

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 8.7.2008  
SEK(2008) 2226

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

*som åtföljer*

förslaget till

**RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och (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") i syfte att upprätta ett program för frukt i skolan**

**Sammanfattning av konsekvensbedömning**

{KOM(2008) 442 slutlig}  
{SEK(2008) 2225}

## 1. VARFÖR ETT PROGRAM FÖR GRATIS FRUKT I SKOLAN?

I september 2007, när EU antog en reform av frukt- och grönsaksordningen, var ett huvudmål att bryta den sjunkande trenden för konsumtionen av frukt och grönsaker.

När rådet godkände reformen uppmanade det kommissionen att ”[m]ot bakgrund av den dramatiska ökningen av fetma bland skolbarn [...] så snart som möjligt lägga fram ett förslag till ett system med frukt i skolorna på grundval av en konsekvensanalys av fördelarna, genomförbarheten och de administrativa kostnaderna”.

Vikten av frukt och grönsaker som en del av goda kostvanor framhålls i kommissionens Vitbok om en EU-strategi för hälsofrågor som rör kost, övervikt och fetma, där behovet av samordnade insatser på EU-nivå betonas. I vitboken sägs att ett ”fruktprogram för skolan skulle vara ett stort steg i rätt riktning”.

I sin rapport om förslaget till EU:s allmänna budget för 2008 betonar Europaparlamentet ”åter sitt bestämda åtagande för ordentliga budgetanslag för frukt och grönsaker i skolorna” och ”uppmanar kommissionen att lägga fram ett lagförslag”.

### • Minskande konsumtion

På senare år har konsumtionen av frukt och grönsaker i EU minskat. Eftersom de flesta frukter och grönsaker är utpräglade färskvaror är avfallsmängden stor. Per capita-konsumtionen av frukt och grönsaker är därför mycket svår att mäta och skattas på grundval av produktions- och handelsavgifter.

Den genomsnittliga, dagliga per capita-konsumtionen i EU-27 uppskattas till 380 g netto för 2006 och kommer att falla till 360 g netto till 2010 om den rådande nedåtgående trenden fortsätter. Siffrorna avser befolkningen som helhet, oavsett ålder.

Konsumtionen varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. I allmänhet uppvisar medlemsstater med stor produktion högre konsumtion, men en negativ utveckling har nyligen konstaterats t.o.m. i Medelhavsländerna. Dessutom är situationen särskilt bekymmersam när det gäller barn. Den yngre generationens kostvanor har förändrats betydligt, och konsumtionen av frukt och grönsaker är betydligt lägre än vad den brukade vara. En av de bidragande faktorerna till barns låga konsumtion tycks vara den bristande tillgängligheten av frukt och grönsaker.

Följaktligen får inte större delen av européerna, särskilt barn, i sig Världshälsoorganisationens rekommenderade minsta intag på 400 g netto per dag.

### • Hälsa

Viktproblem och fetma ökar i EU, särskilt bland barn: uppskattningsvis 22 miljoner barn är överviktiga och 5,1 miljoner av dessa lider av fetma (EU-25). Antalet barn med fetma förväntas öka med 400 000 per år, vilket medför en rad hälsomässiga, psykologiska och sociala problem med höga kostnader för samhället (*se punkt 3.3 i konsekvensbedömningen*).

### • Sociala och ekonomiska aspekter

Det finns ett starkt samband mellan låg inkomst, sociala faktorer och otillräckligt intag av frukt och grönsaker. Ju lägre inkomsten är, desto lägre är konsumtionen av frukt och

grönsaker. Uppgifterna tyder på att de nya medlemsstaterna skulle dra störst nytta av en konsumtionsökning. Särskilt hjärt-kärlsjukdomar förekommer oftare där och inträffar tidigare än i EU-15. Detta är ett av många hälsoproblem som har samband med ett lågt intag av frukt och grönsaker (*punkt 3.4*).

## **2. VETENSKAPLIGA BELÄGG**

Studier visar att, så länge som vissa villkor är uppfyllda, är program för frukt i skolan ett effektivt sätt att varaktigt öka konsumtionen av frukt och grönsaker. I synnerhet har det visats att ett program för frukt i skolan inte endast (vissa menar inte ens huvudsakligen) bör inriktas på att tillhandahålla frukt och grönsaker vid utbildningsanstalter (skolor) utan även omfatta kompletterande åtgärder som syftar till att öka medvetenheten (*punkt 4*).

Att förbättra barns och tonåringars matvanor är viktigt för att förbättra folkhälsan och minska risken på lång sikt för stroke och cancer samt kroniska sjukdomar som diabetes. Insatser som inriktas på hälsosam kost måste göras under barndomen eller tonårstiden för att förhindra eller motverka de skadliga hälsoeffekterna av övervikt och dåliga matvanor.

Studier visar att hälsosamma matvanor grundläggs i barndomen: de som i barndomen äter mycket frukt och grönsaker fortsätter att göra det, medan de som som barn äter litet frukt och grönsaker fortsätter att göra det som vuxna, vilket får negativa följder även för deras barn.

Utbildningsanstalterna är den bästa omgivningen för att ändra och påverka barns matvanor vid det stadium då dessa grundläggs.

I konsekvensbedömningen understryks villkoren för ett framgångsrikt genomförande av program för frukt i skolan (*punkt 5.3*). Studier visar att för att ett program ska vara effektivt måste frukten och grönsakerna erbjudas gratis.

## **3. NUVARANDE SITUATION**

Det finns redan initiativ som syftar till att öka konsumtionen av frukt och grönsaker hos skolbarn, både på EU-nivå och i vissa medlemsstater på nationell eller lokal nivå.

I och med frukt- och grönsaksreformen ökades budgeten för medfinansierade informations- och marknadsföringsåtgärder för dessa produkter med 6 miljoner euro. För marknadsföringskampanjer som riktas till skolbarn uppgår gemenskapens finansiella stöd till 60 %.

Andra EU-program syftar till att förbättra den fysiska och psykiska hälsan samt minska ojämlikheten i fråga om hälsa i hela gemenskapen, medan betydande EU-medel har använts till forskning som rör fetma och projekt om frukt och grönsakers positiva effekter.

I medlemsstaterna finns det olika modeller (*punkt 5.2*) vars huvudsakliga begränsningar är att de ofta är småskaliga och lokala, att kontinuiteten inte är garanterad, att de är ovanliga i de nya medlemsstaterna, där konsumtionen i allmänhet är lägst, och att inte alla program omfattar kompletterande åtgärder, som är nödvändiga för att programmet ska vara effektivt.

#### **4. MÅL (PUNKT 7)**

Det övergripande målet med ett EU-program för frukt i skolan är att ge en politisk och finansiell ram för medlemsstaternas initiativ för att varaktigt öka andelen frukt och grönsaker i barns kost vid det stadium då deras matvanor grundläggs. Detta utgör en investering som i framtiden skulle bidra till att minska de offentliga hälso- och sjukvårdskostnader som orsakas av dålig kost.

De viktigaste särskilda målen skulle vara att bryta den sjunkande trenden för konsumtionen av frukt och grönsaker, öka barnens konsumtion på lång sikt, främja hälsosamma matvanor som fortsätter i vuxen ålder, ge ett betydande antal skolbarn möjlighet att äta frukt och grönsaker och därigenom ge alla barn i EU lika möjligheter och bidra till den sociala sammanhållningen.

#### **5. POLITISKA ALTERNATIV (PUNKT 8)**

De fyra alternativ som undersökts utesluter inte varandra, utan vissa inslag skulle kunna kombineras. Effekterna på konsumtionen av frukt och grönsaker och de resulterande hälsofördelarna skulle bero på omfattningen av genomförandet och programmets långsiktiga kontinuitet.

##### **Alternativ 1 – Ingen åtgärd**

Inget nytt initiativ på EU-nivå.

##### **Alternativ 2 – Upprättande av nätverk**

Gemenskapens insats begränsas till att stödja medlemsstaternas program för frukt i skolan på tre huvudområden: information till allmänheten (t.ex. webbplats, broschyrer), tillhandahållande av verktyg för insatser (t.ex. portal för projekt för frukt i skolan, expertdatabas) och en stor årlig konferens.

##### **Alternativ 3 – Stödjande initiativ**

EU-stöd till initiativ som främjar konsumtionen av frukt och grönsaker vid utbildningsanstalter, men ingen finansiering av inköp av produkter. Åtgärderna skulle kunna omfatta sådana som syftar till att ändra barns matvanor, som utbildnings- och informationsinsatser, framställning av marknadsföringsmaterial och besök på plats.

Genomförandet skulle till stora delar följa de nuvarande marknadsföringsprogrammen, med ett EU-bidrag på 60 %. Samfinansiering skulle vara obligatorisk och de föreslagande organisationerna skulle stå för en del (t.ex. 20 %) av programkostnaden.

##### **Alternativ 4 – Pådrivande initiativ**

En enda, flexibel EU-ram för program för frukt i skolan, med frivilligt deltagande av medlemsstaterna.

EU skulle fördela medlen genom att använda antalet barn i målåldersgruppen 6–10 år som ett gemensamt, objektiva kriterium. De deltagande medlemsstaterna skulle sedan utarbeta en strategi som ska innehålla tre inslag: gratis utdelning vid utbildningsanstalter, kompletterande åtgärder som marknadsföringskampanjer och informationsinsatser samt uppföljning och utvärdering.

Inköpen av frukt och grönsaker (inklusive logistik och utdelning) skulle medfinansieras av EU med 50 %, utom i konvergensregionerna där stödet skulle uppgå till 75 %. Ett årligt högsta belopp på 90 miljoner euro skulle kunna kompletteras av medlemsstaterna och/eller genom privat finansiering.

De kompletterande åtgärderna skulle vanligen finansieras av medlemsstaterna, men skulle, där gällande lagstiftning medger det, kunna få stöd inom ramen för EU:s främjande av jordbruksprodukter.

## 6. KONSEKVENSBEDÖMNING

- **Ekonomiska konsekvenser (punkt 9.1 och bilaga 8)**

En ökad efterfrågan till följd av ett program för frukt i skolan på EU-nivå skulle få positiva följder för frukt- och grönsaksmarknaden.

**Alternativen 1 och 2** skulle inte få någon mätbar inverkan på efterfrågan eller konsumtionen. **Alternativ 3** skulle troligen få en större effekt.

**Alternativ 4** skulle kunna leda till att nya, välsmakande, konsumtionsfärdiga produkter för barn utvecklas. Resultatet kan bli en direkt ökning på 97 500 ton frukt och grönsaker per år, på grundval av en daglig portion på 120 gram i 30 veckor. Studier visar en varaktig ökning av intaget av frukt och grönsaker på 0,4–1,1 portioner per dag. Om man utgår från en genomsnittlig konsumtionsökning på 0,7 portion per dag och barn, skulle det leda till att ca 800 000 ton mer frukt och grönsaker konsumeras per år.

Uppföljning och utvärdering är viktigt för att bedöma effekterna på lång sikt. Studier tyder på att program för frukt i skolan kan vara ett effektivt sätt att varaktigt öka konsumtionen av frukt och grönsaker.

- **Budgetkonsekvenser (punkt 9.2 och bilaga 13)**

**Alternativ 1** skulle inte påverka EU:s eller medlemsstaternas budget.

**Alternativ 2** skulle kräva en årlig EU-budget på 1,3 miljoner euro. Det skulle inte medföra några kostnader för medlemsstaterna.

**Alternativ 3:** Reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker omfattar en ökning av EU:s budget för marknadsföringsinsatser med 6 miljoner euro, som skulle kunna användas för att starta ett EU-program för frukt i skolan. Medlemsstaterna skulle behöva ge samfinansiering, utöver den obligatoriska privata finansieringen.

**Alternativ 4** skulle kunna genomföras med en EU-budget på 90 miljoner euro för tillhandahållandet av frukt och grönsaker, inklusive logistikkostnader. Det antas att frukt och grönsaker ges gratis en gång i veckan under hela läsåret (i genomsnitt 30 veckor) till en genomsnittlig kostnad av 0,20 euro per dag och barn till alla 26 miljoner barn i målårsgruppen 6–10 år. Medlemsstaterna skulle behöva finansiera halva kostnaden för produkterna (25 % i konvergensregionerna) och de kompletterande åtgärderna. Total budget: 156 miljoner euro, varav 90 miljoner från EU-budgeten och 66 miljoner från de nationella budgeterna.

Enligt uppgifter från Nederländerna och Danmark skulle besparingarna i hälso- och sjukvårdssystemet samt till följd av att antalet förlorade arbetstimmar minskar kunna bli betydande.

- **Sociala konsekvenser (punkt 9.3)**

*Folkhälsa och sammanhållning (bilaga 9)*

Syftet är att främja hälsosamma matvanor hos skolbarn, och därigenom bidra till en varaktigt förbättrad hälsa och minskad fetma: bibehållande av en hälsosam kroppsvikt och minskning av risken för kroniska, icke smittsamma sjukdomar.

**Alternativ 1** skulle inte ge den önskade effekten.

**Alternativen 2 och 3** skulle kunna ge en begränsad effekt på sammanhållningen. Utbyte av erfarenheter skulle kunna bidra till att förbättra de befintliga programmens effektivitet.

**Alternativ 4** skulle ge den största effekten, eftersom det omfattar gratis utdelning av frukt och grönsaker.

*Främjande av lika möjligheter (bilaga 10)*

Målet är att underlätta tillgången till program för frukt i skolan för barn i fattigare regioner och missgynnade befolkningsgrupper.

Gratis utdelning av frukt och grönsaker kan bidra till en bättre kosthållning och förbättra inlärningsförmågan, som man vet påverkas av dåliga kostvanor. Detta gäller särskilt barn från mindre gynnade miljöer. Med program för gratis frukt i skolan kan man bekämpa dåliga kostvanor och bidra till att minska ojämlikheten i fråga om kost mellan olika socioekonomiska grupper.

Eftersom alternativ 4 omfattar gratis utdelning av frukt och grönsaker skulle det få mycket större verkan än alternativ 3.

*Sysselsättning och skapande av arbetstillfällen*

Den ökade produktionen förväntas ge ytterligare arbetstillfällen. Nya arbetstillfällen kan även uppstå inom innovation och forskning. Alternativ 4 skulle få större verkan än alternativ 3.

- **Produktionen närmas till EU-medborgarna**

Genom att bidra till att få städernas invånare att återupptäcka livsmedlen och livsmedelsproducenterna, skulle alternativ 4 ge den största positiva effekten på allmänhetens uppfattning om frukt och grönsaker. Informationsinsatser enligt alternativen 2 och 3 skulle också kunna ge positiva effekter.

- **Miljökonsekvenser**

Eftersom förvaltningen av programmen skulle vara decentraliserad, beror miljökonsekvenserna av de olika alternativen på hur de genomförs.

- **Administrativa konsekvenser (punkt 9.6 och bilaga 14)**

**Alternativ 2:** Ingen väsentlig extra belastning för vare sig medlemsstaterna eller kommissionen.

**Alternativ 3:** Extra administrativ belastning på medlemsstatsnivå, som skulle kunna bli betydande med en kraftig ökning av EU-finansieringen.

**Alternativ 4:** Ytterligare resurser krävs på medlemsstatsnivå. På EU-nivå krävs två heltidsanställda tjänstemän under åtminstone de första åren av genomförandet.

- **Konsekvenser för tredjeländer och de internationella förbindelserna**

Ett EU-program för frukt i skolan skulle fullt ut överensstämma med EU:s internationella handelsåtaganden.

- **Proportionalitet och EU-mervärde (punkterna 6 och 9.8)**

Alternativen 2 och 3 utgör ”traditionella” EU-insatser vars värde är bevisat. Den begränsade budgeten och karaktären av ”mjuka åtgärder” skulle dock begränsa deras verkan.

Alternativ 4, med dess större budget, kan ge större mervärde. Genom obligatoriska kompletterande åtgärder skulle dess verkan förstärkas.

Ett EU-program för gratis frukt i skolan är ingen patentrösning på barns låga konsumtion av frukt och grönsaker eller de därmed sammanhängande hälsoproblemen, men alternativ 4 skulle bidra till bekämpningen av dessa problem, med en potentiellt betydande multiplikatoreffekt.

- **Konsekvenser för berörda grupper**

Alternativen 2, 3 och 4 utgör en förbättring jämfört med nuvarande förhållanden, även om förbättringens omfattning varierar betydligt mellan dem.

Skattebetalarna torde vinna på den förväntade minskning av utgifterna för de nationella hälso- och sjukvårdssystemen som bör inträffa under åren efter införandet av programmet.

## **7. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING (PUNKT 11)**

Det förväntas att miniminormer för utvärdering för medlemsstaterna kommer att ingå i tillämpningsbestämmelserna i en eventuell rådsförordning om ett program för gratis frukt i skolan.

## **8. SLUTSATSER (PUNKT 12)**

För att nå målet med ökad konsumtion är en intensivare användning av kommissionens befintliga instrument möjlig och skulle vara ett steg i rätt riktning. Detta gäller särskilt kommunikationsinsatser enligt alternativen 2 och 3 på grundval av informations- och marknadsföringsåtgärder för jordbruksprodukter.

Alternativ 4 är det effektivaste sättet att uppnå målen att öka konsumtionen och förbättra hälsan, om man vid genomförandet noga iakttar subsidiaritetsprincipen och de nationella



behörigheterna, särskilt när det gäller hälsa och utbildning. Effektiviteten skulle öka om alternativ 4 kompletterades med alternativen 2 och 3.

Därför föreslås det att man upprättar ett program för gratis frukt i skolan, vilket för största möjliga effektivitet kombinerar de tre alternativen i ett ömsesidigt stödjande paket. Programmet skulle omfatta följande:

- **Gratis utdelning av frukt och grönsaker** i skolorna. Gemenskapsstöd bör beviljas för medfinansiering av utdelningen av frukt och grönsaker till elever i målårsgruppen 6–10 år vid utbildningsanstalter (skolor), den därmed sammanhängande logistiken samt uppföljning och utvärdering. För detta föreslås det att totalt 90 miljoner euro anslås inom ramen för avdelning I i rådets förordning (EG) nr 1234/2007. Detta skulle möjliggöra en utvidgning av befintliga program för gratis frukt i skolan i vissa medlemsstater och upprättande av program i medlemsstater där sådana program, ofta till följd av begränsade ekonomiska resurser, inte finns. Gemenskapens samfinansiering skulle uppgå till 50 % (75 %) i konvergensregionerna.
- **Kompletterande åtgärder.** Medlemsstaterna bör vara förpliktade att utarbeta en nationell strategi i samråd med hälso- och sjukvårds- samt utbildningsmyndigheterna, näringslivet och berörda parter. I strategin bör man fastställa hur ett program för gratis frukt i skolan bäst kan genomföras och integreras i läroplanen. Inom ramen för genomförandet skulle det vara obligatoriskt att framhålla EU:s deltagande. De kompletterande åtgärderna skulle främst finansieras nationellt.
- **Upprättande av nätverk** för att uppmuntra till utbyte av uppgifter och kunskaper mellan aktörerna inom programmen för gratis frukt i skolan och förbättra allmänhetens kunskaper (i enlighet med alternativ 2 ”upprättande av nätverk”). Anslaget för detta bör uppgå till 1,3 miljoner euro.
- **Främjande av jordbruksprodukter**, vilket skulle kunna få stöd inom ramen för EU:s främjande av jordbruksprodukter (i enlighet med alternativ 3 ”stödjande initiativ”). Medlemsstaternas skulle särskilt kunna använda denna ram för att vidta nödvändiga kompletterande åtgärder som syftar till att öka kunskapen om de positiva effekterna av att äta frukt och grönsaker. Med den nyligen beslutade frukt- och grönsaksreformen ökades den preliminära budgeten för främjande av dessa produkter med 6 miljoner euro.
- **Uppföljning och utvärdering.** Uppföljning och utvärdering bör utgöra en integrerad del av ett program på EU-nivå, i syfte att ta fram tillförlitliga uppgifter för ytterligare forskning om effektiviteten hos olika varianter av ett program för frukt i skolan och för utbyte av bästa metoder.

Alla program skulle således omfatta följande tre inslag:

- Gratis utdelning av frukt och grönsaker vid utbildningsanstalter (skolor).
- En rad kompletterande åtgärder.
- Uppföljning och utvärdering.

Alternativ 4 medför en betydande budgetkostnad för både EU och medlemsstaterna. För att programmet för frukt i skolan ska vara effektivt bör produkterna delas ut gratis till målgruppen (alla barn mellan 6 och 10 år) under ett tillräckligt antal veckor över en tillräckligt lång tidsperiod.

Sammanlagt behövs en årsbudget på 156 miljoner euro. Erfarenheterna kommer att visa om denna budget är lämplig för att uppnå de uppställda målen. EU:s andel på 90 miljoner euro måste ingå i budgetplanen för jordbruket.