.1 Jordbruksverkets samordning – kommunerna

Tvårvillkorskontrollerna var en delvis ny uppgift för kommunerna i förhållande till tidigare tillsyn. Som ovan angetts var dock kommunernas medverkan i systemet med tvårvillkorskontroller inte reglerad. Men utifrån vad kommunerna förväntades göra krävdes dialog och tydlig vägledning samt 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 genom sina förberedande åtgärder som i det löpande samordningsarbetet borde ha stimulerat kommunernas vilja och förmåga att genomföra tvårvillkorskontroller. Riksrevisionen menar att Jordbruksverkets insatser gentemot kommunerna har varit otillräckliga, eftersom den kontrollmodell som valdes förutsatte kommunernas medverkan.

Jordbruksverkets förberedande insatser för att säkerställa samarbete med kommunerna var marginella

I arbetet inför den nya jordbruksreformen användes endast en liten del av Jordbruksverkets resurser för att förbereda kommunernas medverkan. Mycket få kommunrepresentanter deltog i förberedelserna. Riksrevisionen anser att Jordbruksverket borde ha ägnat frågan om kommunernas medverkan större uppmärksamhet för att på det sättet från första början engagera kommunerna.

Jordbruksverket gav inte kommunerna goda förutsättningar för att genomföra tvårvillkorskontroller

Riksrevisionen har konstaterat 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 tvårvillkorskontrollresultat uteblev. Vägledningar till kommunerna om tvårvillkorskontrollerna kom sent och så sent som hösten 2007 upplevde kommunerna att vägledningar 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 tvårvillkorskontroller.

6.3.2 Jordbruksverkets samordning – länsstyrelserna

Eftersom kommunernas uppgifter i samband med tvärvillkorskontroller inte reglerades, kunde regeringen inte ge länsstyrelserna befogenheter att styra kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller. Därmed kunde inte heller Jordbruksverket i sina föreskrifter om rutiner vid handläggning och kontroll av ärenden om jordbrukarstöd ge länsstyrelserna något ansvar för att styra kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller. Men Jordbruksverket har framhållit att länsstyrelserna hade en informerande och pådrivande roll gentemot kommunerna. Riksrevisionen konstaterar dock att Jordbruksverket i sina föreskrifter inte ålagt länsstyrelserna någon uppgift att vägleda kommunerna.

Riksrevisionen anser att Jordbruksverket inte fullföljt sin uppgift som samordningsmyndighet gentemot länsstyrelserna. Jordbruksverket borde ha säkerställt att länsstyrelserna fungerade som effektiv länk till kommunerna i den modell för tvärvillkorskontroller som verket hade samordningsansvar för.

Jordbruksverket säkerställde inte att länsstyrelserna informerade och stödde kommunerna i deras arbete med tvärvillkorskontroller

Kommunerna har ansett att de inte haft tillräckligt med information om tvärvillkorskontrollerna. De har särskilt efterlyst stöd för sina bedömningar av överträdelsers allvar, varaktighet och omfattning. Bedömningarna av överträdelserna är 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. De flesta länsstyrelser har ordinarie träffar med sina kommuner två gånger per år. I tvärvillkorssystemet är de mottagare av kommunernas kontrollprotokoll, vilka utgör underlag för beslut om att betala ut stöd. Vid ett utbildningstillfälle i januari 2005 fick länsstyrelserna av Jordbruksverket bland annat ett informationspaket om tvärvillkorskontrollerna som de skulle använda i kontakterna med kommunerna. Jordbruksverket har inte följt upp i vilken utsträckning länsstyrelserna använt informationspaketet. Riksrevisionen anser att Jordbruksverket borde ha säkerställt länsstyrelsernas information och stöd till kommunerna.

Jordbruksverket säkerställde inte att länsstyrelserna följde upp kommunernas arbete med tvärvillkorskontroller

Länsstyrelserna har en central roll i administrationen av jordbruksstöd, eftersom de fattar beslut om stödet och eventuella avdrag. Beslutshandläggningen var inte ny för länsstyrelsen. Däremot var deras roll mot kommunerna vad gäller tvärvillkorskontrollerna ny.

Riksrevisionen menar att Jordbruksverket borde ha säkerställt att länsstyrelserna följde upp arbetet med tvärvillkorskontrollerna i kommunerna, eftersom underlaget från kommunernas tvärvillkorskontroller skulle ligga till grund för länsstyrelsernas beslut om stöd.

6.3.3 *Jordbruksverkets samordning – övriga expertmyndigheter*

Riksrevisionen har konstaterat att även för Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen innebar tvärvillkorssystemet delvis nya uppgifter. Att expertmyndigheternas medverkan i systemet med tvärvillkorskontroller inte reglerades i regeringsförordningen eller på annat sätt har enligt Riksrevisionen bidragit till svårigheter i samarbetet mellan dem och Jordbruksverket.

Jordbruksverket behövde men säkrade inte ett väl fungerande samarbete med expertmyndigheterna

Expertmyndigheternas medverkan var nödvändig eftersom dessa har erfarenhet och kunskap om vägledning i den ordinarie tillsynen. Expertmyndigheterna ansvarar också i väsentliga delar för tolkningen av den lagstiftning som ligger till grund för tvärvillkoren. Trots detta var inte expertmyndigheterna inbjudna att delta i Jordbruksverkets förberedande arbete i det så kallade gårdsstödsprojektet. Riksrevisionen har konstaterat att Jordbruksverkets begäran om bistånd från expertmyndigheterna delvis var förenad med svårigheter. Riksrevisionen menar att en bidragande orsak till detta var Jordbruksverkets interna brist på samordning av den tidvis stora mängden förfrågningar till främst en av expertmyndigheterna. Jordbruksverkets svårigheter i samarbetet bidrog i sin tur till att vägledning och kontrollprotokoll blev försenade eller uteblev.

Riksrevisionen anser att Jordbruksverket borde ha försäkrat sig om behövlig medverkan från expertmyndigheterna och tidigt borde ha agerat för att avvärja tolkningsproblem. Jordbruksverket borde också på ett tidigt stadium ha informerat regeringen om de svårigheter som uppstod.

6.3.4 *Brister hos länsstyrelserna*

Det finns olika brister i tillämpningen av bestämmelserna om tvärvillkorskontroller. Exempel på brister är att det saknas beslutsunderlag från 40 procent av kommunerna, att tvärvillkorskontroller inte alls förekommer avseende vissa verksamhetskrav med mera. Dessa brister har betydelse för länsstyrelsernas stödbeslut.

Genom att länsstyrelserna har fattat beslut på ofullständiga underlag kan de ha medverkat till felaktiga utbetalningar

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 risk för att utbetalningarna blir felaktiga.

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. Riksrevisionen anser att länsstyrelserna självständigt borde säkerställa att de fattar beslut på fullständiga underlag.

6.3.5 *Brister hos expertmyndigheterna*

Inte heller expertmyndigheternas roll eller uppgifter framgår av regeringsförordningen. För Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Djurskyddsmyndigheten var delaktighet i administrationen av jordbruksstöd någonting nytt. Riksrevisionens granskning visar på olika problem som detta medfört. Ett exempel är de samarbetssvårigheter som orsakades av olika uppfattningar om vilken myndighet som ska tolka de EG-direktiv som tvärvillkoren härrör från.

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen har inte efterfrågat förtydliganden beträffande sin roll

Riksrevisionen anser att Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen hos sitt departement på ett tidigt stadium borde ha väckt frågan om sin roll och sina uppgifter och om hur de skulle samarbeta med Jordbruksverket med flera. Riksrevisionen bedömer att om problemen hade uppmärksammats tidigare och åtgärdats, skulle detta sannolikt ha minskat vissa problem och lett till ökad effektivitet i tvärvillkorssystemet.

Riksrevisionen menar att expertmyndigheternas underlåtenhet att begära ett förtydligande av sin roll har inneburit att de inte kunnat medverka i arbetet med tvärvillkorskontroller på ett effektivt sätt. Även Jordbruksverket borde som tidigare nämnts ha uppmärksammat regeringen på detta.

6.4 Sverige uppfyller inte alla EU-krav på tvärvillkorskontroller

Riksrevisionen har konstaterat att regeringen inte gett goda förutsättningar för att säkerställa tvärvillkorskontroller och att Jordbruksverket inte fullföljt sin roll som ansvarig samordnande myndighet. Riksrevisionen har funnit olika brister i tillämpningen av bestämmelserna om tvärvillkorskontroller. Merparten av dessa brister hänger på olika sätt samman med oklara ansvarsförhållanden och de samordningsproblem som redovisats ovan. Flertalet av bristerna har även påtalats av Europeiska kommissionen.

Riksrevisionen bedömer att det faktum att bestämmelserna inte följts på nedanstående punkter till stor del beror på brister i de förutsättningar regeringen gett och på Jordbruksverkets brister som ansvarig samordnande myndighet:

- För 2005 och 2006 uppfylldes inte kravet på minsta antal tvärvillkorskontroller per kommun. Inte heller under 2007 uppfylldes kravet.
- För verksamhetskraven om vilda fåglar, bevarande av livsmiljöer, vilda djur och växter samt livsmedelssäkerhet var kontrollen begränsad under 2005 och 2006.

Att kravet på minsta antal tvärvillkorskontroller per kommun inte uppfyllts beror enligt Riksrevisionens bedömning dels på att kommunernas ansvar inte reglerats, dels på att Jordbruksverkets information och vägledning till kommunerna varit bristfällig. Kontrollerna avseende vilda fåglar och livsmiljöer försenades dels på grund av att Naturvårdsverkets ansvar att medverka inte framgår av regeringsförordningen, dels bland annat på grund av att Jordbruksverket inte kunde samordna sina kontakter med Naturvårdsverket.

Riksrevisionen anser att det faktum att EG-bestämmelser inte följts på nedanstående punkter främst har koppling till hur Jordbruksverket som ansvarig samordnande myndighet har hanterat tvärvillkorssystemet:

- Inga kontroller har gjorts avseende 5 av de 19 verksamhetskraven under hela perioden 2005–2007. Det gäller verksamhetskraven om användning av hormoner vid behandling av djur och om kontroll med mera av vissa TSE-sjukdomar samt tre verksamhetskrav avseende anmälningsplikt vid djursjukdomar.
- Kontrollen avseende vissa tvärvillkor täcker inte helt de artiklar i direktiv och förordningar som enligt rådsförordningen ska utgöra verksamhetskrav.
- Kraven på riskanalyser enligt kommissionsförordningen är inte helt uppfyllda.
- Jordbruksverket har betalat ut stöd trots att det bland annat saknades underlag i form av kontrollrapporter från ett stort antal kommuner.

Riksrevisionen har vidare noterat att regeringen inte på ett heltäckande sätt har följt upp hur EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller tillämpats.

6.5 Nytt system för tvärvillkorskontroller från 2008

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

Riksrevisionen bedömer att även efter att denna förändring genomförts behövs förtydliganden av ansvar och uppgifter för att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller ska kunna tillämpas korrekt. Riksrevisionen bedömer att vissa samordningsproblem också kvarstår.

Oklarhet kvarstår om vad kommunernas medverkan innebär

Jordbruksverket ska säkerställa korrekta utbetalningar och därför behövs även i fortsättningen information om överträdelser från kommunerna. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte klargjort hur information om överträdelser som framkommit vid kommunernas tillsyn ska kunna användas som underlag vid länsstyrelsernas beslut om stöd. Ska de för de överträdelser de hittar fylla i och skicka in särskilda kontrollprotokoll där de bedömer allvar, omfattning och varaktighet? Detta skulle innebära nya uppgifter för kommunerna i förhållande till ordinarie tillsyn. Eller ska de skicka sina resultat från den ordinarie tillsynen i form av till exempel inspektionsrapporter och förelägganden? Om kommunernas fortsatta medverkan innebär vissa nya uppgifter bör detta regleras.

Expertmyndigheternas medverkan behövs också i den nya kontrollmodellen

Riksrevisionen bedömer att förändringen av ansvaret för att utföra tvärvillkorskontroller inte påverkar behovet av samverkan mellan Jordbruksverket och expertmyndigheterna. Därmed kvarstår behovet av att precisera expertmyndigheternas roll och uppgifter.

Länsstyrelserna har ökat behov av riktlinjer om riskanalyser

Att länsstyrelserna tagit över ansvaret för de tvärvillkorskontroller som kommunerna tidigare förutsattes utföra innebär att länsstyrelserna nu ska utföra fler tvärvillkorskontroller, i vissa fall inom områden där länsstyrelserna saknar egen erfarenhet av tillsyn och kontroller.

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna därmed har ett ökat behov av riktlinjer från Jordbruksverket om riskanalyser i samband med urvalet inför kontroller, så att kommissionsförordningens krav på riskanalyser kan uppfyllas.

7 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.

Bilaga 1: Information om den gemensamma jordbrukspolitiken med mera

Bakgrund

Den gemensamma jordbrukspolitiken

Den gemensamma jordbrukspolitiken är främst ett omfattande stödsystem för EU-medlemsländernas jordbrukare. Jordbruksstödet utgör den största posten i EU:s budget.

EU-samarbetet brukar ofta sammanfattas som tre pelare. Huvuddelen av jordbrukspolitiken ligger under den första pelaren, det vill säga den pelare som utgörs av överstatligt samarbete. Dit hör marknadsstödet och gårdsstödet.²⁰³ Miljö- och landsbygdsåtgärder ligger under den andra pelaren.²⁰⁴

Sveriges jordbrukspolitik

Fram till 1990-talet liknade den svenska jordbrukspolitikens mål och styrmedel i stort EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Men planer fanns på att inriktningen för politiken skulle förändras. Svenskt jordbruk skulle marknadsanpassas, likt all övrig produktion, samtidigt som god miljö och hållbar utveckling inom jordbruket skulle eftersträvas. Den reform som inleddes 1990 hann emellertid inte slutföras eftersom Sverige 1991 ansökte om EU-medlemskap. År 1995 anslöt sig Sverige till EU och därmed blev EU:s gemensamma jordbrukspolitik även Sveriges.

Reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken – tidigare direktersättningar ersattes med gårdsstödet

Sedan Sverige gick med i EU har diskussioner och förhandlingar pågått om att förändra den gemensamma jordbrukspolitiken. I juni 2003 kom jordbruksministrarna i EU överens om en reform. Bakgrunden till överenskommelsen var nya strömningar i EU:s omvärld såsom stundande WTO-förhandlingar, BSE²⁰⁵-krisen och andra livsmedelskriser samt att ytterligare tio länder skulle bli medlemmar i unionen år 2004.

²⁰³ Tallberg, J. *EU:s politiska system*, 2001.

²⁰⁴ *Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik*. Rapport 2007:4. Livsmedelsekonomiska institutet.

²⁰⁵ BSE är förkortning för bovin spongiform encefalopati, i dagligt tal benämnd galna ko-sjukan. BSE förekommer hos nötdjur. Hämtat från Jordbruksverkets webbplats, www.sjv.se, den 14 maj 2008.

Reformen innebar att föregående stödsystem med bland annat areal- och djurbidrag ersattes med i huvudsak ett enda stöd per gård, gårdsstöd, ett stöd utan framtida koppling till viss produktion.²⁰⁶ Vidare skulle särskilda krav, i form av så kallade tvärvillkor, ställas på jordbrukaren. Det nya stöd-systemet skulle med hjälp av tvärvillkoren garantera att gällande lagstiftning inom områdena miljö, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd samt djurskydd efterlevs av jordbrukarna.

Tvärvillkoren har således som syfte att dels göra jordbruket mer hållbart, dels få den gemensamma jordbrukspolitiken att bättre stämma överens med konsumenternas och skattebetalarnas förväntningar på livsmedelsproduktionen.²⁰⁷ Målet med tvärvillkoren speglas i Mariann Fischer Boels, kommissionär för jordbruk och landsbygdsutveckling, uttalande om dagens gemensamma jordbrukspolitik: systemet med tvärvillkor är en huvudförutsättning för vidmakthållandet av medborgarnas stöd för utbetalning av inkomststöd till jordbrukarna.²⁰⁸ Genom tvärvillkoren skapas legitimitet och miljönytta för stödsystemet, samtidigt som det officiella målet för gårdsstödet – att stärka böndernas inkomster – uppfylls.

Lagstiftningen som utgör tvärvillkor

Verksamhetskraven

14 direktiv och 5 förordningar ligger till grund för verksamhetskraven. Dessa återfinns inom lagstiftningsområdena miljö, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd samt djurskydd. De verksamhetskrav som var tillämpliga från och med den 1 januari 2005 är:

1. Bevarande av vilda fåglar²⁰⁹
2. Skydd för grundvatten²¹⁰
3. Skyddet för miljö när avloppsslam används i jordbruket²¹¹
4. Skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket²¹²
5. Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter²¹³
6. Identifikation och registrering av djur²¹⁴

206 I Sverige var det existerande direktstöd för spannmål, oljeväxter, oljelin, proteingrödor, arealuttag, gräsensilage, trindsäd, stärkelsepotatis (40 procent) torkat foder (50 procent) och vallfröutsäde samt nötkött, får och mjölk som ersattes med direktstöd (DS 2004:9).

207 Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik. Rapport 2007:4. Livsmedelsekonomiska institutet.

208 Uttalande under Gröna veckan i Berlin den 19–28 januari 2007.

209 Artiklarna 3, 4.1, 4.2, 4.4, 5, 7 och 8 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGL 103, 25.4.1979, s. 1).

210 Artiklarna 4 och 5 i rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen (EGT L 20, 26.1.1980, s. 43).

211 Artikel 3 i rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (EGT L 181, 4.7.1986, s. 6).

212 Artiklarna 4 och 5 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1).

213 Artiklarna 6, 13, 15 och 22b i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7).

214 Artiklarna 3, 4 och 5 i rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT L 355, 5.12.1992, s. 32).

7. Öronmärkning och register på anläggningar etc.²¹⁵
8. Identifiering och registrering av nötkreatur²¹⁶
- 8a. Identifiering och registrering av får och getter²¹⁷

De verksamhetskrav som var tillämpliga från och med den 1 januari 2006 är:

9. Utsläppande av växtskyddsmedel²¹⁸
10. Förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell och tyreostatisk verkan samt betaagonister vid animalieproduktion²¹⁹
11. Allmänna principer och krav för livsmedelssäkerhet²²⁰
12. Förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati²²¹
13. Bekämpning av mul- och klövsjuka²²²
14. Bekämpning av vissa djursjukdomar och särskilda åtgärder mot vesikulär svinsjuka²²³
15. Åtgärder för bekämpning och utrotning av bluetongue²²⁴

De verksamhetskrav som var tillämpliga från och med den 1 januari 2007 är:

16. Djurskyddskrav för kalvar²²⁵
17. Djurskyddskrav vid svinhållning²²⁶
18. Skydd av animalieproduktionens djur.²²⁷

Bakomliggande bestämmelser till verksamhetskraven är i de flesta fall sedan länge införda i den svenska lagstiftningen. I Jordbruksverkets föreskrifter om direktstöd²²⁸ angavs fram till i december 2007 den svenska motsvarigheten

215 Artiklarna 6 och 8 i kommissionens förordning (EG) nr 2629/97 av den 29 december 1997 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 820/97 avseende öronmärken, register på anläggningarna samt pass, inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur (EGT L 354, 30.12.1997, s. 19).

216 Artiklarna 4 och 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97 (EGT L 204, 11.8.2000, s. 1).

217 Artiklarna 3–5 i rådets förordning (EG) nr 21/2004 av den 17 december 2003 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av får och getter och om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 samt direktiven 92/102/EG och 64/432/EEG (EUT L 5, 9.1.2004, s. 8).

218 Artikel 3 i rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230, 19.8.1991, s. 1).

219 Artiklarna 3–5 och 7 i rådets direktiv 96/22/EG av den 29 april 1996 om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell och tyreostatisk verkan samt av β -agonister vid animalieproduktion och om upphävande av direktiv 81/602/EEG, 88/146/EEG och 88/299/EEG (EGT L 125, 23.5.1996, s. 3).

220 Artiklarna 14, 15, 18, 19 och 20 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 1.2.2002, s. 1).

221 Artiklarna 7, 11–13 och 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati (EGT L 147, 31.5.2001, s. 1).

222 Artikel 3 i rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka (EGT L 315, 26.11.1985, s. 11).

223 Artikel 3 i rådets direktiv 92/119/EEG av den 17 december 1992 om införande av allmänna gemenskapsåtgärder för bekämpning av vissa djursjukdomar och särskilda åtgärder mot vesikulär svinsjuka (EGT L 62, 15.3.1993, s. 69).

224 Artikel 3 i rådets direktiv 2000/75/EG av den 20 november 2000 om fastställande av särskilda bestämmelser om åtgärder för bekämpning och utrotning av bluetongue (EGT L 32, 22.12.2000, s. 74).

225 Artiklarna 3 och 4 i rådets direktiv 91/629/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar (EGT L 340, 11.12.1991, s. 28).

226 Artiklarna 3 och 4.1 i rådets direktiv 91/630/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning (EGT L 340, 11.12.1991, s. 33).

227 Artikel 4 i rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur (EGT L 221, 8.8.1998, s. 23).

228 Statens jordbruksverks föreskrift (SJVFS 2004:85) om direktstöd. Ändrad genom föreskrift om ändring (SJVFS:91) den 21 december 2007, då den tidigare bestämmelsen om verksamhetskrav upphävdes. Beskrivning av verksamhetskraven återfinns i stället på Jordbruksverkets hemsida www.sjv.se.

till de bakomliggande bestämmelserna. Exempelvis pekades där ut vilka paragrafer i miljöbalken som jordbrukaren ska följa för att uppfylla tvärvillkoren. Under perioden 2005–2007 gällde den svenska nivån om bestämmelserna i den svenska lagstiftningen som gick längre än den europeiska. Från och med 2008 utgör respektive EU-bestämmelsens nivå tvärvillkor även i fall när svensk lagstiftning baserad på EG-bestämmelsen går längre än direktivets minimikrav.²²⁹

Skötselkraven

Skötselkraven utgörs inte av några bakomliggande EG-bestämmelser utan är speciella regler framtagna med anledning av stödsystemet. Skötselkraven är bestämmelser om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Samtliga skötselkrav var tillämpliga från och med den 1 januari 2005 och berör områdena:

- Markerosion – mark ska skyddas genom lämpliga åtgärder.
- Organiskt material i mark – markens innehåll av organiskt material ska upprätthållas genom lämpliga metoder.
- Markstruktur – markstrukturen ska bibehållas genom lämpliga åtgärder som lämplig maskinanvändning.
- Lägsta hävdnivå – lägsta hävdnivå ska säkerställas genom att undvika försämring av livsmiljöer; igenväxning med oönskad vegetation på jordbruksmark ska motverkas och permanent betesmark ska skyddas.

Regelverk

EG:s rådsförordning om direktstöd

I rådets förordning (EG) nr 1782/2003 (rådsförordningen)²³⁰ fastställs den närmare tillämpningen av jordbruksstödsystemet, inbegripet bestämmelserna om tvärvillkorskontroller, i medlemsstaterna. I rådsförordningen anges till exempel syftet med det nya stödet samt att jordbrukaren för att få direktstöd i form av till exempel gårdsstöd ska iaktta verksamhetskraven och krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (artikel 3). Gårdsstödet huvudsyfte har lagts fast i rådsförordningens ingress, punkt (2). Där uttalas bland annat att utbetalningen av gårdsstödet bör kopplas till olika grundläggande normer inom olika områden, exempelvis miljöskyddsområdet. Om dessa inte uppfylls ska direktstödet minskas eller dras in (artikel 6).

²²⁹ Jordbruksverkets informationsbrev till kommunernas miljönämnder och miljökontor 1/2008. 2008-02-01.

²³⁰ Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001).

I rådsförordningens bilaga III anges vilka artiklar i olika EG-förordningar och direktiv som utgör verksamhetskrav. I bilaga IV anges vad som avses med god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

I kapitel 4, *Integrerat administrations- och kontrollsystem*, i rådsförordningen beskrivs det system som ska inrättas. Bestämmelser om kontroller finns i artiklarna 23–25.

Administrativa kontroller och kontroller på plats enligt en plan för urval av jordbruksföretag ska göras. Samordningsmyndighet för kontrollerna ska utses av medlemsstaterna. Enligt artikel 25.2 får medlemsstaterna *använda sina befintliga administrations- och kontrollsystem för att se till att föreskrivna verksamhetskrav iaktas liksom krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden*.

Kommissionsförordningen om tillämpningen

I kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 (kommissionsförordningen)²³¹ finns närmare föreskrifter för tillämpningen av bland annat tvärvillkor och det integrerade administrations- och kontrollsystemet som föreskrivs i rådsförordningen. Bland annat finns bestämmelser om utformningen och omfattningen av tvärvillkorskontrollerna samt om urval av jordbrukare som ska kontrolleras.

Kommissionsförordningen gäller avd. II i rådsförordningen och tar först upp en mängd definitioner. Därefter kommer dels allmänna, dels specifika bestämmelser avseende bland annat tvärvillkorskontrollerna. Identifiering av jordbrukare och jordbruksskiften samt identifiering och registrering av stödrätter utgör förutsättningar för det nya stödsystemet. Vidare stadgas att jordbrukaren ska göra en samlad årlig ansökan.

Bestämmelserna rörande systemet som ska säkerställa en effektiv tvärvillkorskontroll gäller till exempel informationsöverföring, urvalsmetoder, utformning och omfattning av kontroller, vilka bedömningar av överträdelser som ska göras, systemet för minskning av stöd och uteslutning samt kontrollrapporter. Bland mer detaljerade krav kan nämnas att jordbrukaren ska underrättas om alla överträdelser som konstaterats samt bestämmelser om anmälan i förväg av kontroller på plats. Urvalet av jordbrukare som ska kontrolleras ska göras av den behöriga myndigheten på grundval av en riskanalys och på ett sådant sätt att de valda jordbrukarna är representativa i förhållande till de inlämnade stödansökningarna. Minst en procent av alla jordbrukare som ingår i den behöriga kontrollmyndighetens område ska kontrolleras med avseende på tvärvillkoren.

²³¹ Kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare.

Kommissionens arbetsdokument

Sedan de första tvärvillkoren började tillämpas 2005 har kommissionen i arbetsdokument fastställt riktlinjer beträffande tillämpningen av tvärvillkoren.²³² Arbetsdokumenten utgör riktlinjer och är inte juridiskt bindande. I två av dokumenten anges vilka detaljregler kommissionen anser vara tillräckligt klart formulerade i direktiven för att kunna utgöra tvärvillkor direkt gentemot jordbrukaren, respektive för vilka regler endast i nationell lagstiftning infördd tillämpning kan vara tillräckligt tydlig för att utgöra tvärvillkor. Medlemsstaterna har för dessa senare tvärvillkor möjlighet att sätta högre, stängare krav än EU:s i den nationella lagstiftningen.

Ett annat vägledningsdokument om hygienreglerna har syftet att göra tillämpningen av tvärvillkoren avseende livsmedelssäkerhet enklare för medlemsländerna.

Införandet av gårdsstöd och tvärvillkor i Sverige

De nationella valmöjligheterna

Även om EG-förordningar är direkt tillämpliga i medlemsländerna gavs enligt rådsförordningen möjligheter att välja olika lösningar för tillämpningen av den nya gemensamma jordbrukspolitikerna.

Några av punkterna som medlemsländerna skulle ta ställning till och meddela kommissionen om senast den 1 augusti 2004 var:

- Införandetidpunkt för det frikopplade gårdsstödet (medlemsländerna kunde välja mellan åren 2005 och 2006).
- Eventuella avsteg från principen om full frikoppling av produktionsstöden.
- Val av modell för hur storleken på det frikopplade gårdsstödet ska fastställas. Alternativ fanns – en gårdsmodell, en regionmodell eller en hybridmodell (en blandning mellan de båda alternativen).²³³
- Särskilda val som avser det nationella kuvertet.²³⁴

Vidare skulle medlemsländerna själva peka ut vilka myndigheter som skulle göra vad i systemet med tvärvillkorskontroller.

²³² Commission Working Document concerning the Statutory Management Requirements to be respected under Cross-compliance, 08.09.05 AGR 022361. Working Document – Guidance Document of the Commission Services on the hygiene provisions relevant for Cross-compliance, DS/2006/16-final. Commission Working Document concerning the Statutory Management Requirements to be respected as from 2007.

²³³ I reformbeslutets huvudmodell, gårdsmodellen, beräknas referensbeloppet som det årliga genomsnittet för den totala summa som brukaren under referensperioden erhöll av direktstödet under referensperioden åren 2000–2002. Regionmodellen innebär att ett enhetligt stöd tilldelas stödrätter i en viss region. Modellen innebär att stödrätter fördelas till brukarna utifrån hur stor areal de deklarerar det första året systemet med samlat gårdsstöd tillämpas. Det vill säga stödrätterna fördelas inte utifrån de arealer som var aktuella under referensperioden. De två modellerna kan kombineras i ett stort antal varianter (Ds 2004:9).

²³⁴ Valmöjligheterna med det nationella kuvertet innebär att nationen kan avsätta upp till 10 procent av gårdsstöden för att stödja särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter.

I oktober 2003 tillsatte dåvarande jordbruksministern en arbetsgrupp med uppgift att utreda hur Sverige skulle ta ställning till hur den nya gemensamma jordbrukspolitiken skulle genomföras. Strax därefter förordnades också en parlamentarisk kontaktgrupp och en referensgrupp, vilka gavs möjligheter till synpunkter på arbetet. Två hearingar anordnades. Förslag till genomförandet lades fram i en departementspromemoria – Ds 2004:9.²³⁵

I departementspromemorian föreslogs att det nya frikopplade gårdsstödet skulle införas i form av en regionaliserad stödmodell med inslag av gårdsmodell, en så kallad hybridmodell, och att systemet med det frikopplade gårdsstödet skulle införas år 2005. Produktionsstöden skulle helt frikopplas från produktionen.²³⁶ I departementspromemorian behandlades också valet av kontrollmodell för tvärvillkoren. Denna fråga tog regeringen ställning till i ett senare skede.

Gårdsstöd betalas ut för jordbruksmark som brukas men kräver innehav av stödrätter

Jordbrukaren kan få gårdsstöd för all jordbruksmark som brukas, både åkermark och betesmark, och som jordbrukaren ansökt om stöd för. Men för att gårdsstödet ska betalas ut krävs att jordbrukaren har stödrätter. Gårdsstödet betalas ut för det antal hektar jordbruksmark som jordbrukaren har ansökt om stöd för. Jordbrukaren kan inte få mer stöd än vad stödrätterna motsvarar. Stödrätterna är inte kopplade till marken utan tillhör jordbrukaren och har ett fastställt värde som varierar mellan enskilda jordbrukare. Värdet beror på:

- vilken slags mark som låg till grund för tilldelning av stödrätter
- vilken region som stödrätterna har tilldelats i
- om stödrätterna förutom grundbeloppet även består av ett tilläggsbelopp.

Val av kontrollmodell

Inför att systemet med tvärvillkorskontroller skulle införas i Sverige var olika kontrollmodeller möjliga. Valet av kontrollmodell var av stor betydelse för genomförandet. Att tvärvillkorskontrollerna skulle kunna fullgöras på ett korrekt sätt var en förutsättning för att de svenska jordbrukarna skulle kunna få fullt gårdsstöd och Sverige därigenom kunna tillgodogöra sig tilldelat EU-stöd.

²³⁵ Ds 2004:9 *Genomförande av EU:s jordbruksreform i Sverige.*

²³⁶ Skr. 2003/04:137 *Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige.*

Enligt Ds 2004:9 skilde sig kraven på god jordbrukshävd, skötselkraven, och de föreskrivna verksamhetskraven åt. På de områden där verksamhetskrav skulle komma att införas fanns en ordinarie tillsyn, och ansvaret för den operativa tillsynen var fördelad mellan flera olika myndigheter. Kraven på god jordbrukshävd däremot liknade de stöd villkor avseende vilka länsstyrelserna redan utförde kontroller. Införandet av kontroller avseende god jordbrukshävd blev därför en justering när det gäller vilka villkor som kontrollanten kontrollerar för. Verksamhetskraven innebar däremot flera nyheter och förändringar och skulle hanteras inom administrationen av jordbruksstödet. Därför fokuserades utredningsarbetet om val av kontrollmodell på dessa. Tre alternativa kontrollmodeller var enligt utredningen möjliga:

- A. Befintlig ansvarig tillsynsmyndighet (kommuner, länsstyrelser, Livsmedelverket och Jordbruksverket) utför kontroller utifrån eget urval. Registrering av kontrollresultat görs av länsstyrelsen.
- B. Länsstyrelsen genomför indikatorkontroller. Om brister noteras på någon indikator informeras ordinarie tillsynsmyndighet som då genomför ”skarp” kontroll. Registrering av kontrollresultat görs av länsstyrelsen.
- C. Centraliserad modell där Jordbruksverket är huvudansvarigt för urval, kontroller och registrering, men där Jordbruksverket och länsstyrelserna i praktiken delar på arbetet. Modellen är öppen för att Jordbruksverket köper tjänster av olika myndigheter beroende på vilka kontroller som ska utföras.

Oavsett vilken modell man valde menade utredarna att övriga expertmyndigheter, det vill säga Djurskyddsmyndigheten, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket, skulle komma att spela en central roll för en lyckad tillämpning av de olika direktiven och förordningarna i stödsystemet.

Modell C var den modell som skulle involvera minst antal myndigheter och innebar i stort sett att Jordbruksverket skulle få totalansvar för urval, kontroller och registrering. Verket kan där välja att ta länsstyrelserna som samarbetspart – eller köpa tjänster av olika myndigheter. Nackdelen med modell C är att olika myndigheter ska utföra kontroll respektive tillsyn på samma område – Jordbruksverket och/eller länsstyrelserna genom tvärvillkorskontroller och kommunerna i sin tillsyn av jordbrukarna. Risken finns att kontrollanterna respektive tillsynsinspektörerna kommer fram till olika resultat eftersom varje myndighet gör sin egen bedömning. Vidare kräver modell C stor kompetens-tillförsel som måste lösas genom nyanställningar och utbildningsinsatser. Registrering av kontrollresultatet görs av länsstyrelserna.

Modell A, som senare valdes, var den som närmast anslöt till den i Sverige gällande organiseringen av tillsynen av efterlevnaden av de förordningar

och direktiv som verksamhetskraven gäller. De fördelar som nämndes med modellen var främst att befintlig kompetens kunde utnyttjas och att kontrollresultatet kunde antas bli detsamma som det man kunde komma fram till i den ordinarie tillsynen (en fördel ur rättssäkerhetssynpunkt). Vidare kunde kontrollanternas befintliga kompetens utnyttjas. Kostnaderna för rekrytering och utbildning kunde därmed hållas nere. Nackdelen med modell A var däremot att ett stort antal myndigheter över hela landet (kommuner och länsstyrelser) skulle göra bedömningar i samband med kontrollen. Modellen kräver omfattande samordning och kommunikering.

Arbetsgång: från utformande av protokoll till utbetalning av direktstöd

Såsom presenterats ovan innebar den modell för tvärvillkorskontrollerna som valdes i Sverige att många aktörer berörs. Här följer en beskrivning av de olika stegen som ingår vid tvärvillkorskontroller²³⁷:

1. Jordbruksverket utformar särskilda kontrollprotokoll i samråd med expertmyndigheterna. Respektive myndighet som ansvarar för den bakomliggande lagstiftningen till verksamhetskraven ger underlag till de kontrollpunkter Jordbruksverket ska fastställa och som kontrollanterna/inspektörerna ska kontrollera för.
2. Genom att Jordbruksverket publicerar de kontrollprotokoll som är avsedda för kommunerna på verkets hemsida och skickar e-post om publicering till kommunerna blir kontrollpunkterna tillgängliga för de kommunala inspektörerna. Länsstyrelsernas kontrollanter får kontrollpunkterna utskrivna vid framställning av de för varje jordbrukare individuellt anpassade kontrollprotokoll som skrivs ut ur IT-systemet Ararat (arealkontroller) respektive IAKS (djurkontroller).
3. Kommunerna och länsstyrelserna genomför kontroller med hjälp av kontrollpunkterna för de olika verksamhetskraven. En kontrollrapport ska upprättas men det är frivilligt att använda Jordbruksverkets kontrollprotokoll. Överträdelser ska bedömas med avseende på allvar, varaktighet och omfattning.
4. Länsstyrelserna fattar beslut om utbetalning av direktstöd till jordbrukarna. Som underlag för beslut används resultaten av länsstyrelsernas, kommunernas, Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets kontroller. Ifall överträdelser konstaterats ska avdrag göras på stödet.
5. Efter beslut om utbetalningar betalar Jordbruksverket ut direktstödet till jordbrukarna, vanligtvis i slutet av det år tvärvillkorskontroller på plats har gjorts på jordbruksföretagen.

²³⁷ Såsom kontrollerna var organiserade under perioden 2005–2007. Från och med 2008 ska länsstyrelserna göra samtliga tvärvillkorskontroller samtidigt som kommunerna fortsättningsvis ska rapportera in eventuella överträdelser som påträffas i den ordinarie tillsynen av stödsökande jordbrukare.

Bilaga 2: Metod – enkät länsstyrelserna och telefonenkät kommunerna

I granskningen har två enkäter använts, en enkät riktad till samtliga länsstyrelser och en telefonenkät till ett urval kommuner, via ett stratifierat slumpmässigt urval. Som stöd i utformning av frågor och vid urval har Statisticon AB anlåtats.

Enkät länsstyrelserna

I enkäten till länsstyrelserna ställdes främst frågor om länsstyrelsernas användning av riskanalyser vid urvalet av lantbrukare vid tvärvillkorskontroller, hur lantbrukaren informeras om kontrollresultat samt vilket underlag i form av resultat från tvärvillkorskontroller länsstyrelserna haft vid beslut om utbetalning av gårdsstöd. Enkäten skickades till samtliga länsstyrelser den 15 augusti 2007.

Följande ingick i "Enkät angående kontrollen av tvärvillkoren i EU:s gårdsstöd" till länsstyrelserna:

Instruktioner

I de frågor som ställs om kontrollen av tvärvillkoren så avses endast verksamhetskraven och inte skötselkraven. Frågorna avser inte heller miljöersättningsarna. Alla frågor avser år 2006 om inte annat anges.

Enkäten är uppdelad i fyra avsnitt. Det första omfattar användningen av riskanalyser vid urvalet av lantbrukare som ska kontrolleras. Det andra avsnittet omfattar information till lantbrukarna om resultatet av genomförda kontroller. I det tredje frågas om underlag från kontrollerna vid beslutet om utbetalning av gårdsstöd. Det fjärde avsnittet avser Jordbruksverkets förslag till ändrad kontrollmodell.

Det kan mycket väl vara så att flera personer behöver medverka till att hela enkäten blir ifylld. Vi ber er att samverka så att en fullständigt ifylld enkät kan återsändas till följande adress:

Statisticon AB
Östra Ågatan 31
753 22 Uppsala

Har ni synpunkter som inte ryms inom de frågor som ställs så delge oss gärna dessa i de kommentarfält som återfinns i slutet av varje avsnitt av enkäten. Har ni problem med att fylla i enkäten eller har frågor om innehållet ring eller skriv e-post till de kontaktpersoner som finns listade på följebrevet.

Frågor

A. Användning av riskanalyser vid urvalet av lantbrukare som ska kontrolleras (avser verksamhetskraven om vilda fåglar och livsmiljöer)²³⁸

A1. Genomförde länsstyrelsen under år 2006 kontroller av lantbrukare avseende verksamhetskravet vilda fåglar respektive habitat/livsmiljöer?

- Ja → Gå vidare till fråga A2.
- Nej → Ange varför ingen kontroll genomfördes (gå sedan vidare till fråga A6):
- Vet ej → Gå vidare till fråga A6.

A2. Använde länsstyrelsen en särskild riskanalys avseende vilda fåglar respektive habitat/livsmiljöer i samband med urvalet av stödsökande lantbrukare som skulle kontrolleras under år 2006?

- Ja → Gå vidare till fråga A4.
- Nej → Ange varför ingen riskanalys användes (gå sedan vidare till fråga A3):
- Vet ej → Gå vidare till fråga A3.

A3. Ange hur ni genomförde urvalet av stödsökande som skulle kontrolleras avseende vilda fåglar respektive habitat/livsmiljöer under år 2006:

- Enligt fastställd tillsynsplan.
- I samråd inom miljöenhet eller motsvarande.
- Annan urvalsmetod. Beskriv kortfattat hur kontrollobjekten valdes:
- Ingen stödsökande valdes. Ange varför:
→ Gå vidare till fråga A5.

A4. Var riskanalysen avseende vilda fåglar respektive habitat/livsmiljöer under år 2006 formellt beslutad?

- Ja → Ange vilken befattningshavare och avdelning eller motsvarande som beslutade om riskanalysen:
- Nej
- Vet ej

²³⁸ I enkäten ställdes samma frågor uppdelat på verksamhetskravet om vilda fåglar och verksamhetskravet om habitat/livsmiljöer. Här presenteras frågorna tillsammans för att inte samma frågor ska upprepas två gånger.

- A5.** Ange vilka huvudsakliga faktorer och, om tillämpligt, vilket regelverk som låg till grund för urvalet av lantbrukare som skulle kontrolleras avseende vilda fåglar respektive habitat/livsmiljöer under år 2006 (till exempel häckningsplatser för fåglar, Natura 2000-områden eller fridlysta växter):
 Faktor:
 Regelverk:

B. Information till lantbrukaren om kontrollresultaten

Frågorna i detta avsnitt avser endast verksamhetskraven vilda fåglar, habitat/livsmiljöer och växtskyddsmedel.

- B1.** Fanns det under år 2006 en beslutad (skriftlig och diarieförd) rutin för respektive verksamhetskrav för att underrätta lantbrukare om avdrag på stöd till följd av avvikelser vid kontroller av verksamhetskrav?

	Ja, en beslutad rutin fanns under år 2006	Nej, men beslut om rutin har fattats under år 2007	Nej, ingen rutin fanns varken 2006 eller 2007	Vet ej
Vilda fåglar				
Habitat/livsmiljöer				
Växtskyddsmedel				

- B2.** Om en beslutad rutin för underrättelser till lantbrukarna om avdrag på stöd fanns under år 2006, ange vem på länsstyrelsen som under år 2006 ansvarade för att rutinen för respektive verksamhetskrav följdes.

Befattningshavare: Avdelning:

Vilda fåglar
 Habitat/livsmiljöer
 Växtskyddsmedel

- B3.** Om en beslutad rutin för underrättelser till lantbrukarna om avdrag på stöd för verksamhetskravet fanns under år 2006, beskriv rutinen kortfattat. Om ingen rutin fanns för verksamhetskravet, ange varför.

Vilda fåglar:
 Habitat/livsmiljöer:
 Växtskyddsmedel:

- B4.** Fanns det under år 2006 en beslutad (skriftlig och diarieförd) rutin för att underrätta kontrollerade lantbrukare om själva resultatet av kontrollerna av verksamhetskraven när avvikelser konstaterats?

	Ja, en beslutad rutin fanns under år 2006	Nej, men beslut om rutin har fattats under år 2007	Nej, ingen rutin fanns varken 2006 eller 2007	Vet ej
Vilda fåglar				
Habitat/livsmiljöer				

- B5.** Fick länsstyrelsen år 2006 kännedom om att kommunen meddelat lantbrukaren om avvikelser beträffande växtskyddsmedel i minst ett fall? Avsikten är att få en uppfattning om hur länsstyrelsen hanterar frågan gällande information om kontrollresultat till lantbrukaren – i de fall risk för avdrag finns – när det är kommunerna som utfört kontrollen.

- Ja → Gå vidare till fråga B6.
 Nej → Gå vidare till fråga B7.

- B6.** I hur stor utsträckning uppskattar länsstyrelsen att kommunerna meddelade lantbrukare om avvikelser i kontrollresultat beträffande växtskyddsmedel år 2006?

Lantbrukaren hade meddelats om kontrollresultatet i 75–100 % av fallen
 Lantbrukaren hade meddelats om kontrollresultatet i 50–74 % av fallen
 Lantbrukaren hade meddelats om kontrollresultatet i 25–49 % av fallen
 Lantbrukaren hade meddelats om kontrollresultatet i 0–24 % av fallen
 Vet ej

- B7.** Hade länsstyrelsen under år 2006 en rutin för att meddela kommunens resultat beträffande växtskyddsmedel till de lantbrukare som riskerade avdrag?

- Ja
 Nej
 Vet ej

- B8.** Ange antal kontroller av lantbrukare som genomfördes under år 2006 för respektive verksamhetskrav. Ange även hur många av dessa kontroller som resulterade i avvikelser respektive inga avvikelser. Ange värdet o (noll) i förekommande fall.

Verksamhetskrav	Totalt	Med avvikelser	Inga avvikelser
Vilda fåglar			
Habitat/livsmiljöer			
Växtskyddsmedel			

B9. För de lantbrukare som hade avvikelser under år 2006, ange antalet lantbrukare som underrättades om avvikelserna inom de olika tidsintervallen från det att kontrollen genomfördes. Ange värdet o (noll) i förekommande fall.

Verksamhetskrav/Tid efter genomförd kontroll	Inom 2 månader	Mellan 2 och 4 månader	Mer än 4 månader	Vet ej /Oklart
Vilda fåglar				
Habitat/livsmiljöer				

B10. Blev samtliga lantbrukare som hade avvikelser under år 2006 underrättade om avvikelserna före beslutet om avdrag i gårdsstödet på grund av avvikelser? Om ni svarat nej, ange antalet lantbrukare som inte blev underrättade före beslut samt den huvudsakliga orsaken till detta.

Verksamhetskrav	Inga avvikelser	Ja	Nej	Antal	Huvudsaklig orsak:
Vilda fåglar					
Habitat/livsmiljöer					
Växtskyddsmedel					

C. Användning av kontroller av verksamhetskrav som underlag vid beslut om utbetalning av gårdsstöd

C1. Ange antal ansökningar om gårdsstöd som inkom till länsstyrelsen under år 2006. Om inga ansökningar inkom, ange värdet o (noll).
Antal ansökningar:

C2. Ange antal beslut om utbetalning av gårdsstöd som länsstyrelsen fattade under år 2006. Om inga beslut fattades, ange värdet o (noll).
Totalt antal beslut:
– varav tilläggsbeslut:

Antal beslut för vilka det fanns någon form av skriftligt underlag med resultat från kontroller av verksamhetskrav (oavsett avvikelser eller ej):

C3. Ange antalet underlag från kontroller för respektive verksamhetskrav som fanns vid beslut om gårdsstöd under år 2006. Om annat underlag användes, beskriv detta i kommentarfältet. Om inget underlag fanns, markera detta med ett kryss. Om frågan inte är tillämplig, markera detta med ett kryss samt förklara varför i kommentarfältet.

Verksamhetskrav	Underlag i form av kontrollprotokoll	Annat underlag	Inget underlag	Inte tillämpligt	Kommentar
Vilda fåglar					
Grundvatten					
Avloppsslam					
Nitrat					
Habitat/livsmiljöer					
Identifiering och registrering av djur					
Växtskyddsmedel					
Hormoner och vissa läkemedel					
Livsmedels- och fodersäkerhet					
TSE-sjukdomar					
Mul- och klövsjuka, blue-tongue med flera djursjukdomar					

D. Jordbruksverkets förslag till ny kontrollmodell för tvärvillkor

Jordbruksverket har i juni 2007 (SJV dnr 91 487/06) lämnat ett förslag till Jordbruksdepartementet som innebär att länsstyrelserna fr.o.m. år 2008 övertar ansvaret för att genomföra de tvärvillkorskontroller som idag genomförs av kommunerna.

- D1.** Hur ser länsstyrelsen på att fr.o.m. år 2008 genomföra även de tvärvillkorskontroller som idag genomförs av kommunerna?
- D2.** Vilka förutsättningar krävs för att länsstyrelsen ska kunna ta över ansvaret för de tvärvillkorskontroller som idag genomförs av kommunerna, till exempel i form av resurser, kompetens, organisering samt samverkan med den kommunala tillsynen?

Telefonenkät kommunerna

I telefonenkäten till kommunerna ställdes bland annat frågor om vilken information, vägledning och utbildning kommunerna fått inför och i samband med tvärvillkorskontrollerna. Totalt gjordes enkätintervjuer med 35 kommuner. De kommuner som skulle ingå i urvalet togs fram genom ett stratifierat slumpmässigt urval baserat på tre variabler: A) region B) huruvida kommunerna skickar in rapporter från tvärvillkorskontroller eller ej och C) antalet ansökningar om gårdsstöd. Tabellen nedan beskriver vårt urvalsförfarande.

	Götaland ²³⁹		Svealand ²⁴⁰		Norrländ ²⁴¹	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Inkomna rapporter från kommunerna år 2006?	12 (68,6 %)	5 (31,4 %)	5 (47,9 %)	6 (52,1 %)	4 (57,4 %)	3 (42,6 %)
Få antal ansökningar (0 → 146 st)	4 (1 → 213)	1	2 (1 → 81)	2	1 (18 → 122)	1
Medel antal ansökningar (147 → 326 st)	4 (214 → 387)	2	2 (81 → 225)	2	2 (123 → 246)	1
Många ansökningar (327 → 1878)	4 (388 → 1878)	2	1 (226 → 1082)	2	1 (247 → 1134)	1

Efter att antalet kommuner inom varje grupp utifrån variabel fastställts valdes kommunerna ut slumpmässigt. Genom att populationen först stratifierats åstadkoms en spridning av de svarande, vilket inte blivit fallet om urvalet hade gjorts helt slumpmässigt.

Olika frågor ställdes till kommunerna beroende på om dessa gjort tvärvillkorskontroller eller inte under 2006. Enkäterna skickades till de 35 kommunerna i oktober 2007. Under november och december månad gjordes intervjuerna per telefon utifrån de på förhand utskickade frågorna.

Följande är de frågor som skickades ut i förväg till kommunerna i "Telefonenkät angående kontroll av tvärvillkoren (miljöområdet) i EU:s gårdsstöd".

Instruktioner

I de frågor som ställs om kontrollen av tvärvillkoren avses endast de verksamhetskrav på *miljöområdet* som kommunen har ansvaret för att genomföra, det vill säga verksamhetskraven ang. grundvatten, avloppsslam, växtnäring samt växtskydd. Alla frågor avser år 2006 om inte annat anges.

²³⁹ Skåne, Halland, Blekinge, Småland, Öland, Gotland, Västergötland, Östergötland, Dalsland och Bohuslän.

²⁴⁰ Dalarna, Västmanland, Uppland, Värmland, Närke och Södermanland.

²⁴¹ I enkäten ställdes samma frågor uppdelat på verksamhetskravet om vilda fåglar och verksamhetskravet om habitat/livsmiljöer. Gästrikland, Härjedalen, Medelpad, Ångermanland, Jämtland, Lappland, Västerbotten och Norrbotten.

Det kan mycket väl vara så att flera personer kan ha svar på frågorna. Vi ber Dig därför att inför telefonkontakten stämna av med kollegor så att svaret kan bli så fullständigt som möjligt.

Frågor till kommuner som inte gjort tvärvillkorskontroller

1. Enligt uppgift från Jordbruksverket rapporterades inte några tvärvillkorskontroller från Din kommun år 2006. Varför?
2. Fanns år 2006 kompetens inom kommunen för att utföra kontrollerna?
 Ja Nej Vet ej

Om nej, vari låg bristen på kompetens?

3. När fick kommunen det kontrollprotokoll som skulle användas för tvärvillkorskontrollerna år 2006 (ange dag/månad)?
4. Fick Du information om hur Du *under 2006* skulle göra tvärvillkorskontroller?
 Ja → Gå vidare till frågorna 4 a–c
 Nej → Gå vidare till fråga 5

4.a Vilken typ av information fick Du?

- 1) allmän information vid möte/besök
 Ja Nej
- 2) allmän information via brev/mail
 Ja Nej
- 3) brev om rekommenderad arbetsgång/rutiner
 Ja Nej
- 4) mer konkret skriftlig vägledning/anvisningar
 Ja Nej
- 5) seminarium/motsv. om just tvärvillkorskontroller
 Ja Nej
- 6) annan information, nämligen

4.b När fick Du resp. information?

4.c Vem/vilka tillhandahöll resp. information?

5. Fick Du utbildning i samband med att Du skulle börja göra tvärvillkorskontroller?

Ja → Gå vidare till frågorna 5 a–c

Nej → Gå vidare till fråga 6

5.a När skedde utbildningen (månad/år)?

5.b Vem anordnade utbildningen?

5.c Omfattade utbildningen riktlinjer (motv.) om hur bedömningar av avvikelser skulle göras?

Ja Nej

6. Anser Du att den information Du har *idag* är *tillräcklig* för att Du ska kunna göra tvärvillkorskontroller?

Håller helt med

Håller delvis med → Gå vidare till fråga 6.a

Håller inte alls med → Gå vidare till fråga 6.a

6.a Jag saknar information om:

7. Vilken/vilka myndighet/-er anser Du bör kunna ge information/råd om tvärvillkorskontrollerna?

8. Anser Du det naturligt att kommunen gör tvärvillkorskontrollerna?

Ja Nej

Varför/varför inte?

9. Jordbruksverket har i juni 2007 (SJV dnr 91 487/06) lämnat ett förslag till Jordbruksdepartementet som innebär att länsstyrelserna fr.o.m. år 2008 övertar ansvaret för att genomföra de tvärvillkorskontroller som idag genomförs av kommunerna. Hur ser Du på förslaget? Fördelar/nackdelar?

Frågor till kommuner som har gjort tvärvillkorskontroller

1. Hur många kontrollprotokoll skickades in från Din kommun år 2006?
2. Hur många kontroller av dessa gjorde Du (var Du delaktig i)?
3. Vilken är Din uppfattning om hur det var att göra tvärvillkorskontroller under 2006?
4. När under 2006 gjordes de flesta tvärvillkorskontrollerna i Din kommun?
 Januari–april 2006
 Maj–augusti 2006
 September–december 2006
5. Fick Du information om hur Du under 2006 skulle göra tvärvillkorskontroller (ang. utbildning se fråga 7)?
 Ja → Gå vidare till frågorna 5 a–c
 Nej → Gå vidare till fråga 6
- 5.a Vilken typ av information fick Du?
 - 1) allmän information vid möte/besök
 Ja Nej
 - 2) allmän information via brev/mail
 Ja Nej
 - 3) brev om rekommenderad arbetsgång/rutiner
 Ja Nej
 - 4) mer konkret skriftlig vägledning/anvisningar
 Ja Nej
 - 5) seminarium/motsv. om just tvärvillkorskontroller
 Ja Nej
 - 6) annan information, nämligen
- 5.b När fick du resp. information?
- 5.c Vem/vilka tillhandahöll resp. information?
6. När fick kommunen det kontrollprotokoll som skulle användas för tvärvillkorskontrollerna 2006 (ange dag/månad)?

6.a Fanns svårigheter med själva frågeställningarna i kontrollprotokollet?

- Ja → Gå vidare till fråga 6.b
 Nej

6.b Nämn några viktiga typer av svårigheter:

(Gradera om möjligt de nämnda svårigheterna på en skala med 1 som svårast)

7. Fick Du utbildning i samband med att Du skulle börja göra tvärvillkorskontroller?

- Ja → Gå vidare till frågorna 7 a–c
 Nej → Gå vidare till fråga 8

7.a När skedde utbildningen (månad/år)?

7.b Vem anordnade utbildningen?

7.c Omfattade utbildningen riktlinjer (mostv.) om hur bedömningar av avvikelser skulle göras?

- Ja Nej

8. Fanns år 2006 kompetens inom kommunen för att utföra kontrollerna?

- Ja Nej Vet ej

Om nej, vari låg bristen på kompetens?

9. Anser Du att den information Du har idag är *tillräcklig* för att Du ska kunna göra tvärvillkorskontroller?

- Håller helt med
 Håller delvis med → Gå vidare till fråga 9.a
 Håller inte alls med → Gå vidare till fråga 9.a

9.a Jag saknar information om:

10. Vilken/vilka myndighet/-er anser Du bör kunna ge information/råd om tvärvillkorskontrollerna?

11. Fanns det svårigheter med genomförandet av tvärvillkorskontrollerna som inte hänger samman med ovanstående frågor?

- Ja Nej

Om ja, vilka svårigheter?

12. Anser Du det naturligt att kommunen gör tvärvillkorskontrollerna?

Ja Nej

Varför/varför inte?

13. Jordbruksverket har i juni 2007 (SJV dnr 91 487/06) lämnat ett förslag till Jordbruksdepartementet som innebär att länsstyrelserna fr.o.m. år 2008 övertar ansvaret för att genomföra de tvärvillkorskontroller som idag genomförs av kommunerna.

Hur ser Du på förslaget? Fördelar/nackdelar?

Bilaga 3: Jordbruksverkets information till kommunerna

Jordbruksverket har lämnat information till kommunerna via olika kanaler. Nedan följer en sammanställning av den information som riktats till kommunerna som grupp från år 2004 och fram till juni år 2007.

- Brev i november 2004: Kommunernas roll i den nya jordbrukspolitiken.
- Jordbruksverkets växtavdelning anordnade seminarier på fyra platser i landet i november/december år 2004. Dessa handlade delvis om tvärvillkoren.
- Informationsbroschyr om tvärvillkoren *God miljö för gårdens stöd*, som riktade sig till jordbrukare, skickades ut även till kommunerna på våren 2005.
- I januari 2005 anordnade Jordbruksverket utbildning för länsstyrelsernas lantbruksenheter. Syftet var att ge länsstyrelserna underlag för att informera kommunerna i länet om tvärvillkorskontroller. Utbildningen inklusive ett informationspaket att använda gentemot kommunerna hade tagits fram av ett av delprojekten inom Jordbruksverkets gårdsstödsprojekt.
- Vid mötet i Jordbruksverkets styrelse i september 2005 meddelades att de flesta länsstyrelser haft träffar med kommuner och att alla länsstyrelser hade sådana inplanerade.²⁴²
- Jordbruksverket sände, till alla kommuner, länsstyrelser, berörda expertmyndigheter m.fl., minnesanteckningarna från informella diskussioner i juni 2005 med företrädare för Föreningen kommunala miljöchefer och Djurskyddsinspektörernas Riksförening. Där i angavs att Jordbruksverket ansåg att kommuner som inte följer de anvisningar Jordbruksverket gett via länsstyrelserna bryter mot gällande lagstiftning. Vidare framhölls vikten av en löpande inrapportering under året från alla kommuner och att regeringen och verket bedömde kommunernas merarbete av tvärvillkorskontrollerna som relativt litet.
- Även våren 2006 hölls ett möte mellan tjänstemän på Jordbruksverket och några kommunala miljöchefer.

²⁴² Läger rapport – tvärvillkor (PM till styrelsemöte den 27 september 2005). Stödavdelningen Anders Elfström 2005-09-19, Ref nr: 81.

- I oktober 2006 tillsände Jordbruksverket kommunerna ett dokument benämnt *Rekommenderad arbetsgång vid kommunernas tvärvillkorskontroller*.²⁴³ Här redovisades rekommendationer beträffande kommunikationen mellan myndigheter involverade i arbetet med tvärvillkorskontroller och mellan myndigheter och den enskilde jordbrukaren. Dokumentet hade tagits fram efter samråd med de organisationer som fanns representerade i rådgivande gruppen.
- I november år 2006 skickade Jordbruksverket det första så kallade informationsbrevet²⁴⁴ med främst administrativa nyheter och där angav Jordbruksverket att ambitionen fanns att i samråd med företrädare för kommunerna förbättra och öka samordningen i tvärvillkorsprocesserna under år 2007 (länkar till redan utsänt dokument om arbetsgång samt två sammanställningar: kontrollutfall för 2005 och antal stödsökande jordbrukare 2005 och 2006).
- Jordbruksverket anordnade i november år 2006 en tvärvillkorskonferens²⁴⁵ där kommunföreträdare framförde önskemål om bland annat utbildning, bättre tillsynsvägledning, färre kontrollpunkter och kostnads- täckning. Jordbruksverkets generaldirektör efterlyste en bättre dialog mellan alla berörda parter och från Jordbruksverket sades också att man gärna såg att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) medverkade till att sprida information. Deltagarförteckning saknas.
- I december år 2006 skickades från Jordbruksverket – efter samråd med SKL och Föreningen kommunala miljöchefer – dokumentet om rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007.²⁴⁶ Där lämnades meddelande om att färre kontroller per kommun nu skulle göras på basis av information från verket om antalet och om stödsökande jordbrukare. Vidare informerades om riskanalys och att även framgent samtliga överträdelser som kommunen konstaterar i sin tillsyn måste rapporteras.
- Ytterligare ett informationsbrev²⁴⁷ skickades ut till kommunerna i december år 2006 med delvis detaljerade rekommendationer beträffande kontrollen av foder och livsmedel i avvaktan på föreskrifter om foder med mera. I det brevet utlovades utbildning i början av år 2007. I brevet fanns även länkar till de två utsända dokumenten om arbetsgång respektive rutiner och information om sökväg till kommande uppdaterade kontrollprotokoll.

²⁴³ *Rekommenderad arbetsgång vid kommunernas tvärvillkorskontroller*. Jordbruksverket, 2007-10-25. Dnr 17-10018/06.

²⁴⁴ *Information om tvärvillkor för jordbrukarstöd*. Jordbruksverket, 2006-11-07. Dnr 17-1034/06.

²⁴⁵ *Minnesanteckning – Tvärvillkorskonferens 28 nov*. Jordbruksverket, 2006-11-30.

²⁴⁶ *Rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007*. Jordbruksverket, 2007-12-07. Dnr 17-11362/06.

²⁴⁷ *Informationsbrev nr 3/2006 om tvärvillkor för jordbrukarstöd*. Jordbruksverket, 2006-12-15. Dnr 17-11623/06.

- Tre informationsbrev²⁴⁸ skickades ut av Jordbruksverket till kommunerna under första halvåret år 2007. I det första fanns länkar till det uppdaterade kontrollformuläret för miljö och växtskydd, EU-dokument om djurskyddskontroller samt svenska djurskyddsregler. Det andra informationsbrevet i april hänvisade till tre olika nya kontrollprotokoll för djurskydd på Jordbruksverkets hemsida och även länk till uppdaterat brev för att lämna till lantbrukare vid tillsynsbesök. I Jordbruksverkets tredje informationsbrev år 2007 angavs att kontrollprotokoll med anvisningar och bedömningsvägledning för livsmedel och foder lagts ut på hemsidan.²⁴⁹
- I maj/juni 2007 höll Jordbruksverket en utbildning för kommunala inspektörer angående kontrollerna av foder, livsmedel och djurskydd.

²⁴⁸ Informationsbrev nr 1/2007 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2007-01-18. Dnr 17-598/07. Informationsbrev nr 2/2007 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2007-04-04. Dnr 17-3262/07. Informationsbrev nr 3/2007 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2007-06-04. Dnr saknas.

²⁴⁹ Ytterligare två informationsbrev skickades ut under 2007: Informationsbrev nr 4/2007 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2007-09-03. Dnr saknas. Informationsbrev nr 5/2007 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2007-11-23. Dnr saknas.

Referenser

EG-lagstiftning och övrigt material från EU

Commission Working Document concerning the Statutory Management Requirements to be respected under Cross-compliance, AGR 022361, 08.09.05.

Commission working document concerning the statutory management requirements to be respected as from 2007. DS/2006/76 rev1.

Kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare.

Meddelande, AGRI 015475; Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, 18.06.2007.

Note from presidency to delegations, 10961/03; Council of the European Union, Brussels, 30 June 2003.

Observation letter, AGR 027621; European Commission, directorate-general for agriculture and rural development, Brussels 25.10.07.

Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001).

Working Document – Guidance Document of the Commission Services on the hygiene provisions relevant for cross compliance. DS/2006/16-final.

Svenska författningar

Förordningen (1988:525) med instruktion för Kemikalieinspektionen.
Förordningen (1998:415) med instruktion för Statens jordbruksverk.
Förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.
Förordningen (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket.
Förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare med mera.
Förordningen (2008:28) om ändring i förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare med mera.
Regeringsformen (1974:152).
Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:24) om rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om jordbruksstöd.
Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:85) om direktstöd.

Riksdagstryck

Framställning till riksdagen 2005/06:RS3. Bet. 2005/06:KU21. Rskr. 2005/06:333, 2005/06:334 och 2005/06:335. *Riksdagen i en ny tid*.
Bet. 2003/04:MJU22. Rskr. 2003/04:282. *Halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken*.

Regeringen

Ds 1997:1. *Propositionshandboken*. December 1997.
Ds 2004:9. *Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige*. Februari 2004.
SOU Ds och remissförfarandet. www.regeringen.se. 10 mars 2008.
Faktapromemoria 2007/08:FPM36. *Förordning om tvärvillkor för jordbruksstöd*.
Regeringskansliet.
Jordbruksverkets regleringsbrev för åren 2005, 2006 och 2007.
Kemikalieinspektionens regleringsbrev för åren 2005, 2006 och 2007.
Livsmedelsverkets regleringsbrev för åren 2005, 2006 och 2007.
Länsstyrelsernas regleringsbrev för åren 2005, 2006 och 2007.
Naturvårdsverkets regleringsbrev för åren 2005, 2006 och 2007.
Regeringsbeslut den 27 maj 2004, ändring av regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Jordbruksverket (Jo2004/347(delvis), 850).
Skr. 2003/04:137. *Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige*.

Jordbruksverket

EU:s nya jordbrukspolitik – administrativa konsekvenser för kommunal och statlig tillsyn 2005. Rapport Jordbruksverket, 2004-11-05. Dnr 19-7716/04.

Genomförandet av jordbruksreformen i Sverige. Remisskrivelse Jordbruksverket, 2004-03-05. Dnr 44-1228/04.

Gårdsstödet. Informationsbroschyr, januari 2006.

Information om tvärvillkor för jordbrukarstöd. Jordbruksverket, 2006-11-07. Dnr 17-1034/06.

Informationsbrev nr 3/2006 om tvärvillkor för jordbrukarstöd. Jordbruksverket, 2006-12-15. Dnr 17-11623/06.

Informationsbrev nr 1/2007 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2007-01-18. Dnr 17-598/07.

Informationsbrev nr 2/2007 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2007-04-04. Dnr 17-3262/07.

Informationsbrev nr 3/2007 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2007-06-04. Dnr saknas.

Informationsbrev nr 1/2008 om tvärvillkor. Jordbruksverket, 2008-02-01. Dnr saknas.

Jordbruksverkets svar på rapport från revisionsbesök av Europeiska kommissionen 26 februari–1 mars 2007. Skrivelse Jordbruksverket, 2007-09-13. Dnr 17-849/07.

Kommunernas roll i den nya jordbrukspolitiken. Brev från Jordbruksverket till kommunerna, november 2004.

Kommunernas rapporteringsskyldighet av de så kallade tvärvillkorskontrollerna till länsstyrelserna. Jordbruksverket, 2006-01-16. Dnr 17 9509/05.

Kommunernas rapportering av tillsynsresultat avseende tvärvillkor för EU-stöd till jordbrukare. Jordbruksverket, 2006-05-08. Dnr 17-3882/06.

Kontroll av tvärvillkor. Skrivelse Jordbruksverket, 2004-03-12. Dnr saknas.

Kontroll av verksamhetskrav. Skrivelse Jordbruksverket, 2004-04-29. Dnr 91-2963/04.

Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2006. Beslut Jordbruksverket, 2006-05-23. Dnr 91 5234/06.

Kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2007. Beslut Jordbruksverket, 2007-04-25. Dnr 91 3997/07.

Projekt Gårdsstödet. Införande av jordbruksreformen. Projektdirektiv huvudprojektet. Version 2004-03-21.

Projekt Gårdsstödet, delprojekt Utbildning/införande. Rapport Jordbruksverket, 2005-06-16.

Projekt Gårdsstödet. Projektdirektiv för delprojektet Kontroll av verksamhetskrav. Version 2004-09-14.

Rekommenderad arbetsgång vid kommunernas tvärvillkorskontroller. Jordbruksverket, 2007-10-25. Dnr 17-10018/06.

Risikanalyser för direktstöd, LBU-stöd samt för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur för år 2006. Beslut Jordbruksverket, 2006-05-30. Dnr 91-3163/06.

Risikanalyser för jordbrukarstöd med mera år 2007. Beslut Jordbruksverket, 2007-03-05. Dnr 91-2097/07.

Rutiner för kommunernas tvärvillkorskontroller 2007. Information från Jordbruksverket till samtliga kommuner och länsstyrelser, 2006-12-07.

Tillägg till kontrollinstruktion för arealbaserade kontroller 2006. Beslut Jordbruksverket, 2006-10-11. Dnr 91 5234/06.

Tvärvillkor 2007 – God miljö för gårdens stöd. Informationsbroschyr, januari 2007.

Uppföljning av kontrollmodellen för tvärvillkor 2005. Jordbruksverket, 2006-01-19. Dnr 91-487/06.

Uppföljning av kontrollmodellen för tvärvillkor – kompletterande rapport. Jordbruksverket, 2007-03-29. Dnr 91-487/06.

Uppmaning angående tvärvillkorskontroller. Jordbruksverket, 2007-11-12. Dnr saknas.

Verksamhetskraven i svensk lagstiftning – Redogörelse för tillämpliga bestämmelser i svensk lagstiftning som rör verksamhetskraven i förordning 1782/2003. Rapport Jordbruksverket, 2004-11-10.

Årsredovisning för räkenskapsåret 2005.

Årsredovisning för räkenskapsåret 2006.

Övriga myndigheter och kommuner

Brev från Emmaboda, Hultsfred, Västervik, Mönsterås och Kalmar kommuner till Jordbruksverket i december 2005.

Brev från Östra Göinge kommun till Jordbruksverket i januari 2006, inklusive sammanträdesprotokoll från miljö- och byggnämnden, december 2005.

Genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige. Yttrande Livsmedelsverket, 2004-03-05. Dnr 589/04.

Svar på enkät från Jordbruksverket från sex kommuner i Kronobergs län i juni 2006.

Utredning om tvärvillkor – uppdrag från Jordbruksverket. Livsmedelsverket, 2004-07-09. Dnr 1799/04.

Yttrande över Jordbruksverkets redovisning av uppdrag att ta fram underlag för beslut om tillämpningen av tvärvillkor – analys av verksamhetskraven samt Jordbruksverkets förslag till ny kontrollmodell för tvärvillkor. Naturvårdsverket, 2007-08-30. Dnr 360 5157-07.

Årsredovisning för åren 2005 och 2006. Kemikalieinspektionen.

Årsredovisning för åren 2005 och 2006. Livsmedelsverket.

Årsredovisning för åren 2005 och 2006. Naturvårdsverket.

Intervjuer

Jordbruksdepartementet: den 12 mars 2007 och den 19 november 2007.
Jordbruksverket: den 23 januari 2007, den 10–11 september 2007, den 26 september och den 10–11 december 2007
Kemikalieinspektionen: den 16 oktober 2007.
Kommuner: den 9 februari 2007, den 23 februari 2007, den 24 oktober 2007, den 8 november 2007, den 21 november 2007.
Lantbrukarnas Riksförbund: den 8 mars 2007.
Livsmedelsverket: den 13 mars 2007 och den 9 oktober 2007.
Länsstyrelser: den 8 februari 2007, den 20 februari 2007, den 24 oktober 2007, den 7 november 2007, den 21 november 2007.
National Audit Office, Storbritannien: den 7 september 2007.
Naturvårdsverket: den 14 mars 2007, den 28 september och den 22 oktober 2007.
Statsrådsberedningen: den 21 januari 2008.
Sveriges Kommuner och Landsting: den 28 juni 2007.

Övrigt material

Alling, J., Jönsson, K., Lindberg, F.: *Beslut, dokumentation och öppenhet i EU*. Norstedts Juridik AB, 2001.
EU hotar Sverige med miljardböter. Artikel Land Lantbruk, 2008-03-25.
HM Government, Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform: *Transposition Guide: how to implement European directives effectively*. September 2007.
Lagar och regler. www.eu-upplysningen.se, 5 mars 2008.
Livsmedelsekonomiska institutet: *Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik*. Rapport 2007:4.
National Audit Office: *Lost in Translation? Responding to the challenges of European law*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 26 Session 2005-2006, 26 May 2006.
Reichel, J.: *God förvaltning i EU och i Sverige*. Jure förlag, 2006.
Sannerstedt, A.: *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* Rothstein, B. (red). SNS Förlag, 2001.
Tallberg, J.: *EU:s politiska system*. Studentlitteratur AB, 2001.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall med - med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

2008	2008:1	Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
	2008:2	Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
	2008:3	Staten och pensions informationen
	2008:4	Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
	2008:5	Högskolelärares bisysslor
	2008:6	Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
	2008:7	Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
	2008:8	Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
	2008:9	Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
	2008:10	Riksrevisionens årliga rapport

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se