

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.9.2008
SEK(2008) 2437

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

som åtföljer

förslaget till

RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) när det gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i gemenskapen

Sammanfattning av konsekvensbedömning

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

1. INLEDNING

EU:s ”program för livsmedelsutdelning till de sämst ställda i gemenskapen” (nedan kallat livsmedelsutdelningsprogrammet) har funnits sedan december 1987, då rådet antog bestämmelser för uttag av jordbruksprodukter från de allmänna interventionslagren för de medlemsstater som ville använda dessa för livsmedelsstöd till de sämst ställda i gemenskapen.

För att skapa kontinuitet i tillgången ändrades livsmedelsutdelningsprogrammet i mitten av 1990-talet för att göra det möjligt att komplettera interventionslagren med uppköp på marknaden. Detta var inte avsett som en långsiktig lösning utan som en åtgärd som kunde vidtas när tillgången på vissa produkter var otillräcklig. Programmet byggde fortfarande på intervention ”*tills lagren minskat till normal storlek*”.

Genom den pågående reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har intervention successivt återfått rollen som ett säkerhetsnät. Under 2008 utgör uppköp på marknaden 90 procent av det livsmedel som delas ut. Interventionslagren är små och det är inte särskilt sannolikt att de – med tanke på reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och situationen på världsmarknaden – kommer att byggas upp på nytt med överskott.

Följaktligen måste en ny grund för livsmedelsutdelningsprogrammet inrättas. I detta syfte har en konsekvensbedömning genomförts, där företrädare för medlemsstaterna och välgörenhetsorganisationerna har tillfrågats och ett frågeformulär på nätet gett möjlighet till en återkoppling från den breda allmänheten.

• Hur programmet fungerar

Livsmedelsutdelningsprogrammet finansieras genom Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ). Dess budget har ökat från lite mindre än 100 miljoner euro under 1987 till mer än 305 miljoner euro under 2008. Att delta i programmet är frivilligt och under 2008 deltar 19 medlemsstater.

Varje år anmäler de medlemsstater som vill delta sina behov till kommissionen och anger de kvantiteter av produkter som finns att tillgå i interventionslagren. På grundval av detta och uppgifter från Eurostat om fattighedsnivån fastställer kommissionen ett budgettak för varje deltagande medlemsstat och en förteckning över de produkter som ska tas ut från de allmänna lagren eller köpas upp på marknaden för de budgetmedel som anslås.

Då interventionslagren utnyttjas för leveranser inleds ett anbudsförfarande för omvandling eller ersättning av råvarorna (t.ex. vete) till bearbetade produkter i samma ”familj” (t.ex. mjöl eller pasta). Dessa produkter delas ut som livsmedelsstöd till de sämst ställda, antingen i form av matkorgar eller som måltider i de centra som drivs av välgörenhetsorganisationerna och andra behöriga organ som utsetts av medlemsstaterna. Under 2006 fick mer än 13 miljoner personer i 15 medlemsstater del av livsmedelsutdelningsprogrammet för de sämst ställda.

• De som får hjälp genom programmet

Genom livsmedelsutdelningsprogrammet ges stöd till enskilda personer eller särskilt utsatta familjer som befinner sig i svårigheter. Under 2006 riskerade cirka 43 miljoner människor i EU-25 brist på livsmedel. Procentandelen varierade från mellan cirka 2 procent i Danmark

och cirka 37 procent i Slovakien. I fem av tio nya medlemsstater var indikatorn över 20 procent.

Barn i fattiga familjer är särskilt utsatta, eftersom deras mathållning är avgörande för framtida hälsorelaterade problem, inklusive sämre utveckling av hjärnan och inlärningskapaciteten.

Äldre rapporteras ofta lida av undernäring på grund av fattigdom eller funktionsnedsättning, och olämplig eller otillräcklig näring är vanligt förekommande.

Hemlösa är en klar riskgrupp liksom asylsökande och illegalt invandrad arbetskraft som i allmänhet inte ingår i den officiella statistiken. Deras situation kan hindra dem från att få hjälp från de sociala myndigheterna och de utgör en stor andel av dem som utnyttjar soppköken.

• **Grunden för gemenskapsåtgärden**

Svält, eftersatthet, fattigdom och social utslagning är alla europeiska problem som förekommer i samtliga medlemsstater. I livsmedelsutdelningsprogrammet tas dessa problem direkt upp i fördragets anda, där det anges att unionens syfte är att *”främja medborgarnas livskvalitet”* och *”främja [...] solidaritet mellan medlemsstaterna”*.

Mer specifikt bidrar programmet till att uppfylla målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, nämligen att stabilisera marknaderna och tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Även om den gemensamma jordbrukspolitiken tidigare inriktades på åtgärder på tillgångssidan har dess syfte också alltid varit att se till att efterfrågan kan tillgodoses.

Det sociala stöd som medlemsstaternas myndigheter ger är sällan inriktat på att säkra tillgång till livsmedel. Livsmedelsinitiativ som är riktade till socialt utslagna och marginaliserade grupper brukar drivas av välgörenhetsorganisationer med hjälp av frivilliga.

Livsmedelsutdelningsprogrammet för de sämst ställda ska ses som ett bidrag till att få igång åtgärder från medlemsstaternas sida och hjälpa välgörenhetsorganisationer och andra frivilligorganisationer i det civila samhället att utveckla egna initiativ som tillförsäkrar alla EU-medborgare rätten till livsmedel. Ett EU-ramverk kan säkerställa att programmet genomförs i enlighet med EU:s normer för god samhällsstyrning, samtidigt som det är anpassat till medlemsstaternas befintliga program.

2. MÅL

Målet för livsmedelsutdelningsprogrammet är att minska otryggheten när det gäller livsmedelsförsörjningen och att på så sätt bidra till att garantera rätten till livsmedel inom EU. Revideringen av programmet bör syfta till att

- **tillförsäkra målgrupperna en säker tillgång till livsmedel,**
- **öka samhällsstyrningen, och**
- **förbättra inriktningen på de mest behövande.**

3. OLIKA ALTERNATIVA ÅTGÄRDER

Alternativ 1 – Enbart intervention ("status quo")

Om uppköp på marknaden inte varaktigt kan göras kommer livsmedelsutdelningsprogrammet att vara beroende av tillgängliga interventionslager som den enda källan till utdelning av livsmedel till de sämst ställda. Det åligger då medlemsstaterna att ansvara för att dessa byts ut mot mer användbara produkter inom samma "familj". Precis som nu kommer livsmedlen då att delas ut av de organisationer som utses.

För att förenkla förfarandena kommer varje medlemsstat att ha direkt tillgång till interventionslagren inom det egna territoriet och transportkostnaderna kommer att ingå i upphandlingen. Tillgängliga lager kan överföras mellan medlemsstaterna, om inte annat följer av särskilda överenskommelser mellan de berörda staterna. Information om de lager som utnyttjas kommer att kunna göras tillgänglig genom kommissionens elektroniska informations- och kommunikationssystem.

Alternativ 2 – Interventionslager, kompletterat med uppköp på marknaden

Programmet kommer även fortsättningsvis att bygga på uttag från interventionslagren, om sådana finns att tillgå, kompletterat med uppköp på marknaden. Om produkterna i de lager som finns att tillgå inte är lämpliga (t.ex. inte håller den kvalitet som krävs för livsmedel) eller om lagren är belägna så att det skulle medföra orimligt höga transportkostnader, är medlemsstaterna inte skyldiga att utnyttja dem för de sämst ställda.

Om interventionslagren utnyttjas kommer förfarandet att förenklas, precis som för alternativ 1. De produkter som får köpas upp kommer inte längre att vara begränsade till de nuvarande "familjerna" och någon preliminär tilldelning efter typ av produkter kommer inte att vara nödvändig. Medlemsstaten kan besluta om vilka produkter som ska köpas upp.

För att öka insynen kommer medlemsstaterna att vara skyldiga att offentliggöra information på nätet om upphandlingarna.

Alternativ 3 – Enbart uppköp på marknaden

Kopplingen till interventionslagren försvinner och programmet kommer enbart att bygga på en överföring av budgetmedel för uppköp på marknaden. Medlemsstaterna kommer oinskränkt att kunna besluta om vilka produkter som ska köpas upp för de medel som gemenskapen tilldelar.

Liksom alternativ 2 kommer detta alternativ att innebära en ökad flexibilitet, ge en bättre näringsbalans än för närvarande och en effektivare ledning av programmet. Spridningen av information om upphandlingarna kommer att betonas precis som för alternativ 2.

Alternativ 4 – Avveckling av livsmedelsutdelningsprogrammet

Eftersom interventionslager finns att tillgå i allt mindre omfattning har programmet åtminstone delvis förlorat sin mening och bör avslutas efter 2009 eller fasas ut.

4. ALLMÄNNA FRÅGOR

- **Införlivande i ett bredare socialpolitiskt sammanhang**

EU samordnar för närvarande medlemsstaternas åtgärder när det gäller att bekämpa fattigdom och social utslagning genom utbyte av goda exempel och andra former av ömsesidigt lärande. Denna aspekt skulle kunna stärkas inom ramen för ett nytt livsmedelsutdelningsprogram.

- **Berörda stödmottagare**

Frågorna gäller inriktningen av livsmedelsstödet på specifika befolkningsgrupper, kriterierna och den bästa nivån när det gäller att definiera denna inriktning.

- **Minskning av livsmedelsslöseriet**

Välgörenhetsorganisationerna förhandlar redan nu i ett antal medlemsstater med stormarknader och andra marknader med färskmat om att ta hand om osålt men fortfarande tjänligt livsmedel och dela ut det till de behövande. Krav skulle kunna ställas på de medlemsstater som deltar i livsmedelsutdelningsprogrammet att de inbegriper åtgärder för att omhänderta oönskad och bortslösad mat.

- **Administrativ ledning**

För att förbättra insynen i och överensstämmelsen med målen för programmet skulle man i de fleråriga nationella programmen kunna ange de nationella prioriteringarna, de stödmottagare som de riktar sig till, typer av produkter eller måltider som levereras etc. Detaljerade förfaranden kommer att kunna säkerställa insynen i anbudsförfarandet.

- **Budget och finansiering**

Ett flerårigt ramverk skulle kunna skapa kontinuitet i medlemsstaternas och välgörenhetsorganisationernas planering på medellång sikt. De kriterier som tillämpas för uppdelningen av budgeten bör gås igenom på nytt och medlemsstaternas samfinansiering övervägas.

- **Matkuponger**

Möjligheten att bygga livsmedelsutdelningsprogrammet på ett system med matkuponger har förkastats på grund av risken för bedrägerier. Kontrollförfarandena skulle kunna bli besvärliga, effektiviteten ringa och driftskostnaderna höga.

5. ANALYS AV KONSEKVENSERNA

Det har inte ansetts möjligt att beräkna de **makroekonomiska konsekvenserna** eller **miljökonsekvenserna** av alternativen. Det har inte bedömts finnas någon inverkan **internationellt sett**. Importerade produkter kommer att berättiga till stöd vid uppköp på marknaden. Alternativen har i första hand bedömts på grundval av deras inverkan på **medlemsstaternas socialpolitik, välgörenhetsorganisationerna** och **programmets stödmottagare**.

Eftersom tillgången till interventionslagren sannolikt kommer att bli sporadisk kommer konsekvenserna av **alternativ 1** endast att bli obetydligt mindre extrema än de som följer av **alternativ 4**: det förra alternativet leder till en drastisk nedskärning av programmet, det senare till att det helt läggs ner.

Följden av att enbart lita till interventionslagren (**alternativ 1**) innebär en kraftig nedskärning av det livsmedel som delas ut. Programmet för de sämst ställda skulle inte längre kunna fungera i sin nuvarande omfattning och skulle ge dem föga stöd.

På grundval av 2008 års budget kommer förlusten för de välgörenhetsorganisationer som sköter utdelningen av livsmedel att uppgå till 305 miljoner euro om det inte finns några produkter från interventionslagren. Dessa organisationer och de sociala myndigheterna kommer antingen att bli tvungna att skära ner sina program eller söka ytterligare bidrag från privata givare och medlemsstaten eller de lokala myndigheterna.

Att lägga ner programmet (**alternativ 4**) eller att förlita sig enbart på interventionslagren (**alternativ 1**) skulle direkt kunna påverka mer än 13 miljoner människor (2006 års siffror – 15 deltagande medlemsstater).

Det är sannolikt att utdelningen av livsmedel till de sämst ställda i de nya medlemsstaterna helt kommer att upphöra. I de ”gamla” medlemsstaterna kommer minskningen av den kvantitet livsmedelstöd som delas ut att vara proportionell till den procentandel som EU bidrar med.

Medan man i de ”gamla” medlemsstaterna har utvecklat välfärdssystem som även i fortsättningen når familjer med låga inkomster, kommer stödet (som oftast inte omfattar utdelning av livsmedel) i allmänhet inte att nå de socialt utslagna som blir de mest lidande om programmet läggs ner.

Stigande livsmedels- och energipriser innebär att konsekvenserna kommer att bli ännu allvarigare för den befolkning inom EU som sannolikt löper den största risken att bli utan livsmedel – särskilt barnen.

Alternativ 2 och 3 kommer att ha likartad effekt, eftersom båda alternativen möjliggör en fortsättning av programmet. Båda har fördelen att de innebär en flexibilitet när det gäller den typ av livsmedel som delas ut. Den begränsning som nu finns och som innebär att uppköpen måste gälla samma ”familjer” av produkter som ingår i interventionslagren kan tas bort, vilket gör det möjligt för välgörenhetsorganisationerna att öka variationen och näringskvaliteten på det livsmedel som delas ut.

De nya medlemsstater som deltar i gemenskapsprogrammet anser att det är av central betydelse. Genom programmet har en mycket högre nivå på stödet till de sämst ställda möjliggjorts. Programmet bidrar till att tillgodose ett tydligt behov i dessa länder och har även bidragit till att öka effektiviteten och professionalismen hos de icke-statliga organisationerna.

Dessutom innebär utdelningen av livsmedelstöd en första kontakt mellan välgörenhetsorganisationerna och de behövande. Ytterligare stöd kan sedan lämnas av dessa organisationer eller genom de behöriga sociala myndigheterna och underlätta integreringen av de utslagna.

- **Social integration i ett bredare socialpolitiskt sammanhang**

Programmet för de sämst ställda skulle i ännu högre grad kunna bidra till att främja social integration genom valet av mål, vilka grupper och produkter som det riktar sig till, hur det är organiserat och hur utdelningen av livsmedel går till, samt vilka intressenter som är involverade i ekonomiska och andra frågor när det gäller programmet. Eftersom vissa icke-statliga organisationer i stort sett är beroende av frivilligarbete kan de dock ha svårigheter att ta på sig nya administrativa uppgifter.

Inriktning

Medlemsstaterna bör fortsätta att inrikta sig på de befolkningsgrupper som de anser kan bli mest effektivt hjälpta med hänsyn till den speciella situationen och behoven i landet.

Slöseri med livsmedel

Inom EU finns olika initiativ för att återvinna och dela ut livsmedel till de behövande, men mer kan göras, t.ex. logistiskt stöd och informationsutbyte. Att undvika slöseri med livsmedel har konsekvenser för miljön och kan också vara ett sätt att öka välgörenhetsorganisationernas livsmedelsbudget.

Budgetkonsekvenser

- **EU:s budget**

Alternativ 1: Programmet kommer enbart att bygga på de interventionslager som sporadiskt finns att tillgå. Med utgångspunkt från de nuvarande lagren för 2008 års program kommer utgifterna att ligga på mellan noll och 25 miljoner euro, en besparing på 275 till 305 miljoner euro i den nuvarande budgeten.

Alternativ 4: En nedläggning av programmet för de sämst ställda kommer att helt spara in budgetmedel, eftersom det inte finns några kompletterande åtgärder som leder till ytterligare kostnader.

Alternativ 2 och 3 har en liknande effekt på budgeten. Även om omfattningen av programmet inte har diskuterats, står det klart att syftet med programmet bör fortsätta att vara att delfinansiera medlemsstaternas behov av livsmedelsstöd.

Mot bakgrund av referenspopulationen i samtliga 27 medlemsstater kommer man för att kunna bibehålla budgeten för programmet på samma nivå som under 2003 att i reella tal behöva öka den med närmare 500 miljoner euro under 2008.

En fördubbling av budgetmedlen kommer då lätt att kunna absorberas av välgörenhetsorganisationerna, särskilt med tanke på de höga livsmedelspriserna. Under de senaste åren har de budgetmedel som avsatts till programmet hela tiden varit lägre än de önskemål som lämnats in av medlemsstaterna.

- **Programplanering**

En planering på flera års sikt har den fördelen att den ger medlemsstaterna ett perspektiv på medellång sikt, säkrar tillgången på livsmedel från år till år och ökar flexibiliteten i genomförandet av programmet.

En årlig kontroll kommer att göra det möjligt att göra justeringar vid behov. Outnyttjade medel kan då flyttas fram.

- **Metoder för tilldelning av budgetmedel**

Den nuvarande uppdelningen av budgeten bygger på de behov som medlemsstaterna anmält och en ”bästa möjliga bedömning” av antalet sämst ställda i varje medlemsstat. För att bättre återspegla sammanhållningsmålen har nya beräkningsmetoder för uppdelningen av budgeten undersökts och hänsyn tagits till en kombination av olika indikatorer.

- **Samfinansiering**

Samfinansieringen kommer att innebära att de nationella myndigheterna blir mer delaktiga och öka omfattningen av programmet för de sämst ställda. Samfinansieringens belopp skulle kunna variera mellan de medlemsstater som deltar och de som inte deltar i Sammanhållningsprogrammet.

Administrativa kostnader och förenklningar

Användningen av interventionslager (alternativ 1 och 2) medför ytterligare kostnader och administrativa åtgärder vilka innebär att en del av värdet av de anslagna budgetmedlen kan gå förlorat, medan uppköp av livsmedel på marknaden (alternativ 2 och 3) kan leda till stordriftsfördelar.

Genom alternativ 2 kommer medlemsstatens tillgång till interventionslagren att kunna förenklas, utan att göra det mindre effektivt än i alternativ 3 som endast medger budgetöverföringar. Användningen av interventionslager har den fördelen att den reducerar lagringstiden och medför lägre administrativa och finansiella kostnader.

Synen på god samhällsstyrning

Att minska eller lägga ner stödet skulle uppfattas som mycket negativt både av stödmottagarna och av allmänheten. Alternativ 2 och 3 innebär att den nuvarande positiva bilden av programmet består. Användningen av interventionslager inom ramen för programmet (alternativ 1 och 2), särskilt om de skulle nå höga nivåer, kommer att bli väl mottagen och ses som god samhällsstyrning från EU:s sida.

6. KONTROLL, UTVÄRDERING OCH RAPPORTERING

Regelbundet registrerade indikatorer kommer att kunna göra det möjligt att fortlöpande bedöma om programmet för de sämst ställda är i överensstämmelse med målen och att programmet hela tiden förbättras.

Ansvaret för kontrollförfarandena kommer att ligga kvar hos medlemsstatens myndigheter, men kommissionen kommer att genomföra regelbundna granskningar.

Deltagande medlemsstater kommer att lämna in fleråriga program där de anger vilka grupper av befolkningen som dessa riktar sig till, valet av de organisationer som ska genomföra utdelningen, vilka produkter som ska delas ut etc. samt årliga rapporter om genomförandet.

7. SLUTSATS

Syftet med EU:s program för livsmedelsutdelning till de sämst ställda är inte att lösa bristen på livsmedel i medlemsstaterna. Det är till för att öka eller få igång åtgärder i medlemsstaterna och att bidra till att stödja välgörenhetsorganisationer och det civila samhället när det gäller att utveckla egna initiativ som tillförsäkrar alla EU-medborgare rätten till livsmedel.

Alternativ 2 och 3 uppfyller båda målen för ett nytt livsmedelsutdelningsprogram för de sämst ställda. Programmet skulle både genom administrativa förenklingar och en förbättrad ledning kunna leda till en ny syn på slöseriet med livsmedel och sättas in i ett bredare socialt sammanhang.