



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Forslag til
EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**

om ændring af forordning (EU) nr. 1308/2013 og forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår støtteordningen for uddeling af frugt og grøntsager, herunder bananer, samt mælk i uddannelsesinstitutioner

{COM(2014) 32 final}

{SWD(2014) 28 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af forordning (EU) nr. 1308/2013 og forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår støtteordningen for uddeling af frugt og grøntsager, herunder bananer, samt mælk i uddannelsesinstitutioner

1. INDLEDNING

Skolemælksordningen og skolefrugtordningen har til formål på bæredygtig vis at øge andelen af frugt, grøntsager og mælkeprodukter i børns kost i den periode, hvor deres spisevaner fastlægges. Ordningerne bidrager til målene for den fælles landbrugspolitik og er i overensstemmelse med folkesundhedsmålene om at skabe sunde spisevaner.

Rationalet bag etableringen af de to skoleordninger er stadig relevant i den nuværende situation med et faldende forbrug¹ af frugt og grøntsager og mejeriprodukter, som bl.a. forstærkes gennem de moderne forbrugstendenser, der går i retning af stærkt forarbejdede fødevarer, som ofte har et højt indhold af tilsat sukker, salt og fedt.

2. PROBLEMAFGRÆNSNING

Konklusionerne fra forskellige rapporter² og erfaringerne efter flere års anvendelse i praksis peger på visse svagheder og områder med ineffektivitet i de nuværende ordningers funktion:

- 1) Begge ordninger har til formål at sikre en bæredygtig ændring af børns spisevaner gennem deres uddannelsesmæssige dimension. Men der er en **kløft mellem ordningernes udformning og dette mål**. Den uddannelsesmæssige dimension var indbygget i skolefrugtordningen fra begyndelsen, mens skolemælksordningen ikke forpligter medlemsstaterne til at anvende specifikke undervisningsværktøjer, og sammenhængen mellem de uddelte produkter og ordningen er ringe. Desuden skal evalueringssystemerne for ordningerne forbedres, så de gør det muligt at måle ordningernes virkningsfuldhed.

¹ Ifølge data fra Freshfel er forbruget af frisk frugt og grønt faldende med et samlet fald på 9,4 % for frugt og 10,3 % for grøntsager i perioden 2005-2010. Forbruget faldt med 3 % i 2011 sammenlignet med gennemsnittet for den foregående periode. Ifølge tal fra Eurostat og DG AGRI faldt det skønnede forbrug af konsummælk i EU med 5 % i perioden 2003-2011. Det samlede forbrug af mejeriprodukter pr. person udtrykt i mælkeækvivalent faldt også med 5 % over 10 år, fra 302 kg til 286 kg i 2011, selv om forbruget af visse mejeriprodukter såsom ost har ligget stabilt eller endda er steget.

² Revisionsrettens særberetning nr. 10/2011 "Er ordningerne for skolemælk og skolefrugt effektive?", de eksterne evalueringer af skolemælksordningen (2012) og skolefrugtordningen (2013), som blev foretaget af AFC Consulting Group AG og Co Concept.

- 2) Der **mangler koordinering og konsekvens mellem ordningerne**, og dette kan have en negativ indvirkning på den samlede virkningsfuldhed. Dette problem skyldes de forskellige juridiske og finansieringsmæssige rammer, markedsmæssige forskelle mellem de pågældende produkter og medlemsstaternes beslutninger om, hvordan de to ordninger skal gennemføres.
- 3) Ordningernes funktion er kendetegnet ved andre **mangler, der begrænser deres umiddelbare virkninger**, og som enten er fælles for ordningerne (såsom en stor administrativ og organisatorisk byrde) eller specifik for skolefrugtordningen (navnlig underudnyttelsen af omkring 30 % af dens potentiale og store forskelle i udgifterne til de produkter, der er omfattet af ordningen) eller for skolemælksordningen (potentielt dødvægtseffekt, lavt cost-benefit-forhold).

3. NÆRHEDSPRINCIPPET

EU's ret til at handle på dette område fastlægges i traktatens artikel 38-44, der indeholder bestemmelserne for den fælles landbrugspolitik. En række elementer bekræfter, at en indsats på EU-niveau er hensigtsmæssig og skaber merværdi:

En EU-ramme sikrer først og fremmest den **nødvendige finansiering** til gennemførelsen af værdifulde initiativer over hele EU, idet de fleste medlemsstater ikke ville være i stand til at gennemføre sådanne initiativer udelukkende med egne midler. Desuden konkluderer man i evalueringerne, at EU-rammen har ført til **større troværdighed for programmerne i medlemsstaterne**, gjort ordningerne mere synlige og skabt et bedre billede af og øget bevidsthed om EU. Manglende handling fra EU's side og en fortsættelse af aktiviteterne udelukkende på medlemsstatsniveau vil skabe **risiko for forskelsbehandling af producenter** i de lande, der ikke har adgang til skoleordninger som afsætningskanal. EU-ordningen skaber yderligere merværdi oven i de eksisterende nationale ordninger, idet den fører til **gennemsigtighed og løbende udveksling af viden og erfaringer** blandt de deltagende medlemsstater.

4. MÅL

Med henblik på at opfylde de overordnede mål om at øge forbruget af frugt og grønt og mejeriprodukter og bidrage til at indføre sundere kost består de specifikke og operationelle mål i at tilpasse de nuværende rammer for ordningen med henblik på at:

- 1) **Ændre fokus for den nuværende ordning i retning af de langsigtede mål** med henblik på at udstyre begge ordninger med undervisningsværktøjer og **bidrage til at bringe børn og unge i kontakt med fødevarerne og deres oprindelse** og dermed forbedre deres opfattelse af landbruget og dets produkter. Disse specifikke mål kommer til udtryk i følgende operationelle mål, der har til formål at:
 - fremme og konsolidere den uddannelsesmæssige dimension af de nuværende ordninger gennem obligatoriske undervisningsværktøjer
 - styrke sammenhængen mellem produkterne og ordningen (merværdi ved EU-foranstaltninger)

- udvikle en fælles evalueringsmetodologi for EU's og medlemsstaternes evalueringer og årlige tilsyn.
- 2) **Samle og konsolidere de nuværende adskilte lovgivningsmæssige og finansielle rammer og øge synligheden af EU's intervention.** De operationelle mål har til formål at:
- styrke synergierne mellem de to nuværende ordninger og deres forvaltningseffektivitet
 - øge synligheden af EU's ordninger.
- 3) **Øge effektiviteten af udgifterne til fremme af forbruget af landbrugsprodukter på skolerne,** idet de operationelle mål sigter mod at:
- forbedre mulighederne for at udnytte det budgetmæssige potentiale
 - forenkle de lovgivningsmæssige rammer og reducere den administrative/organisatoriske byrde.

5. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

I forbindelse med gennemgangen af de forskellige løsningsmodeller forkastede man fire løsningsmodeller³, mens følgende løsningsmodeller blev analyseret nærmere:

5.1. Løsningsmodel 1: den fælles landbrugspolitik 2020 (status quo)

Status quo-løsningen omfatter allerede ændringerne efter reformen af den fælles landbrugspolitik 2020, hvor man bevarer de nuværende separate lovgivningsmæssige og finansielle rammer sammen med de aftalte ændringer for begge ordninger. Skolefrugtordningen: et øget budget på 150 mio. EUR om året, højere EU-medfinansieringssatser (75 % eller 90 % i mindre udviklede regioner) og berettigelse til EU-medfinansiering for ledsageforanstaltninger. Skolemælksordningen: Medlemsstaterne forpligtes til at udforme nationale eller regionale strategier og frivillige ledsageforanstaltninger. Finansieringsordningerne for skolemælksordningen forbliver uændrede (EU-støtte pr. produkt 18,15 EUR/100 kg, intet samlet loft over EU's udgifter).

5.2. Løsningsmodel 2: tilpasning

Formålet med denne løsningsmodel er at undersøge, hvorvidt målene kan nås gennem opretholdelse af separate rammer, finansiering i henhold til den fælles landbrugspolitik 2020 og større produktudvalg, men med indførelse af følgende tilpasninger:

- indførelse af obligatoriske ledsageforanstaltninger, også for skolemælksordningen

³ "Ingen politik", forkastet som følge af analysen af behovet for fortsat intervention i skolerne; "nedlæggelse af skolemælksordningen alene", heller ikke i overensstemmelse med analysen af relevansen af at fortsætte med uddeling af mælk; "ny ramme med fokus på socioøkonomisk ugunstigt stillede grupper alene", forkastet, idet medlemsstaterne er bedre rustet til at målrette og prioritere deres intervention; og "ny ramme med regelmæssig uddeling af et større udvalg af landbrugsprodukter", forkastet på grund af resultatet af den offentlige høring, proportionalitet og en potentielt stor byrde ved gennemførelsen.

- tilnærmelse af de nuværende rammer gennem reguleringsmæssige tilpasninger (krav til fælles strategier, fælles og administrative bestemmelser vedrørende kontroller osv.)
- yderligere synergier efter den fælles landbrugspolitik 2020.

5.3. Løsningsmodel 3: ny ramme

Med denne løsningsmodel indføres der en **fælles lovgivningsmæssig og finansiel ramme** for skoleordningerne under den fælles landbrugspolitik baseret på tre "søjler":

i) Fælles **ledsageforanstaltninger** med uddannelsesmæssigt fokus på at give børnene indblik i spørgsmål vedrørende landbrug, ernæring og sundhed samt miljø, der lejlighedsvis kan omfatte et større udvalg af landbrugsprodukter i forbindelse med tematiske foranstaltninger (der skal godkendes af de nationale sundhedsmyndigheder).

ii) Begrænsning af uddelingen til **kun at omfatte frisk frugt og grønt** (inklusive bananer) og **konsummælk**. Dette vil fokusere uddelingen inden for det begrænsede budget, afspejle den hyppigste nuværende praksis, mindske den organisatoriske byrde for skolerne og være i overensstemmelse med behovet for at vende tendensen med faldende forbrug af disse to produktgrupper.

iii) **Fælles finansieringsramme med:**

- et begrænset samlet EU-budget (neutralt i forhold til den fælles landbrugspolitik 2020 med indførelse af et loft også for mælk), som tildeles medlemsstaterne i form af separate "bevillinger" til frugt og grønt og mælk med mulighed for overførsel mellem disse (prioritering af intervention gennem strategier)
- begrænsning af EU's bidrag gennem støtte pr. portion til frugt og grønt og mælk (ikke gennem EU's medfinansieringsniveau som under skolefrugtordningen i øjeblikket) forhøjelse af EU-tilskuddet til mælk for at mindske dødvægtseffekten og øge cost-benefit-forholdet ved uddelingen.

6. KONSEKVENSANALYSE

6.1. Økonomiske virkninger

• Direkte, indirekte og langsigtede indvirkninger på efterspørgslen

Under løsningsmodel 1 vil de direkte og indirekte indvirkninger på efterspørgslen på frugt og grønt sandsynligvis stige for skolefrugtordningen som følge af det større budget og de styrkede ledsageforanstaltninger. Den stigende efterspørgsel kan give de lokale producenter flere fordele (skoler som en supplerende "niche" for deres produkter), hvis produkterne indkøbes lokalt, og tilskynde til forskellige former for samarbejde for at opfylde de institutionelle markeders efterspørgsel.

Indvirkningen på efterspørgslen på mejeriprodukter under skolemælksordningen vil sandsynligvis være stabil, mens de langsigtede virkninger afhænger af medlemsstaten (hvorvidt der gennemføres uddannelsesforanstaltninger). De nationale strategier kan opfattes som en administrativ byrde og vil muligvis begrænse tilskyndelsen til at have en

skolemælksordning. Hvis de forventede priser på mælk og mejeriprodukter stiger, vil EU's støtte til produktpriserne falde yderligere ved et uændret støtteniveau fra EU's side.

Under løsningsmodel 2 ventes det direkte potentiale i form af uddelte mængder at svare til løsningsmodel 1, mens de indirekte og direkte virkninger burde blive større med obligatoriske ledsageforanstaltninger for skolemælksordningen. Men betydelige reduktioner i den administrative byrde kan udgøre et incitament for deltagelse og bedre udnyttelse af potentialet.

Den direkte indvirkning på efterspørgslen på frugt og grønt under løsningsmodel 3 er den samme som for løsningsmodel 1, men kanaliseres i højere grad i retning af frisk frugt og grønt. Det begrænsede samlede EU-budget for mælk vil ikke påvirke de uddelte produktmængder, men disse burde blive større for konsummælk (på bekostning af andre mejeriprodukter). De højere EU-tilskud vil sandsynligvis medføre reduktioner i de uddelte mængder, hvis de nationale tilskud eller private bidrag forbliver uændrede. De langsigtede virkninger ventes at blive større under denne løsningsmodel som følge af forbedrede ledsageforanstaltninger.

- **Forbrug**

Under løsningsmodel 1 ventes **det direkte og indirekte forbrug** af frugt og grønt, både på kort og på langt sigt, at blive højere under skolefrugtordningen. Forbruget af mælkeprodukter under skolemælksordningen ventes at ligge stabilt.

Løsningsmodel 2 vil sandsynligvis få større indvirkning på forbruget som følge af de obligatoriske ledsageforanstaltninger for begge ordninger og den fælles strategiske planlægning.

Løsningsmodel 3 ventes at få større direkte indvirkninger på forbruget af konsummælk og frisk frugt og grønt (hvor tendensen går i retning af faldende forbrug) og ligeledes en større indvirkning på det bredere produktudvalg som følge af ledsageforanstaltninger.

- **Landbrugernes indkomst og priser**

Skoleordningerne har ingen betydelig indvirkning på **landbrugernes indkomst og priser**, bortset fra at producenterne får mulighed for at udvikle alternative afsætningsmuligheder uden for skolen (kontakt til forældre og lignende). Orienteringen mod lokale produkter øger gennemsigtigheden af den endelige prisdannelse (hvis produkterne indkøbes direkte). Løsningsmodel 2 giver bedre muligheder for at diversificere aktiviteterne og for deltagelse i ledsageforanstaltninger, også under skolemælksordningen. Desuden ventes løsningsmodel 3 at sikre mere ensartede forhold, hvad angår prisen på de uddelte frugter og grøntsager, hvilket også kan mærkes af producenterne, hvis produkterne indkøbes direkte.

- **Innovation**

Skoleordningerne giver mulighed for at fremme **innovation** og forskning i frembringelsen af børnevenlige produkter, pakninger og lignende.

- **Handel med tredjelande**

Alle løsningsmodeller er i overensstemmelse med EU's forpligtelser inden for international handel, selv om ordningernes indvirkning på samhandelen ikke er betydelig som følge af begrænsede mængder, og fordi produkterne hovedsagelig indkøbes lokalt/regionalt.

6.2. Sociale virkninger

- **Folkesundhed**

Forbruget af frugt og grønt og mejeriprodukter er gavnligt for folkesundheden. Visse mejeriprodukters indvirkning på vægttab afhænger af valget af produkter, portionsstørrelser og hyppighed. Obligatoriske strategier under skolemælksordningen under løsningsmodel 1 vil medføre en bedre målretning af ordningen. Løsningsmodel 2 vil sandsynligvis have en større indvirkning som følge af de obligatoriske ledsageforanstaltninger, der også omfatter kostvejledning. Løsningsmodel 3 vil få større indvirkning på folkesundheden, idet man kun vil uddele frisk frugt og grønt og konsummælk regelmæssigt, myndighederne med ansvar for folkesundhed involveres i godkendelsen af produkter, og der sikres en bedre målretning gennem fælles strategier.

- **Social og geografisk balance**

Løsningsmodel 1 sikrer, at skoleordningerne har en fortsat indvirkning på den sociale og geografiske balance (medlemsstaterne kan fokusere og prioritere gennem deres strategier). De højere medfinansieringsniveauer i den fælles landbrugspolitik 2020 sikrer øget støtte til mindre udviklede regioner under skolefrugtordningen (90 %). Det lave tilskudsniveau under skolemælksordningen kræver ofte betydelige økonomiske bidrag fra det offentlige eller fra private. Løsningsmodel 2 giver virkninger, der svarer til løsningsmodel 1. Løsningsmodel 3 er gavnlig for regioner/medlemsstater i økonomiske problemer som følge af afskaffelsen af den obligatoriske medfinansiering af frugt og grønt, mens det faste beløb pr. portion vil gavne de fleste af de mindre udviklede regioner, hvor produkterne er billigere.

- **Beskæftigelse og jobskabelse**

Skoleordningerne har ikke potentiale til at påvirke beskæftigelsen eller jobskabelsen i nogen betydelig grad, undtagen gennem diversificering af aktiviteter og samarbejde.

6.3. Miljøvirkninger

Løsningsmodel 1 tilskynder til lokale indkøb og miljømæssige overvejelser i forbindelse med skolefrugtordningen. I mange medlemsstater kan den emballage, der anvendes til distribution af frugt og grønt, genbruges eller i det mindste genanvendes. Ledsageforanstaltningerne kan også omfatte uddannelse i miljøspørgsmål. Løsningsmodel 2 styrker sidstnævnte aspekter, også for skolemælksordningen. Løsningsmodel 3 har potentiale til at sikre yderligere positive virkninger som følge af det begrænsede antal produkter, der er omfattet af ordningen.

6.4. Budgetvirkninger

Under løsningsmodel 1 vil virkningerne på EU-budgettet fortsat være som skønnet i forbindelse med 2020-reformen af den fælles landbrugspolitik. Medfinansieringsprincippet under skolefrugtordningen kræver nationale bidrag, mens skolemælksordningens indvirkning på de nationale budgetter afhænger af medlemsstaternes medvirken (frivillig supplerings) og

private bidrag (ofte fra forældre). Løsningsmodel 2 er budgetneutral sammenlignet med status quo med begrænset usikkerhed med hensyn til EU-budgettet, eftersom der ikke er nogen samlet bevilling, der begrænser EU's udgifter. Løsningsmodel 3 er også budgetneutral, men begrænser også EU's bidrag vedrørende mælk. De nationale bidrag vil være nødvendige, hvis medlemsstaterne ønsker at udvide anvendelsesområdet og/eller øge intensiteten af deres ordninger.

6.5. Administrativ byrde og forenkling

Under status quo (løsningsmodel 1) vurderes antallet af kvantificerbare forpligtelser til 54 informationsforpligtelser. De samlede administrative omkostninger vurderes til 1,08 mio. EUR for skolefrugtordningen og omkring 5,27 mio. EUR for skolemælksordningen. Løsningsmodel 2 medfører betydelige reduktioner af den administrative byrde med en mulig reduktion af de kvantificerbare forpligtelser fra 54 til 39 (30 %). Der kan opstå en yderligere organisatorisk byrde som følge af ledsageforanstaltningerne, også for skolemælksordningen. Løsningsmodel 3 ventes at have lignende, men sikre følger for den administrative byrde som løsningsmodel 2, men derudover ventes den yderligere at mindske den administrative byrde, idet listen over produkter til uddeling er kortere.

7. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

7.1. Virkningsfuldhed

Under løsningsmodel 1 vil der være en fortsat kløft mellem de to ordninger, for så vidt angår den uddannelsesmæssige dimension og dermed de langsigtede virkninger. Den vil løse nogle af manglerne ved skolefrugtordningen, men har ingen indvirkning på andre årsager til, at ordningerne ikke giver fuldt tilfredsstillende resultater.

Løsningsmodel 2 bidrager bedre til ordningernes langsigtede mål gennem styrkelse af den uddannelsesmæssige dimension af skolemælksordningen. Dette er positivt, hvad angår de øgede synergieffekter, men disse er begrænsede på grund af de forskellige finansieringsordninger. Løsningsmodellen har imidlertid begrænset indvirkning på de øvrige mangler, der begrænser den umiddelbare virkning af udgifterne og udnyttelsen af potentialet.

Løsningsmodel 3 har størst potentiale til at nå de identificerede mål med et uændret budget, idet man flytter fokus fra de nuværende skoleordninger til de langsigtede mål. Skoleordningen vil bedre kunne reagere på problemer med faldende forbrug af frugt og grønt og mælk samt den stigende overvægt. Den giver mulighed for en effektiv forvaltning samt for fleksibilitet og prioritering. Den giver mulighed for at øge effektiviteten af uddelingen, idet den behandler de fleste af årsagerne til problemerne (dem, der kan løses i forbindelse med den aktuelle revision).

7.2. Effektivitet

De begrænsede ændringer af finansieringsordningerne og omfanget af den administrative byrde under løsningsmodel 1 vil betyde et uændret cost-benefit-forhold for gennemførelsen. Der vil sandsynligvis fortsat forekomme store variationer i effektiviteten af uddelingen under skolefrugtordningen, mens problemerne med skolemælksordningens effektivitet vil fortsætte (potentielt dødvægt).

Løsningsmodel 2 er budgetneutral, men indeholder små usikkerheder vedrørende finansieringen af skolemælksordningen (ingen øvre grænse for EU-midler). Reduktionen af den administrative byrde forbedrer cost-benefit-forholdet. Men uddelingen under skolefrugtordningen vil fortsat være præget af store variationer i effektiviteten (store forskelle i produktpriserne) og skolemælksordningen med en fortsat potentiel dødvægtseffekt.

Løsningsmodel 3 giver større omkostningseffektivitet med den målrettede uddeling, en mindre administrativ byrde og ændringer af finansieringsbetingelserne. Den målrettede uddeling inden for det begrænsede budget ventes at maksimere virkningerne. Ændringer af mælketilskuddet kan potentielt reducere anvendelsesområdet, men øge virkningen sammenlignet med det større dækningsområde med begrænset indvirkning.

7.3. Sammenhæng

Løsningsmodel 1 har et mere begrænset potentiale til at håndtere de samfundsændringer, der er undervejs (forbrugsmønstre) og yder et begrænset bidrag til de horisontale mål om bedre lovgivning og forenkling. Men den kan yde et positivt bidrag til folkesundheden (navnlig uligheder på sundhedsområdet) gennem målretning og prioritering via nationale strategier.

Løsningsmodel 2 medfører en betydelig forenkling, så den yder et større bidrag til bedre lovgivning og forenkling. Den er også positiv for folkesundhedsmålene takket være undervisningsværktøjerne til begge ordninger og bidrager til at skabe sundere spisevaner.

Løsningsmodel 3 har større økonomisk indvirkning på produkter, der har behov for at blive fremmet (frisk frugt og grønt og konsummælk), men lavere indvirkning på andre mejeriprodukter samt forarbejdede frugt- og grøntsagsprodukter. Den er i bedre overensstemmelse med de folkesundhedsmæssige mål (vægttab, uligheder på sundhedsområdet). Den medfører også den største forenkling.

8. OVERVÅGNING OG EVALUERING

I øjeblikket har man inden for skolefrugtordningen indført et overvågnings- og evalueringssystem, der kan moderniseres og bruges som model for det fremtidige system.

Overvågningen vil ske på grundlag af de årlige overvågningsrapporter, hvor man måler de foreløbige resultater og overvåger ledsageforanstaltningerne.

Evalueringen vil bestå af:

- medlemsstaternes evalueringsrapporter efter fem år med ordningen
- en ekstern, EU-dækkende evaluering, hvor man vurderer den samlede effektivitet, sammenhæng og relevans
- EU's ekspertgruppes rådgivning til medlemsstaterne og Kommissionen om gennemførelse, overvågning og evaluering
- en undersøgelse af indikatorerne for langtidsvirkninger.