

**DA**

**DA**

**DA**



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.9.2008  
SEK(2008) 2437

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til**

**Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og forordning (EF) 1234/2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen), for så vidt angår uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet**

**Sammenfatning af konsekvensanalysen**

{KOM(2008) 563 endelig}  
{SEK(2008) 2436}

## 1. INDLEDNING

EU's program for uddeling af fødevarer til de dårligst stillede i Fællesskabet (i det følgende benævnt fødevareprogrammet) har fungeret siden december 1987, da Rådet vedtog regler, der gjorde det muligt at frigive interventionslagre af landbrugsprodukter til medlemsstaterne med henblik på uddeling som fødevarehjælp til de socialt dårligst stillede i Fællesskabet.

Med det formål at sikre forsyningerne til fødevareprogrammet blev der midt i 1990-erne ændret på reglerne for gøre det tilladt at supplere varerne fra interventionslagrene med opkøb på markedet. Denne mulighed var ikke tænkt som en langsigtet strategi, men som en midlertidig løsning, man kunne gribe til, når lagrene ikke strakte til. Programmet var fortsat baseret på interventionslagrene, som skulle være første forsyningskilde, indtil de var bragt ned til et normalt niveau.

Med de løbende reformer af den fælles landbrugspolitik er interventionsopkøb gradvis bragt tilbage til sin oprindelige rolle som sikkerhedsnet. I 2008 blev 90 % af de fødevarer, der blev uddelt, opkøbt på markedet. Nu er lagerbeholdningerne små, og det er som følge af reformen af den fælles landbrugspolitik og den generelle verdensmarkedssituation ikke længere sandsynligt, at der vil blive opbygget nye overskudslagre.

Det er derfor nødvendigt at skabe et nyt grundlag for fødevareprogrammet. I dette øjemed er der foretaget en konsekvensanalyse, som omfatter en høring af repræsentanter for medlemsstaterne og de velgørende organisationer og et online-spørgeskema, der har muliggjort bred deltagelse fra offentligheden.

### • **Hvordan fungerer fødevareprogrammet?**

Fødevareprogrammet finansieres af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL). Programmets budget er vokset fra lidt under 100 mio. EUR i 1987 til over 305 mio. EUR i 2008. Det er frivilligt at deltage i programmet. I 2008 deltog 19 medlemsstater.

De medlemsstater, der ønsker at deltage, underretter hvert år Kommissionen om, hvilke mængder og hvilke lagervarer de har behov for. På grundlag af disse meddelelser og oplysninger fra Eurostat om fattigdom fastsætter Kommissionen et budgetloft for hver medlemsstat, der deltager i programmet, og udarbejder en liste over produkter, der skal frigives fra de offentlige lagre eller opkøbes på markedet med de tildelte midler.

Hvis der anvendes produkter fra interventionslagrene, udbydes de i licitation med henblik på forarbejdning (f.eks. hvede) eller ombytning til forarbejdede varer af samme "familie" (f.eks. mel eller pasta). Varerne uddeles som fødevarehjælp til de dårligst stillede enten i form af fødevarepakker eller som måltider i centre, der drives af velgørende organisationer eller andre kompetente organer, der er udpeget af medlemsstaterne. I 2006 fik over 13 mio. mennesker i 15 medlemsstater hjælp gennem fødevareprogrammet.

### • **Hvem hjælper fødevareprogrammet?**

Fødevareprogrammet tager sigte på at yde fødevarehjælp til vanskeligt stillede og særlig udsatte familier. Det skønnes, at der i 2006 var 43 mio. mennesker i EU-25, der var truet af fødevarefattigdom. Antallet af mennesker i denne situation varierer mellem 2 % i Danmark og 37 % i Slovakiet. I 5 ud af de 10 nye medlemsstater var indikatoren på over 20 %.

Børn fra fattige familier er særlig udsatte, eftersom deres ernæringstilstand er afgørende for deres fremtidige helbred, hjerneudvikling og indlæringssevne.

Det rapporteres, at ældre mennesker ofte lider af fejlernæring, fordi fattigdom eller invaliditet hindrer dem i at skaffe tilstrækkelig mad.

De hjemløse er klart en udsat gruppe, hvilket også gælder for asylansøgere og vandrede arbejdstagere, der generelt ikke er omfattet af de officielle tal. Disse menneskers status kan hindre dem i at modtage sociale tjenester, og de udgør derfor en stor andel af suppekøkkenernes klientel.

- **Grundlaget for en fællesskabsindsats**

Sult, afsavn, fattigdom og social udstødelse er problemer, der findes i alle medlemsstaterne. Fødevarerprogrammet tager sigte på at løse dette problem direkte, hvilket er helt i ånd med traktaten, der fastsætter, at EU har til mål at *"fremme befolkningernes velfærd og styrke solidariteten mellem medlemsstaterne."*

Mere specifikt bidrager fødevarerprogrammet til at nå målene for den fælles landbrugspolitik, der tager sigte på at stabilisere markederne og sikre forbrugerne forsyninger til rimelige priser. Selvom den fælles landbrugspolitik traditionelt har været fokuseret på forsyningssituationen, har den også altid haft til formål at sikre, at efterspørgslen kan tilgodeses.

Den sociale bistand, der ydes af medlemsstaternes myndigheder, fokuserer sjældent på adgangen til fødevarer. Fødevarerinitiativer, der er rettet mod de socialt udstødte og marginaliserede befolkningsgrupper, ledes som regel af velgørende organisationer og drives ved hjælp af frivillig arbejdskraft.

Fødevarerprogrammet skal betragtes som et bidrag, der kan sætte skub i aktionerne på medlemsstatsniveau og hjælpe civilsamfundet med at udvikle sine egne initiativer for at sikre alle EU-borgere retten til mad. Et EU-regelsæt kan sikre, at fødevarerprogrammet gennemføres i overensstemmelse med EU's normer for god forvaltningspraksis, samtidig med at det tilpasses medlemsstaternes eksisterende bistandsprogrammer.

## 2. MÅL

Fødevarerprogrammets mål er at højne fødevarer sikkerheden og dermed bidrage til at sikre retten til fødevarer i EU. En revision af programmet skal tjene til at:

- **sikre målgrupperne en stabil fødevarerkilde**
- **forbedre den offentlige forvaltning**
- **indrette programmet bedre på målgrupperne.**

### **3. ALTERNATIVE MULIGHEDER**

#### **Alternativ 1 – Udelukkende intervention ("status quo")**

Hvis der ikke på permanent basis må opkøbes fødevarer på markedet, vil fødevareprogrammet være baseret på interventionslagrene som programmets eneste forsyningskilde. Det vil således være medlemsstaternes ansvar at sørge for, at disse varer byttes med mere anvendelige fødevarer inden for samme "familie". Fødevarerne vil som nu blive uddelt af de organisationer, som medlemsstaterne udpeger.

Af forenklingssyn skal hver medlemsstat have direkte adgang til de interventionslagre, der findes på medlemsstatens område, og transportomkostningerne kommer til at indgå i licitationsproceduren. Lagrene kan overføres mellem medlemsstaterne på grundlag af specifikke aftaler mellem de pågældende lande. Oplysninger om de lagre, der udnyttes, gøres tilgængelige via Kommissionens elektroniske informations- og kommunikationssystem.

#### **Alternativ 2 – Interventionslagre suppleret med opkøb på markedet**

Programmet vil fortsat være baseret på varer fra interventionslagrene i det omfang, der er nogen til rådighed, suppleret med opkøb på markedet. Hvis der ikke er egnede interventionslagre til rådighed, f.eks. fordi varerne ikke er egnede til konsum, eller fordi de pga. af lagerets beliggenhed medfører for store transportomkostninger, er medlemsstaterne ikke forpligtet til at anvende dem i deres fødevareprogrammer.

Hvis interventionslagrene anvendes, forenkles fremgangsmåden som under alternativ 1. De varer, der må opkøbes, vil ikke længere være begrænset til de nuværende "varefamilier", og det vil ikke være nødvendigt på forhånd at fastsætte en tildeling pr. varetype. Medlemsstaterne kan beslutte, hvilke varer de vil opkøbe.

For at øge gennemsigtigheden skal medlemsstaterne offentliggøre oplysninger om licitationer på nettet.

#### **Alternativ 3 – Udelukkende opkøb på markedet**

Under dette alternativ vil der blive lukket for adgangen til interventionslagrene, og programmet vil udelukkende blive baseret på en budgetoverførsel, som skal anvendes til opkøb på markedet. Medlemsstaterne kan uden restriktioner beslutte, hvilke produkter de vil købe med de midler, som Fællesskabet har tildelt.

Denne mulighed vil ligesom alternativ 2 give større fleksibilitet og en bedre ernæringsmæssig sammensætning af fødevarerhjælpen, end det er tilfældet i øjeblikket, og desuden effektivisere forvaltningen af fødevareprogrammet. Ligesom for alternativ 2 skal der gives oplysninger om licitationer.

#### **Alternativ 4 – Indstilling af fødevareprogrammet**

Da interventionslagrene er reduceret, har programmet i nogen grad mistet sit grundlag og bør derfor fases ud efter 2009.

#### 4. TVÆRGÅENDE SPØRGSMÅL

- **Fødevarerprogrammet som led i en bredere socialpolitisk sammenhæng**

EU koordinerer i øjeblikket medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse gennem udveksling af god praksis og andre former for gensidig læring. Dette aspekt kunne styrkes i det reviderede fødevarerprogram.

- **Målretning af programmet**

Dette spørgsmål vedrører tilrettelæggelse af fødevarerhjælpen, således at den når specifikke målgrupper, fastlæggelse af tildelingskriterier og det bedste niveau for definition af målgrupperne.

- **Reduktion af fødevarespild**

I en række medlemsstater har velgørende organisationer allerede nu indledt forhandlinger med supermarkeder og andre fødevarerbutikker for at få lov til at overtage varer, der ikke er solgt men endnu er egnede til konsum, med henblik på at uddele dem til de dårligst stillede. Der kunne fastsættes krav om, at medlemsstater, der deltager i fødevarerprogrammet, skal inkludere foranstaltninger, der tager sigte på at anvende uønskede varer/affaldsvarer.

- **Administrativ styring**

For at forbedre indsigten i og overensstemmelsen med programmets mål kunne det kræves, at de flerårige nationale programmer skal indeholde en beskrivelse af de nationale prioriteringer, de udvalgte målgrupper, typer produkter og/eller måltider, der skal uddeles osv. Detaljerede procedurer sikrer gennemsækelighed i licitationsproceduren.

- **Budget og finansiering**

Tilvejebringelse af en flerårig ramme vil kunne skabe kontinuitet i medlemsstaternes og de velgørende organisationers planlægning på mellemlangt sigt. De kriterier, som anvendes for budgetfordelingen, bør tages op til fornyet overvejelse, og det bør overvejes, om medlemsstaterne skal medfinansiere programmet.

- **Madkuponer**

Muligheden for at basere fødevarerprogrammet på et system med madkuponer blev afvist pga. risikoen for svig. Kontrolprocedurerne ville være besværlige, effektiviteten ringe og driftsomkostningerne høje.

#### 5. KONSEKVENSANALYSE

Det ansås ikke for at være muligt at beregne de **makroøkonomiske** og **miljømæssige** følger af de forskellige alternativer. Ifølge analysen vil ordningen ikke få følger **internationalt**. Der vil kunne ydes støtte til opkøb af importerede produkter. De forskellige alternativer blev gennemgået primært med henblik på at vurdere, hvilke følger de vil få for **medlemsstaternes politik**, de **velgørende organisationer** og **fødevarerprogrammets støttemodtagere**.

Da interventionslagrene sandsynligvis kommer til at spille en sporadisk rolle som forsyningskilde, vil konsekvenserne af **alternativ 1** kun være en smule mindre ekstreme end konsekvenserne af **alternativ 4**. Førstnævnte alternativ vil føre til en drastisk nedskæring af programmet, mens sidstnævnte indebærer, at programmet bringes helt til ophør.

Hvis programmet udelukkende baseres på interventionslagrene (**alternativ 1**), betyder det en væsentlig reduktion af de mængder, der uddeles. Fødevarerprogrammet vil ikke længere kunne fungere i sit nuværende omfang og vil derfor ikke kunne yde megen støtte til de dårligst stillede.

Beregnet på grundlag af budgettet for 2008 vil tabet for de velgørende organisationer, der står for fødevareruddelingen, beløbe sig til 305 mio. EUR, hvis der ikke er varer fra interventionslagrene til rådighed. Disse organisationer og de sociale myndigheder vil enten skulle indstille programmerne eller søge yderligere bistand i form af private donationer og gennem de nationale eller lokale myndigheder.

Hvis programmet indstilles (**alternativ 4**), eller det udelukkende baseres på interventionslagrene (**alternativ 1**), kan dette få direkte konsekvenser for over 13 mio. mennesker (tal fra 2006, hvor 15 medlemsstater deltog).

I de nye medlemsstater vil uddelingen af fødevarer til de dårligst stillede sandsynligvis blive helt indstillet. I de "gamle" medlemsstater vil reduktionen af fødevarerhjælpen være proportional med den procentdel, som EU bidrager med.

Mens de "gamle" medlemsstater har velfærdssystemer, der fortsat vil komme lavindkomstfamilier til gode, når denne form for bistand (der i øvrigt sjældent omfatter uddeling af fødevarer) generelt ikke ud til de socialt udstødte, der vil blive hårdest ramt, hvis fødevarerprogrammet indstilles.

Stigende fødevarer- og energipriser betyder, at konsekvenserne bliver endnu mere alvorlige for den del af EU's befolkning, der er truet af fødevarerfattigdom, navnlig børn.

Følgerne af **alternativ 2 og 3** er nogenlunde de samme, da begge alternativer omfatter en fortsættelse af fødevarerprogrammet. Disse to alternativer har den fordel, at de giver mulighed for fleksibilitet, hvad angår den type fødevarer, der kan uddeles. Den nuværende restriktion, som betyder, at der kun må opkøbes fødevarer af samme "familie", som dem, der er til rådighed i interventionslagrene, vil blive fjernet, og dermed får de velgørende organisationer mulighed for at forbedre den ernæringsmæssige sammensætning af de fødevarer, de uddeler.

De nye medlemsstater, der deltager i programmet, anser det for at være uundværligt. Det har gjort det muligt i langt højere grad at yde hjælp til de fattige og opfylder således et klart behov i disse lande. Det har desuden bidraget til at højne effektiviteten og professionalismen hos de velgørende ikke-statslige organisationer.

Uddelingen af fødevarer giver mulighed for at skabe den første kontakt mellem de velgørende organisationer og de fattige. De velgørende organisationer kan derefter sørge for yderligere bistand, som de enten selv yder, eller som ydes af de behørigt sociale myndigheder, og dermed bidrager programmet til reintegration af socialt udstødte mennesker.

## **Fødevarerprogrammet som led i en bredere socialpolitisk sammenhæng**

Fødevarerprogrammet skulle i endnu højere grad kunne bidrage til at fremme den sociale integration gennem de mål, der fastsættes, de målgrupper, der udpeges, måden programmet tilrettelægges og fødevarerne uddeles på, valget af produkter, de berørte parters deltagelse i programmets finansiering og andre spørgsmål. Eftersom de ikke-statslige organisationer hovedsagelig er afhængige af frivillig arbejdskraft, kan det dog blive vanskeligt for nogle af dem at påtage sig nye administrative opgaver.

### **Indretning på målgrupper**

Medlemsstaterne bør fortsat indrette programmet på de målgrupper, som de mener kan hjælpes mest effektivt, idet de tager hensyn til deres lands særlige forhold.

### **Madspild**

Der findes allerede flere initiativer i EU, som tager sigte på at indsamle fødevarer og gendistribuerer dem til de dårligst stillede, men der kan gøres mere på dette område, f.eks. i form af logistisk støtte og udveksling af oplysninger. Spørgsmålet om at undgå madspild har også miljømæssige konsekvenser, og genanvendelse af fødevarer kan bidrage til at forøge de velgørende organisationers fødevarerbudget.

### **Budgetmæssige virkninger**

- **EU-budgettet**

**Alternativ 1:** Programmet skal udelukkende fungere på basis af interventionslagrene, der kan være en usikker forsyningskilde. Med udgangspunkt i de interventionslagre, der er til rådighed for 2008-programmet, vil udgifterne beløbe sig til mellem nul og 25 mio. EUR, dvs. en besparelse på 275-305 mio. EUR i forhold til det nuværende budget.

**Alternativ 4:** Hvis fødevarerprogrammet bringes til ophør, betyder dette en besparelse svarende til hele budgettet, eftersom der ikke findes ledsageforanstaltninger, som medfører yderligere udgifter.

**Alternativ 2 og 3** har nogenlunde ens budgetvirkninger. Selvom fødevarerprogrammets omfang ikke er blevet drøftet, er det dog uomtvisteligt, at det fortsat bør bidrage til at dække medlemsstaternes fødevarerbehov.

Hvis fødevarerprogrammets budget skal opretholdes på samme niveau som i 2003 i faste priser, kræver dette beregnet ud fra referencepopulationen i alle 27 medlemsstater en budgetforøgelse på næsten 500 mio. EUR i 2008.

De velgørende organisationer kan uden videre absorbere en fordobling af budgettet, særlig på grund af de høje fødevarerpriser. Det budget, som fødevarerprogrammet de seneste år har fået tildelt, har konsekvent været mindre end det, som medlemsstaterne har anmodet om.



- **Programmering**

Fordelene ved flerårig programmering er, at det giver medlemsstaterne et mellemlangt perspektiv, sikrer fødevarerforsyningerne fra år til år og giver større fleksibilitet i gennemførelsen af programmet.

Årlig kontrol giver mulighed for at justere programmet, der hvor der er behov for det. Midler, der ikke er udnyttet, kan ikke overføres.

- **Metoder for tildeling af budgetmidler**

Den nuværende budgetfordeling er baseret på de behov, som medlemsstaterne har meddelt, og det bedste skøn over antallet af dårligt stillede personer i hver medlemsstat. For bedre at kunne tage højde for samhørighedsmålene er der foretaget en undersøgelse af nye beregningsmetoder for fordelingen af budgettet, hvorved der blev taget hensyn til en række forskellige indikatorer.

- **Medfinansiering**

Medfinansiering vil i højere grad inddrage medlemsstaternes forvaltninger og øge fødevarerprogrammets omfang. Medfinansieringssatsen kunne fastsættes forskelligt alt efter, om medlemsstaterne modtager støtte fra Samhørighedsfonden.

### **Administrative omkostninger og forenkling**

Udnyttelsen af interventionslagene (alternativ 1 og 2) medfører yderligere omkostninger og administration, hvilket betyder at en del af værdien af det tildelte budget kan gå tabt, mens opkøb af fødevarer på markedet (alternativ 2 og 3) kan give stordriftsfordele.

Under alternativ 2 vil medlemsstaternes adgang til interventionslagene blive forenklet, uden at det bliver mindre effektivt end alternativ 3, der kun giver mulighed for budgetoverførsler. Fordelen ved at udnytte interventionslagene er, at lagertiden derved reduceres, hvilket medfører lavere administrations- og finansieringsomkostninger.

### **Opretholdelse af god forvaltningspraksis**

Hvis programmet reduceres i omfang eller bringes helt til ophør vil dette blive dårligt opfattet både af støttemodtagerne og offentligheden. Alternativ 2 og 3 ville kunne opretholde fødevarerprogrammets gode image. Hvis programmet gør brug af interventionslagene (alternativ 1 og 2), navnlig hvis disse vokser, vil det blive positivt opfattet og være et eksempel på god forvaltningspraksis på EU-plan.

## **6. OVERVÅGNING, EVALUERING OG RAPPORTERING**

Jævnlig registrering af indikatorer gør det muligt at evaluere fødevarerprogrammet løbene og bedømme, om det er i overensstemmelse med målene. Programmet kan således forbedres kontinuerligt.

Medlemsstaternes forvaltninger vil fortsat være ansvarlige for kontrolprocedurerne. Kommissionen vil foretage regelmæssig revision.

Det foreslås, at de deltagende medlemsstater skal indsende flerårige programmer, hvori de angiver, hvilke grupper af befolkningen programmet er rettet mod, hvilke organisationer der skal forestå fødevareuddelingen, hvilke produkter, der skal uddeles osv. De skal desuden forelægge årlige gennemførelsesrapporter.

## **7. KONKLUSION**

EU's program for fødevarehjælp til de dårligst stillede har ikke til formål at løse problemet med fødevarefattigdom i medlemsstaterne. Det har til formål at underbygge og/eller sætte skub i medlemsstaternes egne foranstaltninger og at støtte de velgørende organisationer og civilsamfundet med at udvikle initiativer, der skal sikre alle borgere i EU retten til mad.

Alternativ 2 og 3 opfylder de mål, der er fastsat for det reviderede fødevareprogram. I tilgift til administrativ forenkling og bedre forvaltningspraksis kunne programmet måske også bringe nytænkning, når det gælder madspild og spørgsmålet om den bredere sociale sammenhæng.