

Bruselas, 26.9.2017
COM(2017) 546 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Evaluación intermedia del Reglamento (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal, y por el que se modifican las Directivas 98/56/CE, 2000/29/CE y 2008/90/CE del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 882/2004, (CE) n.º 396/2005 y (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan las Decisiones 66/399/CEE, 76/894/CEE y 2009/470/CE del Consejo

{ SWD(2017) 314 final }

{ SWD(2017) 315 final }

{ SWD(2017) 316 final }

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Evaluación intermedia del Reglamento (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal¹, y por el que se modifican las Directivas 98/56/CE, 2000/29/CE y 2008/90/CE del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 882/2004, (CE) n.º 396/2005 y (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan las Decisiones 66/399/CEE, 76/894/CEE y 2009/470/CE del Consejo

1. Introducción

El Reglamento (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo entró en vigor a finales de junio de 2014 y estableció un **Marco Financiero Común (MFC)** para los ámbitos de la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, la fitosanidad y los materiales de reproducción vegetal (en lo sucesivo, el «Reglamento MFC»).

El presente informe se ha elaborado de conformidad con lo previsto en el artículo 42 («Evaluación») del Reglamento MFC, en el que se estipula que la Comisión elaborará y presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación intermedio que abarque las siguientes medidas relativas al gasto:

- **los programas veterinarios de erradicación, control y vigilancia** (en lo sucesivo, los «programas veterinarios») aplicados por los Estados miembros con el objetivo de eliminar progresivamente las enfermedades de los animales y las zoonosis y poner en práctica medidas de control de enfermedades;
- **los programas de vigilancia fitosanitaria** relativos a la presencia de plagas en el territorio de la Unión;
- **las medidas veterinarias y fitosanitarias de emergencia** destinadas a gestionar de manera oportuna las situaciones de emergencia relacionadas con la salud animal y la fitosanidad respectivamente;
- **las actividades de los laboratorios de referencia de la Unión Europea (LRUE)**, destinadas a garantizar la realización de pruebas uniformes y de gran calidad en la UE y a respaldar las actividades de la Comisión relacionadas con la gestión de riesgos en el ámbito de los análisis de laboratorio; y
- **el programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria»**, una iniciativa de formación destinada al personal de las autoridades nacionales que participa en los controles oficiales en los ámbitos de la legislación sobre piensos y alimentos y la normativa en materia de salud animal y bienestar de los animales y fitosanidad.

¹ DO L 189 de 27.6.2014, p. 1.

En el contexto del marco financiero plurianual (MFP) actual, las cuantías asignadas al conjunto de actividades anteriores representan casi la totalidad del presupuesto destinado a la cadena alimentaria.

El presente informe recoge el resultado del ejercicio de evaluación intermedia realizado, basado en el estudio externo justificativo² y en la evaluación interna llevada a cabo en la Comisión. El informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, en el que se describe de manera general la ejecución técnica y financiera de las actividades del MFC y se resumen las conclusiones del estudio externo justificativo.

El programa de gasto de la UE ofrece ayuda financiera para alcanzar los objetivos de la legislación de la UE en materia de piensos y alimentos. Su contribución al logro de los objetivos está intrínsecamente relacionada con la contribución del gasto nacional y de las disposiciones que obligan jurídicamente a los Estados miembros a tomar medidas.

La evaluación intermedia abarca la aplicación del Reglamento MFC durante los años 2014 y 2015 y, en función de los datos preliminares disponibles, en 2016. El hecho de que para 2016 únicamente se disponga de datos parciales constituye una limitación para la evaluación.

2. Antecedentes y objetivos del Reglamento MFC

Con el Reglamento MFC se pretendía mejorar el funcionamiento del gasto para las actividades llevadas a cabo en el contexto de la cadena alimentaria, así como para centrarse en las prioridades de financiación de la UE que ofrecen un verdadero valor añadido. Conllevó una modernización y una racionalización, dentro de un único marco, de las disposiciones financieras previas a través de procedimientos armonizados, porcentajes de pago estandarizados y una aclaración de los costes y las medidas subvencionables.

Desde el punto de vista operativo, la mayoría de las actividades y de las medidas ya recibían apoyo antes de 2014. **Se introdujeron nuevas medidas** en el ámbito fitosanitario, en concreto la posibilidad de cofinanciar la ejecución de programas de vigilancia relativos a la presencia de plagas de los vegetales en el territorio de la Unión.

El objetivo normativo general del Reglamento MFC es contribuir a un elevado nivel de salud humana, animal y vegetal a lo largo de la cadena alimentaria y en ámbitos afines, mediante la prevención y la erradicación de enfermedades y plagas y asegurando un elevado nivel de protección de los consumidores y del medio ambiente, reforzando al mismo tiempo la competitividad de la industria alimentaria y de piensos de la Unión y favoreciendo la creación de empleo.

Este objetivo general se concreta a través de cuatro objetivos específicos, uno para cada una de las cuatro esferas de gasto cubiertas por el Reglamento MFC: seguridad alimentaria, salud animal y bienestar de los animales, fitosanidad y controles oficiales.

² Evaluación intermedia del Reglamento (UE) n.º 652/2014 elaborada por IBF International Consulting (véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto).

Los objetivos específicos se acompañan de seis indicadores de rendimiento específicos, también establecidos en el Reglamento MFC, que sirven como base para realizar una evaluación sectorial de las medidas aplicadas en cada una de las cuatro esferas de gasto anteriormente señaladas.

Para lograr su objetivo, se reservó para el Reglamento MFC un techo máximo total de gasto de 1 891 936 000 EUR para el período de siete años correspondiente a 2014-2020 cubierto por el MFP actual.

El gasto del MFC está compuesto principalmente por la cofinanciación directa facilitada a los Estados miembros, que son beneficiarios casi exclusivos del gasto de la UE en este ámbito. Los Estados miembros reciben un reembolso por los costes subvencionables incurridos para llevar a cabo las medidas subvencionables. La contribución financiera de la Unión se concede principalmente en forma de subvención.

3. Resultado de la evaluación intermedia de la aplicación del Reglamento MFC

De conformidad con lo previsto en el artículo 42 del Reglamento MFC, el informe de la evaluación intermedia cubre los siguientes aspectos:

- la consecución de los objetivos del MFC (artículo 2, apartado 1), en lo referente a la eficiencia del uso de los recursos y su valor añadido a escala de la Unión;
- el margen de simplificación;
- si todos los objetivos continúan siendo pertinentes;
- la contribución de las medidas a las prioridades de la Unión de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El presente informe tiene en cuenta los resultados de las evaluaciones de la incidencia a largo plazo de las medidas anteriores.

La evaluación tiene en cuenta los progresos realizados mediante la utilización de los seis indicadores del MFC enumerados en el artículo 2, apartado 2³.

3.1 Consecución de los objetivos del Reglamento MFC: eficiencia y valor añadido de la UE

El objetivo político general expuesto en los antecedentes del presente informe va acompañado de **cuatro objetivos específicos**, uno para cada una de las cuatro esferas de gasto cubiertas.

- **Salud animal:** contribuir a una mejor situación zoonosológica en la Unión y apoyar la mejora del bienestar de los animales.
- **Fitosanidad:** contribuir a una detección a tiempo de las plagas y a su erradicación en caso de que hayan penetrado en la Unión.

³ Véase el cuadro 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto al presente informe.

- **Controles oficiales:** contribuir a mejorar la eficacia, la eficiencia y la fiabilidad de los controles oficiales y de otras actividades llevadas a cabo con vistas a la aplicación efectiva y al cumplimiento de las normas de la Unión (en los ámbitos cubiertos por el Reglamento MFC).
- **Seguridad alimentaria:** contribuir a un elevado nivel de seguridad de los alimentos y de los sistemas de producción de los mismos y de otros productos que puedan afectar a la seguridad alimentaria, al tiempo que se mejora la sostenibilidad de la producción de alimentos.

Estos objetivos específicos se acompañan con los seis indicadores del Reglamento MFC anteriormente señalados, que facilitan un enfoque general para el seguimiento de la evolución del gasto en este ámbito. Con el fin de supervisar y medir concretamente los resultados de las actividades relacionadas con el MFC, los servicios de la Comisión tradujeron dichos indicadores en un conjunto exhaustivo de veintinueve indicadores operativos técnicos y definieron objetivos concretos para cada uno de ellos para 2017 y 2020⁴. Este conjunto de indicadores proporciona información sobre el rendimiento técnico de las medidas del MFC, pero no permite evaluar la relación coste-eficacia del programa. En concreto, la ausencia de indicadores que permitan medir la relación coste-eficacia limita la evaluación de la eficiencia de las medidas del MFC.

3.1.1 Salud animal

Consecución de los objetivos

La ejecución de las medidas veterinarias representa la mayor parte del gasto realizado con cargo al presupuesto del Reglamento MFC, puesto que los programas veterinarios representaron, por sí solos, más del 75 % del gasto total realizado en 2014 y 2015. En 2014, los pagos por programas veterinarios ascendieron a 136 millones EUR, de un total de 180 millones EUR, y en 2015 ascendieron a 148 millones EUR, de un total de 194 millones EUR. Esta relevancia presupuestaria también se refleja en el hecho de que 12 de los 21 indicadores técnicos sujetos a seguimiento en este contexto están relacionados con esta esfera de gasto. Los indicadores seleccionados se centran en las enfermedades animales y las zoonosis prioritarias y permiten realizar un seguimiento de la evolución geográfica de las zonas de la UE libres de enfermedades animales concretas y medir parámetros técnicos como la prevalencia, la incidencia y el número de casos. El análisis de estos indicadores para el período 2014-2016 refleja una tendencia epidemiológica positiva para todas las enfermedades prioritarias que reciben apoyo financiero de la UE en el marco de los programas veterinarios con un número creciente de Estados miembros o regiones libres de enfermedades animales y una disminución general en todos los parámetros sujetos a seguimiento. Un ejemplo significativo son los programas de la UE centrados en la rabia: esta enfermedad se ha erradicado casi por completo en la fauna silvestre de la UE (se prevé una erradicación completa para 2020), y el número de casos ha pasado de 80 en 2014 a tan solo 18 en 2016,

⁴ Para más detalles sobre los indicadores operativos técnicos, véase el anexo 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

reduciéndose enormemente un riesgo importante para la salud y permitiendo la libre circulación de gatos y perros dentro de la UE. Otro ejemplo representativo es el aumento del número de Estados miembros libres de brucelosis bovina: a finales de 2016, dos de los cinco Estados miembros que disponían de un programa cofinanciado por la UE durante el período estudiado habían erradicado esta enfermedad. En los tres Estados miembros restantes, el principal indicador de rendimiento, que permite realizar un seguimiento de la evolución de la prevalencia en el ganado, se redujo en un 25 % durante dicho período, lo que refleja una tendencia positiva hacia la erradicación total de la enfermedad. Sin embargo, cabe señalar que sigue habiendo zonas en las que la situación no ha mejorado según lo previsto, por ejemplo, en el caso de la tuberculosis de los bovinos (en uno de los cinco Estados miembros con programas cofinanciados por la UE) y de la brucelosis caprina y ovina (en un Estado miembro y en varias regiones de otro Estado miembro de los seis con programas cofinanciados por la UE). Si bien los indicadores relativos a la salmonelosis y la brucelosis en animales reflejan progresos, los indicadores relativos a los seres humanos todavía no han mostrado los resultados previstos de una reducción anual del 2 % de los casos en el período de tres años cubierto por la evaluación.

La adopción de medidas de emergencia en caso de brotes de enfermedades veterinarias también desempeña un papel fundamental para lograr una mejora zoonosológica en la UE, así como para proteger a la economía de la UE de una crisis veterinaria grave y a gran escala. La detección temprana y la adopción inmediata de medidas de emergencia cofinanciadas por la UE ha permitido controlar con éxito todas las epidemias surgidas recientemente, evitándose así consecuencias económicas importantes como las limitaciones al comercio o el bloqueo de las exportaciones. Un ejemplo reciente es la lucha contra la epidemia de la dermatosis nodular contagiosa, una enfermedad vírica contagiosa del ganado que se transmite a través de la saliva infectada o de los insectos y que se introdujo en la UE desde Turquía. En 2016, esta enfermedad afectaba a siete países de Europa Sudoriental, entre ellos, Grecia, Bulgaria y la región de los Balcanes. Todos estos países llevaron a cabo una campaña de vacunación en masa con el apoyo del banco de vacunas de la UE para la dermatosis nodular contagiosa, creado de manera inmediata para hacer frente a esta emergencia. La campaña de vacunación permitió evitar el avance de la enfermedad, ya que ningún otro Estado miembro se vio afectado en 2016 y la enfermedad no ha reaparecido en las zonas vacunadas.

Eficiencia

La mejora de la situación zoonosológica va acompañada de una reducción progresiva de los recursos financieros que es necesario destinar a esta área, que, en el caso concreto de los programas veterinarios, se redujeron en 11 millones EUR durante el período de tres años sujeto a evaluación.

El gasto en medidas de emergencia es menos previsible, ya que varía de un año a otro debido a factores difíciles de anticipar y controlar, como el cambio climático o la globalización de los vectores, así como la reaparición cíclica de determinadas enfermedades endémicas.

Cabe destacar que un informe especial elaborado recientemente por el Tribunal de Cuentas⁵, publicado en abril de 2016, señala que la estrategia de la Comisión en materia de enfermedades animales es sólida y está bien desarrollada e incluye un marco adecuado para la asignación de recursos presupuestarios a los programas prioritarios. Según las conclusiones de dicho informe, los programas de los Estados miembros cumplen los criterios necesarios y, por lo general, están correctamente diseñados y se aplican adecuadamente. Además, los Estados miembros demuestran disponer de sistemas adecuados para detectar los brotes de enfermedades animales y facilitar su erradicación. No obstante, cabe señalar que el informe del Tribunal de Cuentas también reconoce la ausencia de modelos e indicadores económicos internacionales normalizados, lo que limita las posibilidades de que la Comisión pueda demostrar la relación coste-eficacia de los gastos veterinarios.

Valor añadido de la UE

La mejora de la situación zoonosanitaria es resultado de las medidas jurídicas establecidas a escala de la UE con el apoyo técnico y financiero facilitado por la UE a los Estados miembros. Cuando se sospecha o se confirma la existencia de una enfermedad, se ponen en marcha de inmediato una serie de medidas de prevención y control en el marco del sistema de medidas de emergencia, incluido el cierre temporal de las fronteras para evitar la circulación de remesas sensibles y permitir la regionalización⁶ de la enfermedad. La diversidad de las medidas adoptadas para hacer frente a las enfermedades animales y el hecho de que muchas de las enfermedades traspasan fronteras hacen que sea necesario disponer de un sistema de gestión centralizado para coordinar y organizar de manera apropiada la aplicación de medidas específicas en los Estados miembros.

Las limitaciones presupuestarias de algunos Estados miembros, especialmente los que se enfrentan a crisis económicas o a otros obstáculos, podrían condicionar o retrasar la aplicación de las medidas necesarias para frenar el brote de una enfermedad. Por consiguiente, la contribución financiera de la UE respalda el sistema de gestión de crisis de la UE cuando se produce un brote. Un ejemplo representativo de la coordinación de la UE es cómo se ha gestionado recientemente, a escala de la UE, el brote de peste porcina africana que llegó en 2014 a la Unión desde Rusia. Desde las primeras etapas de la epidemia, para la que todavía no existe vacuna, la Comisión ha promovido activamente una estrategia común entre los Estados miembros afectados, los terceros países vecinos y los Estados miembros fronterizos en situación de riesgo basada en la legislación de la UE y los mejores conocimientos científicos. La Comisión ha facilitado asistencia técnica y financiera para medidas específicas destinadas a respaldar esta política. Esta acción coordinada permitió evitar el avance de la enfermedad durante el período evaluado, y ha reducido los costes tanto para la UE como para los presupuestos nacionales. Asimismo, ha evitado una perturbación del comercio más significativa, tanto dentro de la UE como con terceros países.

⁵ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_06/SR_ANIMAL_DISEASES_ES.pdf.

⁶ La regionalización es una nueva metodología de control de enfermedades basada en la separación de las zonas no afectadas por la enfermedad de las afectadas, en función de determinados criterios epidemiológicos.

3.1.2 Fitosanidad

Consecución de los objetivos

Si bien hace años que la UE ofrece apoyo financiero para la aplicación de medidas fitosanitarias de emergencia, la financiación para programas de vigilancia fitosanitaria sigue en una fase inicial.

Los primeros programas de vigilancia se pusieron en marcha en 2015, por lo que la evaluación de sus resultados se ha visto limitada debido al poco tiempo transcurrido y a la ausencia de medidas predecesoras. No obstante, los Estados miembros de la UE han acogido con satisfacción la introducción de este tipo de programas desde el primer año: en 2015, 17 países de la UE presentaron un programa, y, en 2016, lo hicieron 22. En 2015, la aplicación de programas de vigilancia permitió detectar una serie de nuevos riesgos emergentes en el territorio de la Unión, como la bacteria vegetal *Xylella fastidiosa*.

El presupuesto disponible para respaldar la aplicación de medidas de emergencia y de programas de vigilancia relativos a la presencia de plagas representa un porcentaje limitado del gasto total con cargo al presupuesto del Reglamento MFC. En 2014, el gasto para la aplicación de medidas de emergencia fue de 7,7 millones EUR, y, en 2015, de 12,2 millones EUR. Sin embargo, el gasto en programas de vigilancia realizado en 2015 fue de 4,2 millones EUR.

Para realizar un seguimiento de los resultados de la aplicación de las medidas fitosanitarias de emergencia, la Comisión efectúa el seguimiento del número de casos correspondientes a un conjunto de plagas prioritarias seleccionadas, incluidos algunos agentes patógenos devastadores como la *Xylella fastidiosa*. En el contexto fitosanitario, únicamente es posible lograr la erradicación de un brote si se adoptan medidas decisivas de inmediato, antes de que la plaga sea endémica en la zona afectada. Es posible que surjan dificultades para lograr la erradicación debido a una falta de soluciones de tratamiento eficaces, al elevado número de especies vegetales sensibles, a la dinámica de población y ciclo de vida de las plagas y sus vectores presentes en bosques, parques y plantaciones con un alto valor económico, social y ambiental. En aquellos casos en los que no sea posible lograr la erradicación, la única alternativa que permiten los conocimientos científicos actuales es evitar el avance de la plaga. Esta situación pone de relieve la importancia de la detección temprana, que debe lograrse a través de programas de vigilancia.

Eficiencia

Los programas de vigilancia tienen como objetivo detectar la presencia de plagas prioritarias en el territorio de la UE. Para tal fin, se prevé un aumento progresivo de los recursos financieros con cargo al MFP actual que respalde el objetivo de incrementar de aquí a 2020 la superficie del territorio de la Unión cubierto por estos programas de vigilancia.

Al igual que en el caso de las medidas veterinarias de emergencia, el gasto en medidas fitosanitarias de emergencia es variable y menos predecible debido a riesgos emergentes como el cambio climático, el comercio mundial y el desplazamiento de viajeros por todo el

mundo. Entre 2014 y 2016, se centró especialmente en solo cuatro plagas principales: las medidas de emergencia que hacían frente al nematodo de la madera del pino, la *Xylella fastidiosa*, la *Anoplophora glabripennis* y la *Pomacea insularum*, a las que se destinó casi el total de los pagos (91 %). Durante el período evaluado, el apoyo financiero de la UE para la aplicación de medidas de emergencia ayudó a evitar que siguieran introduciéndose y se propagasen en el resto del territorio de la Unión.

Valor añadido de la UE

La intervención de la UE respalda la gestión de los brotes fitosanitarios, puesto que la UE facilita la contribución económica necesaria a escala de Estado miembro para aplicar medidas de emergencia destinadas a evitar que sigan propagándose las plagas correspondientes en el resto del territorio de la Unión.

Además, el apoyo de la Unión facilita la coordinación entre Estados miembros a la hora de vigilar las plagas vegetales que requieren una mayor atención debido a su impacto económico, ambiental y social.

De manera general, la aplicación de los programas de vigilancia y de las medidas de emergencia cofinanciados por la UE en el territorio de la Unión contribuye a la preservación de la producción agrícola a través de la protección fitosanitaria, así como de la protección de la biodiversidad y de los bosques y de la competitividad agrícola.

3.1.3 Controles oficiales

Consecución de los objetivos

El apoyo financiero de la UE para el sistema de controles oficiales abarca dos instrumentos importantes que cubren casi la totalidad de los costes subvencionables incurridos: los ensayos llevados a cabo por la red de 43 LRUE y las actividades de formación sobre una serie de ámbitos prioritarios relacionados con la seguridad alimentaria organizadas tanto por los LRUE como en el marco de la iniciativa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria». Se han creado cuatro indicadores operativos⁷ para controlar el rendimiento de las principales medidas cofinanciadas en el ámbito de los controles oficiales.

Los LRUE han contribuido, entre otras cosas, a la actualización continuada de los instrumentos de diagnóstico empleados para identificar a tiempo los agentes patógenos. Esta labor resulta fundamental para una aplicación uniforme de los controles en toda la UE, puesto que garantiza la fiabilidad de los resultados de las pruebas y la igualdad de condiciones de competencia. El índice de éxito medio del 85 % registrado entre los laboratorios participantes en las pruebas de aptitud⁸ llevados a cabo por la red de LRUE indica que los métodos de ensayo de los laboratorios de referencia se ejecutan de manera satisfactoria en toda la UE.

⁷ Anexo 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

⁸ La realización de pruebas de aptitud permite analizar el rendimiento de laboratorios concretos en lo relativo a ensayos o mediciones específicos, y su objetivo es realizar un seguimiento del rendimiento permanente de los laboratorios. Esta práctica también se conoce como «comparación entre laboratorios». Tal y como indica este término, las pruebas de aptitud permiten comparar los resultados de las mediciones obtenidos por diferentes laboratorios.

Gracias a una formación continuada, que incluye un taller anual organizado por cada LRUE, los laboratorios nacionales de referencia que participan en los controles oficiales mejoraron sus conocimientos especializados. El índice medio de satisfacción de los participantes, en lo que se refiere a los contenidos de la formación, fue superior al 87 %.

Durante los tres años evaluados, la iniciativa de formación «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» abordó 52 temas de una importancia clave para los ámbitos cubiertos por el MFC. Los participantes, tanto pertenecientes a los Estados miembros de la UE como a terceros países, consideraron que el programa resultaba de utilidad, y el índice de satisfacción superó el 90 % para todos los años evaluados. Asimismo, el índice de éxito de las pruebas realizadas por los participantes tras la formación es sumamente elevado, de aproximadamente un 88 %. Las actividades de formación han fomentado un entendimiento común entre los Estados miembros sobre sus obligaciones, así como sobre la mejor forma de aplicar la legislación de la UE pertinente. El programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» también ha demostrado ser de utilidad para responder a nuevas necesidades, especialmente en los casos de crisis en los que contribuyó tanto a la prevención como a la preparación para ellas. Un ejemplo concreto es la formación facilitada por dicho programa sobre la investigación de los brotes de origen alimentario, que se organizó durante los tres años evaluados y se centró en cuestiones como la preparación para brotes, la gestión de los brotes y la comunicación en caso de crisis. Los destinatarios de dicha formación fueron equipos nacionales de autoridades veterinarias, de sanidad pública y de seguridad alimentaria.

Eficiencia

Estas dos actividades están totalmente financiadas por la UE, y cada una de ellas tiene un coste anual de aproximadamente 15 millones EUR con cargo al presupuesto de la UE. No obstante, este coste limitado ha permitido a los LRUE llevar a cabo actividades de ensayo de alto nivel y ofrecer formación a cientos de laboratorios nacionales de referencia cada año, y el programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» ha facilitado cada año formación a aproximadamente 6 000 funcionarios de las autoridades nacionales competentes que participan en los controles oficiales.

Valor añadido de la UE

El valor añadido de la UE que ofrecen las actividades de los LRUE y el programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» está relacionado con la naturaleza de estas actividades: la red de laboratorios garantiza que todos los Estados miembros de la UE trabajan con arreglo a un marco reglamentario coherente y uniforme, y el programa de formación de la UE promueve un enfoque común para la aplicación de la legislación de la UE. Esta contribución para la armonización de las normas a escala de la UE y para el intercambio de conocimientos y experiencia en materia de seguridad alimentaria y otros ámbitos conexos es un ejemplo significativo de interacción positiva dentro de la UE que no podría lograrse a través de esfuerzos individuales a escala nacional y sin el apoyo financiero de la UE.

3.1.4 Seguridad alimentaria

El logro del objetivo de la seguridad alimentaria debe analizarse desde una perspectiva integrada, puesto que se trata de una meta horizontal derivada de la aplicación y la ejecución del marco legislativo en combinación con la contribución de los programas de gasto nacionales y de la UE. Las actividades zoonosológicas, fitosanitarias y de control oficial contribuyen a una mayor seguridad de los alimentos y de los sistemas de producción de alimentos, en beneficio de todos los ciudadanos de la UE. La seguridad alimentaria requiere unos animales y unas plantas seguras y saludables, así como un sistema de control de gran calidad. Por consiguiente, la consecución de este objetivo está directamente vinculada con el logro de un nivel elevado de salud animal y salud vegetal y de los controles oficiales.

La aplicación efectiva de los requisitos de la UE en los ámbitos anteriormente señalados dentro del territorio de la Unión, así como en terceros países que exportan animales, vegetales o productos a la UE, resulta fundamental para mantener un nivel elevado de seguridad alimentaria.

Las exigentes normas de la UE facilitan el comercio dentro de la UE y dan a las empresas europeas oportunidades para competir en el mercado mundial. Resulta fundamental contar con unos niveles de seguridad elevados para lograr la estabilidad de los mercados y la confianza de los consumidores, así como para proteger a Europa del coste económico y humano de los brotes de enfermedades.

Durante el período evaluado, los servicios de la Comisión realizaron aproximadamente 200 auditorías e inspecciones anuales. Estas medidas contribuyeron a varias prioridades fundamentales de la Comisión, en concreto las siguientes: un entorno reglamentario que facilite puestos de trabajo, crecimiento e inversión garantizando un nivel elevado de seguridad, respaldado por sistemas de control y ejecución sólidos; un mercado interior más completo y justo creando unas condiciones de competencia equitativas en las que los ciudadanos y las empresas puedan confiar en unos niveles de seguridad uniformes y elevados y en una información transparente sobre el estado de aplicación de los controles en los Estados miembros y en terceros países, lo que a su vez informa a los responsables de la elaboración de políticas sobre la eficacia de la reglamentación en los sectores correspondientes.

A través de su experiencia de auditoría, la Comisión facilita una información de retorno importante sobre la eficacia, el impacto y el valor añadido de la legislación y las actividades de la UE.

Si la consecución de los objetivos sectoriales analizados en las secciones anteriores contribuye a una evaluación positiva de la situación general en materia de seguridad alimentaria a escala de la UE, la reputación de los productos alimentarios de la UE no necesita presentación. La producción agroalimentaria de la UE goza de un reconocimiento mundial debido a su calidad, así como a las estrictas normas de seguridad a las que está sujeta, y es la industria manufacturera de mayor tamaño de Europa y referente mundial. En este contexto, el

presupuesto de la UE destinado a la seguridad alimentaria desempeña un papel clave al contribuir a su competitividad.

3.2 Simplificación

Según lo previsto en la Comunicación titulada «Un presupuesto para Europa 2020»⁹, el Reglamento MFC se creó con el objetivo de modernizar y simplificar las disposiciones financieras ya existentes. La simplificación y la optimización se lograrían por las siguientes vías:

- sustitución del marco jurídico anterior, excesivamente complejo y a menudo desfasado, por un acto legislativo único que abarque toda la cadena alimentaria;
- simplificación de los porcentajes de financiación al fijar únicamente tres porcentajes normalizados (50 %, 75 % y 100 %);
- armonización de los procedimientos existentes en las esferas fitosanitaria y veterinaria en el contexto de un marco unificado, con el fin de garantizar la claridad, la transparencia y un entorno reglamentario sólido;
- reducción del empleo de la comitología y de decisiones de la Comisión para reducir los plazos de los contratos y los pagos.

Otra medida adoptada en aras de la simplificación general del sistema fue la introducción de un sistema de costes unitarios para el reembolso de las actividades llevadas a cabo para aplicar los programas veterinarios. Esta medida cubre aproximadamente el 50 % de los costes subvencionables, y en estos momentos se está estudiando su posible ampliación a otros ámbitos. Tanto la Comisión como los Estados miembros consideraron que el nuevo sistema facilita la solicitud de financiación y reembolsos.

En cuanto a los requisitos de facilitación de información, algunos Estados miembros solo los consideraron desproporcionados para los programas veterinarios y para las medidas de emergencia más pequeños.

3.3 Contribución a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador

Según los últimos datos de Eurostat, se estima que el rendimiento de la industria agroalimentaria de la UE en su totalidad correspondiente a 2015 fue de más de 410 000 millones EUR, lo que representa la industria manufacturera de mayor tamaño de Europa y referente mundial, con un aumento continuado de las exportaciones de sus productos agrícolas. En su totalidad, este sector proporciona aproximadamente 44 millones de puestos de trabajo en la UE, de los que 22 millones se desempeñan en explotaciones agrícolas.

La competitividad de la producción alimentaria europea depende de su reputación, y el presupuesto de la UE para seguridad alimentaria desempeña un papel fundamental para contribuir a la seguridad y a la calidad de los alimentos europeos.

⁹ COM(2011) 500 final de 22.06.2011.

Sin embargo, factores como la globalización del comercio, el cambio climático y las exigencias de los socios comerciales, así como el comportamiento de los consumidores en caso de crisis alimentarias, presentan retos para el sistema de producción de la UE. En un mundo sujeto a cambios constantes, la estrategia de crecimiento Europa 2020¹⁰ tiene como objetivo lograr que la UE se convierta en una economía inteligente, sostenible e integradora. Estas tres prioridades, que se refuerzan entre sí, deberían ayudar a la UE y a sus Estados miembros a alcanzar un nivel elevado de empleo, productividad y cohesión social.

En el sector agroalimentario, estos objetivos únicamente pueden lograrse si se garantiza un nivel elevado de salud humana, animal y vegetal en toda la cadena alimentaria y en los ámbitos conexos, y si se aplican medidas para evitar y erradicar las enfermedades y las plagas.

3.4 Pertinencia

De conformidad con el principio rector de la Declaración de Roma¹¹, las medidas del MFC contribuyen a una Europa segura y protegida en la que los ciudadanos puedan acceder a alimentos de gran calidad que respeten las normas internacionales más estrictas y en la que sea posible controlar los riesgos relacionados con la salud humana y pública gracias a la intervención a largo plazo de la UE en este ámbito, así como a su reacción oportuna en caso de emergencia. Con miras a evitar la aparición o la propagación de epidemias en el territorio de la Unión, las medidas relacionadas con la cadena alimentaria desempeñan un papel fundamental para proteger la economía de la UE en la que las crisis veterinarias, fitosanitarias y alimentarias pueden tener un impacto devastador, generando potencialmente costes significativos tanto para los presupuestos públicos como para el sector agroalimentario en su totalidad. Esto repercute en la dimensión social de Europa, ya que tiene efectos positivos en la protección de los intereses de todos los ciudadanos de la UE, desde los productores iniciales hasta los consumidores finales. En último término, este sistema contribuye a fomentar la solidez de la industria alimentaria de la UE en el plano mundial, creando las economías de escala del mercado interior de la Unión que, a su vez, estimulan las exportaciones de sus productos agrícolas.

3.5 Impacto a largo plazo de las medidas anteriores

La mayoría de las medidas cubiertas por el Reglamento MFC ya se cofinanciaban a través de la legislación anterior. Muchas de ellas, especialmente las medidas zoonosológicas, requieren por naturaleza una inversión a largo plazo para lograr el éxito.

Uno de los principales logros derivados del impacto a largo plazo de las medidas aplicadas antes de 2014 es la erradicación de la encefalopatía espongiforme bovina en el ganado, una enfermedad mortal que puede contagiarse a los seres humanos a través del consumo de productos de carne de vacuno contaminados. La cofinanciación de la UE a largo plazo para luchar contra esta enfermedad desempeñó un papel clave que conllevó una reducción del número de casos positivos de más de 2 000 casos en 2001 a únicamente cinco en 2016, una

¹⁰ COM(2014) 130 final de 19.3.2014.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/05_the_rome_agenda_esweb.pdf

cifra cercana a la erradicación. A su vez, esta situación ha permitido la retirada de una serie de medidas de protección costosas y la creación de nuevas oportunidades comerciales.

Existe otro ejemplo significativo relacionado con una zoonosis importante, la rabia, que se ha erradicado casi por completo en la fauna silvestre de la UE (se prevé su erradicación completa para 2020); el número de casos pasó de 726 en 2010 a tan solo 18 en 2016, lo que ha permitido la libre circulación de gatos y perros dentro de la UE.

También se ha registrado una reducción del número de infecciones por salmonela zoonótica entre la población de aves de corral (por ejemplo, las gallinas ponedoras) como resultado de la aplicación de programas de control de la salmonela cofinanciados por la UE. Esta situación también ha generado beneficios para la salud de los seres humanos, puesto que la salmonelosis es una zoonosis importante y una de las principales causas de la contaminación de los seres humanos es el consumo de huevos. La incidencia de casos humanos confirmados, analizada durante un período más amplio que el abarcado por la evaluación, se redujo de 105 450 en 2010 a 94 600 en 2015. Sin embargo, se producen picos anuales generados por diversos factores, como la interrupción de la cadena de frío de los huevos.

3.6 Elementos que requieren un estudio adicional

La reserva para crisis del sector agrícola prevista en el presupuesto de la UE para 2014-2020 no puede destinarse al programa de alimentos y piensos. En caso de que se produzca un brote a gran escala de una epidemia veterinaria o fitosanitaria (como sucedió recientemente con la gripe aviar¹²) cuyo impacto presupuestario podría no incluirse en el programa actual, podría resultar complicado apoyar financieramente las actividades para erradicar y frenar a tiempo su propagación.

La financiación de las actividades fitosanitarias se encuentra todavía en una fase inicial, y se deberá estudiar en mayor medida para responder de manera adecuada a las necesidades existentes en esta esfera (por ejemplo, para la integración entre los programas de vigilancia y las medidas de emergencia). Entre tanto, debe prestarse especial atención a la eficacia de las medidas fitosanitarias de emergencia. En este sentido, es importante tener en cuenta que la erradicación de determinadas plagas suele ser más complicada que en el caso de las enfermedades animales, debido al elevado número de especies huéspedes, a la latencia de los síntomas y a la presencia de vectores. En aquellos casos en los que ya no sea posible lograr la erradicación, un enfoque centrado en evitar el avance de la plaga es una manera eficaz de impedir su propagación en el resto del territorio de la Unión.

Se realizaron una serie de ajustes para adaptar las herramientas financieras empleadas en estas esferas de gasto a las disposiciones del Reglamento financiero en vigor¹³, especialmente las subvenciones. Sin embargo, la experiencia indica que, habida cuenta de las características del gasto en seguridad alimentaria (financiación no competitiva basada en el reembolso a los

¹² La epidemia apareció en 2015 y todavía no se ha erradicado. Hasta la fecha, los costes provisionales superan los 110 millones EUR.

¹³ Reglamento (UE) n.º 966/2012 (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

Estados miembros), las subvenciones no siempre han sido el mejor instrumento en el contexto específico de las medidas veterinarias y fitosanitarias.

En cuanto al apoyo financiero para otras actividades, debe reflexionarse sobre cómo contribuyen a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible las subvenciones destinadas a fomentar un comportamiento más sostenible por parte de determinados actores de la cadena alimentaria, de conformidad con lo previsto en la Comunicación titulada «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible». Deben examinarse en mayor medida las opciones disponibles, especialmente la posibilidad de respaldar la donación de alimentos seguros para su consumo mediante la concesión de subvenciones a organizaciones que participan en la redistribución de este tipo de alimentos, tal y como se sugiere en el informe especial del Tribunal de Cuentas titulado «Combatir el desperdicio alimentario».

4. CONCLUSIONES

Existe un reconocimiento generalizado del hecho de que el marco de la UE en materia de seguridad alimentaria y salud animal y vegetal se ha aplicado y ejecutado de una manera uniforme y ampliamente coherente en todos los Estados miembros. Esto garantiza, a su vez, que tanto los ciudadanos como las empresas confían en la justicia y la eficacia de dicho marco a la hora de promover un elevado nivel de seguridad en un sector fundamental de la economía de la UE. La inversión de la UE en materia de vigilancia y de control y erradicación de enfermedades y plagas contribuye a la seguridad y al comercio en toda la cadena alimentaria. La evaluación intermedia del Reglamento MFC indica que el marco financiero actual funciona correctamente en su contexto normativo: todas las actividades que reciben apoyo financiero de la UE en este ámbito contribuyen a los objetivos generales y específicos del Reglamento MFC, es decir, la mejora de la salud humana, animal y vegetal, así como a las prioridades generales de la Comisión, incluidos el funcionamiento de un mercado interior eficaz y el fomento del comercio con países no pertenecientes a la UE.

El instrumento de financiación del Reglamento MFC también ha demostrado su flexibilidad para responder a las necesidades de cofinanciación emergentes, especialmente en caso de brotes. Las actividades financiadas en el marco del Reglamento MFC ofrecen un apoyo al marco de la UE en materia de alimentos y piensos que contribuye a una UE segura y protegida, próspera y sostenible, social y más fuerte en el plano mundial.