

Brussel, 7.6.2013
SWD(2013) 194 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal, tot wijziging van de Richtlijnen 98/56/EG, 2000/29/EG en 2008/90/EG van de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 178/2002, (EG) nr. 882/2004 en (EG) nr. 396/2005, Richtlijn 2009/128/EG en Verordening (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van de Besluiten 66/399/EEG en 76/894/EEG en Beschikking 2009/470/EG van de Raad

{ COM(2013) 327 final }
{ SWD(2013) 195 final }

1: Procedurele kwesties en raadpleging van betrokken partijen

1. De Commissie, en meer bepaald het DG Gezondheid en Consumenten, is al enkele jaren bezig met de herziening van het EU-beleid inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal, diervoeder- en voedselveiligheid, en de officiële controles die de waarborg voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van dit beleid vormen (hierna samen het 'voedselveiligheidsbeleid' genoemd).
2. Het totale begroting van 1,891 miljard euro voor 2014-2020 (in huidige prijzen) voor het financiële voedselveiligheidskader is reeds door de Commissie voorgesteld in de context van het meerjarig financieel kader (MFK). Daarom wordt met deze effectbeoordeling beoogd na te gaan welke effecten verwacht kunnen worden van de opties die binnen dit financiële kader mogelijk zijn.
3. Het is de bedoeling dat dit een evenredige analyse is in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie inzake effectbeoordelingen.

Ondersteunende effectbeoordelingen en raadplegingen

4. Omdat de evaluatie van de vier beleidsterreinen al enige tijd gaande is, worden ze afzonderlijk ondersteund door hun eigen effectbeoordeling.

2: Omschrijving van het probleem

5. De financiële steun van de EU voor voedselveiligheid, diergezondheid, plantgezondheid en officiële controles wordt algemeen gezien als steun die een hogere toegevoegde waarde heeft dan de verstrekte bedragen en die in de bestaande vorm vrij goed functioneert. De herziening van het gehele MFK en van de afzonderlijke beleidsterreinen biedt echter de gelegenheid om na te gaan hoe de huidige situatie nog kan worden verbeterd en om er doeltreffender mee aan te knopen bij de doelstellingen van de Commissie en de EU, onder meer bij de doelstellingen voor Europa 2020.

Huidig beleid en financieel kader

6. Vervult de meeste activiteiten die medegefinancierd worden door de EU, hebben een rechtsgrondslag in een van de volgende drie wetgevingshandelingen: Beschikking 2009/470/EG van de Raad; Richtlijn 2000/29/EG; en Verordening 882/2004.
7. De begroting voor voedselveiligheid bedroeg in 2011 net geen 314,6 miljoen euro. Dit bedrag werd als volgt toegewezen: veterinaire programma's, 75%; plantgezondheid, 6,1%; betere opleiding voor veiliger voedsel (BOVV), 4,5%; EU-referentielaboratoria (EURL's), 4,5%; noodmaatregelen inzake diergezondheid, 3,2%.

Omschrijving van het probleem

8. **Driver 1:** het huidige rechtskader is veel te complex en soms voorbijgestreefd.
 - Problemen:
 - o Gebrek aan afstemming met het voorgestelde nieuwe MFK 2014-2020
 - o Mogelijke administratieve lasten voor lidstaten wanneer ze up-to-date willen blijven en volledig willen voldoen aan de administratieve en financiële vereisten
9. Het nieuwe MFK zal de begrotingsonderdelen 'voedselveiligheid' van rubriek 2 in de algemene EU-begroting verplaatsen naar rubriek 3, onder de titel 'Veiligheid en burgerschap'. Dit betekent dat de huidige rechtsgrondslag voor financiële controles en het financieringsbeheer (Verordening 1290/2005) niet langer de uitgaven voor levensmiddelen en diervoeders bestrijkt. Bovendien zal de Reserve voor crisissituaties in de landbouwsector wettelijk niet toegankelijk zijn indien er zich uitzonderlijke noodsituaties voordoen die financiële steun van de EU vereisen.
10. De verschillende financiële bepalingen zijn momenteel te vinden in verscheidene wetgevingsinstrumenten. Dit kan op zichzelf tot verwarring leiden en onpraktisch zijn voor lidstaten die proberen inzicht te verwerven in de wetgeving, met de bijbehorende administratieve lasten.

11. Dan is er nog het probleem van wijzigingen in de sectorale wetgeving. Als de financiële bepalingen niet eveneens worden gewijzigd, stroken zij niet met de nieuwe doelstellingen en maatregelen.
12. Het huidige gebrek aan duidelijkheid in de financieringspercentages bezorgt de lidstaten grote onzekerheid wanneer ze programma's plannen.
13. **Driver 2:** de bestaande instrumenten voor het financieel beheer zijn niet optimaal.
 - Problemen:
 - o Gebrek aan duidelijkheid over subsidiabele maatregelen en de kosten daarvan
 - o Complexe administratieve regelingen
 - o Ondoeltreffende toewijzing van beschikbare middelen
14. Momenteel zijn veel administratieve regelingen voor het krijgen van goedkeuring van programma's en terugbetaling van financiering al te ingewikkeld.
15. De huidige financiële bepalingen omvatten geen erg duidelijke en consistente doelstellingen en indicatoren. Daarom kunnen de programma's niet altijd consequent worden beoordeeld en verbeterd.
16. De definitie van subsidiabele maatregelen en de bijbehorende kosten zijn niet zo duidelijk en eenvoudig als zou moeten. De subsidiabele maatregelen en financieringspercentages zijn verspreid over verschillende verordeningen.
17. **Driver 3:** de huidige instrumenten zijn onvoldoende toegespitst op het behalen van de voedselveiligheidsdoelstellingen.
 - Problemen:
 - o Suboptimale tenuitvoerlegging van afzonderlijke beleidsmaatregelen en risico dat de algemene beleidsdoelstellingen niet volledig worden verwezenlijkt.
18. Op basis van interne controles en verslagen van DG Gezondheid en Consumenten en van de effectbeoordelingen die voor de afzonderlijke beleidsterreinen zijn verricht, zijn er een aantal problemen gesignaleerd die kunnen worden opgelost zodat de beleidsdoelstellingen beter kunnen worden ondersteund (bv. prioritering en categorisering van ziekten).

Het recht van de EU om op te treden en de rechtvaardiging van dit optreden

19. De EU heeft het recht om op al deze terreinen op te treden, maar zij heeft daartoe niet de exclusieve bevoegdheid. Het staat de lidstaten ook vrij om hun eigen maatregelen te treffen, op voorwaarde dat deze niet indruisen tegen andere EU-verordeningen.

Noodzakelijkheidstest - Waarom kunnen de doelstellingen niet door de lidstaten worden verwezenlijkt?

20. Goede diergezondheid, plantgezondheid en voedsel- en diervoederveiligheid zijn collectieve goederen met brede maatschappelijke voordelen. De lidstaten moeten samen optreden om de verspreiding van ziekten of plaagorganismen te voorkomen of te beheersen, met behulp van soortgelijke of identieke bestrijdings- en beheersmaatregelen. Coördinatie op EU-niveau maakt goedkopere en doeltreffendere ingrepen in het kader van EU-prioriteiten mogelijk. Handelspartners in derde landen zouden ook beperkingen kunnen opleggen aan invoer uit de gehele EU indien een veiligheidsprobleem in een van de lidstaten niet goed wordt aangepakt.

Toegevoegdewaardetest - Kunnen de doelstellingen beter door de EU worden verwezenlijkt?

21. De specifieke toegevoegde waarde van de financiering of medefinanciering door de EU schuilt in de stimulansen voor lidstaten om uitroeiings- en toezichtmaatregelen te treffen die op lange termijn in het belang van de gehele Unie zijn. Er zijn een aantal redenen waarom de EU optreedt om betere en veiligere levensmiddelen en diervoeders te ondersteunen, zoals: directe economische verliezen voor exploitanten, indirecte gevolgen voor de handel, bedreiging van de volksgezondheid.

3: Doelstellingen

Algemene doelstelling

22. De door deze verordening bestreken uitgaven dienen om te zorgen voor een hoog gezondheidsniveau van mensen, dieren en planten in de hele voedselketen en in aanverwante gebieden en voor een hoog beschermingsniveau van de consumenten en het milieu. Tegelijkertijd dienen ze om de voedingssector in de EU te laten functioneren in een klimaat dat de concurrentie bevordert en bijdraagt tot het creëren van banen.

Specifieke doelstellingen

23. **Een eenvoudig, duidelijk, transparant en modern rechtskader voor levensmiddelen en diervoeders tot stand brengen.**
24. **De tenuitvoerlegging en werking van financiële beheersinstrumenten optimaliseren.**
25. **De in de diervoeder- en levensmiddelenwetgeving vermelde beleidsdoelstellingen ondersteunen** aan de hand van de effectieve en doeltreffende verdeling van de middelen.

Operationele doelstellingen

26. Deze doelstellingen worden ondersteund door andere, nader omschreven, operationele doelstellingen.

4: Beleidsopties

Optie 1: basisscenario: Geen verandering

27. Geen verandering betekent doorgaan met de bestaande reeks wetgevingsinstrumenten die het financieel kader regelen. Aanvankelijk zou dit betekenen dat de programma's op dezelfde wijze kunnen voortgaan, maar vanaf 2014 zou er geen rechtsgrondslag meer zijn voor het beheer en de controle van de uitgaven.

Optie 2: de bestaande wetgeving in één wetgevingsinstrument onderbrengen

28. Optie 2 onderzoekt of het mogelijk zou zijn om alle bestaande maatregelen uit de bestaande wetgeving te behouden en samen in één verordening onder te brengen.

Optie 3: één samenhangend financieel programma

29. Suboptie 3(a): één samenhangend financieel programma vaststellen dat grotendeels gebruikmaakt van de bestaande financiële bepalingen, maar met enkele verbeteringen, met name vereenvoudiging.
30. Suboptie 3(b): idem als suboptie (a), maar in de financiële verordening worden bovendien aspecten van Regelingen voor het delen van kosten en verantwoordelijkheid (Cost and Responsibility Sharing Schemes - CRSS) opgenomen.

Optie 4: alle EU-maatregelen stopzetten

31. In theorie zou het mogelijk zijn om alle financiële bepalingen van de EU ten behoeve van de voedsel- en diervoederveiligheid stop te zetten en van de lidstaten te eisen dat zij hun eigen programma's en activiteiten financieren.

5: Effectbeoordeling

32. Aangezien het om een strikt financiële verordening gaat, wordt elke optie geanalyseerd volgens haar effect met betrekking tot de in de beoordeling vastgestelde belangrijkste problemen en specifieke doelstellingen:

- administratieve en juridische effecten
- financiële en beheerseffecten
- effecten op de doelstellingen inzake voedselveiligheid

Optie 1: basisscenario: Geen verandering

33. Tegen begin 2014 zal het huidige kader juridisch niet samenhangen met het nieuwe MFK. Het stelsel zal geen specifieke rechtsgrondslag voor het financieel beheer of de controles meer hebben.
34. Zonder toegang tot de crisisreserve zouden de lidstaten zichzelf maar moeten zien te redden als ze worden geconfronteerd met uitzonderlijk grote noodsituaties, en de mogelijk bijbehorende problemen van voedselveiligheid, volksgezondheid en voedselzekerheid. In het huidige economische klimaat zullen de lidstaten dit wellicht nog lastiger vinden dan gewoonlijk.
35. Doorgaan met het huidige stelsel zou betekenen dat er geen hervorming komt van de vereisten voor een betere evaluatie en het dienovereenkomstige vermogen om programma's te wijzigen en ze zo effectiever te maken, m.a.w. het betekent onvermijdelijk doorgaan met suboptimale en misschien ondoeltreffende programma's. De toename van dier- en plantenziekten, en de daarmee samenhangende gevolgen voor de voedselveiligheid, de volksgezondheid en de voedselzekerheid, zullen uiteindelijk wellicht veel meer kosten voor de overheidsbegrotingen met zich meebrengen.
36. Door de sectorale beleidsherzieningen zouden wijzigingen aan de wettelijke bepalingen noodzakelijk worden, maar die zouden niet worden doorgevoerd. Dit zou van invloed zijn op de mogelijkheid om de doelstellingen van die herzieningen te behalen, wat het gevaar van een forse toename van de problemen met plant- en diergezondheid inhoudt.

Optie 2: de bestaande wetgeving in één wetgevingsinstrument onderbrengen

37. Deze optie zou de in punt 3 geformuleerde eerste doelstelling kunnen behalen, doordat zij de vereenvoudiging bevordert en een beter inzicht in de wetgeving aanmoedigt, maar deze optie zou geen van de twee andere vastgestelde doelstellingen realiseren. Zij vult immers geen ontbrekend beleid aan en zij pakt ook de vastgestelde problemen niet aan.

Optie 3(a): één samenhangend financieel programma vaststellen, dat grotendeels gebruikmaakt van de bestaande financiële bepalingen, maar met enkele verbeteringen

38. De financieringspercentages zouden worden vereenvoudigd om te komen tot slechts drie verschillende standaardpercentages. Dit zou zorgen voor een grotere transparantie en samenhang van alle EU-maatregelen. De afschaffing van de mogelijkheid om maatregelen met een waarde van minder dan 50 000 euro te financieren, zou een einde maken aan de onevenredige administratieve lasten voor de Commissie en de lidstaten.
39. Voorgesteld wordt om de financiële steun voor plantgezondheid op het vlak van procedures en processen beter af te stemmen op die voor diergezondheid. Dit geeft ook de mogelijkheid om de administratie van zowel de Commissie als de lidstaten te stroomlijnen.
40. De wettelijke vereisten in verband met de processen voor goedkeuring en terugbetaling in de veterinaire programma's en de noodmaatregelen zouden worden vereenvoudigd. Dit zou de administratieve lasten, en dus de personeelsbehoeften, van de Commissie en de lidstaten fors beperken en het zou de betalingen aan de lidstaten waarschijnlijk sneller doen verlopen.
41. Dankzij deze hervorming zullen de financiële beheersinstrumenten worden verbeterd. Duidelijkere doelstellingen en indicatoren voor de programma's en een grondiger follow-up van de evaluaties zullen dier- en plantgezondheidsmaatregelen waarschijnlijk veel doeltreffender maken.
42. De herziening van de verordening inzake officiële levensmiddelen- en diervoedercontroles zal de rechtsgrondslag van het BOVV-initiatief versterken, het toepassingsgebied ervan coherenter maken en de doeltreffendheid en effectiviteit ervan verbeteren.
43. Met optie 3(a) zullen de plantgezondheidsdoelstellingen meer worden ondersteund dan met het basisscenario. Plantgezondheid wordt momenteel niet bestreken door de EURL's en plantgezondheidslaboratoria worden momenteel niet geaccrediteerd.

Optie 3(b): invoering van aspecten van Regelingen voor het delen van kosten en verantwoordelijkheid (CRSS)

44. Omdat optie 3(b) een verdere ontwikkeling is van optie 3(a), kunnen de reeds voor dat beleidsalternatief beschreven effecten voor het merendeel worden meegenomen tijdens de beoordeling van optie 3(b). Deze optie introduceert een aanvullend CRSS-element dat extra effecten met zich meebrengt of de verwachte resultaten van optie 3(a) wijzigt.

45. Het is weinig waarschijnlijk dat een CRSS aanvaardbaar zal zijn voor de lidstaten en de belanghebbenden. De invoering van een CRSS-systeem zou ingaan tegen de doelstellingen om duidelijkheid en vereenvoudiging te bereiken. Bovendien maakt het huidige financiële klimaat het politiek en cultureel gezien lastiger om de lidstaten en belanghebbenden ertoe te brengen een groter aandeel van de financiële last op zich te nemen, ook al vermindert de algemene last van de uitbraak van ziekten en plaagorganismen op lange termijn.

Optie 4: alle EU-maatregelen stopzetten

46. Deze optie is verworpen zonder diepgaande analyse. Het staat vast dat zij aan geen enkele van de in punt 3 vermelde doelstellingen zou voldoen.

47. Het is onwaarschijnlijk dat de lidstaten op eigen initiatief uitroeiprogramma's zouden blijven financieren, vooral als we kijken naar het huidige economische klimaat. Dit zou de resultaten van de reeds gedane investeringen in gevaar brengen.

6: Vergelijking van opties

48. Optie 3(a) heeft de voorkeur voor het toekomstige beleid. Het is het enige alternatief dat alle drie doelstellingen verwezenlijkt en wel met zeer weinig (of geen) negatieve effecten.

49. Optie 3(b) wordt voorlopig terzijde geschoven. In de toekomst, wanneer het economische klimaat veranderd is, biedt deze optie wellicht de geschiktste oplossing voor tal van de bredere en evoluerende problemen in verband met dier- en plantgezondheid. Als het zover is, kan deze optie opnieuw worden bekeken.

Vergelijkende beoordeling van de effecten

	Optie 3(a)	Optie 3(b)
Verwezenlijking van de juridische en administratieve doelstellingen	+ Beperking van de administratieve lasten voor overheid en particuliere sector	- Bijkomende administratieve lasten voor lidstaten en particuliere sector (op korte termijn)
Optimalisering van financiële beheersinstrumenten	+ Grotere doeltreffendheid: • duidelijkere doelstellingen en indicatoren • duurzaamheid voor de langere termijn	-/+ Op korte termijn: (mogelijk) minder doeltreffend: • er is tijd nodig om vertrouwd te raken met het nieuwe systeem • weinig bereidheid tot aanvaarding bij de lidstaten en de particuliere sector
		+ Op lange termijn: grotere doeltreffendheid
Verwezenlijking van de levensmiddelen- en diervoederdoelstellingen	+ Grotere effectiviteit: • betere samenhang tussen EU-beleidssterreinen onderling en met internationale verbintenissen	++ Grotere effectiviteit: • aanvullende stimulansen voor preventie en uitroeiing

7: Monitoring en evaluatie

50. Er wordt voorzien in een evaluatie- en ex-postevaluatieverslag en er zijn indicatoren voor doelstellingen ontwikkeld. De resultaten van de evaluaties worden voor zover noodzakelijk meegedeeld.