



Bruxelles, den 7.6.2013  
SWD(2013) 194 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til**

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**

**om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteforneringsmateriale, om ændring af Rådets direktiv 98/56/EF, 2000/29/EF og 2008/90/EF samt forordning (EF) nr. 178/2002, (EF) nr. 882/2004 og (EF) nr. 396/2005 og direktiv 2009/128/EF og forordning (EF) nr. 1107/2009 og om ophævelse af Rådets afgørelse 66/399/EØF, afgørelse 76/894/EØF og beslutning 2009/470/EF**

{ COM(2013) 327 final }

{ SWD(2013) 195 final }

## 1: Proceduremæssige spørgsmål og høring af interesserede parter

1. I nogle år har Kommissionen, især Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere, arbejdet med at revidere EU's politik for dyresundhed, dyrevelfærd, plantesundhed, planteforermingsmateriale, foderstof- og fødevarerikkerhed samt den offentlige kontrol, der understøtter en effektiv gennemførelse af disse politikker (herefter "fødevarerikkerhedspolitikken").
2. Der er allerede fremsat forslag til det samlede budget på 1,891 mia. EUR for 2014-2020 (i løbende priser) for fødevarerikkerhedens finansielle ramme af Kommissionen under den flerårige finansielle ramme. I denne konsekvensanalyse vil vi derfor se på de sandsynlige konsekvenser af de forskellige muligheder, der kan vælges imellem i forbindelse med den finansielle ramme.
3. Analyseniveauet vil være i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse.

### *Understøttende konsekvensanalyser og høringer*

4. Da man har været i gang med at revidere alle fire politikker i et stykke tid, understøttes de hver især af separate konsekvensanalyser.

## 2: Problemformulering

5. EU's finansielle støtte til fødevarerikkerhed, dyresundhed, plantesundhed og offentlig kontrol anses generelt for at tilføre merværdi ud over de bevilgede beløb og at fungere rimelig godt i sin nuværende form. Men da den samlede flerårige finansielle ramme og de enkelte politikker skal revideres, får man mulighed for også at se på, hvordan de nuværende støtteforhold kan forbedres yderligere og bringes i bedre overensstemmelse med Kommissionens og EU's mål, herunder Europa 2020-målene.

### *Nuværende politik og finansiell ramme*

6. Langt størstedelen af de aktiviteter, der medfinansieres af EU, har deres retsgrundlag i en af de tre følgende retsakter: Rådets beslutning 2009/470/EF, direktiv 2000/29/EF eller forordning 882/2004.
7. Fødevarerikkerhedsbudgettet for 2011 beløb sig til lidt under 314,6 mio. EUR. Det blev fordelt som følger: veterinærprogrammer 75 %, plantesundhed 6,1 %, initiativet "Bedre uddannelse – større fødevarerikkerhed" 4,5 %, EU-referencelaboratorierne (EURL) 4,5 %, dyresundhedsmæssige hasteforanstaltninger 3,2 %.

### *Indkredsning af problemerne*

8. **Faktor 1:** De nuværende retlige rammer er alt for komplekse og indimellem forældede.
  - Problemer:
    - Manglende overensstemmelse med den netop foreslåede flerårige finansielle ramme for 2014-2020.
    - Potentiel administrativ byrde for medlemsstaterne, når de skal holde sig ajour med og opfylde administrations- og finansieringskravene.
9. I den nye flerårige finansielle ramme flyttes budgetposten "fødevarerikkerhed" fra udgiftsområde 2 i det samlede EU-budget til udgiftsområde 3, der skal hedde "Sikkerhed og unionsborgerskab". Det betyder, at det nuværende retsgrundlag for finansiell kontrol og forvaltningen af midler (forordning 1290/2005) ikke længere dækker fødevarer- og foderstofudgifter. Hvis der opstår særlige nødsituationer, som kræver finansiell støtte fra EU, vil der desuden ikke være lovmæssig hjemmel til at få adgang til "reserven til kriser i landbrugssektoren".
10. De forskellige finansielle bestemmelser findes i øjeblikket i en række forskellige retsakter. Dette kan i sig selv skabe forvirring og være vanskeligt at håndtere for medlemsstaterne, når de skal sætte sig ind i lovgivningen, ligesom det giver dem en øget administrativ byrde.

11. Ændringerne i sektorlovgivningen er også et problem. Hvis der ikke sker tilsvarende ændringer i de finansielle bestemmelser, vil disse fortsat være ude af trit med de nye målsætninger og foranstaltninger.
12. Den nuværende uklarhed med hensyn til finansieringssatserne betyder stor usikkerhed for medlemsstaterne, når de skal planlægge deres programmer.
13. **Faktor 2:** De eksisterende finansielle forvaltningsværktøjer er ikke optimale.
  - Problemer:
    - Manglende klarhed med hensyn til støtteberettigede foranstaltninger og omkostninger.
    - Komplekse administrative ordninger.
    - Ineffektiv fordeling af de disponible ressourcer.
14. Som det er i øjeblikket, er mange af de administrative ordninger for opnåelse af programgodkendelse og refusion af midler alt for komplekse.
15. De nuværende finansielle bestemmelser opstiller ikke særlig tydelige og konsistente mål og indikatorer, og derfor kan programmerne ikke altid vurderes og forbedres på en konsistent måde.
16. Definitionen af støtteberettigede foranstaltninger og dermed forbundne omkostninger er ikke så klar og enkel, som den kunne være. De støtteberettigede foranstaltninger og finansieringssatserne er reguleret i flere forskellige bestemmelser.
17. **Faktor 3:** De nuværende værktøjer har ikke tilstrækkeligt fokus på at sikre, at målene for fødevarer sikkerhed opfyldes.
  - Problemer:
    - Suboptimal gennemførelse af de enkelte politikker og risiko for, at de overordnede politiske mål ikke nås.
18. I forbindelse med de interne revisioner og rapporter i Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere og konsekvensanalyserne for de enkelte politikområder har man identificeret en række punkter, der kan forbedres, så det bliver nemmere at understøtte de politiske mål (f.eks. prioritering og kategorisering af sygdomme).

#### *Retten til og retfærdiggørelsen af EU-aktioner*

19. EU har ret til at handle på alle disse områder, men har ikke enekompetence. Medlemsstaterne kan også træffe deres egne foranstaltninger, forudsat at disse ikke er i modstrid med andre EU-regler.

#### *Nødvendighedstest – hvorfor kan målene ikke nås af medlemsstaterne selv?*

20. God dyresundhed, plantesundhed og fødevarer- og foderstofsikkerhed er offentlige goder med store samfundsmæssige fordele. Medlemsstaterne skal samarbejde for at forebygge og kontrollere spredning af sygdomme og skadegørere ved at bruge ensartede eller identiske foranstaltninger til kontrol og styring. Koordinering af indsatsen på EU-niveau gør det muligt at iværksætte billigere og mere effektive tiltag på EU's prioriterede indsatsområder. Handelspartnere fra tredjelande kan også finde på at indføre restriktioner på import fra hele EU, hvis et sikkerhedsproblem i ét af medlemsstaterne ikke afhjælpes ordentligt.

#### *Merværditest – kan målene nås bedre af EU?*

21. Den specifikke merværdi ved EU-finansiering eller -medfinansiering er, at medlemsstaterne motiveres til at iværksætte og understøtte udryddelses- og overvågningstiltag, hvilket er i hele Unionens interesse på længere sigt. Når EU griber ind for at understøtte bedre og sikrere fødevarer og foderstoffer, er det blandt andet for at undgå de direkte økonomiske tab for operatørerne, den negative indvirkning på handelen og den trussel mod folkesundheden, som en mangelfuld fødevarer sikkerhed medfører.

### **3: Formål**

### Overordnede mål

22. De udgifter, der er omfattet af denne forordning, skal sikre en høj grad af sundhed for mennesker, dyr og planter i hele fødevarekæden og på beslægtede områder samt en høj grad af beskyttelse af forbrugerne og miljøet, samtidig med at EU's fødevareresektor skal sættes i stand til at drive virksomhed i et miljø, der fremmer konkurrenceevnen og jobskabelsen.

### Specifikke mål

23. At **udarbejde en enkel, klar, gennemsigtig og tidssvarende retlig ramme** for fødevarer og foderstoffer.

24. At **optimere de finansielle forvaltningsretsakters gennemførelse og funktion.**

25. At **understøtte de politiske målsætninger, der er fastlagt i fødevarer- og foderstoflovgivningen**, gennem en effektiv og hensigtsmæssig fordeling af budgetmidlerne.

### Konkrete mål

26. De overordnede mål og de specifikke mål understøttes af mere detaljerede konkrete mål.

## 4: Politikmodeller

### Model 1: Referencescenarie: Ingen ændringer

27. Hvis der ikke foretages nogen ændringer, vil det fortsat være de eksisterende retsakter, der regulerer den finansielle ramme. Det betyder, at programmerne vil kunne fortsætte som nu, men at der fra og med 2014 ikke vil være noget retsgrundlag for styring og kontrol af udgifterne.

### Model 2: De eksisterende regler samles i én retsakt

28. I model 2 undersøger man, om det er muligt at tage alle de eksisterende foranstaltninger fra den eksisterende lovgivning og samle dem i én retsakt.

### Model 3: Ét sammenhængende finansieringsprogram

29. Model 3(a): Der udarbejdes ét sammenhængende finansieringsprogram, hvor man i vid udstrækning bruger de eksisterende finansielle bestemmelser, men også foretager en række forbedringer, især forenklinger.

30. Model 3(b): Som model 3(a), men hvor man også indfører en ordning til fordeling af ansvar og udgifter i de finansielle bestemmelser.

### Model 4: At standse EU's aktion

31. I teorien er det muligt at sætte alle de finansielle bestemmelser i EU, der vedrører fødevarer- og foderstofsikkerhed, ud af kraft og bede medlemsstaterne om at finansiere deres egne programmer og aktiviteter.

## 5: Konsekvensanalyse

32. Da der er tale om en rent finansiell forordning, vil den enkelte model blive analyseret med fokus på de konsekvenser, som den vil have for de hovedproblemer og specifikke mål, man når frem til i analysen:

- Administrative og retlige konsekvenser
- Finansielle og styringsmæssige konsekvenser
- Konsekvenser for fødevarer- og foderstofsikkerhedsmålene

### Model 1: Referencescenarie: Ingen ændringer

33. Fra og med starten af 2014 vil den nuværende ramme ikke længere være i retlig overensstemmelse med den nye flerårige finansielle ramme. Systemet vil ikke have noget specifikt retsgrundlag for finansiell forvaltning og kontrol.

34. Hvis medlemsstaterne ikke har adgang til krisereserven, må de klare sig selv, hvis der opstår særlige nødsituationer, og selv tackle de dermed forbundne problemer med

fødevarer sikkerheden, folkesundheden og forsyningssikkerheden. I det nuværende økonomiske klima vil medlemsstaterne nok finde det endnu sværere end normalt at skulle stå på egne ben i sådanne situationer.

35. Hvis det nuværende system videreføres, vil evalueringskravene ikke blive reformeret, og så bliver medlemsstaterne ikke bedre til at evaluere og effektivisere programmerne. Det vil uvægerligt betyde, at programmerne fortsat vil være suboptimale og måske ligefrem ineffektive. Stigningen i sygdomme blandt både dyr og planter og den deraf følgende indvirkning på fødevarer sikkerheden, folkesundheden og forsyningssikringen vil sandsynligvis i sidste ende blive en stor belastning for de offentlige budgetter.

36. De ændringer i lovbestemmelserne, der kræves gennemført i overensstemmelse med de reviderede sektorpolitikker, vil ikke blive gennemført. Det vil forringe muligheden for at opfylde målsætningerne i de reviderede sektorpolitikker, med risiko for, at der opstår store problemer med plante- og dyresundheden.

#### *Model 2: De eksisterende regler samles i én retsakt*

37. Denne model vil potentielt kunne opfylde mål 1 som beskrevet i afsnit 3 ved at forenkle bestemmelserne og dermed gøre dem lettere at forstå, men den vil ikke opfylde de to andre identificerede mål. Den vil heller ikke afhjælpe de politiske huller eller problemer, der er identificeret.

#### *Valgmulighed 3(a): Der udarbejdes ét sammenhængende finansieringsprogram, hvor man i vid udstrækning bruger de eksisterende finansielle bestemmelser, men også foretager en række forbedringer*

38. Finansieringssatserne forenkles, så der kun er tre forskellige standardsatser. Det vil give større gennemsigtighed og konsistens i EU's foranstaltninger. Hvis man fjerner muligheden for at gennemføre finansieringsforanstaltninger, der har en værdi på under 50 000 EUR, får man udryddet en uforholdsmæssigt stor administrativ byrde for både Kommissionen og medlemsstaterne.

39. Det foreslås, at den finansielle støtte til plantesundheden skal ligge tættere op ad den finansielle støtte til dyresundheden, hvad angår procedurer og processer. Dette vil også gøre det muligt at strømline administrationen i både Kommissionen og medlemsstaterne.

40. De juridiske krav til programgodkendelse og udgiftsrefusion i veterinærprogrammerne og hasteforanstaltningerne vil blive forenklet. Dermed vil den administrative byrde i Kommissionen og medlemsstaterne blive reduceret markant med hensyn til personaletid, og betalingerne til medlemsstaterne vil sandsynligvis kunne ske hurtigere.

41. Med denne reform vil de finansielle styringsværktøjer blive forbedret. Ved at opstille tydeligere mål og indikatorer for programmerne og følge grundigere op på evalueringerne vil veterinær- og planteforanstaltningerne sandsynligvis blive langt mere effektive.

42. Revideringen af forordningen om offentlig fødevarer- og foderstofkontrol vil styrke retsgrundlaget for initiativet "Bedre uddannelse – større fødevarer sikkerhed" og gøre bestemmelserne mere sammenhængende og dermed forbedre deres nyttevirkning og effektivitet.

43. Model 3(a) vil understøtte plantesundhedsmålene bedre, end det er tilfældet i referencescenariet. Aktuelt er plantesundheden f.eks. ikke dækket af EU-referencelaboratorierne, og der findes endnu ingen godkendte plantesundhedslaboratorier.

#### *Model 3(b): Indførelse af en ordning til fordeling af ansvar og udgifter*

44. Denne model er en forlængelse af model 3(a), og de allerede beskrevne konsekvenser af 3(a) vil i store træk gælde også, når man ser på model 3(b). Ordningen til fordeling af ansvar og udgifter, der er et ekstra element i denne model, vil enten medføre flere konsekvenser eller ændre de forventede resultater af model 3(a).

45. Sandsynligheden for, at en ordning til fordeling af ansvar og udgifter kan accepteres af medlemsstaterne og interessenterne, er lille. Indførelsen af en sådan ordning vil modvirke målet om klarhed og enkelhed. Desuden vil det aktuelle økonomiske klima gøre det politisk og

kulturelt vanskeligere for medlemsstaterne og interessenterne at acceptere en større andel af den finansielle byrde, selv om den samlede byrde fra sygdomsudbrud og skadegørere reduceres på længere sigt.

*Model 4: At standse EU's aktion*

46. Denne model er blevet afvist uden at blive analyseret i alle detaljer. Det siger sig selv, at den ikke vil opfylde nogen af de mål, der er opstillet i afsnit 3.

47. Det er ikke sandsynligt, at medlemsstaterne vil fortsætte med at finansiere udryddelsesprogrammer selv, især ikke i det nuværende økonomiske klima. Dermed risikerer man at sætte de landvindinger, der er opnået via allerede foretagne investeringer, på spil.

**6: Sammenligning af modellerne**

48. Det er model 3(a), der foretrækkes. Det er den eneste model, der opfylder alle tre mål, og den har meget få negative konsekvenser (om overhovedet nogen).

49. Model 3(b) er lagt på hylden indtil videre. Men i et andet økonomisk miljø vil den engang i fremtiden sagtens kunne vise sig at være den mest velegnede løsning på mange af de omfattende og skiftende problemer, der er inden for dyre- og plantesundhed, og så kan man undersøge den igen.

**Sammenlignende konsekvensanalyse**

	<b>Model 3(a)</b>	<b>Model 3(b)</b>
<b>Opfyldelse af retlige og administrative mål</b>	+ Reduktion af den administrative byrde i den offentlige og private sektor	- Ekstra administrativ byrde i medlemsstaterne og den private sektor (på kort sigt)
<b>Optimering af finansielle styringsværktøjer</b>	+ Øget nyttevirkning: • tydeligere mål og indikatorer • bæredygtighed på længere sigt	-/+ På kort sigt: (evt.) mindre nyttevirkning: • det tager tid at blive fortrolig med det nye system • manglende accept i både medlemsstaterne og den private sektor
		+ På længere sigt: Øget nyttevirkning
<b>Støtte til opfyldelse af fødevarer- og foderstofmålene</b>	+ Øget effektivitet: • øget konsistens i EU's politikker og i forhold til internationale forpligtelser	++ Øget effektivitet: • større motivation for forebyggelse og bekæmpelse af sygdomme og skadegørere

**7: Overvågning og evaluering**

50. Der er planlagt evaluering og opfølgende evalueringsrapportering, og der er udarbejdet målindikatorer. Resultatet af evalueringerne vil blive behørigt kommunikeret.