

Brussel, 26.9.2017
COM(2017) 546 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Tussentijdse evaluatie van Verordening (EU) nr. 652/2014 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 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Besluiten 66/399/EEG en 76/894/EEG en Beschikking 2009/470/EG van de Raad

{SWD(2017) 314 final}

{SWD(2017) 315 final}

{SWD(2017) 316 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tussentijdse evaluatie van Verordening (EU) nr. 652/2014 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 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Besluiten 66/399/EEG en 76/894/EEG en Beschikking 2009/470/EG van de Raad¹

1. Inleiding

Verordening (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad is eind juni 2014 van kracht geworden en heeft een **gemeenschappelijk financieel kader (GFK)** vastgesteld op het gebied van voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, plantgezondheid en teeltmateriaal (hierna de "GFK-verordening" genoemd).

Het onderhavige verslag is opgesteld overeenkomstig artikel 42 ("Evaluatie") van de GFK-verordening zelf, die vereist dat de Commissie een tussentijds evaluatieverslag opstelt en dit voorlegt aan het Europees Parlement en de Raad, en dat de volgende onderwerpen bestrijkt:

- **veterinaire uitroeiings-, controle- en bewakingsprogramma's** (hierna "veterinaire programma's" genoemd), uit te voeren door de lidstaten met als doel dierziekten en zoönosen geleidelijk te elimineren en ziektebestrijdingsmaatregelen toe te passen;
- **fytosanitaire programma's voor onderzoek** naar de aanwezigheid van plaagorganismen op het grondgebied van de Unie;
- **veterinaire en fyto-sanitaire noodmaatregelen**, die erop gericht zijn tijdig het hoofd te kunnen bieden aan noodsituaties in verband met diergezondheid respectievelijk plantgezondheid;
- **activiteiten van referentielaboratoria van de Europese Unie (EURL's)**, die gericht zijn op het waarborgen van hoogwaardige en uniforme tests in de EU en op het ondersteunen van de activiteiten van de Commissie wat het risicobeheer op het gebied van laboratoriumanalyses betreft;
- **het programma "Betere opleiding voor veiliger voedsel"**, een opleidingsinitiatief dat is bedoeld voor personeel van nationale autoriteiten dat betrokken is bij officiële controles op het gebied van wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen, diergezondheid en dierenwelzijn alsmede fyto-sanitaire voorschriften.

¹ PB L 189 van 27.6.2014, blz. 1.

Binnen het huidige meerjarig financieel kader (MFK) vormen de bedragen die aan de hierboven genoemde reeks activiteiten zijn toegekend, vrijwel de gehele begroting op het gebied van de voedselketen.

In het huidige verslag wordt het resultaat van de tussentijdse evaluatie beschreven, die is gebaseerd op een externe ondersteunende studie² en op de interne beoordeling die op Commissieniveau is verricht. Het gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD) waarin een overzicht wordt gegeven van de technische en financiële uitvoering van de GFK-activiteiten en waarin de bevindingen van de externe ondersteunende studie zijn samengevat.

Het uitgavenprogramma van de EU biedt financiële steun om de doelstellingen van de EU-wetgeving inzake levensmiddelen en diervoeders te verwezenlijken. De bijdrage van dit programma aan de verwezenlijking van de doelstellingen houdt intrinsiek verband met de bijdrage van nationale uitgaven en maatregelen die lidstaten wettelijk verplichten om in actie te komen.

De reikwijdte van de tussentijdse evaluatie bestrijkt de uitvoering van de GFK-verordening in 2014, 2015 en, gebaseerd op de beschikbare voorlopige gegevens, in 2016. De gedeeltelijke beschikbare gegevens voor 2016 vormen een beperking voor de huidige evaluatie.

2. Achtergrond en doelstellingen van de GFK-verordening

De GFK-verordening werd vastgesteld om de werking van het uitgavenbeleid voor de activiteiten die zijn uitgevoerd op het gebied van de voedselketen te verbeteren, alsook om de aandacht te richten op EU-financieringsprioriteiten die werkelijke meerwaarde opleveren. Middels de verordening zijn de reeds bestaande financiële bepalingen binnen één kader gebracht, gemoderniseerd en gerationaliseerd, en zijn de procedures geharmoniseerd, de betalingstarieven gestandaardiseerd en de subsidiabele uitgaven en maatregelen verduidelijkt.

Uit operationeel oogpunt werden de meeste activiteiten en maatregelen reeds vóór 2014 ondersteund. **Nieuwe maatregelen werden ingevoerd** op fytosanitair gebied, met name de mogelijkheid om de uitvoering van programma's voor onderzoek naar de aanwezigheid van plaagorganismen op het grondgebied van de Unie mede te financieren.

De algemene beleidsdoelstelling van de GFK-verordening is om bij te dragen aan een hoog niveau van gezondheid voor mensen, dieren en planten in de hele voedselketen en op aanverwante gebieden, door ziekten en plaagorganismen te voorkomen en uit te roeien en door een hoog niveau van bescherming voor consumenten en het milieu te waarborgen, terwijl tegelijkertijd het concurrentievermogen van de levensmiddelen- en diervoederindustrie van de Unie wordt versterkt en het scheppen van banen wordt bevorderd.

² Tussentijdse evaluatie van Verordening (EU) nr. 652/2014, opgesteld door IBF International Consulting (zie bijgevoegd werkdocument).

Deze algemene doelstelling is tot uitdrukking gebracht in vier specifieke doelstellingen, één voor elk van de vier onder de GFK-verordening vallende uitgaventerreinen: voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, plantgezondheid, officiële controles.

De specifieke doelstellingen gaan vergezeld van zes specifieke prestatie-indicatoren, die ook zijn vastgesteld in de GFK-verordening en die de basis hebben gevormd voor het verrichten van een sectorale evaluatie van de maatregelen die in het kader van elk van de vier uitgaventerreinen zijn uitgevoerd.

Om haar doelstelling te bereiken, is voor de GFK-verordening een maximumbedrag van 1 891 936 000 EUR gereserveerd voor uitgaven voor het zevenjarige tijdvak 2014-2020, dat onder het huidige MFK valt.

De GFK-uitgaven bestaan hoofdzakelijk uit rechtstreekse medefinanciering aan de lidstaten, die vrijwel de enige begunstigden zijn van de EU-uitgaven op dit gebied. De lidstaten ontvangen een terugbetaling voor de subsidiabele kosten die zij hebben gemaakt voor de uitvoering van de subsidiabele maatregelen. De financiële bijdrage van de Unie wordt voornamelijk verleend in de vorm van een subsidie.

3. Resultaat van de tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de GFK-verordening

Overeenkomstig de bepalingen van artikel 42 van de GFK-verordening bestrijkt het tussentijdse evaluatieverslag de volgende aspecten:

- de verwezenlijking van de GFK-doelstellingen (artikel 2, lid 1) ten aanzien van de doelmatigheid van het gebruik van middelen en de toegevoegde waarde ervan op het niveau van de Unie;
- de mogelijkheden voor vereenvoudiging;
- de blijvende relevantie van alle doelstellingen;
- de bijdrage die de maatregelen leveren aan de verwezenlijking van de prioriteiten van de Unie op het gebied van slimme, duurzame en inclusieve groei.

In de evaluatie wordt rekening gehouden met de resultaten van de evaluaties van het langetermijneffect van de eerdere maatregelen.

In de evaluatie wordt de geboekte vooruitgang aan de hand van de zes in artikel 2, lid 2³, vermelde GFK-indicatoren beoordeeld.

3.1 Verwezenlijking van de doelstellingen van de GFK-verordening: doelmatigheid en toegevoegde waarde van de EU

De als achtergrond bij dit verslag gepresenteerde algemene beleidsdoelstelling wordt aangevuld met **vier specifieke doelstellingen**, één voor elk van de vier uitgaventerreinen:

³ Zie tabel 1 van het werkdocument dat is gevoegd bij het huidige verslag.

- **diergezondheid:** bijdragen tot het bereiken van een hogere diergezondheidsstatus in de Unie en het ondersteunen van de verbetering van het dierenwelzijn;
- **plantgezondheid:** bijdragen tot de tijdige opsporing van plaagorganismen en de uitroeiing daarvan indien zij de Unie zijn binnengebracht;
- **officiële controles:** bijdragen tot een verbetering van de doeltreffendheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van officiële controles en andere activiteiten die worden uitgevoerd met het oog op de doeltreffende uitvoering en naleving van de regelgeving van de Unie (op de gebieden die onder de GFK-verordening vallen);
- **voedselveiligheid:** bijdragen tot een hoog niveau van veiligheid van levensmiddelen en voedselproductiesystemen, alsook van andere producten die van invloed kunnen zijn op de voedselveiligheid, terwijl tegelijkertijd de duurzaamheid van de voedselproductie wordt vergroot.

Deze specifieke doelstellingen gaan vergezeld van de zes hierboven genoemde indicatoren uit de GFK-Verordening, die een algemene aanpak bieden om de voortgang van de uitgaven op dit gebied te volgen. Om concreet toezicht te kunnen houden op de prestaties van de GFK-activiteiten en deze te kunnen meten, hebben de diensten van de Commissie die indicatoren verder vertaald naar een uitgebreide set van 21 operationele technische indicatoren, waarbij voor elk van hen⁴ specifieke doelen voor 2017 en 2020 zijn gedefinieerd. Deze set van indicatoren biedt informatie over de technische prestaties van de GFK-maatregelen, maar maakt het niet mogelijk om de kosteneffectiviteit van het programma te beoordelen. In het bijzonder wordt de evaluatie van de doelmatigheid van de GFK-maatregelen beperkt door het ontbreken van beschikbare indicatoren voor kosteneffectiviteit.

3.1.1 Diergezondheid

Verwezenlijking van doelstellingen

De uitvoering van veterinaire maatregelen vormt het grootste deel van de uitgaven in het kader van de begroting van de GFK-verordening, waarbij de veterinaire programma's alleen al goed waren voor meer dan 75 % van de totale uitgaven in 2014 en 2015. In 2014 bedroegen de betalingen voor veterinaire programma's 136 miljoen EUR op een totaal van 180 miljoen EUR, en in 2015 bedroegen zij 148 miljoen EUR op een totaal van 194 miljoen EUR. Het budgettaire belang hiervan blijkt ook uit het feit dat 12 van de 21 technische indicatoren waarop in deze context toezicht wordt gehouden, betrekking hebben op dit uitgaventerrein. De gekozen indicatoren richten zich op de prioritaire dierziekten en zoönosen; zij maken het mogelijk om toezicht te houden op de geografische evolutie van de EU-gebieden die vrij zijn van specifieke dierziekten, en om technische parameters te meten zoals de prevalentie, de incidentie en het aantal gevallen. Uit de analyse van deze indicatoren voor de periode 2014-2016 blijkt een positieve epidemiologische tendens voor alle prioritaire ziekten die in het kader van veterinaire programma's financiële steun van de EU ontvangen,

⁴ Details over zowel operationele als technische indicatoren zijn te vinden in bijlage 4 bij het werkdocument.

waarbij een groeiend aantal lidstaten of regio's vrij worden van dierziekten en voor alle gecontroleerde parameters een algemene daling wordt vastgesteld. Een belangrijk voorbeeld zijn de EU-programma's ter bestrijding van rabiës: deze ziekte is bij in het wild levende dieren in de EU bijna uitgeroeid (volledige uitroeiing wordt verwacht tegen 2020): het aantal gevallen is gedaald van 80 in 2014 naar slechts 18 in 2016. Hierdoor is een belangrijk gezondheidsrisico aanzienlijk verkleind waardoor het vrije verkeer van katten en honden binnen de EU mogelijk is geworden. Een ander goed voorbeeld is de stijging van het aantal lidstaten dat vrij is van runderbrucellose: eind 2016 werden twee van de vijf lidstaten die tijdens de desbetreffende periode een door de EU medegefinancierd programma hadden, vrij van deze ziekte; in de drie overgebleven lidstaten is de belangrijkste prestatie-indicator, de evolutie van de prevalentie bij beslagen, in diezelfde periode met 25 % gedaald: een positieve tendens naar de volledige uitroeiing van de ziekte. Er moet echter worden opgemerkt dat er nog steeds enkele gebieden zijn waar de situatie niet volgens de verwachtingen is verbeterd. Zo zijn er bijv. gevallen van rundertuberculose (in een van de vijf lidstaten met een medegefinancierd EU-programma) en van schapen- en geitenbrucellose (in één lidstaat en in enkele regio's van een andere lidstaat van de zes lidstaten met medegefinancierde EU-programma's). Hoewel uit de indicatoren voor salmonellose en brucellose in dieren vooruitgang blijkt, tonen de indicatoren in mensen over de evaluatieperiode van drie jaar nog niet aan dat de verwachte jaarlijkse daling met 2 % van het aantal gevallen is bereikt.

De uitvoering van noodmaatregelen wanneer zich veterinaire ziekte-uitbraken voordoen, speelt tevens een belangrijke rol bij het verwezenlijken van een hogere diergezondheidsstatus in de EU en bij het beschermen van de economie van de EU tegen een ernstige en grootschalige veterinaire crisis. Dankzij vroegtijdige opsporing en onmiddellijke toepassing van door de EU medegefinancierde noodmaatregelen zijn alle recente epidemieën succesvol onder controle gebracht, en zijn grote economische gevolgen – zoals handelsbeperkingen en de blokkering van uitvoer – voorkomen. Een recent voorbeeld is de strijd tegen de epidemie van nodulaire dermatose, een besmettelijke virale veeziekte die wordt overgedragen via geïnfecteerd speeksel of via insecten, en die vanuit Turkije de EU is binnengekomen. In 2016 heeft deze ziekte zeven landen in Zuidoost-Europa getroffen, waaronder Griekenland, Bulgarije en de Balkan. Al deze landen hebben gebruik gemaakt van grootschalige vaccinatie met de steun van de vaccinbank voor nodulaire dermatose van de EU die onmiddellijk werd opgezet om de noodsituatie het hoofd te bieden. Deze vaccinatiecampagne heeft geleid tot de succesvolle inperking van de ziekte: in 2016 werden geen bijkomende lidstaten getroffen en de ziekte is niet opnieuw voorgekomen in de gevaccineerde gebieden.

Doelmatigheid

De verbetering van de diergezondheid gaat vergezeld van een progressieve vermindering van de benodigde financiële middelen die op dit gebied vereist zijn en die in het specifieke geval van veterinaire programma's zijn afgenomen met 11 miljoen EUR gedurende de evaluatieperiode van drie jaar.

Minder voorspelbaar zijn de uitgaven aan noodmaatregelen, die per jaar verschillen als gevolg van factoren die moeilijk te voorspellen en te controleren zijn, waaronder de

klimaatverandering en de globalisering van de ziektevectoren, alsook de cyclische herhaling van sommige endemische ziekten.

Benadrukt moet worden dat in een recent speciaal verslag van de Rekenkamer⁵, gepubliceerd in april 2016, de strategie van de Commissie voor dierziekten deugdelijk en goed ontwikkeld wordt geacht. De Rekenkamer constateert dat de strategie een goed kader bevat voor het prioriteren van begrotingsmiddelen ten gunste van prioritaire programma's. Volgens de bevindingen van de Rekenkamer voldoen de programma's van de lidstaten aan de vereiste criteria en zijn deze in het algemeen goed ontworpen en op de juiste manier uitgevoerd. Bovendien hebben de lidstaten bewezen dat zij beschikken over adequate systemen om uitbraken van dierziekten te identificeren en de uitroeiing ervan mogelijk te maken. Er moet echter worden opgemerkt dat in het verslag van de Rekenkamer ook wordt bevestigd dat een gebrek aan beschikbare internationale standaardmodellen en economische indicatoren de mogelijkheden van de Commissie om de kosteneffectiviteit van veterinaire uitgaven aan te tonen, beperkt.

Toegevoegde waarde van de EU

De verwezenlijking van een hogere diergezondheidsstatus is het resultaat van de wettelijke maatregelen die op EU-niveau zijn genomen met de door de EU aan de lidstaten verstrekte technische en financiële steun. Wanneer een ziekte wordt vermoed of bevestigd, wordt onmiddellijk een aantal maatregelen voor preventie en controle genomen in het kader van het noodmaatregelensysteem, met inbegrip van het tijdelijk sluiten van grenzen voor de verplaatsing van vatbare zendingen en de regionalisatie⁶ van de ziekte. De verscheidenheid aan maatregelen die genomen moeten worden om dierziekten aan te pakken en het feit dat vele van de ziekten grensoverschrijdend zijn, vereist een gecentraliseerd beheerssysteem om de uitvoering van specifieke maatregelen in de lidstaten goed te coördineren en te organiseren.

Beperkte begrotingsmiddelen in sommige lidstaten, met name in de lidstaten die kampen met een economische crisis of andere restricties, kunnen de uitvoering van maatregelen die noodzakelijk zijn om de uitbraak van een ziekte onder controle te krijgen, beperken of vertragen. Derhalve ondersteunt de financiële bijdrage van de EU het EU-systeem voor crisisbeheer in geval van een uitbraak. Een goed voorbeeld van EU-coördinatie is het recente beheer op EU-niveau van de uitbraak van Afrikaanse varkenspest, die de EU in 2014 vanuit Rusland bereikte. Vanaf het begin van de epidemie – waarvoor geen vaccin beschikbaar is – heeft de Commissie proactief aangemoedigd tot het opzetten van een gemeenschappelijke strategie voor de getroffen lidstaten, aangrenzende derde landen en aangrenzende lidstaten die risico liepen, gebaseerd op EU-wetgeving en de beste wetenschappelijke kennis. De Commissie heeft technische en financiële steun voor specifiek gerichte maatregelen verstrekt ter ondersteuning van het beleid. Deze gecoördineerde actie heeft geresulteerd in de inperking van de ziekte binnen de periode waarop de huidige evaluatie betrekking heeft en heeft de

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

⁶ Regionalisatie is een recente methode voor de beheersing van ziekten door middel van het scheiden van ziektevrrije en getroffen gebieden op basis van epidemiologische criteria.

kosten beperkt voor zowel de EU-begroting als de nationale begrotingen. Tevens is door de actie een ernstige verstoring van de handel voorkomen, zowel binnen de EU als met niet-EU-landen.

3.1.2 Plantgezondheid

Verwezenlijking van doelstellingen

Terwijl de financiële steun van de EU voor de uitvoering van fytosanitaire noodmaatregelen reeds vele jaren wordt verstrekt, bevindt de financiering van programma's voor onderzoek naar plantgezondheid zich nog in de beginfase.

Programma's voor onderzoek werden voor het eerst in 2015 opgezet; de evaluatie van de resultaten ervan was dus beperkt als gevolg van de korte periode en het ontbreken van eerdere maatregelen. Desondanks hebben de EU-lidstaten de invoering van die programma's vanaf het allereerste jaar verwelkomd: in 2015 presenteerden 17 EU-landen een programma, in 2016 waren dat al 22 EU-landen. In 2015 heeft de uitvoering van programma's voor onderzoek de opsporing van een aantal nieuwe risico's op het grondgebied van de Unie, zoals de plantbacterie *Xylella fastidiosa*, mogelijk gemaakt.

De voor steun aan de uitvoering van noodmaatregelen en programma's voor onderzoek naar de aanwezigheid van plaagorganismen beschikbare EU-begroting vormt een beperkt deel van de totale uitgaven in het kader van de begroting van de GFK-verordening. In 2014 bedroegen de uitgaven voor de uitvoering van noodmaatregelen 7,7 miljoen EUR en in 2015 12,2 miljoen EUR, terwijl de uitgaven voor programma's voor onderzoek in 2015 4,2 miljoen EUR bedroegen.

Om de resultaten van de uitvoering van de fytosanitaire noodmaatregelen op te volgen, houdt de Commissie voor bepaalde prioritaire plaagorganismen, met inbegrip van enkele verwoestende pathogenen zoals *Xylella fastidiosa*, toezicht op het aantal gevallen. Op fytosanitair gebied is de uitroeiingsdoelstelling in geval van een uitbraak slechts mogelijk indien doortastende maatregelen onmiddellijk worden genomen en niet wanneer een plaag reeds endemisch is in het gebied. Moeilijkheden bij het verwezenlijken van uitroeiing kunnen voortvloeien uit het ontbreken van doeltreffende behandelingsoplossingen, het hoge aantal kwetsbare plantensoorten, de populatiedynamiek en de levenscyclus van plaagorganismen en hun vectoren die aanwezig zijn in bossen, parken en plantages met hoge economische, sociale en milieuwaarde. In gevallen waar uitroeiing niet haalbaar is, is inperking het enige alternatief bij de huidige stand van de wetenschap. Dit benadrukt het belang van een vroegtijdige opsporing door middel van programma's voor onderzoek.

Doelmatigheid

De programma's voor onderzoek zijn bedoeld om de aanwezigheid van prioritaire plaagorganismen op het grondgebied van de EU op te sporen. Derhalve wordt in het kader van het huidige MFK een progressieve toename van de financiële middelen voorzien. Deze middelen dienen om het grondgebied van de Unie dat in dit kader wordt onderzocht, tegen 2020 te kunnen uitbreiden.

Zoals het geval is bij veterinaire noodmaatregelen, zijn de uitgaven voor fytosanitaire noodmaatregelen variabel en minder voorspelbaar vanwege nieuwe risico's zoals het effect van de klimaatverandering, de wereldhandel en het wereldwijde reizigersverkeer. In de jaren 2014-2016 betroffen deze uitgaven voornamelijk slechts vier gevaarlijke plagen: de noodmaatregelen gericht op het dennenaaltje, *Xylella fastidiosa*, *Anoplophora glabripennis* en *Pomacea insularum* waren verantwoordelijk voor nagenoeg alle betalingen (91 %). Tijdens de beoordelingsperiode heeft de financiële steun van de EU voor de uitvoering van noodmaatregelen bijgedragen om het verder binnenbrengen van de bovengenoemde plagen en de verdere verspreiding ervan naar de rest van het grondgebied van de Unie te voorkomen.

Toegevoegde waarde van de EU

De EU-maatregelen ondersteunen de beheersing van fytosanitaire uitbraken, waarbij de EU de financiële bijdrage verstrekt die de lidstaten nodig hebben om noodmaatregelen uit te voeren die gericht zijn op het voorkomen van een verdere verspreiding van de desbetreffende plaagorganismen naar de rest van het grondgebied van de Unie.

Bovendien bevordert de EU-steun de coördinatie tussen de lidstaten wat betreft het onderzoeken van plaagorganismen die nadere aandacht verdienen vanwege hun economische, sociale en milieugevolgen.

In het algemeen draagt de uitvoering van door de EU medegefinancierde programma's voor onderzoek en noodmaatregelen op het grondgebied van de Unie bij aan het vrijwaren van het concurrentievermogen van de landbouw en aan het veiligstellen van de landbouwproductie door middel van fytosanitaire bescherming en de bescherming van biodiversiteit en bossen.

3.1.3 Officiële controles

Verwezenlijking van doelstellingen

De financiële steun van de EU aan het systeem van officiële controles richt zich op twee belangrijke instrumenten die bijna 100 % van de subsidiabele gemaakte kosten bestrijken: de testactiviteiten die worden uitgevoerd door het netwerk van 43 EURL's, en de opleidingen die worden aangeboden op een aantal prioritaire gebieden inzake voedselveiligheid door zowel de EURL's als in het kader van het initiatief "Betere opleiding voor veiliger voedsel". Vier operationele indicatoren⁷ zijn ontwikkeld om toezicht te houden op de prestatie van de belangrijkste maatregelen die worden medegefinancierd in het officiële controlegebied.

⁷ Bijlage 4 bij het werkdocument.

De EURL's hebben onder andere bijgedragen aan de voortdurende bijwerking van diagnostische instrumenten met het oog op de tijdige identificatie van pathogenen. Dit is van cruciaal belang voor een uniforme uitvoering van controles in de gehele EU aangezien het vertrouwen geeft in de betrouwbaarheid van de testresultaten en zorgt voor gelijke mededingingsvoorwaarden. Een gemiddeld slaagpercentage van 85 % voor de deelnemende laboratoria in de door het netwerk van EURL's uitgevoerde ringonderzoeken⁸ geeft aan dat de testmethoden van de EURL's in de gehele EU succesvol worden toegepast. Door permanente opleiding, met een jaarlijkse workshop die door elk EURL wordt georganiseerd, zouden nationale referentielaboratoria (NRL's) die betrokken zijn bij de officiële controle hun vaardigheden kunnen vergroten. Wat de inhoud van de opleiding betreft, lag het gemiddelde tevredenheidspercentage bij de deelnemers boven 87 %.

Het opleidingsinitiatief "Betere opleiding voor veiliger voedsel" heeft in de desbetreffende periode van drie jaar 52 onderwerpen behandeld die van groot belang waren voor de GFK-gebieden. Het programma werd zowel in de EU-lidstaten als in derde landen nuttig geacht door de deelnemers met een tevredenheidspercentage van meer dan 90 % voor alle betrokken jaren. Ook het slaagpercentage van de tests die de deelnemers na de opleiding hebben uitgevoerd, is zeer hoog: ongeveer 88 %. De opleidingen hebben bijgedragen aan een gemeenschappelijke visie in alle lidstaten over hun verplichtingen en de beste manier waarop zij de desbetreffende EU-wetgeving moeten handhaven. Het programma "Betere opleiding voor veiliger voedsel" heeft zijn nut ook bewezen door in te spelen op nieuwe behoeften, met name tijdens crisissituaties, door bij te dragen aan zowel preventie als paraatheid voor crises. Een concreet voorbeeld is de opleiding voor het onderzoeken van door voedsel overgedragen uitbraken, die werd georganiseerd tijdens elk van de drie betrokken jaren en waarin aandacht werd besteed aan onderwerpen als paraatheid voor uitbraken, uitbraakbeheer en crisiscommunicatie, en die bedoeld was voor nationale volksgezondheidsteams, autoriteiten voor de diergezondheid en de voedselveiligheid.

Doelmatigheid

Deze twee activiteiten zijn voor 100 % gefinancierd door de EU en de jaarlijkse kosten van elk van deze activiteiten bedragen ongeveer 15 miljoen EUR voor de EU-begroting. Deze beperkte kosten hebben de EURL's toch in staat gesteld om testactiviteiten van hoog niveau uit te voeren en om honderden NRL's per jaar op te leiden. Via het programma "Betere opleiding voor veiliger voedsel" zijn per jaar ongeveer 6 000 ambtenaren van nationale bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij officiële controles opgeleid.

Toegevoegde waarde van de EU

De door de activiteiten van de EURL's en de programma's in het kader van "Betere opleiding voor veiliger voedsel" gecreëerde EU-meerwaarde houdt verband met de aard van die activiteiten: het netwerk van laboratoria garandeert dat alle EU-lidstaten binnen een

⁸ Ringonderzoek bepaalt de prestatie van individuele laboratoria voor specifieke tests of metingen en wordt gebruikt om doorlopend toezicht te houden op de prestaties van de laboratoria. Dit wordt ook wel interlaboratoriumvergelijking genoemd. Zoals dit begrip impliceert, worden bij een ringonderzoek de door verschillende laboratoria verkregen meetresultaten vergeleken.

samenhangend en uniform regelgevingskader werken en het EU-opleidingsprogramma bevordert een gemeenschappelijke benadering van de uitvoering van EU-wetgeving. Deze bijdrage aan de harmonisatie van de regels op het niveau van de Unie en het delen van kennis en deskundigheid op het gebied van voedselveiligheid en aanverwante gebieden is een belangrijk voorbeeld van positieve interactie binnen de EU die niet verwezenlijkt had kunnen worden door geïsoleerde pogingen op nationaal niveau of zonder de financiële steun van de EU.

3.1.4 Voedselveiligheid

De verwezenlijking van de doelstelling van voedselveiligheid moet worden beschouwd vanuit een allesomvattend perspectief, daar het een horizontaal doel betreft dat het resultaat moet zijn van de uitvoering en handhaving van het wetgevingskader in combinatie met de bijdrage van de EU en de nationale uitgavenprogramma's. Diergezondheid, plantgezondheid en officiële controleactiviteiten dragen alle bij aan een hoog niveau van voedselveiligheid en van veiligheid van voedselproductiesystemen, hetgeen in het belang is van alle EU-burgers. De voedselveiligheid vereist veilige en gezonde dieren en planten alsook een controlesysteem van hoog niveau. Er is derhalve een rechtstreeks en dwingend verband tussen het verwezenlijken van een hoog niveau van diergezondheid, plantgezondheid en officiële controles om te kunnen voldoen aan dit vereiste.

Voor het in stand houden van een hoog niveau van voedselveiligheid is een doeltreffende handhaving van de EU-vereisten op de bovengenoemde gebieden van cruciaal belang, zowel binnen de EU als in derde landen die dieren, planten en producten uitvoeren naar de EU.

De hoge normen van de EU vergemakkelijken het handelsverkeer binnen de Unie én creëren tevens mogelijkheden voor Europese bedrijven om te concurreren op de mondiale markt. Een hoog veiligheidsniveau is van fundamenteel belang voor een stabiele markt en het consumentenvertrouwen, en beschermt Europa tevens tegen de economische en menselijke kosten van ziekte-uitbraken.

In de door de evaluatie bestreken periode werden per jaar ongeveer 200 audits en inspecties uitgevoerd door de diensten van de Commissie. Deze hebben bijgedragen aan diverse belangrijke prioriteiten van de Commissie, met name: een regelgevingsklimaat dat banen, groei en investeringen bevordert door een hoog veiligheidsniveau te garanderen op basis van deugdelijke controle- en handhavingssystemen; een diepere en billijkere interne markt doordat een gelijk speelveld wordt geboden waar burgers en bedrijven kunnen vertrouwen op een uniform en hoog veiligheidsniveau, en transparante informatie over de stand van uitvoering van controles in lidstaten en niet-EU-landen, die op hun beurt beleidsmakers informeren over de doeltreffendheid van de wetgeving in de desbetreffende sectoren.

Op basis van haar ervaringen op het gebied van audits geeft de Commissie belangrijke feedback over de doeltreffendheid, de effecten en de toegevoegde waarde van EU-wetgeving en activiteiten.

Indien de verwezenlijking van de sectorale doelstellingen die in de voorafgaande paragrafen zijn geanalyseerd, bijdraagt aan een positieve beoordeling van de algemene situatie van voedselveiligheid op EU-niveau, hoeft de reputatie van de EU-voedingsproducten niet verder te worden toegelicht. De agrovoedingproductie van de EU wordt wereldwijd gewaardeerd voor haar kwaliteit en hoge veiligheidsnormen, vertegenwoordigt de grootste productiesector in Europa en is een leidende speler wereldwijd op dit gebied. In deze context spelen de EU-middelen voor voedselveiligheid een essentiële rol in het vergroten van het concurrentievermogen.

3.2 Vereenvoudiging

In overeenstemming met de mededeling "Een begroting voor Europa 2020"⁹, was voorzien dat de GFK-verordening de reeds bestaande financiële bepalingen zou moderniseren en vereenvoudigen. Vereenvoudiging en rationalisering werden aangepakt door middel van:

- vervanging van het vorige rechtskader, dat te ingewikkeld en vaak achterhaald was, door een enkele regeling die het gehele gebied van de voedselketen bestrijkt;
- rationalisering van de financieringspercentages door de vaststelling van slechts drie standaardpercentages: 50 %, 75 % en 100 %;
- afstemming van de procedures op veterinair en fytosanitair gebied in een geharmoniseerd kader om duidelijkheid, transparantie en een degelijk regelgevingsklimaat te waarborgen;
- vermindering van het gebruik van de comitéprocedure en Commissiebesluiten teneinde de termijn voor contract en betaling te verkorten.

Een aanvullende stap richting de algehele vereenvoudiging van het systeem was de invoering van een systeem van eenheidskosten dat wordt gebruikt voor de terugbetaling van activiteiten met betrekking tot de uitvoering van veterinaire programma's. Het bestrijkt ongeveer 50 % van de subsidiabele kosten en wordt momenteel herzien met het oog op de verdere uitbreiding ervan naar andere gebieden. Het nieuwe systeem werd zowel door de Commissie als door de lidstaten gezien als bevorderend voor financieringsaanvragen en terugbetalingen.

Wat de rapportagevereisten betreft: sommige lidstaten hebben deze als onevenredig ervaren voor de kleinste veterinaire programma's en voor noodmaatregelen.

3.3 Een bijdrage tot slimme, duurzame en inclusieve groei

Volgens de laatste gegevens van Eurostat werd de productie van de gehele agrovoedingsindustrie in de EU in 2015 geschat op meer dan 410 miljard EUR. Daarmee is die sector de grootste productiesector in Europa en tevens wereldwijd een marktleider, en blijft de EU-uitvoer van landbouwproducten groeien. In het algemeen is de sector goed voor ongeveer 44 miljoen banen in de EU, waarvan 22 miljoen in de landbouw.

⁹ COM(2011) 500 definitief van 22.6.2011.

Het concurrentievermogen van de Europese voedselproductie is afhankelijk van haar reputatie, en de EU-middelen voor voedselveiligheid zijn van essentieel belang voor de veiligheid en kwaliteit van de Europese voedingsproducten.

Aspecten zoals de globalisering van de handel, de klimaatverandering, de eisen van handelspartners en het gedrag van de consument in geval van een voedselcrisis vormen evenwel uitdagingen voor het productiesysteem van de EU. In deze veranderende wereld heeft de Europa 2020-groeistrategie¹⁰ als doel de economie van de EU om te vormen tot een slimme, duurzame en inclusieve economie. Deze drie elkaar onderling versterkende prioriteiten moeten de EU en de lidstaten helpen om betere prestaties neer te zetten op het gebied van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie.

Op het gebied van agrovoeding kunnen deze doelen alleen worden verwezenlijkt indien een hoog gezondheidsniveau voor mensen, dieren en planten in de hele voedselketen en op aanverwante gebieden wordt gegarandeerd, en indien er maatregelen worden uitgevoerd om actief ziekten en plaagorganismen te voorkomen en uit te roeien.

3.4 Relevantie

Overeenkomstig het leidend beginsel van de Verklaring van Rome¹¹ dragen de GFK-maatregelen bij aan een veilig en zeker Europa waar de burger toegang heeft tot voeding van hoge kwaliteit en waarbij de strengste internationale normen in acht worden genomen. De risico's met betrekking tot de menselijke gezondheid en de volksgezondheid worden ingeperkt dankzij de langetermijnmaatregelen van de EU op dit gebied, alsook door haar tijdige reactie bij noodgevallen. Bij het voorkomen van de uitbraak of verspreiding van epidemieën op het grondgebied van de Unie spelen de maatregelen met betrekking tot de voedselketen een belangrijke rol bij het beschermen van de EU-economie waar veterinaire, fytosanitaire en voedingscrises verwoestende gevolgen kunnen hebben, die mogelijk enorme kosten met zich meebrengen voor zowel overheidsbegrotingen als de gehele agrovoedingsindustrie. Dit heeft gevolgen voor de sociale dimensie van Europa, met een positieve impact op de bescherming van de belangen van alle EU-burgers, van de eerste producenten tot aan de eindgebruikers. Uiteindelijk draagt dit systeem bij aan een sterkere agrovoedingsindustrie van de EU op de wereldmarkt omdat er schaalvoordelen tot stand worden gebracht op de interne EU-markt, welke op hun beurt de uitvoer van EU-landbouwproducten ondersteunen.

3.5 Langetermijneffect van de eerdere maatregelen

De meeste van de maatregelen die momenteel onder de GFK-verordening vallen, werden reeds medegefinancierd op grond van de vorige wetgeving. Gezien hun aard vereisen veel van deze maatregelen, in het bijzonder die ten aanzien van de gezondheid van dieren, investeringen op lange termijn om ook echt succes te hebben.

¹⁰ COM(2014) 130 final van 19.3.2014.

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

De uitroeiing van boviene spongiforme encefalopathie bij rundvee – een dodelijke ziekte die overdraagbaar is op mensen via de consumptie van besmette rundvleesproducten – is een goed voorbeeld van de belangrijkste resultaten van het langetermijneffect van de maatregelen die vóór 2014 zijn uitgevoerd. De langlopende EU-medefinanciering met betrekking tot deze ziekte heeft een belangrijke rol gespeeld en heeft geleid tot een sterke daling van het aantal positieve gevallen: van meer dan 2 000 in 2001 naar slechts vijf in 2016. Uitroeiing is dus zeer nabij. Daardoor kon een reeks dure beschermende maatregelen worden ingetrokken en konden nieuwe handelsmogelijkheden worden gecreëerd.

Een ander goed voorbeeld heeft betrekking op een belangrijke zoönose, rabiës, die bij in het wild levende dieren in de EU bijna is uitgeroeid (volledige uitroeiing wordt verwacht tegen 2020): het aantal gevallen is gedaald van 726 in 2010 naar slechts 18 in 2016. Hierdoor is het vrije verkeer van katten en honden binnen de EU mogelijk geworden.

Na de uitvoering van door de EU medegefinancierde programma's voor salmonellabestrijding werd een afname van de infecties in de pluimveepopulatie (zoals legkippen) door *salmonella spp.* gerapporteerd. Dit heeft tevens tot voordelen geleid voor de menselijke gezondheid omdat *salmonellose* een belangrijke zoönose is, en één van de hoofdoorzaken van menselijke besmetting is de consumptie van eieren. De verspreidingsgraad van bevestigde menselijke gevallen, geanalyseerd over een periode die langer is dan de periode die wordt geëvalueerd, is gedaald van 105 450 in 2010 naar 94 600 in 2015. Er worden echter jaarlijks pieken van menselijke gevallen waargenomen als gevolg van diverse factoren zoals de onderbreking van de koudeketen van eieren.

3.6 Nog nader te onderzoeken

In de EU-begroting voor 2014-2020 kan de reserve voor crises in de landbouwsector niet worden gebruikt voor het programma voor levensmiddelen en diervoeders. Zo zou de financiële ondersteuning voor uitroeiingsactiviteiten en de tijdige inperking van de verspreiding van epidemieën moeilijk kunnen zijn in het geval van uitbraken van grootschalige fytosanitaire en veterinaire epidemieën, zoals het recente geval van vogelgriep¹², waarvan de budgettaire gevolgen mogelijk niet in het huidige programma kunnen worden ondergebracht.

De financiering van fytosanitaire activiteiten is nog in de beginfase en er zal meer aandacht aan moeten worden besteed om goed te kunnen inspelen op de behoeften op dit gebied, bijv. wat de integratie van programma's voor onderzoek en noodmaatregelen betreft. Ondertussen moet worden opgemerkt dat de doeltreffendheid van fytosanitaire noodmaatregelen bijzondere aandacht verdient. In dit verband is het belangrijk te overwegen dat het uitroeien van bepaalde plaagorganismen vaak gecompliceerder is dan op het gebied van diergezondheid vanwege het hoge aantal gastheersoorten, de latentie van symptomen en de aanwezigheid van vectoren. In gevallen waarin uitroeiing niet langer mogelijk is, is een inperkingsbenadering

¹² De epidemie startte in 2015 en is nog steeds niet overwonnen. Tot op heden bedragen de voorlopige kosten meer dan 110 miljoen EUR.

nog steeds een doeltreffende manier om verdere verspreiding van het plaagorganisme naar de rest van het grondgebied van de Unie te voorkomen.

Enkele aanpassingen werden ingevoerd om de financiële instrumenten die gebruikt worden in het kader van deze uitgaventerreinen, met name de subsidies, aan te passen aan de bepalingen van het huidige Financieel Reglement¹³. De ervaring toont echter aan dat, rekening houdend met de kenmerken van de uitgaven voor voedselveiligheid (niet-concurrerende financiering bestaande uit terugbetalingen aan de lidstaten), subsidies niet altijd het beste instrument zijn op het specifieke gebied van veterinaire en fytosanitaire maatregelen.

Wat financiële steun voor andere activiteiten betreft, moet worden nagedacht over de vraag hoe subsidies die gericht zijn op het ondersteunen van duurzamer gedrag van bepaalde actoren in de voedselketen kunnen bijdragen aan de 2030-agenda voor duurzame ontwikkeling, waarnaar wordt verwezen in de mededeling "Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst". Tevens moet nader worden onderzocht welke beschikbare opties bestaan om het doneren van voeding dat veilig is voor consumptie te ondersteunen, door het verlenen van subsidies aan organisaties die zich bezighouden met de herverdeling van veilige voeding, zoals voorgesteld in het speciaal verslag "De bestrijding van voedselverspilling" van de Europese Rekenkamer.

4. CONCLUSIES

Het EU-kader voor voedselveiligheid, diergezondheid en plantgezondheid wordt algemeen erkend als uniform en grotendeels consequent in zijn toepassing en handhaving in alle lidstaten. Hierdoor wordt gewaarborgd dat zowel burgers als bedrijven erop vertrouwen dat dit kader billijk en doeltreffend is in het bevorderen van hoge veiligheidsnormen in een belangrijke sector van de EU-economie. De EU-investeringen in bewaking, controle en uitroeiing van plaagorganismen en ziekten hebben bijgedragen aan de veiligheid en handel in de gehele voedselketen. De tussentijdse evaluatie van de GFK-verordening toont aan dat het huidige financiële kader goed functioneert binnen zijn beleidscontext: alle activiteiten die financiële steun van de EU ontvangen op dit gebied, komen ten goede aan de algemene en specifieke doelstellingen van de GFK-verordening, met name de verbetering van de gezondheid van mens, dier en plant, alsook aan de algemene prioriteiten van de Commissie, met inbegrip van het functioneren van een doeltreffende interne markt en de steun om handel te drijven met niet-EU-landen.

De GFK-verordening heeft als financieel instrument ook bewezen voldoende flexibel te zijn om tegemoet te komen aan nieuwe behoeften voor medefinanciering, in het bijzonder wanneer zich uitbraken voordoen. De activiteiten die worden gefinancierd in het kader van de GFK-verordening bieden steun aan het EU-kader voor levensmiddelen en diervoeders, dat bijdraagt aan een EU die veilig en zeker, welvarend en duurzaam is, en die sterker aanwezig is op het wereldtoneel.

¹³ Verordening (EU) nr. 966/2012 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).