

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 8.7.2008
SEC(2008) 2226

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

care însoțește

Propunerea de

REGULAMENT AL CONSILIULUI de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 privind finanțarea politicii agricole comune și a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole ("Regulamentul unic OCP") în vederea instituirii unui program de încurajare a consumului de fructe în școli

Rezumatul evaluării impactului

{COM(2008) 442 final}
{SEC(2008) 2225}

1. DE CE ESTE NECESAR UN PROGRAM DE ÎNCURAJARE A CONSUMULUI DE FRUCTE ÎN ȘCOLI?

În septembrie 2007, odată cu adoptarea de către Uniunea Europeană a reformei regimului aplicabil sectorului fructelor și legumelor, unul dintre obiectivele centrale a fost inversarea tendinței de scădere a consumului de fructe și legume.

Odată cu aprobarea reformei, Consiliul a invitat Comisia ca „*În lumina creșterii dramatice a cazurilor de obezitate la elevi [...] să prezinte cât mai curând posibil o propunere privind regimul fructelor în școli, pe baza unei analize de impact care să examineze beneficiile, aspectele practice și costurile administrative antrenate de acest regim.*”

Importanța fructelor și a legumelor ca parte a unei alimentații sănătoase este încurajată prin Cartea albă a Comisiei privind problemele de sănătate legate de alimentație, excesul de greutate și obezitate, care pune accentul pe necesitatea unei acțiuni coerente la nivel european. Prin aceasta, se prevede că „*un proiect care încurajează consumul de fructe în școli (...) ar constitui un pas important în buna direcție*”.

În raportul său privind proiectul de buget general pe 2008 al UE, Parlamentul European „*își reiterează angajamentul ferm de a asigura o finanțare adecvată de la buget pentru distribuirea de fructe și legume în școli*” și „*invită Comisia să prezinte o propunere legislativă*”.

• Consumul în scădere

În ultimii ani, consumul de fructe și legume a înregistrat o scădere în UE. Având în vedere că majoritatea fructelor și legumelor sunt foarte perisabile, nivelul deșeurilor este semnificativ; prin urmare, consumul mediu de fructe și legume pe locuitor este foarte dificil de măsurat și se estimează pe baza datelor de producție și de comerț.

Consumul mediu pe cap de locuitor în UE-27 este estimat la 380 g net în 2006; până în 2010, acesta va scădea la 360 g net pe zi în cazul în care tendința de scădere continuă. Cifrele se referă la populație în general, fără a ține seama de categorii de vârstă.

Consumul variază considerabil între statele membre. În general, statele membre care sunt producători importanți înregistrează și niveluri de consum mai ridicate, însă recent s-a observat o tendință negativă în țările mediteraneene. Situația este încă și mai îngrijorătoare în rândul copiilor. A avut loc o schimbare importantă în ceea ce privește alimentația tinerei populații iar consumul de fructe și legume este semnificativ mai scăzut decât în trecut. Consumul scăzut în rândul copiilor pare a fi cauzat parțial de o disponibilitate insuficientă a produselor.

Așadar, majoritatea europenilor, mai ales copiii, nu consumă porția zilnică minimă de 400 g recomandată de Organizația Mondială a Sănătății.

• Sănătate

Problemele legate de greutatea excesivă și obezitate devin din ce în ce mai pregnante în UE, în special în rândul copiilor: un număr estimativ de 22 de milioane de copii sunt supraponderali; dintre aceștia, 5,1 milioane suferă de obezitate (UE-25). Se preconizează o creștere a cazurilor de obezitate infantilă cu 400 000 de cazuri pe an, ceea ce ar duce la o serie de probleme de

sănătate, psihologice și sociale care ar presupune costuri ridicate pentru societate (*a se vedea punctul 3.3 din Raportul de evaluare a impactului*).

- **Aspecte sociale și economice**

Există o strânsă legătură între venitul scăzut, factorii sociali și porția zilnică insuficientă de fructe și legume. Cu cât este mai scăzut venitul, cu atât este mai scăzut și consumul de fructe și legume. Există date care indică faptul că noile state membre ar beneficia cel mai mult de pe urma creșterii consumului de fructe și legume. În special, bolile cardio-vasculare au o incidență mai mare în aceste state și se instalează la o vârstă mai mică decât în UE-15. Aceasta este una dintre diferitele probleme de sănătate legate de consumul redus de fructe și legume (*punctul 3.4*).

2. PROBE ȘTIINȚIFICE

Studiile arată că, atâta timp cât anumite condiții sunt îndeplinite, programele de încurajare a consumului de fructe în școli reprezintă un instrument eficient pentru a crește consumul de fructe și legume în mod durabil. În special, s-a dovedit că programul de încurajare a consumului de fructe în școli ar trebui să nu se concentreze doar (conform unor opinii, nici măcar în principal) pe furnizarea de fructe și legume în instituții de învățământ (școli), ci, de asemenea, să includă o serie de măsuri adiacente care să însoțească măsurile care au ca scop sensibilizarea publicului (*punctul 4*).

Îmbunătățirea obiceiurilor alimentare ale copiilor și adolescenților reprezintă o sarcină importantă în vederea ameliorării sănătății publice și a reducerii riscului pe termen lung de atacuri cerebrale și de cancer, precum și în ceea ce privește bolile cronice cum ar fi diabetul. Acțiunile având ca scop o nutriție sănătoasă trebuie să aibă loc în timpul copilăriei sau adolescenței, pentru a preveni sau inversa efectele negative asupra sănătății ale excesului de greutate și a obiceiurilor alimentare nesănătoase.

Studiile arată faptul că obiceiurile alimentare sănătoase sunt formate în cursul copilăriei: persoanele care consumă o cantitate mare de fructe și legume în copilărie, vor continua să le consume în cantitate mare; persoanele care consumă o cantitate mică de fructe și legume în copilărie, continuă să consume o cantitate mică, având consecințe negative asupra propriilor copii.

Instituțiile de învățământ sunt cel mai bun loc pentru a reorienta și influența obiceiurile alimentare ale copiilor, într-o etapă în care acestea sunt în curs de formare.

Condițiile pentru punerea în aplicare cu succes a unui program de încurajare a consumului de fructe în școli sunt subliniate în raport (*punctul 5.3*). Studiile indică faptul că, pentru eficiența acestuia, este important ca produsele să fie distribuite gratis.

3. SITUAȚIA ACTUALĂ

Deja există inițiative axate pe creșterea consumului de fructe și legume în rândul școlărilor, la nivel comunitar și în anumite state membre, la nivel național sau local.

Reforma privind fructele și legumele a majorat bugetul pentru cofinanțarea măsurilor de informare și de promovare pentru aceste produse cu suma de 6 milioane EUR. Contribuția financiară comunitară pentru campaniile de promovare care vizează școlarii este de 60%.

Alte programe UE au ca obiectiv ameliorarea sănătății fizice și mentale și reducerea inegalităților în materie de sănătate pe întregul teritoriu comunitar, în timp ce fonduri UE importante au fost acordate cercetării privind obezitatea și proiectelor privind efectele benefice ale fructelor și legumelor.

În statele membre, există diferite modele (*punctul 5.2*) ale căror principale neajunsuri sunt: amplexarea redusă și nivelul local; neasigurarea continuității; numărul scăzut în noile state membre în care, în general, consumul este cel mai scăzut; neinclusiunea în toate programele a unor măsuri adiacente, care sunt esențiale pentru a asigura eficiența acestora.

4. OBIECTIVE (*PUNCTUL 7*)

Obiectivul general al unui program comunitar de încurajare a consumului de fructe în școli este de a pune la dispoziție un cadru de politică și de finanțare pentru inițiativele statelor membre în vederea majorării porției de fructe și legume din alimentația copiilor, într-o etapă în care obiceiurile alimentare ale acestora se formează. Acest program reprezintă o investiție care ar reduce în viitor costurile în domeniul sănătății publice rezultate dintr-o alimentație nepotrivită.

Principalele obiective specifice ar fi stoparea scăderii consumului de fructe și legume, creșterea consumului pe termen lung în rândul copiilor, încurajarea unor obiceiuri alimentare sănătoase care să continue la vârsta adultă; facilitarea consumului de fructe și legume de către un număr semnificativ de școlari, acordând, astfel, șanse egale tuturor copiilor din UE și contribuind la coeziunea socială.

5. OPȚIUNI STRATEGICE (*PUNCTUL 8*)

Cele patru opțiuni analizate nu se exclud reciproc; anumite elemente ar putea fi combinate. Impactul asupra consumului de fructe și legume, precum și beneficiile ulterioare asupra sănătății ar depinde de gradul de implementare și de continuitatea pe termen lung a programului.

Opțiunea 1 – Status quo

Nicio nouă inițiativă la nivel european.

Opțiunea 2 – Constituirea de rețele

Intervenția comunitară, limitată la sprijinirea programelor naționale ale statelor membre de încurajare a consumului de fructe în școli, este organizată sub trei axe principale: informarea publicului (pagini de internet, broșuri etc.); punerea la dispoziție a instrumentelor de acțiune (portal pentru proiectele referitoare la programul de încurajare a consumului de fructe în școli, o bază de date de experți...) și o conferință anuală majoră.

Opțiunea 3 – Inițiative de sprijin

Sprijinul acordat de UE inițiativelor de promovare a consumului de fructe și legume în instituțiile de învățământ, dar fără a include finanțarea cumpărării de produse. Măsurile le-ar putea include pe acelea care au ca scop modificarea obiceiurilor alimentare ale copiilor, precum măsurile de formare și de sensibilizare, producerea de materiale promoționale și vizite la fața locului.

Se prevede ca punerea în aplicare să urmeze în mare modelul programelor de promovare actuale, cu o contribuție comunitară de 60%. Cofinanțarea ar fi obligatorie, iar organizațiile care prezintă propuneri ar avea, de asemenea, obligația de a finanța o parte (ex. 20%) din costurile programului.

Opțiunea 4 – Inițiative de stimulare

Un program comunitar cadru de încurajare a consumului de fructe în școli care să fie unic, flexibil și să beneficieze de participarea facultativă a statelor membre.

UE ar urma să distribuie bugetul, utilizând, drept criterii pentru atingerea obiectivului comun, numărul de copii care se încadrează în principala categorie de vârstă vizată, cea între 6 și 10 ani. Ulterior, statele membre ar urma să stabilească o strategie care să includă trei elemente: distribuirea gratuită în instituțiile de învățământ; măsuri adiacente, de tipul campaniilor de promovare și de sensibilizare a publicului; monitorizare și evaluare.

Cumpărarea de fructe și legume (inclusiv aspectele legate de logistică și distribuție) ar beneficia de o finanțare din partea Uniunii Europene de 50%, cu excepția regiunilor de convergență (75%). Pragul anual de finanțare de 90 de milioane EUR ar putea fi suplimentat de statele membre și/sau prin finanțări private.

În mod normal, măsurile adiacente ar beneficia de finanțare din partea statelor membre însă, atunci când cadrul juridic existent o permite, acestea ar putea fi sprijinite prin promovarea comunitară a produselor agricole.

6. ANALIZA IMPACTULUI

- **Incidențe economice (punctul 9.1 și anexa 8)**

O cerere în creștere, rezultată din programul de încurajare a consumului de fructe în școli, ar avea un impact pozitiv asupra pieței fructelor și legumelor.

Opțiunile 1 și 2 nu ar avea un impact cuantificabil asupra cererii sau a consumului. **Opțiunea 3** este susceptibilă de a avea un efect mai pronunțat.

Opțiunea 4 ar putea duce la dezvoltarea de noi produse gustoase, gata preparate pentru copii. Ar putea rezulta o creștere directă de 97 500 tone de fructe și legume pe an, pe baza unei porții zilnice de 120 de grame pentru 30 de săptămâni. Studiile arată o creștere durabilă a consumului de fructe și legume situată între 0,4 și 1,1 porții pe zi. Presupunând o creștere medie de 0,7 porții consumate zilnic de copii, aceasta ar avea ca rezultat o cantitate suplimentară de aproximativ 800 000 de tone de fructe și legume consumate anual.

Monitorizarea și evaluarea sunt importante pentru estimarea impacturilor pe termen lung. Studiile sugerează că programul de încurajare a consumului de fructe în școli poate fi un mod eficient pentru obținerea unei creșteri durabile a consumului de fructe și legume.

- **Incidențe bugetare (punctul 9.2 și anexa 13)**

Opțiunea 1 nu ar afecta bugetul comunitar sau bugetele statelor membre.

Opțiunea 2 ar necesita un buget comunitar anual de 1,3 milioane EUR. Aceasta nu ar implica niciun cost pentru statele membre.

Opțiunea 3: reforma OCP privind fructele și legumele include o majorare cu 6 milioane de euro a bugetului UE pentru promovare, sumă care ar putea fi utilizată pentru a lansa un program comunitar de încurajare a consumului de fructe în școli. Statele membre ar avea obligația de a furniza cofinanțare, pe lângă finanțarea obligatorie din surse private.

Opțiunea 4 ar putea fi lansată cu un cost de 90 de milioane EUR pentru bugetul UE, pentru furnizarea de fructe și legume, inclusiv costuri legate de logistică. Se pornește de la ipoteza că produsele sunt distribuite gratis, o dată pe săptămână, pe întreaga durată a anului școlar (în medie, de 30 de săptămâni), la un cost mediu de 0,20 EUR pe zi pe copil, către toți cei 26 de milioane de copii care se încadrează în principala categorie vârstă vizată, 6-10 ani. Statele membre ar trebui să finanțeze jumătate din costurile de producție (25% în regiunile de convergență) și măsurile adiacente. Buget total: 156 de milioane EUR dintre care 90 de la bugetul UE și 66 de la bugetul național.

Pe baza rezultatelor înregistrate în Olanda și în Danemarca, pe termen lung, economiile în materie de îngrijiri medicale și de absență de la locul muncă ar putea fi considerabile.

- **Incidențe sociale (punctul 9.3)**

Sănătatea publică și coeziunea (Anexa 9)

Scopul este încurajarea unor obiceiuri alimentare sănătoase în rândul școlărilor, contribuind astfel la o ameliorare de durată a sănătății și la scăderea obezității: menținerea unei greutate corporale adecvate; reducerea riscului de boli cronice netransmisibile.

Opțiunea 1 nu ar avea impactul dorit.

Opțiunile 2 și 3 ar putea avea un impact limitat din punct de vedere al coeziunii; schimbul de experiență ar putea ajuta la o mai bună eficiență a programelor actuale.

Opțiunea 4 ar putea avea impactul cel mai puternic, având în vedere că prevede distribuirea gratis a fructelor și legumelor.

Promovarea egalității de șanse (anexa 10)

Scopul este de a facilita accesul la programele de încurajare a consumului de fructe în școli pentru copiii din regiunile mai sărace și a celor din straturile dezavantajate ale populației.

Furnizarea gratuită de fructe și legume poate contribui la o nutriție mai bună și poate exercita o influență pozitivă asupra capacității de învățare, care, după cum este bine știut, este afectată de nutriția deficitară. Aceasta se manifestă, mai ales, în rândul copiilor care provin din medii defavorizate. Programul de încurajare a consumului de fructe în școli poate combate nutriția deficitară și poate ajuta la reducerea inegalităților din punct de vedere al alimentației între grupurile socio-economice.

Având în vedere că prevede distribuirea gratuită a fructelor și legumelor, opțiunea 4 poate avea un impact mult mai mare decât opțiunea 3.

Ocuparea forței de muncă și crearea de locuri de muncă

Se estimează că o productivitate mai mare va aduce cu sine și un volum de lucru suplimentar. Alte noi locuri de muncă ar putea fi create în domeniul inovării și cercetării. Opțiunea 4 ar avea un impact mai puternic decât opțiunea 3.

- **Legături mai strânse cu cetățenii UE**

Ajutând cetățenii de la orașe să se apropie, din nou, de produsele alimentare și producătorii acestora, opțiunea 4 ar avea o influență pozitivă maximă asupra opiniei publice. Difuzarea informațiilor în baza opțiunilor 2 și 3 ar putea avea, de asemenea, un impact pozitiv.

- **Impactul asupra mediului înconjurător**

Având în vedere că administrarea oricărui program ar fi descentralizată, impactul asupra mediului al diferitelor opțiuni ar depinde de modul în care acestea sunt puse în aplicare.

- **Impactul administrativ (punctul 9.6 și anexa 14)**

Opțiunea 2: nu implică sarcini suplimentare semnificative asupra statelor membre sau asupra Comisiei.

Opțiunea 3: sarcină administrativă suplimentară la nivel de stat membru, care ar putea fi semnificativă, având în vedere creșterea considerabilă a finanțării UE.

Opțiunea 4: resurse suplimentare necesare la nivel de stat membru; doi funcționari cu normă întreagă sunt necesari la nivel UE, cel puțin în primii ani de punere în aplicare.

- **Impactul asupra țărilor terțe și relațiilor internaționale**

Un program comunitar de încurajare a consumului de fructe în școli ar trebui să fie în conformitate cu obligațiile internaționale ale UE în materie de comerț.

- **Proportionalitate și valoare adăugată pentru UE (punctele 6 și 9.8)**

Opțiunile 2 și 3 reprezintă acțiuni UE „tradiționale”, a căror valoare este dovedită; totuși, bugetul limitat și măsurile cu caracter moderat le limitează impactul.

Opțiunea 4, care beneficiază de un buget mai mare, poate oferi o valoare adăugată mai mare; măsurile adiacente obligatorii ar consolida efectul acestei opțiuni.

Un program comunitar de încurajare a consumului de fructe nu reprezintă un panaceu pentru consumul redus de fructe și legume în rândul copiilor sau pentru problemele de sănătate aferente. Opțiunea 4 ar contribui la combaterea acestor probleme, cu un efect multiplicator potențial semnificativ.

- **Impactul asupra părților interesate**

Opțiunile 2, 3 și 4 reprezintă o ameliorare în comparație cu situația actuală, deși dimensiunea ameliorărilor este semnificativ diferită între acestea.

Contribuabilii ar trebui să beneficieze de reducerea preconizată a cheltuielilor din sistemul național de sănătate care ar trebui să fie percepute în următorii ani după punerea în aplicare a programului.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE (PUNCTUL 11)

Se anticipează că standardele minime de evaluare pentru statele membre vor fi incluse în normele de aplicare ale unui posibil regulament al Consiliului pentru un program de încurajare a consumului de fructe în școli.

8. CONCLUZII (PUNCTUL 12)

Pentru a atinge obiectivul privind creșterea consumului, este posibilă o utilizare mai intensivă a instrumentelor existente ale Comisiei, iar aceasta ar reprezenta un pas înainte. Această remarcă se aplică, în special, activităților de comunicare prevăzute la opțiunile 2 și 3 pe baza acțiunilor de informare și de promovare a produselor agricole.

Opțiunea 4 este modul cel mai eficient de a realiza obiectivele de creștere a consumului și de ameliorare a sănătății, în cazul în care implementarea sa respectă întocmai principiul subsidiarității și competențele naționale, în special în sectorul sănătății și în cel al educației. Eficiența sa ar fi sporită dacă ar fi completată de opțiunile 2 și 3.

În acest context, se propune instituirea unui program de încurajare a consumului de fructe în școli, care, pentru a atinge o eficiență maximă, reunește cele 3 opțiuni în cadrul unui pachet de acțiuni conjugate. Acesta ar conține următoarele elemente:

- **distribuirea gratuită a fructelor și legumelor** în școli. Ajutorul comunitar ar trebui să fie acordat pentru cofinanțarea furnizării de fructe și legume elevilor care se încadrează în principala categorie de vârstă, 6-10 ani, din instituțiile de învățământ (școli), logisticii aferente, precum și monitorizării și evaluării. În acest scop, se propune acordarea unei alocări bugetare în valoare totală de 90 de milioane EUR, în baza titlului I din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1234/2007. Aceste resurse ar permite extinderea programelor de încurajare a consumului de fructe în școli existente în anumite state membre, precum și înființarea unor programe în statele membre care nu beneficiază încă de ele, cauza cel mai des întâlnită fiind mijloacele bugetare limitate.
Rata de cofinanțare bugetară ar fi la un nivel de 50% și de 75% în regiunile de convergență;
- **măsuri adiacente.** Statele membre au obligația de a elabora o strategie națională prin consultarea cu autoritățile din domeniul sănătății publice și al educației, industria de profil și cu părțile interesate. Această strategie ar trebui să definească modul în care un program de încurajare a consumului de fructe în școli ar putea fi implementat cel mai bine și integrat în programa școlară. Sublinierea implicării UE ar reprezenta o obligație în cadrul procesului implementare. Măsurile adiacente vor fi finanțate în primul rând la nivel național;
- **activitățile de interconectare**, în vederea motivării schimbului de informații și de cunoștințe în rândul actorilor implicați în programele de încurajare a consumului de fructe în școli și stimulării sensibilizării publicului (după cum s-a prezentat în opțiunea 2 „constituirea de rețele”). Această alocare ar trebui să fie în valoare de 1,3 milioane EUR;
- **promovarea produselor agricole**, care ar putea fi sprijinită în cadrul promovării comunitare a produselor agricole (după cum se prezintă în opțiunea 3 „inițiative de sprijin”). În special, statele membre ar putea utiliza acest cadru pentru a lua măsurile adiacente necesare având ca scop sensibilizarea publicului privind efectele benefice

ale consumului de fructe și legume. Reforma recentă privind fructele și legumele a majorat bugetul orientativ pentru promovarea acestor produse cu 6 milioane EUR;

- **monitorizare și evaluare.** În scopul stabilirii unor date certe pentru viitoarele cercetări în ceea ce privește eficiența unui program de încurajare a consumului de fructe în școli, în diferitele sale variante, și pentru schimbul „celor mai bune practici”, monitorizarea și evaluarea trebuie să fie părți integrante dintr-un program UE.

Prin urmare, toate programele ar include cele trei elemente:

- distribuirea gratuită de fructe și legume în instituțiile de învățământ (școli),
- o serie de măsuri adiacente,
- monitorizare și evaluare.

Opțiunea 4 implică o serie de costuri bugetare semnificative, atât pentru UE, cât și pentru statele membre. Pentru ca programul de încurajare a consumului de fructe în școli să fie operațional și eficient, produsele ar trebui să fie distribuite gratis principalei categorii de vârstă vizate (toți copiii între 6 și 10 ani) pe parcursul unui număr suficient de săptămâni și pe o perioadă suficient de lungă.

Este necesar un buget anual total de 156 de milioane EUR. Experiența va arăta dacă acest buget este adecvat pentru a atinge obiectivele propuse. Participarea comunitară în valoare de 90 de milioane EUR ar trebui să se încadreze în perspectivele financiare agricole.