

Brüssel, 7.6.2013
SWD(2013) 194 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega nähakse ette sätted toiduahela, loomade tervise ja heaolu ning taimetervise ja taimse paljundusmaterjaliga seotud kulude haldamise kohta ning muudetakse nõukogu direktiive 98/56/EÜ, 2000/29/EÜ ja 2008/90/EÜ, määrusi (EÜ) nr 178/2002, (EÜ) nr 882/2004 ja (EÜ) nr 396/2005, direktiivi 2009/128/EÜ ja määrust (EÜ) nr 1107/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsused 66/399/EMÜ, 76/894/EMÜ ja 2009/470/EÜ

{COM(2013) 327 final}

{SWD(2013) 195 final}

1: Menetlusküsimused ja konsulteerimine huvitatud isikutega

1. Komisjonis, täpsemalt tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadis, on juba mitu aastat tehtud tööd ELi loomatervise, loomade heaolu, taimetervise, taimse paljundusmaterjali ning sööda- ja toiduohutuse poliitika läbivaatamise ning kõnealuse poliitika (edaspidi „toiduohutuse poliitika”) rakendamist toetava ametliku kontrolli tõhustamisega.
2. Komisjon on teinud juba ettepaneku võtta aastateks 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku osana vastu toiduohutuse finantsraamistik kogueelarvega 1,891 miljardit eurot. Seega on käesoleva mõjuhindangu eesmärk kaaluda finantsraamistiku jaoks kõne all olevate valikuvõimaluste tõenäolist mõju.
3. Sellist analüüsi taset peetakse vastavalt komisjoni mõjuhindamise suunistele proportsionaalseks.

Toetavad mõjuhindangud ja konsulteerimine

4. Kuna kõigi asjaomaste poliitikate läbivaatamine on kestnud juba mõnda aega, on ka iga üksiku poliitikavaldkonna kohta koostatud toetavad mõjuhindangud.

2: Probleemi määratlemine

5. Üldiselt leitakse, et ELi rahaline toetus toiduohutusele, looma- ja taimetervisele ning ametlikule kontrollile loob investeeringuid ületavat lisaväärtust ning toimib praegusel kujul üsna hästi. Kogu mitmeaastase finantsraamistiku ja individuaalsete poliitikate läbivaatamine pakub siiski võimaluse hinnata, kuidas saaks praegust olukorda veelgi parandada ning siduda finantsraamistikku veelgi tihedamalt komisjoni ja ELi eesmärkidega, sealhulgas strateegia „Euroopa 2020” eesmärkidega.

Praegune poliitika ja finantsraamistik

6. Valdav osa ELi kaasrahastatavast tegevusest põhineb järgmisel kolmel õigusaktil: nõukogu otsus 2009/470/EÜ; nõukogu direktiiv 2000/29/EÜ; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 882/2004.
7. 2011. aasta toiduohutuse eelarve oli veidi alla 314,6 miljoni euro. See jagunes järgmiselt: veterinaarkavad 75%; taimetervis 6,1%; algatus „Parem koostamine ohutuma toidu nimel” 4,5%; ELi referentlaborid 4,5%; loomatervisealased erakorralised meetmed 3,2%.

Probleemi kindlakstegemine

8. **Põhjus nr 1:** Praegune õigusraamistik on liiga keerukas ja vajab kohati ajakohastamist.
 - Probleemid:
 - kooskõlastamatus kavandatava mitmeaastase finantsraamistikuga (2014–2020);
 - ajakohastamisnõude ning haldus- ja rahastamisnõuete täielik täitmine võib suurendada liikmesriikide halduskoormust.
9. Uues finantsraamistikus viiakse toiduohutuse eelarveread ELi üldeelarve II rubriigist III rubriiki „Turvalisus ja kodakondsus”. Seega ei hõlma praegune finantskontrolli ja rahastamise haldamise õiguslik alus, määrus (EÜ) nr 1290/2005, edaspidi enam toidu- ja söödaohutuse kulusid. Kui hädaolukorras peaks tekkima erandliku ELi finantstoetuse vajadus, puuduks seaduslik võimalus kasutada põllumajandussektori kriisireservi.
10. Praegu tuleb mitmesuguseid asjakohaseid finantssätteid otsida mitmest eri õigusaktist. See põhjustab liikmesriikide jaoks segadust ja ebamugavust, millega kaasneb halduskoormus.
11. Probleeme põhjustab ka valdkondlike õigusaktide muutmine. Kui finantssätteid vastavalt ei muudeta, ei ole need uute eesmärkide ja meetmetega kooskõlas.
12. Praegused ebaselged rahastamismäärad teevad liikmesriikidele kavade koostamise raskeks.

13. **Põhjus nr 2:** Praegused finantshaldusvahendid ei ole optimaalsed.

- Probleemid:
 - selguse puudumine seoses rahastamiskõlblike meetmete ja nende kuludega;
 - halduskeerukus;
 - olemasolevate vahendite ebatõhus jaotamine.

14. Praegu on kavade heakskiitmise ja hüvitamise halduskord liiga keerukas.

15. Kuna praeguste finantssätetega ei ole ette nähtud kuigi selgeid ega järjekindlaid eesmärke ega näitajaid, ei saa kavu alati järjepidevalt hinnata ega täiustada.

16. Abikõlblikud meetmed ja nendega seotud kulud võiksid olla selgemalt ja lihtsamalt määratletud. Abikõlblikud meetmed ja rahastamismäärad on hajutatud eri õigusaktide vahel.

17. **Põhjus nr 3:** Praegused vahendid ei ole piisavalt suunatud toiduohutuse eesmärkide saavutamisele.

- Probleemid:
 - individuaalseid poliitikaid ei rakendata optimaalselt ning on oht, et üldised poliitikaeesmärgid jäävad saavutamata.

18. Tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi siseauditid ja aruanded, samuti individuaalsete poliitikavaldkondade mõjuhindangud, on toonud ilmsiks mitu valdkonda, mille täiustamisega saaks toetada poliitikaeesmärkide saavutamist (nt haiguste tähtsuse järjekorda seadmine ja kategoriseerimine).

ELi meetmete võtmise õigus ja põhjendus

19. ELil on kõigis kõnealustes valdkondades õigus võtta meetmeid, kuid tal ei ole ainupädevust. Ka liikmesriigid võivad võtta meetmeid, kui need ei takista ELi muude eeskirjade rakendamist.

Vajalikkuse hindamine – miks ei suuda liikmesriigid eesmärke saavutada?

20. Hea looma- ja taimetervis ning toidu ja sööda ohutus on avalik hüve, millest tõuseb laialdast ühiskondlikku kasu. Liikmesriigid peavad tegutsema ühiselt, et ennetada taudide või kahjustajate levikut või neid tõrjuda, kasutades selleks sarnaseid või identseid kontrolli- ja haldusmeetmeid. Kooskõlastamine ELi tasandil võimaldab ELi prioriteetsetes valdkondades odavamalt ja tõhusamalt meetmeid võtta. Kui mõnest toiduohutusega seotud probleemist ei suudeta mõnes liikmesriigis lõplikult vabaneda, võivad kolmandatest riikidest kaubanduspartnerid piirata impordi kogu ELis.

Lisaväärtuse hindamine – kas EL suudab paremini eesmärke saavutada?

21. ELi rahastamise või kaasrahastamise kindel lisaväärtus seisneb selles, et seeläbi innustatakse liikmesriike võtma ja toetama likvideerimis- ja järelevalvemeetmeid, mis on pikas perspektiivis liidu kui terviku huvides. ELi sekkumisel parema ja ohutuma toidu ja sööda toetamise huvides on mitu põhjust: see aitab vältida ettevõtjate otsest majanduslikku kahju, kaudset mõju kaubandusele, ohte rahvatervisele.

3: Eesmärgid

Üldeesmärk

22. Määrusega hõlmatud kulude eesmärk on aidata tagada inimeste, loomade ja taimede tervise kõrgel tasemel kaitse toiduahelas ja asjaomastes valdkondades ning tarbijate ja keskkonna kõrgel tasemel kaitse ning võimaldada samas liidu toidutööstusel tegutseda konkurentsivõimel ja töökohtade loomist soodustavates tingimustes.

Konkreetsed eesmärgid

23. **Luu lihtne, selge, läbipaistev ja ajakohane toidu ja sööda õigusraamistik.**

24. **Optimeerida finantshaldusvahendite rakendamist ja toimimist.**

25. Toetada sööda- ja toidualastes õigusaktides sätestatud poliitikaeesmärke eelarvevahendite tõhusa jaotamisega.

Tegevuseesmärgid

26. Eespool kirjeldatud eesmärgi toetatakse üksikasjalikumate tegevuseesmärkidega.

4: Poliitikavalikud

Variant 1: nullstsenaarium: muudatusi ei tehta.

27. See tähendaks, et finantsraamistiku suhtes kohaldatakse jätkuvalt praeguseid õigusakte. Esiialgu saaks kavade praegusel tasemel jätkuda, kuid alates 2014. aastast puuduks kulude haldamisel ja kontrollil õiguslik alus.

Variant 2: koondada kehtivad õigusaktid üheks õigusaktiks.

28. Variandis 2 uuritakse, kas oleks võimalik säilitada kõik praegustes õigusaktides sätestatud meetmed ning koondada need ühte õigusakti.

Variant 3: üks sidus rahastamiskava

29. Allvariant 3a: kehtestada üks sidus rahastamiskava, kasutades suurel määral olemasolevaid finantssätteid, mida täiustatakse eelkõige lihtsustamisega.

30. Allvariant 3b: lisaks allvariandile a võtta finantseeskirjades kasutusele kulude ja vastutuse jagamise kava elemendid.

Variant 4: lõpetada kõik ELi meetmed

31. Teoreetiliselt oleks võimalik tunnistada kõik ELi toidu- ja söödaohutusalased finantssätted kehtetuks ning nõuda, et liikmesriigid rahastaksid oma kavu ja meetmeid ise.

5: Mõjuanalüüs

32. Kuna tegemist on rangelt finantsmäärusega, lähtutakse kõikide variantide mõjuanalüüsis hinnangus kindlaks tehtud põhiprobleemidest ja konkreetsetest eesmärkidest:

- haldus- ja õigusmõju;
- finants- ja finantshaldusmõju;
- mõju toiduohutuse eesmärkidele.

Variant 1: nullstsenaarium: muudatusi ei tehta.

33. Alates 2014. aasta algusest puudub praeguse raamistiku ja uue mitmeaastase finantsraamistiku vahel õiguslik järjepidevus. Finantshaldusel ja kontrollil puuduks konkreetne õiguslik alus.

34. Ilma kriisireservi kasutamise võimaluseta peaksid liikmesriigid ise hakkama saama nii mastaapsete hädaolukordadega kui ka nendega kaasneva võivate toiduohutuse, rahvatervise ja toiduga kindlustatuse probleemidega. See on liikmesriikidele raske, eelkõige praeguses majandusolukorras.

35. Praeguse süsteemi jätkumine tähendaks, et nõuded hindamise parandamiseks ja kavade võimetekohaseks täiustamiseks jääksid muutmata, mistõttu tuleks vältimatult jätkata kavadega, mis jäävad optimaalsele tasemele alla ning on vahel isegi ebatõhusad. Nii loomatõudide kui ka taimehaiguste esinemine sageneb, mis mõjutab toiduohutust, rahvatervist ja toiduga kindlustatust ning läheb riikidele tõenäoliselt palju rohkem maksma.

36. Valdcondliku poliitika läbivaatamise tulemusena nõutavad õigusnormide muudatused jääks tegemata. See seaks ohtu kõnealuse läbivaatamise eesmärkide saavutamise, mis võib oluliselt suurendada taime- ja loomatervise probleeme.

Variant 2: koondada kehtivad õigusaktid üheks õigusaktiks.

37. Kõnealuse poliitikavalikuga oleks tõenäoliselt võimalik saavutada 3. jaos esitatud esimene eesmärk, kuna õigusaktid muutuksid lihtsamaks ning hõlpsamini mõistetavaks, kuid ülejäänud kaks eesmärki jääksid saavutamata. Samuti ei aitaks see valik kõrvaldada kindlakstehtud poliitikalünki ega probleeme.

Variant 3a: kehtestada üks sidus rahastamiskava, mis põhineks suurel määral olemasolevatel, kuid täiendatud finantssätetel.

38. Rahastamismäärasid saaks lihtsustada, kui sätestataks ainult kolm standardmäära. See aitaks muuta ELi meetmed läbipaistvamaks ja järjepidevamaks. Alla 50 000-eurose maksumusega meetmete rahastamise võimaluse kõrvalejätmine säästaks nii komisjoni kui ka liikmesriike ebaoproportsionaalsest halduskoormusest.

39. Taimetervise finantstoetuse menetlused ja protsessid kavatsetakse viia paremini kooskõlla loomatervise menetluste ja protsessidega. Sellega saaks lihtsustada halduskorda nii komisjonis kui ka liikmesriikides.

40. Veterinaarkavade heakskiitmise ja hüvitamise protsesside suhtes kehtestatud õiguslikke nõudeid ning erakorralisi meetmeid lihtsustatakse. Sellega vähendatakse märkimisväärselt komisjonis ja liikmesriikides kõnealustele protsessidele kuluvat tööaega ning tõenäoliselt kiirendatakse ka liikmesriikidele tehtavaid makseid.

41. Reformi käigus täiustatakse ka finantshaldusvahendeid. Kavadele selgemate eesmärkide ja näitajate kehtestamisega ja hindamiste põhjalikumate järelmeetmetega muudetakse veterinaar- ja taimetervisemeetmeid tõenäoliselt palju tõhusamaks.

42. Ametliku toidu- ja söödakontrolli määruse läbivaatamisega tugevdatakse algatuse „Parem koolitus ohutuma toidu nimel” õiguslikku alust ning muudetakse seda terviklikumaks ja tulemuslikumaks.

43. Võrreldes nullstsenaariumiga aitaks variant 3a jõulisemalt kaasa taimetervise-eesmärkide saavutamisele. Näiteks ei hõlma ELi referentlaborid praegu taimetervist ja taimetervise laboreid praegu ei akrediteerita.

Variant 3b: võtta kasutusele kulude ja vastutuse jagamise kavade elemendid

44. Kuna variant 3b on variandi 3a edasiarendus, kehtivad kõnealuse poliitikavaliku juba kirjeldatud mõjud enamasti ka variandi 3b puhul. Kulude ja vastutuse jagamise kava elemendi lisamine võib kas kaasa tuua täiendavat mõju või muuta variandi 3a eeldatavaid tulemusi.

45. Tõenäosus, et kulude ja vastutuse jagamise kava on liikmesriikidele ja sidusrühmadele vastuvõetav, on väike. Kõnealuse süsteemi kasutuselevõtt ohustaks selguse ja lihtsuse eesmärke. Lisaks on praeguses finantskliimas liikmesriikide ja sidusrühmade jaoks poliitiliselt ja kultuuriliselt raskem endale suuremaid finantskohustusi võtta, isegi kui haiguspuhangute ja taimekahjustajate tõttu tekkiv finantskoormus pikas perspektiivis väheneb.

Variant 4: lõpetada kõik ELi meetmed

46. See variant jäeti ilma põhjalikuma analüüsita kõrvale. On ilmne, et see ei aitaks saavutada ühtki 3. jaos esitatud eesmärki.

47. Liikmesriigid ise tõenäoliselt likvideerimisprogramme edasi rahastada ei suudaks, eriti praeguses majanduskliimas. See võib muuta mõttetuks juba tehtud investeeringud.

6: Variantide võrdlus

48. Eelistatakse varianti 3a. See on ainus poliitikavalik, mis aitaks saavutada kõiki kolme eesmärki, ning sel peaaegu puudub negatiivne mõju.

49. Variant 3b jäetakse praegu kõrvale. Edaspidi ja teistsugustes oludes võib see siiski olla kõige sobivam lahendus paljudele looma- ja taimetervisega seotud üldisematele ja muutuvatele probleemidele ning siis võib selle uuesti vaatluse alla võtta.

Võrdlev mõjuhindang

	Variant 3a	Variant 3b
Õigus- ja halduseesmärkide saavutamine	+ Avaliku ja erasektori halduskoormus väheneb	- Liikmesriikidele ja erasektori halduskoormus (lühiajalises perspektiivis) suureneb
Finantshaldusvahendite optimeerimine	+ Suurem tõhusus: <ul style="list-style-type: none">• selgemad eesmärgid ja näitajad• pikaajaline jätkusuutlikkus	-/+ Lühiajalises perspektiivis võib tõhusus väheneda: <ul style="list-style-type: none">• uue süsteemiga harjumiseks on vaja aega• ei liikmesriigid ega erasektor peaks seda vastuvõetavaks
		+ Pikaajalises perspektiivis suurem tõhusus
Toidu- ja söödaalaste eesmärkide saavutamine	+ Suurem tõhusus: <ul style="list-style-type: none">• ELi poliitikavaldkondade suurem ühtsus ja parem kooskõla rahvusvaheliste kohustustega	++ Suurem tõhusus: <ul style="list-style-type: none">• täiendavad stiimulid ennetuseks ja likvideerimiseks

7: Järelevalve ja hindamine

50. Kavandatakse hindamise ja järelhindamise aruannet ning välja on töötatud eesmärkide saavutamise näitajad. Hindamistulemused tehakse teatavaks vastavalt vajadusele.