

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

ISSN 1831-0990

Särskild rapport nr 10

2011

ÄR SKOLMJÖLKSPROGRAMMET OCH PROGRAMMET FÖR FRUKT I SKOLAN ÄNDAMÅLSENLIGA?



SV



Särskild rapport nr 10 // 2011

ÄR SKOLMJÖLKSPROGRAMMET OCH PROGRAMMET FÖR FRUKT I SKOLAN ÄNDAMÅLSENLIGA?

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn [+352 4398-1](tel:+35243981)
Fax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Särskild rapport nr 10 // 2011

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2011

ISBN 978-92-9237-305-4
doi:10.2865/91836

© Europeiska unionen, 2011
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

I–VIII	SAMMANFATTNING
1–12	INLEDNING
1–4	TVÅ JÄMFÖRBARA LIVSMEDELSPROGRAM INOM SKOLAN
5–12	ÖVERSIKT ÖVER DE TVÅ PROGRAMMENS FÖRVALTNINGSSYSTEM
6–8	MJÖLKPRODUKTER
9–12	FRUKT OCH GRÖNSAKER
13–19	REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD
13–18	EN SAMORDNAD REVISION AV DE TVÅ PROGRAMMEN MED INRIKTNING PÅ ÄNDAMÅLSENLIGHETEN
19	REVISIONEN KOMPLETTERADES AV EN GRANSKNING AV KORREKTHETEN
20–81	IAKTTAGELSER
20–23	EN EXTREMT KRITISK UTVÄRDERING AV SKOLMJÖLKSPROGRAMMET GJORDES 1999, MEN INTE EN ENDA KORRIGERANDE ÅTGÄRD HAR VIDTAGITS SEDAN DESS
24–37	DE LÅGA UTGIFTERNA OCH AVSAKNADEN AV ETT VERKTYG SOM RIKTAR STÖDET TILL PRIORITERADE BEHOV BEGRÄNSAR DEN FÖRVÄNTADE EFFEKTEN
24–26	DET SAKNAS TILLFREDSSTÄLLANDE SYSTEM FÖR ATT MÄTA RESULTATET
27–32	MYCKET SMÅ UTGIFTER I FÖRHÅLLANDE TILL DE TVÅ PROGRAMMENS MÅL
33–37	DET SAKNAS VERKTYG FÖR ATT RIKTA STÖDET TILL PRIORITERADE NÄRINGSBEHOV
38–64	PROBLEM MED UTFORMNINGEN BEGRÄNSAR SKOLMJÖLKSPROGRAMMETS KONKRETA RESULTAT MEN DET FINNS LÖSNINGAR
38–45	SKOLMJÖLKSPROGRAMMET ÄR INTE SÄRSKILT ATTRAKTIVT
46–52	DEN DIREKTA EFFEKTEN AV UTGIFTERNA INOM PROGRAMMET BEGRÄNSAS AV EN BETYDANDE DÖDVIKTSEFFEKT
53–64	KOMMISSIONEN HAR REDAN HITTAT LÖSNINGAR NÄR DET GÄLLER FRUKT OCH VISSA MEDLEMSSTATER HAR GJORT DETSAMMA NÄR DET GÄLLER MJÖLK

65–81 DE PEDAGOGISKA AMBITIONERNA MÅSTE BEFÄSTAS

66–76 DE PEDAGOGISKA AMBITIONERNA BEAKTAS I MYCKET LITEN UTSTRÄCKNING NÄR DET GÄLLER MJÖLK, VILKET GÖR ATT EN STÖRRE EFFEKT PÅ LÅNG SIKT INTE ÄR SÄRSKILT TROLIG

77–81 DE PEDAGOGISKA AMBITIONERNA BEAKTAS BÄTTRE I FRUKTPROGRAMMET

82–87 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

BILAGA I – JÄMFÖRANDE GENOMGÅNG AV SKOLMJÖLKSPROGRAMMET OCH PROGRAMMET FÖR FRUKT I SKOLAN

BILAGA II – SAMMANFATTNING AV IAKTTAGELSENA OM KORREKTHETEN I DE UTGIFTER SOM MEDDELATS KOMMISSIONEN

**BILAGA III – SAMMANFATTNING AV DEN EXTERNA UTVÄRDERINGEN 2005 I STORBRITANNIEN
EVALUATION OF THE NATIONAL TOP-UP TO THE EU SCHOOL MILK SUBSIDY
IN ENGLAND (UTVÄRDERING AV DET NATIONELLA TILLÄGGET TILL EU:S
SKOLMJÖLKSPROGRAM I ENGLAND)**

BILAGA IV – LÅNGSAM START FÖR FRUKTPROGRAMMET

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

I.

Inom den gemensamma jordbrukspolitiken förfogar Europeiska unionen över två jämförbara instrument som riktar sig till barn:

- **Skolmjölksprogrammet** som sedan 1977 erbjuder subventioner för avyttring av mjölkprodukter i skolan till reducerat pris.
- **Programmet "frukt i skolan"** som sedan läsåret 2009/2010 medfinansierar utdelningar av frukt och grönsaker i skolan.

II.

De två programmen utgår från samma grundprincip (ge tillgång till produkten i skolan) och strävar efter samma dubbla mål:

- a) Bidra till att stabilisera marknaden ("marknadsmålet").
- b) Bidra till en sund kost ("kost- och hälsomålet").

Framför allt för skolmjölksprogrammet, som från början utformades som en "avyttringsåtgärd", har näringsaspekten, som kommissionen lyfte fram, undan för undan blivit det främsta målet.

SAMMANFATTNING

III.

De två programmen strävar också båda två efter en effekt på två nivåer.

- a) På kort sikt öka eller stödja ungdomars konsumtion av produkterna genom att göra dem tillgängliga i skolan.
- b) På lång sikt ha en utbildande roll när det gäller kostvanorna.

IV.

Revisionsrätten gjorde en samordnad revision av de två programmens ändamålsenlighet. Med tanke på att frukt helt nyligen började delas ut i skolan var revisionen främst inriktad på skolmjölksprogrammet. Den kompletterades sedan med en jämförande granskning av det system som håller på att införas för frukt.

V.

De två programmen bygger i dag till stor del på antagandet att det finns ett positivt samband mellan konsumtion av de subventionerade produkterna och folkhälsan. Att undersöka detta antagande ingick inte i revisionens inriktning och omfattning eftersom det inte faller under revisionsrättens behörighetsområde. Revisionsrätten konstaterar dock att det inte råder någon enighet kring detta antagande.

VI.

Revisionsrätten konstaterade att tio år efter rådets beslut att behålla skolmjölksprogrammet trots en mycket kritisk utvärdering och kommissionens förslag att det skulle slopas, har programmet inte förändrats i grunden och dess ändamålsenlighet är på sin höjd mycket begränsad:

- a) När det gäller den förväntade effekten på kort sikt (göra produkten tillgänglig i skolan) konstaterar revisionsrätten att programmets konkreta resultat är mycket begränsat:
 - i) Eftersom framför allt ersättningsnivån är låg är programmet inte särskilt attraktivt och får därför i regel endast en dödviktseffekt. I de flesta fallen skulle de subventionerade produkterna ändå ingå i skolmåltiderna eller köpas in av stödmottagarna också utan subventionen.
 - ii) Revisionen visade att gratis utdelningar i vissa medlemsstater leder till en mer tillfredsställande effekt, men de betalas i dag av dyra nationella program som gemenskapsbudgeten endast ger ett mycket marginellt bidrag till.
- b) När det gäller det långsiktiga (pedagogiska) målet konstaterar revisionsrätten att de utbildningsambitioner som uttryckts inte återspeglas tillräckligt i det nuvarande systemet. Bland annat är inte alltid utdelningens synlighet garanterad, och inget annat särskilt pedagogiskt verktyg har införts.

SAMMANFATTNING

VII.

Revisionsrätten kan däremot konstatera att de flesta av bristerna i skolmjölksprogrammet har identifierats och åtminstone delvis beaktats av kommissionen vid utformningen av programmet "frukt i skolan". Detta ledde framför allt till att kommissionen antog en enda modell för gratis utdelning utanför skolmatsalen och till att den införde verktyg för att uppfylla de pedagogiska ambitionerna. Åtgärderna medför dock stora kostnader, av vilka en betydande del kommer från nationella eller lokala budgetar. Det är visserligen ännu för tidigt att definitivt uttala sig om programmets reella effekt, men det tycks ändå vara mycket troligare att det nya programmet kan bidra till de kortsiktiga och långsiktiga målen på ett ändamålsenligt sätt och därmed visa på flera möjliga vägar att förbättra skolmjölksprogrammet.

VIII.

Revisionsrättens främsta **rekommendationer** är följande:

- a) Med hänsyn till skolmjölksprogrammets mycket begränsade ändamålsenlighet borde dess fortsatta existens hänga på om man kan reformera det i grunden och komma till rätta med de brister som konstaterats. Vid en sådan reform bör man framför allt beakta vilket näringsvärde som tillmäts produkten i förhållande till folkhälsomålen. Om en sådan genomgripande reform skulle företas borde nedanstående punkter beaktas.
- b) För att skolmjölksprogrammet ska kunna få en reell effekt på de kvantiteter mjölk som konsumeras i skolan måste ersättningsnivån per kilo höjas rejält, till en nivå som gör det möjligt att införa gratis utdelning. Denna rekommendation innebär dock inte att EU:s utgifter för programmet ska öka utan skulle tvärtom innebära att medlen koncentreras till en mer begränsad del av befolkningen, vilket även på ett effektivt sätt skulle kunna bidra till en lösning på problemet med dödviktseffekter. Det återstår att definiera vilken grupp av befolkningen som är målgrupp utifrån de näringsbehov som ska fastställas.
- c) När det gäller skolmjölksprogrammet bör åtgärder vidtas för att den dödviktseffekt som specifikt är kopplad till skolmatsalen ska begränsas samtidigt som man garanterar att stödordningen blir så synlig som möjligt.
- d) När det gäller utbildningsmålen bör man anta en mer enhetlig strategi för de två programmen i fråga om de kompletterande åtgärdernas roll och betydelse. Om betydelsen av dessa åtgärder bekräftas skulle man på nytt kunna överväga möjligheten att låta dem komma ifråga för gemenskapsmedfinansiering.
- e) Mer allmänt bör samordningen och synergierna mellan de två programmen stärkas så att man kan garantera en övergripande enhetlighet i koststrategin och bästa möjliga förvaltning.

INLEDNING



Källa: http://ec.europa.eu/agriculture/tasty-bunch/index_en.htm

TVÅ JÄMFÖRBARA LIVSMEDELSPROGRAM INOM SKOLAN

1. **"Ät, drick och rör på dig"**: Under 2009 och 2010 drev kommissionen en informationskampanj för sunda kostvanor som riktar sig till barn inom EU. Målet med kampanjen, som finansierades av EU:s jordbruksbudget, var att få barn att välja så sunda kostvanor som möjligt. Kampanjen "Mumsiga gänget" inleddes med en vandringsutställning och byggde i huvudsak på följande två program för att ge tillgång till livsmedelsprodukter i skolan:
 - a) **"Skolmjölksprogrammet"**¹ erbjuder sedan 1977 subventioner för avyttring av mjölkprodukter till skolelever till reducerat pris.
 - b) **Programmet för frukt i skolan**² inrättades till läsåret 2009/2010. Det medfinansierar kostnaderna i samband med utdelning av frukt och grönsaker i skolan.

¹ Kommissionens förordning (EG) nr 657/2008 av den 10 juli 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 i fråga om gemenskapsstöd för utdelning av mjölk och vissa mjölkprodukter till skolelever (EUT L 183, 11.7.2008, s. 17).

² Rådets förordning (EG) nr 13/2009 (EUT L 5, 9.1.2009, s. 1) och kommissionens förordning (EG) nr 288/2009 av den 7 april 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad avser gemenskapsstöd för utdelning av frukt och grönsaker, bearbetade produkter av frukt och grönsaker och bananprodukter till skolbarn inom ramen för ett program för frukt i skolan (EUT L 94, 8.4.2009, s. 38).

2. Kommissionen förfogar alltså i dag, och sedan 2009, över två jämförbara instrument, ett för mjölkprodukter och ett annat för frukt och grönsaker (en jämförande tabell över de två instrumenten finns i **bilaga I**). De riktar sig till samma målgrupp och har jämförbara preliminära utgiftsvolymer (se **diagram 1**).

3. De två programmen strävar efter samma dubbla mål:

a) Bidra till att stabilisera marknaden ("*marknadsmålet*")³.

b) Bidra till en sund kost ("*kost- och hälsomålen*")⁴.

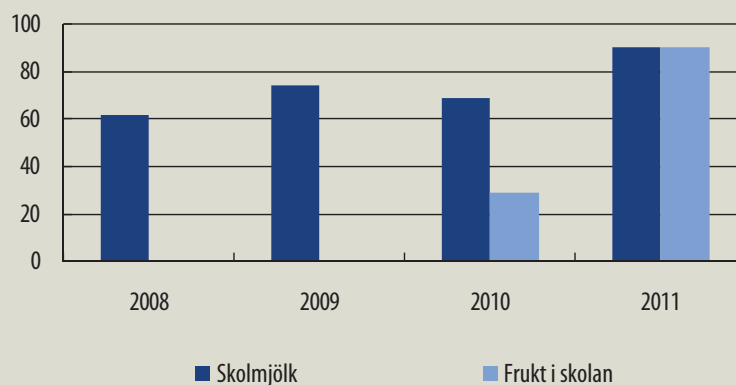
Framför allt för skolmjölksprogrammet, som från början utformades som en "avyttringsåtgärd", har näringsaspekten, som kommissionen lyfte fram, undan för undan blivit det främsta målet (se **ruta 1**).

³ Skäl 43 i rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter ("enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden") (EUT L 299, 16.11.2007, s. 1): "För att främja marknadsbalansen på marknaden för mjölk och mjölkprodukter och stabilisera marknadspriserna på dessa produkter". Skäl 2 i förordning (EG) nr 13/2009: "programmet för frukt i skolan kommer att uppfylla målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, inklusive främjandet av jordbrukets lönsamhet, en stabilisering av marknaderna och att frukt och grönsaker finns tillgängliga i dag och i framtiden".

⁴ Skäl 2 i förordning (EG) nr 657/2008: "Med tanke på kampen mot övervikt och för att skolbarn ska få tillgång till hälsosamma mejeriprodukter [...]". Skäl 4 i förordning (EG) nr 13/2009: "De uppenbara positiva hälsoeffekterna av ett program för frukt i skolan [...]".

DIAGRAM 1

GEMENSKAPsutgifter (1) INOM SKOLMJÖLKSPROGRAMMET OCH PROGRAMMET FRUKT I SKOLAN (I MILJONER EURO)



Källa: EU:s budget.

¹ Faktiska utgifter för 2008, 2009 och 2010 och beräknade utgifter för 2011 i förslaget till allmän budget 2011. Se **bilaga IV** när det gäller fruktprogrammet för aktuella uppgifter av dessa beräkningar.

4. De två programmen utgår från samma grundprincip och strävar efter en effekt på två nivåer:

- a) På kort sikt öka eller stödja ungdomars konsumtion av produkterna genom att göra dem tillgängliga i skolan.
- b) På lång sikt ha en utbildande roll när det gäller kostvanorna⁵.



Källa omslagsfoton: http://ec.europa.eu/agriculture/index_fr.htm

⁵ Skäl 4 i förordning (EG) nr 657/2008: "[...] ordningens utbildningssyfte [...]".
Skäl 2 i förordning (EG) nr 13/2009: "varaktigt öka andelen frukt och grönsaker i barns diet när deras matvanor grundläggs. [...] få de unga konsumenterna att sätta värde på frukt och grönsaker och på så sätt öka konsumtionen av dem i framtiden".

RUTA 1

ILLUSTRATION AV SKOLMJÖLKSPROGRAMMETS NÄRINGSMÄSSIGA OCH PEDAGOGISKA MÅL

Stödordningen för skolmjölk är inte utformad som en åtgärd för avyttring av mjölköverskott. Den handlar om en regelrätt utbildningsinsats som i första hand syftar till att bevara eller främja vanan att konsumera mjölk eller mjölkprodukter i skolan. Programmet innehåller även en näringsaspekt i den meningen att de utdelade mjölkprodukterna kan kompensera för en ofullständig eller obalanserad kost. Men man kan inte förneka sidoeffekten av en ökad konsumtion av en stor kvantitet mjölkprodukter som annars skulle läggas till det överskott av mjölk som måste avyttras inom ramen för andra åtgärder.

(Källa: Kommissionen – 1990).

Programmet för utdelning av mjölk i skolan har såväl ett näringsmässigt som pedagogiskt syfte och bidrar till att bekämpa övervikt och ge skolelever tillskott som är viktiga för deras tillväxt och hälsa.

(Källa: Pressmeddelande från kommissionsledamoten Boel Fischer– 2008).

ÖVERSIKT ÖVER DE TVÅ PROGRAMMENS FÖRVALTNINGSSYSTEM

5. De två stöden betalas antingen ut direkt till skolan eller till en annan sökande som kan vara ett tillsynsorgan (vanligtvis kommunen), en leverantör eller också en mellanhand som inrättats särskilt i detta syfte⁶. Det är dessa olika sökande som när de väl har godkänts ansvarar för det praktiska genomförandet (inköp, lagring, utdelning och administration).

MJÖLKPRODUKTER

6. Stödet är utformat som en schablonmässig europeisk subvention på 18,15 euro för 100 kg mjölk⁷ och medför inte någon skyldighet för medlemsstaterna att komplettera stödet.
7. Varje skola beslutar om den ska delta, och EU-utgifterna motsvarar det sammanlagda beloppet för de stödberättigande ansökningar som har kommit in. I förordningen fastställs inget budgettak, men där anges en maximal stödberättigande kvantitet på 0,25 liter per skoldag och elev med regelbunden närvaro⁸. De sökande når i regel inte upp till detta tak.

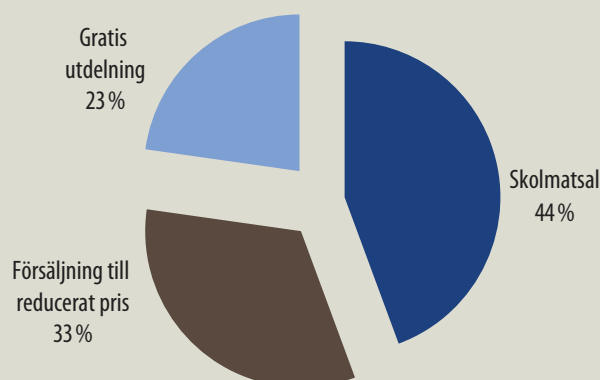
⁶ Vissa medlemsstater har valt att begränsa de typer av sökande som får ansöka om stöd, vilket leder till mycket olika slags organisationer: fler än 11 000 skolor eller kommuner har godkänts i Frankrike när det gäller mjölk mot ett fyrtiotal leverantörer i Spanien eller, när det gäller frukt, endast fyra producentorganisationer i Italien.

⁷ Beloppet fastställs i förordning (EG) nr 657/2008. När det gäller andra mjölkprodukter än mjölk som är stödberättigande (ost, yoghurt m.m.) föreskriver förordningen ett anpassat stödbelopp per kategori och en omräkning av kvantiteterna i antal kilo mjölkekvivalenter.

⁸ Artikel 5 i förordning (EG) nr 657/2008.

DIAGRAM 2

SKOLMJÖLK – DE OLIKA MODELLERNAS RELATIVA BETYDELSE I DE BESÖKTA MEDLEMSSTATERNA



Källa: De besökta medlemsstaterna.

8. Programmet kan utformas på många olika sätt men i de medlemsstater som besöktes kan man urskilja tre huvudsakliga modeller (se **diagram 2** och **ruta 2**):

- a) Subventionering av mjölkprodukter som ingår i skolmåltiden⁹ (främst i Frankrike, Italien och Sverige).
- b) Försäljning av mjölk till reducerat pris utanför skolmatsalen (Tyskland, Polen (sekundärskolor) och Storbritannien (barn över fem år)).
- c) Gratis utdelning av mjölk utanför skolmatsalen¹⁰ (främst i Polen (primärskolor) och i Storbritannien (barn under sex år)).

FRUKT OCH GRÖNSAKER

9. Gemenskapsstödet ligger på mellan 50 och 75 %¹¹ av kostnaden för de utdelade frukterna och grönsakerna och vissa tillhörande kostnader medan återstoden i allmänhet finansieras av medlemsstaterna.

⁹ Mjölkprodukter som "används vid tillagning av måltider i skollokaler och om det rör sig om kalla rätter kan [...] dock omfattas av stödet" (artikel 5.4 i förordning (EG) nr 657/2008).

¹⁰ Eftersom EU-stödet endast täcker en liten del av kostnaderna bygger denna gratis utdelning främst på de nationella budgetarna. Se punkterna 61 och 63.

¹¹ Olika procentsatser beroende på vilken medlemsstat det gäller eftersom en högre sats gäller för regioner som omfattas av konvergensmålet och för de yttersta randområdena.

RUTA 2

TYPEXEMPEL PÅ SUBVENTIONERADE MJÖLKPRODUKTER I DE BESÖKTA MEDLEMSSTATERNA

- o **Frankrike**: ost eller yoghurt som efterrätt (skolmatsal).
- o **Italien**: parmesan på en pastarätt eller mozzarella i sallad (skolmatsal).
- o **Sverige**: mjölkautomat som finns tillgänglig för självservering under måltiden (skolmatsal).
- o **Storbritannien och Polen**: mjölkförpackningar som säljs till reducerat pris eller delas ut gratis till barn i vissa åldersgrupper, främst tack vare de nationella budgetarna.
- o **Tyskland**: förpackningar med smaksatt mjölk som säljs till reducerat pris i butiker i skolan.

- 10.** I förordningen fastställs ett övergripande tak för utgifterna på 90 miljoner euro som fördelas mellan de medlemsstater som ansöker om stöd. Hur det nationella anslaget fördelas mellan potentiella sökande är upp till varje medlemsstat inom ramen för dess nationella strategi.
- 11.** För att få stöd för frukt måste den sökande vidta de kompletterande pedagogiska åtgärder som krävs för att garantera att programmet blir framgångsrikt. Dessa åtgärder är inte berättigade till EU-finansiering men anses ha en nyckelroll i stödordningen.
- 12.** All utdelning av frukt som kunde iakttas under revisionen var gratis och skedde utanför måltiderna.

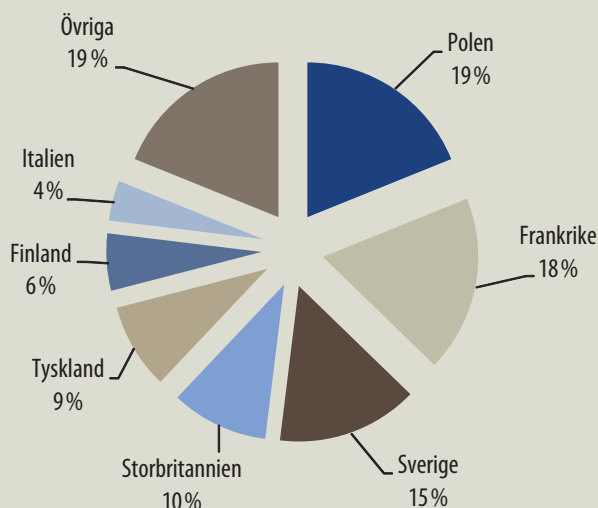
REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

EN SAMORDNAD REVISION AV DE TVÅ PROGRAMMEN MED INRIKTNING PÅ ÄNDAMÅLSENLIGHETEN

- 13.** Revisionen var framför allt inriktad på ändamålsenligheten i skolmjölksprogrammet och programmet för frukt i skolan. Inledningen av det nya programmet för frukt i skolan 2009 som byggde på en modell som låg nära den som redan fanns för mjölk visade sig vara en lämplig tidpunkt för denna analys. Med tanke på kronologin gällde revisionen främst skolmjölksprogrammet och den kompletterades med en jämförande granskning av det system som håller på att införas för frukt.
- 14.** Följande revisionsfrågor ställdes om programmens ändamålsenlighet:
- a) Främjas deltagandet tillräckligt (analys av hinder för deltagande) och är det tillräckligt för att målen ska kunna uppnås?
 - b) Har utgifterna en direkt effekt på stödmottagarnas konsumtion av produkterna? (*Dödsviktseffekt: skulle produkterna ha konsumerats utan stödet?*)
 - c) Kan programmen fylla sin utbildande roll och påverka framtida kostvanor?

DIAGRAM 3

SKOLMJÖLK – BETALNINGAR 2009 PER MEDLEMSSTAT



Källa: Europeiska kommissionen.

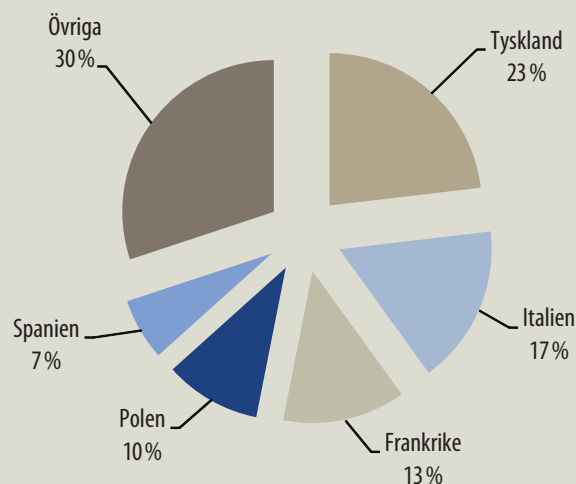
- 15.** De två programmen bygger i dag till stor del på antagandet att det finns ett positivt samband mellan konsumtionen av de subventionerade produkterna och folkhälsan¹². Att undersöka detta antagande ingick inte i revisionens inriktning och omfattning eftersom det inte faller inom revisionsrättens behörighetsområde. Revisionsrätten konstaterar dock att det inte råder någon enighet kring detta antagande.
- 16.** Revisionen gällde läsåren 2008/2009 och 2009/2010 men revisionsrätten granskade även utarbetandet av de två nu gällande förordningarna och analyserade resultaten av de senaste utvärderingarna av skolmjölksprogrammet.
- 17.** Revisionen utfördes vid kommissionens avdelningar samt i Tyskland¹³, Frankrike, Italien, Polen, Sverige och Storbritannien. Dessa sex medlemsstater (av vilka de två sista endast deltog i skolmjölksprogrammet) stod för 75 % av betalningarna 2009 inom skolmjölksprogrammet och 63 % av den planerade budgeten för fruktprogrammets första år (se **diagrammen 3** och **4**).

¹² Se punkt 3 b och **ruta 1**.

¹³ Nordrhein-Westfalen och Bayern.

DIAGRAM 4

FRUKT I SKOLAN – BUDGET 2009/2010 PER MEDLEMSSTAT



Källa: Europeiska kommissionen.

18. Revisionsrätten analyserade de förfaranden som kommissionen och de besökta medlemsstaterna hade fastställt för genomförandet och övervakningen av programmen. Revisorerna besökte även 31 sökande som fick stöd för mer än 40 000 skolor och 2 miljoner barns räkning. 56 skolor som deltog i minst ett av de två programmen och där mer än 16 000 barn var inskrivna besöktes också på plats.

REVISIONEN KOMPLETTERADES AV EN GRANSKNING AV KORREKTHETEN

19. I revisionen ingick även en granskning av korrektheten som begränsades till de viktigaste aspekter som kan ha mest direkt inverkan på stödmottagarna och politikens ändamålsenlighet. Problem konstaterades i de olika medlemsstater som besöktes, framför allt när det gällde tolkningen av gällande regler. De rapporterades till kommissionen och de berörda medlemsstaterna. En sammanfattning av dessa punkter finns i **bilaga II** med närmare uppgifter.



Källa: <http://agriculture.gouv.fr/un-fruit-pour-la-recre>

IAKTTAGELSER

EN EXTREMT KRITISK UTVÄRDERING AV SKOLMJÖLKSPROGRAMMET GJORDES 1999, MEN INTE EN ENDA KORRIGERANDE ÅTGÄRD HAR VIDTAGITS SEDAN DESS

20. Skolmjölkprogrammet utvärderades externt på gemenskapsnivå 1999¹⁴. I utvärderingen riktades mycket skarp kritik mot programmet, och med hänsyn till programmets bristfälliga ändamålsenlighet och dåliga kostnadsnyttoförhållande rekommenderade man att det skulle slopas (se **ruta 3**).
21. På grundval av utvärderingen föreslog kommissionen att programmet skulle slopas, något som tillbakavisades av rådet. Mot bakgrund av detta politiska val lade då kommissionen fram olika förslag som gick ut på att minska programmets gemenskapsfinansiering, vilket bara delvis accepterades (se **ruta 4**).

¹⁴ *Evaluation of the School Milk Measure* (utvärdering av skolmjölkprogrammet), som avslutades i februari 1999 av CEAS Consultants (Wye) Ltd - Centre for European Agricultural Studies och Institute for the Management of Dairy Companies - Technische Universität München. Finns på kommissionens webbplats: <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/schoolmilk/>.

RUTA 3

UTVÄRDERING 1999 – SLUTSATS OCH SLUTREKOMMENDATION

I utvärderingen sades bland annat följande: Om man enbart håller sig till de nuvarande officiella mål som angetts (upprätthållande eller ökning av konsumtionen av mjölkprodukter) har **åtgärden endast haft en marginell positiv effekt och visar på ett dåligt kostnadsnyttoförhållande. Kommissionen bör därför allvarligt överväga att slopa åtgärden**. Det skulle framför allt leda till att ansvaret för alla former av tillhandahållande av subventionerad mjölk till skolelever överläts åt medlemsstaternas regeringar. Även om det är svårt att förutsäga resultatet skulle denna åtgärd antagligen ha som nettoeffekt att tillgången till mjölkprodukter och konsumtionen av dem i skolan minskade. Uppgifterna i denna rapport tyder dock på att **effekten förmodligen skulle bli mycket begränsad**.

Eftersom de viktigaste rekommendationerna ovan är inriktade på att åtgärden ska slopas och på att resurserna ska fördelas till alternativa, mer ändamålsenliga åtgärder lämnas ingen annan rekommendation om hur den befintliga åtgärden skulle kunna bli effektivare. Författarna anser att eventuella förändringar bör handla om att komma till rätta med åtgärdens grundläggande brister som förhindrar att målen uppnås. Rekommendationer om hur den befintliga åtgärden kan bli effektivare skulle visserligen kunna lämnas, men de skulle inte ha någon större effekt på de problem som är orsaken till åtgärdens mycket begränsade ändamålsenlighet.

22. En annan utvärdering gjordes i Storbritannien 2005¹⁵. Den gällde både EU-stödet och ett nationellt budgetkomplement (se punkt 8 b). I slutsatserna beskrivs en ineffektiv och kostsam åtgärd och i synnerhet oproportionerligt stora förvaltningskostnader och ett litet mervärde. I utvärderingen rekommenderar man att den brittiska regeringen tillsammans med Europeiska kommissionen överväger att avbryta EU:s skolmjölksprogram.
23. Parallellt har kommissionen sedan 1999 regelbundet arbetat med tillämpningsföreskrifterna (förenkling, anpassning av förteckningen över produkter och stödsatser per kategori m.m.) för att försöka förbättra stödordningen. Utvecklingen är än så länge "marginell", det vill säga den har inte ändrat programmets logik och inte heller dess viktigaste aspekter. Trots att ändringarna i regel anses vara positiva har de alltså inte inneburit något svar på den grundläggande kritiken av själva utformningen av programmet.

¹⁵ *Evaluation of the National Top-Up to the EU School Milk Subsidy in England* (utvärdering av det nationella stödtillägget till EU:s skolmjölksbidrag i England), för Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra, ministeriet för miljö-, livsmedels- och landsbygdsfrågor), av London Economics i samarbete med dr. Susan New. Se utdrag och länk i **bilaga III**.

RUTA 4

KOMMISSIONENS FÖRSLAG EFTER UTVÄRDERINGEN 1999

Utifrån denna rekommendation tänkte kommissionen till en början föreslå att stödordningen skulle **slopas** och lade fram sitt förslag till preliminär budget för 2000 på grundval av detta antagande. Alla deltagare var för att EU-subventionen skulle vara kvar, framför allt för dess näringsmässiga förtjänster. Mot bakgrund av denna diskussion omprövade kommissionen sin ursprungliga ståndpunkt och föreslår nu en medfinansiering av skolmjölksprogrammet utifrån principen 50/50. **Med hänsyn till den snäva budgetramen och åtgärdens dåliga kostnadsnyttförhållande kan budgetposten för skolmjölk inte ligga kvar på den aktuella nivån.** Skolmjölksprogrammet försvaras mycket ofta med argumentet att målen är mer allmänna ur hälso- och näringssynpunkt och även social synpunkt. Detta argument är visserligen i allra högsta grad relevant men målen är alltför ambitiösa för en stödordning som är en del av den gemensamma marknaden för mjölk och mjölkprodukter. Dessutom måste medlemsstaterna vara villiga att dela på ansvaret för utgifterna inom stödordningen när de åberopar sådana mål.

(Källa: Not från generaldirektorat VI till kansliet för kommissionsledamoten med ansvar för jordbruk och landsbygdsutveckling – mars 2000).

DE LÅGA UTGIFTERNA OCH AVSAKNADEN AV ETT VERKTYG SOM RIKTAR STÖDET TILL PRIORITERADE BEHOV BEGRÄNSAR DEN FÖRVÄNTADE EFFEKTEN

DET SAKNAS TILLFREDSSTÄLLANDE SYSTEM FÖR ATT MÄTA RESULTATET

24. De två programmens mål, både när det gäller "marknaden" och "kost och hälsa" definieras på ett kvalitativt och mycket allmänt sätt (se **ruta 5**). De har inte kvantifierats och ännu mindre fastställts enligt "SMART"¹⁶.
25. Eftersom det inte finns några exakta mål utifrån vilka politikens ändamålsenlighet kan utvärderas gäller de indikatorer som finns tillgängliga (utdelade kvantiteter per kategori, uppskattat antal deltagande elever) när det gäller mjölk själva verksamheten och de mäter inte resultatet eller politikens inverkan¹⁷. Revisionen visade dessutom att de insamlade uppgifterna inte var tillförlitliga, särskilt när det gällde det uppskattade antalet deltagande elever¹⁸.

¹⁶ Enligt artikel 27.3 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 ska "specifika mål som kan mätas och förverkligas och som är relevanta och daterade ["SMART" på engelska] [...] fastställas för alla verksamhetsområden som budgeten omfattar".

¹⁷ I en intern not betonade kommissionen således redan i april 1996 att det centrala i analysen av ändamålsenligheten är hur åtgärden påverkar bilden av mjölk och konsumtion. Det är omöjligt för avdelningarna vid generaldirektorat VI att analysera dessa aspekter och även konsumenternas inställning.

¹⁸ Till exempel räknas mer än en tredjedel av deltagarna i Frankrike. Men de 7,3 miljoner barn som bokförs när det gäller Frankrike är **inskrivna elever** i de deltagande skolorna, medan det i allmänhet endast är de som äter i skolmatsalen som deltar i programmet i praktiken. Antalet stödmottagare överskattas således för denna medlemsstat med ungefär 3 miljoner.

RUTA 5

EXEMPEL PÅ DEN ALLMÄNNA KARAKTÄREN I SKOLMJÖLKSPROGRAMMETS MÅL

- "Främja marknadsbalansen på marknaden för mjölk och mjölkprodukter och stabilisera marknadspriserna" (skäl 43 i rådets förordning (EG) nr 1234/2007).
- "Spela en roll för de mer allmänna hälso-, livsmedels- och socialpolitiska målen." (Motivering till förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1255/1999).
- Spela en pedagogisk roll och uppmuntra sunda kostvanor som sedan bevaras hela livet (webbplats för generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling).
- Syftet med programmet för utdelning av mjölk i skolan är såväl kostrelaterat som pedagogiskt och bidrar till att bekämpa fetma (pressmeddelande den 11 juli 2008, Boel Fischer).

26. Ingen indikator har planerats för fruktprogrammet. Med det nya programmet infördes dock några bestämmelser som främjar övervakningen av resultatet, från det första utarbetandet av en strategi till skyldigheten att göra regelbundna utvärderingar i varje medlemsstat. Men det är ännu för tidigt att uttala sig om hur ändamålsenliga dessa verktyg som ännu inte har utvecklats är.

MYCKET SMÅ UTGIFTER I FÖRHÅLLANDE TILL DE TVÅ PROGRAMMENS MÅL

"MARKNADSMÅLET"

27. Under de diskussioner som föregick inrättandet av fruktprogrammet föreslog Europaparlamentet en budget på 500 miljoner euro per år. På förslag från kommissionen fastställdes till sist ett tak på 90 miljoner euro. Kommissionen ansåg bland annat att projektet först måste visa vad det gick för i den omfattningen innan man kunde överväga en större budget.
28. Det faktum att det tog ovanligt lång tid att köra igång programmet (se **bilaga IV**) har också gett kommissionen rätt i denna fråga. Med hänsyn till valet av denna budget och också till de nationella medfinansieringarna¹⁹ utgör det fastställda budgettaket ungefär 0,3 % av värdet på frukt- och grönsaksproduktionen i EU. Skolmjölksprogrammet som enligt tillgängliga uppgifter ska ha lett till att motsvarande knappt 0,28 % av den totala EU-produktionen för 2008/2009 delades ut är i samma storleksordning.
29. Även om man tänker sig att beloppen skulle användas ändamålsenligt motsvarar de i båda fallen en utdelning av kvantiteter som inte kan förväntas få någon betydande direkt effekt²⁰ på jämvikten på marknaden.
30. Samma sak konstaterades redan i utvärderingen av skolmjölksprogrammet 1999²¹.

¹⁹ Med hänsyn till den genomsnittliga europeiska medfinansieringen på ungefär 58 % motsvarar de 90 miljoner euro i det nuvarande budgettaket totala utgifter (kommissionen och medlemsstaterna) på cirka 155 miljoner euro.

²⁰ De två programmen har som ambition att åstadkomma en långsiktig effekt som går utöver den direkta effekten av de utdelade kvantiteterna, i form av en pedagogisk effekt och inverkan på kostvanorna. Denna aspekt analyseras i punkt 66 ff.

²¹ Där angavs följande: De kvantiteter mjölk och mjölkprodukter som levererats inom ramen för stödordningen är extremt små i förhållande till storleken på EU-marknaden (0,3 % av den totala mjölk som levererades till EU:s mejerier under 1996/1997). Dessutom minskar den relativt sett. Effekterna av stödordningen har på sin höjd varit mycket små i förhållande till den totala marknaden och stödordningens främsta mål. Stödordningen är utformad som en åtgärd som ska bidra till att utvidga marknaden för mjölkprodukter och som en mekanism för avsättning av överskott, men den har inte visat på ett tillfredsställande kostnadsnyttförhållande.

"KOST- OCH HÄLSOMÅLET"

- 31.** Om man ser till antalet barn i Europeiska unionen motsvarar de utgifter som för närvarande har budgeterats för vart och ett av programmen mellan 50 och 80 cent per barn och år. Ett belopp i den storleksordningen gör det därför svårt att förvänta sig någon större näringsmässig effekt på målpopulationen som helhet.
- 32.** I praktiken är det ett mindre antal barn än planerat som får del av utgifterna²², och den potentiella effekten på varje stödmottagare blir därför större. Däremot hänger stödordningarnas övergripande ändamålsenlighet när det gäller kost- och hälsomålet till mycket stor del på "valet" av stödmottagande delpopulation.

DET SAKNAS VERKTYG FÖR ATT RIKTA STÖDET TILL PRIORITERADE NÄRINGSBEHOV

- 33.** Att dela ut mjölk till ett barn vars konsumtion ligger långt under genomsnittet eller långt under de rekommenderade näringsnormerna²³ är mer värt än att dela ut samma kvantitet mjölk till ett barn vars konsumtion av mjölkprodukter redan ligger över genomsnittet eller över de rekommenderade normerna. De två programmens kost- och hälsomål innebär således att de i första hand vänder sig till kategorier (regioner, medlemsstater, socialgrupper osv.) vilkas konsumtion bedöms vara otillräcklig eller mindre än genomsnittet. Det handlar alltså inte i första hand om att öka den genomsnittliga konsumtionen utan om att göra det möjligt för så många som möjligt att nå upp till den minimikonsumtion som bedöms vara nödvändig.
- 34.** En del medlemsstater har redan börjat fundera i dessa banor när det gäller mjölk. I Storbritannien visade utvärderingen från 2005 att en stor del av målpopulationen redan konsumerade tillräckligt med mjölkprodukter²⁴ och det rekommenderades att man skulle rikta in sig på vissa kategorier som bedömdes vara prioriterade. I Frankrike valde myndigheterna att koncentrera det nationella budgettillägg som de förfogade över till mindre gynnade områden, som bedömdes vara prioriterade när det gällde näringsbehov²⁵. Denna typ av koncentration skulle kunna ta sig många andra former varav en del dock skulle medföra vissa extrakostnader.

²² När det gäller mjölk gör kommissionen en uppskattning (som dock revisionen visade var föga tillförlitlig) på 21 miljoner stödmottagare eller cirka 20 % av den totala målpopulationen. När det gäller frukt hade de medlemsstater som besöktes valt att koncentrera programmet på elever i årskurs 1 i primärskolan.

²³ Även om det inte råder någon enighet om kvantifieringen används begreppet rekommenderat intag i stor utsträckning i de olika länderna.

²⁴ I utvärderingen från 2005 anges följande: Barn i skolor som inte deltog i skolmjölksprogrammet (*School Milk Subsidy scheme, SMSS*) drack i genomsnitt en tillräcklig mängd mjölk motsvarande det rekommenderade dagliga kalciumintaget. Detta stämmer överens med den senaste nationella undersökningen om kostvanor där man konstaterade att det genomsnittliga kalciumintaget var tillfredsställande i åldrarna 4–10.

²⁵ Samtidigt fördelas EU-stödet i Frankrike främst till skolmatsalar som proportionellt sett har färre elever från mindre gynnade socialgrupper. EU-stödet går således statistiskt sett i mindre utsträckning till den målgrupp som de nationella myndigheterna bedömde vara prioriterade.

- 35.** Däremot har ingen av EU:s två stödordningar planerat för en mekanism som gör att resurserna fördelas utifrån en analys av näringsbehoven.
- 36.** Enligt förordningen för frukt har medlemsstaterna möjlighet att välja ett sådant tillvägagångssätt inom ramen för sin nationella strategi, men ingen av dem har ännu utnyttjat denna möjlighet²⁶.
- 37.** Det finns ingen mekanism för skolmjölksprogrammet. En analys per medlemsstat visar också att inte nog med att stödordningen inte i första hand fördelar resurserna till dem som tycks ha störst behov av dem utan också att programmets främsta stödmottagare snarast är de medlemsstater där konsumtionen av mjölkprodukter redan är högst och där behoven alltså är minst betydande och minst akuta (se **ruta 6**).

²⁶ Det bör klargöras att även om förordningen för fruktprogrammet föreskriver en högre medfinansieringsgrad för regioner som omfattas av konvergensmålet eller för regioner i de yttersta randområdena bygger inte detta alternativ på en analys av näringsbehoven och EU-bidraget fördelas fortfarande utifrån ett enda kriterium, nämligen antalet barn i åldern 6–10 år.

RUTA 6

JÄMFÖRELSE AV KONSUMTIONEN AV MJÖLKPRODUKTER I DE OLIKA MEDLEMSSTATerna OCH MOTTAGET STÖD 2009 INOM SKOLMJÖLKSPROGRAMMET

- De två medlemsstater där konsumtionen av mjölkprodukter per invånare redan är högst är också de två främsta mottagarna av stöd per invånare.
- De sex medlemsstater som redan har den högsta konsumtionen av mjölkprodukter per invånare får i genomsnitt 3,5 gånger mer gemenskapsstöd per invånare än de tio medlemsstater som har lägst konsumtion.
- De sex medlemsstater som får mest stöd per invånare har redan alla en konsumtion av mjölkprodukter per invånare som är högre än genomsnittet.
- De tio medlemsstater som har den lägsta konsumtionen av mjölkprodukter per invånare får endast 20 % av det totala stödet. Nio av dem får ett stöd per invånare som är två till fem gånger lägre än genomsnittet eller så deltar de inte alls i programmet.

PROBLEM MED UTFORMNINGEN BEGRÄNSAR SKOLMJÖLKSPROGRAMMETS KONKRETA RESULTAT MEN DET FINNS LÖSNINGAR

SKOLMJÖLKSPROGRAMMET ÄR INTE SÄRSKILT ATTRAKTIVT

- 38.** När det gäller skolmjölken fastställs inte utgiftsbeloppet direkt av kommissionen utan beror på summan av de individuella val som de potentiella sökandena och stödmottagarna gör. De 74 miljoner euro som användes 2009 motsvarar mindre än 10 % av de maximala potentiella utgifterna för programmet²⁷. Graden av utnyttjande av stödet tycks alltså vara låg och politiken inte särskilt attraktiv (se **rutorna 7 och 8**) som också är jämförbar med vad som konstaterats tidigare i utvärderingen 1999²⁸.
- 39.** Revisionen visade att stödordningens bristande attraktionskraft till stor del berodde på en kombination av den låga ersättningsnivån och en förhållandevis tung administrativ belastning.

FÖRSÄLJNING AV MJÖLK TILL REDUCERAT PRIS UTANFÖR SKOLMATSALEN

- 40.** Med hänsyn till den nuvarande ersättningsnivån kan EU-bidraget endast täcka en liten del av kostnaden för de utdelade produkterna²⁹. Eftersom det inte finns några andra större finansieringskällor (se punkt 60 och framåt) är det alltså inte möjligt att dela ut gratis mjölk inom EU:s stödordning utan endast att sälja den till reducerat pris.

²⁷ Eftersom det inte finns något fastställt utgiftstak i förordningen har de maximala potentiella utgifterna (ungefär 900 miljoner euro) beräknats utifrån att alla skolbarn i samtliga skolor deltar och får 25 cl mjölk per skoldag (lagstadgat tak per dag per elev).

²⁸ Ur utvärderingen från 1999: Genomförandegraden för stödordningen på EU:s hela territorium 1996/1997 var endast 12 % av den maximala volymen av stödrättigheter och 19 % 1992/1993. Detta tyder på en relativt liten grad av effektivitet och ändamålsenlighet när det gällde att nå målpopulationen.²⁹ Detta gäller särskilt som programmet inte bara vill subventionera en produkt utan en fullständig tjänst, vilket medför särskilda kostnader för paketering (förpackningar) eller logistik (t.ex. färsk mjölk som levereras på plats varje morgon i Storbritannien).

RUTA 7

EXEMPEL PÅ ATT DELTAGANDET VAR LÅGT OCH ATT STÖDORDNINGEN INTE LOCKADE SÄRSKILT MÅNGA

I Tyskland visade en undersökning att av de 56 % av skolorna som erbjuder mjölk eller mjölkprodukter till sina elever är det endast 21 % som ansöker om stöd.

(Källa: Bayerns jordbruksministerium).

- 41.** EU-stödet står således endast för en fjärdedel av den direkta kostnaden för mjölk i Polen och 10–15 % i Tyskland och Storbritannien. I Tyskland till exempel gör stödet att man kan sälja förpackningar med smaksatt mjölk till priset av 35 cent i stället för 40. För en potentiell stödmottagare är en prisminskning i den storleksordningen i allmänhet för liten för att leda till ett köp, särskilt som de analyser som finns visar en låg efterfrågepriselasticitet³⁰.
- 42.** I många fall är det skolan som väljer att inte delta. Införandet av stödordningen i en skola hänger i själva verket oftast på enskilda personers goda vilja. Att anordna försäljning av mjölk till reducerat pris medför en arbetsbörda som kan vara ganska stor (köpa in, förvara och dela ut mjölk, men också ta betalt av stödmottagarna) och utgör alltså ett verkligt hinder för deltagande³¹.
- 43.** I vissa fall leder det faktum att det bland familjer endast finns en liten efterfrågan på försäljning av mjölk till reducerat pris eller ibland att den ansvariga personalen inte själv är övertygad om programmets hälsoeffekt till att de som beslutar om deltagandet inte är särskilt villiga att acceptera den arbetsbörda som programmet medför.

NÄR MJÖLKPRODUKTER INGÅR I SKOLMÅLTIDEN

- 44.** När subventionen betalas för produkter som används i samband med skolmåltiden försvinner merparten av de administrativa kostnaderna eftersom programmet då införlivas i skolmatsalens normala administration. Denna iakttagelse innebär att den enda kostnad som uppkommer är den tid som krävs för att ansöka om subventionen, oberoende av den negativa bedömningen av subventionens ändamålsenlighet i detta fall (se punkterna 47–50). Paradoxalt nog har många svårt att acceptera denna enda administrativa kostnad som alltså fortfarande kan bli ett stort hinder.

³⁰ Utdrag ur utvärderingen 1999 om prisfaktorns svaga inverkan: priset tycks inte vara en avgörande faktor för konsumtionen av mjölk och mjölkprodukter hos konsumenterna, däribland skolbarn. Detta tyder på att den främsta genomförandemekanismen i skolmjölksprogrammet (subventionerade priser) är anpassad till en faktor som endast i mindre utsträckning påverkar konsumtionen av mjölk och mjölkprodukter. Det betyder att nettoeffekten på konsumtionen sannolikt blir mycket liten.

³¹ Utdrag ur utvärderingarna från 1999 och 2005 som illustrerar den arbetsbelastning som utdelningar mot betalning medför: Vi anser också att EU:s skolmjölksprogram är ineffektivt. Skolmjölksprogrammet och det nationella tillägget har tillsammans utgifter på cirka 7,2 miljoner pund i England varje år och har uppskattningsvis medfört 5 miljoner brittiska pund i administrativa kostnader för skolorna, plus 831 000 pund i administrativa kostnader för lokala utbildningsmyndigheter och utbetalande organ för jordbruk. Vi rekommenderar att programmen delar ut mjölk gratis och inte mot betalning eftersom det antagligen är mycket billigare att förvalta program som inte kräver att lärarna kontrollerar föräldrarnas betalningar. En del anser att programmets administrativa och ekonomiska krav har haft en avskräckande effekt på skolorna. Detta beror främst på den investering i tid som krävs för att införa och förvalta skolmjölksprogrammet.

45. Det är det låga stödet och inte dess komplexitet som gör att dessa formaliteter blir oproportionerligt stora för de flesta sökande och framför allt de minsta av dem (se **ruta 8**). Att stödet är så lågt i absolut värde blir ännu mer kännbart när stödet inte längre jämförs med priset på mjölkprodukter utan med den totala budgeten av vilken stödet endast utgör en mycket liten del (mindre än 1 % i skolmatsalen och till och med betydligt mindre i förhållande till den totala budgeten i en fristående privat skola eller en förskola).

DEN DIREKTA EFFEKTEN AV UTGIFTERNA INOM PROGRAMMET BEGRÄNSAS AV EN BETYDANDE DÖDVIKTSEFFEKT³²

46. Oavsett distributionssätt kan man få mjölksubventionen för alla stödberättigande produkter utan att någon mekanism begränsar den del av betalningarna som motsvarar kvantiteter som i vilket fall som helst skulle ha konsumerats av stödmottagarna utan stödet. Revisionen visade att denna dödviktseffekt ser olika ut beroende på vilket distributionssätt som valts.

³² En dödviktseffekt uppstår när en stödåtgärd gynnar en stödmottagare som skulle ha fattat samma beslut även utan stöd. I detta fall kan resultatet inte tillgodoräknas politiken, och det stöd som betalats ut till stödmottagaren har inte haft någon effekt. Den del av utgifterna som genererar en dödviktseffekt är således ineffektiv till sin natur eftersom den inte bidrar till att de fastställda målen uppnås. Dödviktseffekter är till sin natur mycket svåra att mäta exakt eftersom de förutsätter att man tänker sig en situation där det granskade offentliga stödet inte skulle finnas.

RUTA 8

ILLUSTRATION AV ATT STÖDET INTE LOCKAR SKOLMATSALAR

I Frankrike får 70 % av de 11 000 sökande i genomsnitt ungefär 300 euro per år.

Bland de många personer som revisionsrätten träffade som betonade att ett stöd i denna storlek inte var tillräckligt för att få dem att ändra sina vanor, var det till exempel en rektor som sade följande: "Jag får alltså knappt 200 euro per år. Ni tror väl ändå inte att jag tänker odsla min tid på att läsa en rundskrivelse för den summan."

Trots att alla skolmatsalar använder vissa stödberättigande mjölkprodukter för vilka de åtminstone skulle kunna få stöd utan att göra något mer än att ansöka om det är det endast 60 % av skolorna som lämnar in en ansökan i Frankrike och knappt 15 % i Italien.

NÄR MJÖLKPRODUKTER INGÅR I SKOLMÅLTIDEN

- 47.** Revisionen visade att utbetalningen av ett stöd för produkter som ingår i skolmåltiden systematiskt leder till en dödviktseffekt, särskilt på följande sätt:
- a) Även om mjölkprodukter ofta ingår i en vanlig måltid (det kan till och med vara en skyldighet) finns det för närvarande inget sätt att begränsa det stöd som skolmatsalarna får för produkter som de skulle ha använt i vilket fall som helst.
 - b) Revisionsrätten har inte kunnat hitta ett enda bevis på att stödet har haft något som helst inflytande på de kvantiteter mjölkprodukter som ingår i menyerna.
 - c) Nästan alla ansvariga personer som revisorerna träffade på plats sade rakt ut att stödet inte hade någon som helst inverkan på de kvantiteter mjölkprodukter som serverades eleverna (se **ruta 9**).

RUTA 9

EXEMPEL PÅ UTTALANDEN OM SKOLMJÖLKSPROGRAMMET FRÅN DE MATSALSANSVARIGA SOM REVISIONSRÄTTEN TRÄFFADE

"Det europeiska stödet påverkar inte hur våra menyer ser ut. Det är inte en åsikt utan ett faktum" (Italien, person ansvarig för det storköksföretag som ansvarar för skolmatsalarna i en av landets största städer).

"Jag har aldrig tänkt på EU:s skolmjölkprogram när jag har komponerat lunchmenyer" (Sverige, företrädare för ett storköksföretag som får stöd för flera skolor i staden).

"Menyerna påverkas absolut inte av det europeiska stödet" (Italien, företrädare för en skola som får direktstöd).

I Frankrike förklarade de ansvariga för en förskola som håller på att godkännas att de ville få de pengar som deras normala rutiner gav dem rätt till, det vill säga få stöd för produkter som de redan hade köpt in innan de visste att stödet fanns.

Hos en annan sökande visste inte ens den som ansvarade för menyerna att skolan hade fått stöd i flera år.

48. Skolmatsalar får alltså stöd för mjölkprodukter som de skulle ha använt i vilket fall som helst, och stödet uppmuntrar dem inte att använda mer mjölkprodukter än de skulle ha gjort utan stödet. Till och med i Sverige, där situationen tycks vara den mest gynnsamma³³, fanns ett subventionerat system (framför allt mjölkautomater för självservering i skolmatsalen) långt innan EU-stödet infördes. Den höga konsumtionen av mjölk bygger på kulturvanor som redan fanns i landet och har därför ingenting att göra med EU-programmet som bara ger ett ekonomiskt bidrag för matvanor som det inte har påverkat.
49. Effekten av det stöd som betalas ut till skolmatsalar är alltså svår att uppfatta i dess nuvarande form och, på grund av vad som framkom vid besöken på plats, på sin höjd extremt liten på den mängd mjölkprodukter som konsumeras av stödmottagarna. Dessutom går stödets potentiella effekt på det pris som familjerna betalar ofta inte att kontrollera, trots lagbestämmelserna i detta hänseende, (se **bilaga II**) och skulle ändå under alla omständigheter vara obetydlig.
50. Samma sak gäller även för förskolor, särskilt med tanke på att ju yngre barnen är, desto större chans är det att en *normal* kost inbegriper mjölkprodukter. Det är till exempel fallet i förskolor i Frankrike (barn mellan 0 och 3 år) där de mjölkprodukter som ingår i kosten i vilket fall anses som obligatoriska.

FÖRSÄLJNING AV MJÖLK TILL REDUCERAT PRIS UTANFÖR SKOLMATSALÉN

51. Med hänsyn till den nuvarande låga ersättningsnivån tycks den positiva effekten vara mycket begränsad. Den ringa minskning av försäljningspriset som EU-stödet möjliggör (se punkterna 40–41) återspeglas inte bara av ett lågt deltagande utan också av det faktum att det framför allt gynnar stödmottagare som skulle ha fattat samma beslut även utan stöd. Eftersom stödet är för lågt för att på allvar påverka inköpsbesluten³⁴ (se även **ruta 10**) är de elever som drar fördel av det framför allt de som med största sannolikhet skulle ha köpt mjölk också till ett icke subventionerat pris.

³³ Mer än 90 % av skolorna får stöd till belopp som motsvarar nära 120 cl per dag och barn som är inskrivet i skolan.

³⁴ Den minskning av ersättningsnivån som följde efter utvärderingen 1999 gjorde programmet ännu ineffektivare och minskade ytterligare dess kapacitet att påverka potentiella sökande och stödmottagare.

- 52.** Dessutom är dessa stödmottagare per definition också de som troligast kommer att konsumera de aktuella produkterna utanför skolan. På samma sätt som analysen per medlemsstat visar att stödet snarast går till dem som har minst behov (se punkt 37) gynnar stödet i de fall då mjölk säljs till ett något reducerat pris framför allt barn som redan är de mest benägna att konsumera flest mjölkprodukter.

RUTA 10

UTDRAG UR UTVÄRDERINGSRAPPORTERNA SOM VISAR ATT STÖDET HAR BEGRÄNSAT INFLYTANDE PÅ DE KVANTiteter SOM KONSUMERAS AV STÖDMOTTAGARNA

Ur den brittiska utvärderingen från 2005: Vid vår undersökning av skolbarn fann vi endast svaga bevis på att den mjölk som konsumerades i skolan var ett tillägg till den mjölk som konsumerades någon annanstans. Dessutom drack vissa barn mycket lite mjölk både i de skolor som deltog och i de skolor som inte deltog i skolmjölksprogrammet. Vid vår undersökning fann vi endast svaga bevis på att skolornas deltagande i EU:s skolmjölksprogram påverkar barnens totala mjölkkonsumtion. Både i deltagande och icke deltagande skolor drack en minoritet av eleverna mycket lite mjölk. Tillgängliga bevis tyder på att mjölkkonsumtionen ökade tack vare skolornas deltagande i skolmjölksprogrammet framför allt bland barn som ändå skulle ha konsumerat en ansenlig mängd mjölk oavsett om skolan hade deltagit i programmet eller inte.

Erfarenheten när det gäller att servera mat av hög kvalitet till skolelever har visat att många föräldrar som var ovilliga att köpa sådan mat i livsmedelsaffären också var ovilliga att betala för den i skolan. Samma problem gäller för mjölk som skolorna låter föräldrar köpa inom ramen för det nationella tillägget.

Ur utvärderingen från 1999: Det finns mycket få bevis när det gäller stödordningens effekt på tillgången till mjölkprodukter. Samtidigt som de viktigaste faktorer som påverkar genomförandet ligger utanför stödordningen bidrar stödordningen i sig i mycket begränsad utsträckning till att öka tillgången till produkten.

KOMMISSIONEN HAR REDAN HITTAT LÖSNINGAR NÄR DET GÄLLER FRUKT OCH VISSA MEDLEMSSTATER HAR GJORT DETSAMMA NÄR DET GÄLLER MJÖLK

KOMMISSIONEN KOM MED FÖRSLAG TILL MÖJLIGA ÅTGÄRDER REDAN VID UTFORMNINGEN AV FRUKTPROGRAMMET

- 53.** Vid utformningen av fruktprogrammet tog kommissionen åtminstone delvis hänsyn till att skolmjölksprogrammet inte var särskilt attraktivt och till att det fanns en risk för dödviktseffekter.

HUR FRUKT DELAS UT UTANFÖR SKOLMATSALÉN

- 54.** Eftersom kommissionen hade konstaterat att subventioneringen av frukt som delas ut i skolan i samband med de vanliga skolmåltiderna innebar en risk för programmets mervärde³⁵ har detta distributionssätt begränsats så kraftigt att det i praktiken inte används längre. Ingen medlemsstat har valt denna möjlighet i sin strategi och all utdelning av frukt som kunde iakttas anordnades också utanför skolmatsalarna.

HÖGRE ERSÄTTNINGSNIVÅ OCH VAL AV MODELL FÖR GRATIS UTDELNING

- 55.** Gemenskapens medfinansieringssats för fruktprogrammet varierar beroende på medlemsstat mellan 50 och 75 %, vilket är betydligt högre än stödet för mjölk.
- 56.** Av den anledningen har man valt gratis utdelning som enda modell för programmet "frukt i skolan" (i förordningen för fruktprogrammet används för övrigt termen "distribution" där mjölkförordningen använder "utdelning").

³⁵ "För att säkra mervärdet i de program för frukt i skolan [...] bör medlemsstaterna i sin strategi förklara hur de avser att gå till väga för att garantera mervärde i sina program, särskilt i de fall där de produkter som finansieras enligt programmen kommer att konsumeras i anknytning till de fasta skolmåltiderna." (skäl 2 i förordning (EG) nr 288/2009).

- 57.** All utdelning av frukt är alltså gratis för barnen, vilket medför ett nära nog systematiskt deltagande bland dem som erbjuds detta. Det faktum att det är gratis gör att man kan minimera den *relativa* betydelsen av dödviktseffekten eftersom det gör att listan över stödmottagare inte bara omfattar de barn som skulle ha varit beredda att köpa produkten också utan subvention. Att det är gratis förenklar också i hög grad skolornas roll eftersom de då inte behöver ta betalt av familjerna.
- 58.** I de flesta medlemsstaterna är utdelningen också gratis för skolan eftersom EU:s medfinansiering kompletteras av en nationell budget, som fördelas direkt till leverantören. Skolan får då leveranserna gratis och behöver varken bära några kostnader eller tillhandahålla likvida medel. I Italien har ett system för anbudsinfordran "där allt ingår" (inbegripet utdelning på plats i klasserna och anordnande av kompletterande åtgärder) till och med gjort att man har kunnat slopa alla förvaltningskrav på skolorna. Det innebär att skolornas deltagande endast begränsas av storleken på det tillgängliga budgetanslaget.
- 59.** I Frankrike däremot har ingen nationell budget planerats, vilket gör att skolornas deltagande hänger på deras förmåga att hitta lokal finansiering. I praktiken har detta villkor mycket sällan kunnat uppfyllas, vilket i dag speglas av att antalet sökande är extremt litet (se *bilaga IV*).

**VISSA MEDLEMSSTATER HAR REDAN INFÖRT EN MODELL FÖR GRATIS
UTDELNING UTANFÖR SKOLMATSALEN NÄR DET GÄLLER MJÖLK**

- 60.** Medan huvuddelen av EU-stödet går till skolmatsalar i Frankrike har landet valt att öronmärka sitt nationella budgettillägg för gratis utdelning utanför skolmatsalen, med den uttalade motiveringen att garantera att det nationella budgettillägget får en reell effekt som subventionen till skolmatsalarna inte anses kunna erbjuda.

- 61.** I Polen och Storbritannien är EU-stödet kopplat till de nationella budgetarna, vilket har gjort det möjligt att ersätta försäljningen till reducerat pris med gratis utdelning utanför skolmatsalen till ännu fler stödmottagare (primärskolor i Polen och barn under fem år i Storbritannien).
- 62.** Denna modell, som är mycket mer attraktiv än försäljning till reducerat pris, garanterar ett mycket större deltagande (se **ruta 11**). På så sätt minskar i stor utsträckning det problem med dödviktseffekt som konstaterats när det gäller försäljning av mjölk till reducerat pris och gör att man kan nå nästan alla de barn som utdelningen är avsedd för och inte enbart de barn som skulle ha varit beredda att betala för mjölken utan subventionen.

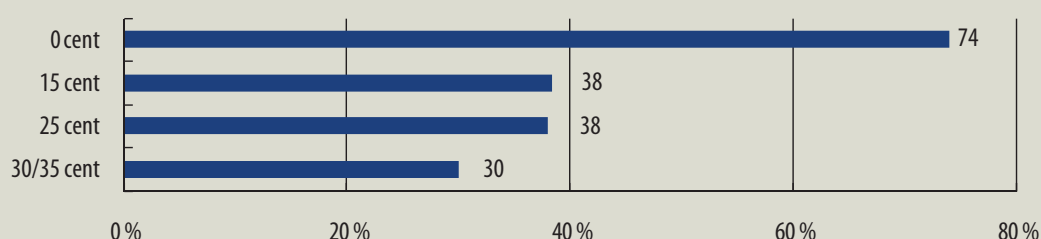
RUTA 11

EFFEKTEN AV ATT MJÖLKEN ÄR GRATIS

- I Storbritannien visade en undersökning att antalet deltagande elever mycket tydligt minskade så snart mjölken inte längre delades ut gratis (*källa*: programmets främsta aktör i Storbritannien för primär- och sekundärskolor). Vid revisionen såg man ett exempel på en skola som hade ett mycket stort deltagande i det nationella gratisprogrammet *Nursery Milk Scheme* (NMS, mjölkprogram i förskolan, för barn under 6 år) men som inte en enda elev över sex år var beredd att delta i. Revisionsrätten noterade också att skolor vägrade att ta hand om en distribution där man fick betala för mjölken och begränsade sitt deltagande till de ålderskategorier som hade rätt till gratis mjölk.
- I Polen gjorde övergången 2007/2008 till gratis utdelning i primärskolan att antalet deltagande primärskolor mer än fördubblades och att antalet deltagande barn fyrdubblades.
- En undersökning gjord i Tyskland visar att även stora skillnader i försäljningspriset (30/35 cent till 15 cent) har en begränsad effekt på deltagandet. Det är endast gratis utdelning som verkligen påverkar effekten (se **diagram 5**).

DIAGRAM 5

FÖRSÄLJNINGSPRISETS INVERKAN PÅ ELEVERNAS DELTAGANDE I DE BERÖRDA SKOLORNA



Källa: Myndigheterna i Nordrhein-Westfalen.

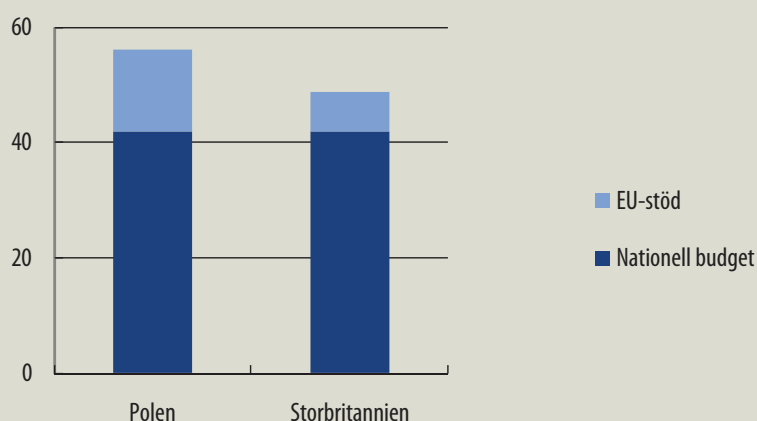
- 63.** Både i Polen och Storbritannien är dock en gratis utdelning beroende av mycket stora nationella budgetar (se **diagram 6**) och EU-subventionen motsvarar bara en mycket blygsam del av den totala kostnaden³⁶. EU:s nuvarande ersättningsnivå kan alltså inte i dag anses som ett direkt genomförande av EU-programmet³⁷. Dessa två medlemsstater illustrerar däremot den budgetinsats som införandet av en modell för gratis utdelning motsvarar.

³⁶ Detta gäller även för gratis utdelning i Frankrike, men eftersom den görs i betydligt mindre omfattning är den motsvarande nationella budgeten mycket blygsammare i absoluta tal.

³⁷ I Storbritannien finansierades utdelningen av gratis mjölk fram till 2008 helt och hållet av det brittiska hälsoministeriet. Det är först från och med 2008, efter ett beslut från de brittiska myndigheterna, som en del av kostnaderna för denna nationella politik återbetalas genom EU-stödet.

DIAGRAM 6

NATIONELLA BUDGETINSATSER I DE TVÅ FRÄMSTA MEDLEMSSTATER SOM ANORDNAR GRATIS UTDELNING AV MJÖLK (I MILJONER EURO, ÅR 2008/2009)



Källa: Medlemsstaternas budgetuppgifter.

**VID REVISIONEN KONSTATERADES ANDRA BRA RUTINER SOM BIDROG
TILL ATT FLER DELTOG I PROGRAMMET OCH GJORDE PROGRAMMET MER
ÄNDAMÅLSENLIGT**

- 64.** Vid revisionen identifierades också några faktorer eller lokala val som gjorde att de administrativa kostnaderna minskade och bidrog till att fler deltog i programmet och till att det blev mer ändamålsenligt, bland annat följande:
- a) Att man använder varje lösning som regelverket erbjuder för att förenkla ifyllandet och kontrollen av stödansökningarna (särskilt möjligheten att använda vissa schablonkoeficienter vid beräkningarna).
 - b) Att man koncentrerar stödordningen till de sökande som har en kritisk storlek (vilket gör den administrativa bördan mer acceptabel proportionellt sett eller rentav möjliggör stora besparingar).
 - c) Att man blandar in privata aktörer som kan ta på sig ansvaret för alla eller en del av de administrativa och logistiska kraven³⁸ och som samtidigt har ett direkt intresse av att öka deltagandet.

³⁸ Att anlita ett företag som sköter administrationen innebär inte att de administrativa kostnaderna försvinner utan bara att de förläggs utanför myndigheten. I Storbritannien godkänner de brittiska myndigheterna i sådana fall att det externa företaget fakturerar sina klienter ett belopp som är två gånger så stort som EU-stödet. Detta innebär dock följande: (i) att det mycket sannolikt blir möjligt att göra stora besparingar när det gäller de administrativa kostnaderna och (ii) att beslutsfattarna slipper ett arbete som annars kunde ha fått dem att avstå från att låta skolan delta i programmet.

**DE PEDAGOGISKA AMBITIONERNA MÅSTE
BEFÄSTAS**

- 65.** Utöver den omedelbara effekten av utdelningen har de två programmen samma pedagogiska ambition att påverka kostvorna på lång sikt. Men den ambitionen beaktas på två ganska olika sätt i de två programmen och har ännu inte lett till några konkreta resultat.

**DE PEDAGOGISKA AMBITIONERNA BEAKTAS I MYCKET
LITEN UTSTRÄCKNING NÄR DET GÄLLER MJÖLK, VILKET
GÖR ATT EN STÖRRE EFFEKT PÅ LÅNG SIKT INTE ÄR
SÄRSKILT TROLIG**

**DEN PEDAGOGISKA EFFEKTEN AV SUBVENTIONERADE UTDELNINGAR HÄNGER
PÅ EN SYNLIKHET SOM FORTFARANDE INTE KAN GARANTERAS**

- 66.** En subventionerad utdelning kan genom sin blotta existens bidra till att förmedla ett budskap om den aktuella produktens värde. För att det ska ske måste dock utdelningen var synlig.

- 67.** För merparten av utdelningarna av mjölk utanför skolmatsalen var detta kriterium uppfyllt. Det uppfylldes också genom bruket av mjölkautomater i skolmatsalar i Sverige. I andra fall har subventionen och den utdelade produkten däremot inte gjorts synlig på ett tillfredsställande sätt.
- 68.** Den mjölk som säljs i butiker i skolan (Tyskland) marknadsförs inte specifikt och lider av närheten till andra produkter (läsk, chips och sötsaker). Den blir därför inte lika synlig som den skulle ha blivit vid en särskild utdelning.
- 69.** När subventionen gäller mjölkprodukter som ingår i skolmåltiden försvinner också principen om utdelning och den pedagogiska dimensionen minskar. Kommissionen kunde tydligt se denna brist och försökte därför begränsa användningen av stödet i skolmatsalen³⁹. Begränsningen är visserligen positiv men inte tillräcklig för att garantera att stödet har ett ändamålsenligt och pedagogiskt värde.

³⁹ Skäl 4 i förordning (EG) nr 657/2008: "Det är [...] inget effektivt sätt att uppnå ordningens utbildningssyfte. Därför bör utdelning av mjölk för tillagning av måltider begränsas." I artikel 5.4 i samma förordning förbjuds alltså värmebearbetning för att mjölkprodukten ska vara uppenbar för eleven och gå att känna igen.

Meny med "smörpasta" (parmesansås), subventionerad av skolmjölksprogrammet.



Källa: Italiensk skolmatsal.

- 70.** Å ena sidan presenteras inte produkten som sådan och kommer per definition mindre till sin rätt än vid en särskild utdelning⁴⁰. Å andra sidan är stödmottagarna i regel inte medvetna om att programmet finns⁴¹ och därmed inte heller om det särskilda värde som tillmäts produkten. I Frankrike och Italien fanns det till och med en del skolchefer som revisionsrätten träffade som inte visste att deras matsal fick stöd.

DET FINNS INGEN PEDAGOGISK KOMPLETTERANDE ÅTGÄRD

- 71.** Också när villkoret om synlighet är uppfyllt anses inte distributionsmekanismen ensam vara tillräcklig för att det pedagogiska målet ska uppnås på ett tillfredsställande sätt.
- 72.** Redan i utvärderingen från 1999 betonade man den utbildningsmässiga bristen i ett program som begränsades till prisvariabeln och som inte innefattade någon annan främjande eller pedagogisk åtgärd⁴², vilket också påpekades i den brittiska utvärderingen från 2005⁴³. Många av dem som revisionsrätten talade med under revisionen stod bakom denna analys och framhöll särskilt att det främsta skälet till att mjölkkonsumtionen minskar (åtminstone som dryck) i tonåren har att göra med hur produkten uppfattas, något som inte har beaktats vid utformningen av programmet.
- 73.** Trots dessa konstateranden gäller förordning (EG) nr 657/2008 enbart tillgången till produkten och innehåller ingen skyldighet eller uppmaning om kompletterande åtgärder. Ingen av de medlemsstater som besöktes hade någon sådan skyldighet och ingen av de skolor som besöktes hade infört eller vidtog någon specifik kompletterande åtgärd.

⁴⁰ I utvärderingen från 1999 konstaterades följande när det gäller detta: i de fall då mjölk konsumeras som en kompletterande produkt minskar bidragets ändamålsenlighet ännu mer.

⁴¹ Enligt kommissionens förordningar (mjölk och frukt) ska varje deltagande skola hänga upp en affisch vid skolans entré. Detta är visserligen positivt men har en begränsad effekt.

⁴² Ur utvärderingen 1999: Åtgärden har antagligen haft en försumbar effekt när det gäller att öka kunskapen om mjölkprodukters näringsvärde. Det är dock inte särskilt förvånande med tanke på att skolmjölksprogrammet inte har avsatt några medel för främjande åtgärder utan i huvudsak är en prissubventionering.

⁴³ Ur utvärderingen 2005: Skolmjölksprogrammet skulle kunna ge värdefull information till föräldrar och barn. Men att skicka lastbilar med leveranser till skolan varje dag och tvinga lärare att kontrollera att föräldrarna betalar framstår som ett kostsamt sätt att sprida information.

- 74.** Däremot finns det främjande åtgärder utanför skolmjölksprogrammet. Utöver kampanjen "Mumsiga gänget"⁴⁴ som redan har nämnts, medfinansierar kommissionen inom ramen för rådets förordning (EG) nr 3/2008⁴⁵ säljfrämjande åtgärder av vilka några få gäller mjolkprodukter och riktar sig till barn⁴⁶. Andra onekligen positiva exempel på åtgärder kunde också konstateras i olika medlemsstater. Eftersom sådana åtgärder varken krävs eller uppmuntras i förordning (EG) nr 657/2008 är de dock fortfarande till stor del oberoende av skolmjölksprogrammet och kan därför inte tillgodoräknas det.

INGENTING TYDER PÅ ATT PROGRAMMET HAR NÅGON LÅNGSIKTIG EFFEKT PÅ KOSTVANORNA

- 75.** Eftersom det saknas särskilda verktyg finns det i dag efter flera decenniers genomförande ingenting som visar att skolmjölksprogrammet har en långsiktig effekt på stödmottagarnas kostvanor. Såsom den brittiska utvärderingen från 2005 redan har visat är det oklart om skolmjölksprogrammet uppmuntrar till en bestående vana att konsumera mjölk.
- 76.** I de medlemsstater där uppgifter finns tillgängliga kan man däremot se att deltagandet i programmet minskar markant med åldern när alla andra förutsättningar är desamma. I primärskolan har inte programmet en tillräcklig effekt på medellång sikt för att man ska kunna garantera ett tillfredsställande deltagande de efterföljande åren. Det är ännu troligare att ett program som inte kan behålla sina stödmottagare på medellång sikt inte heller i nämnvärd grad kan påverka deras vanor på lång sikt.

⁴⁴ Se webbplatsen:

http://ec.europa.eu/agriculture/tasty-bunch/about/index_sv.htm som har en länk till webbplatsen för skolmjölksprogrammet "Drink it up": (http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/for_adults_sv.htm).

⁴⁵ Rådets förordning

(EG) nr 3/2008 av den 17 december 2007 om informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden och i tredjeland (EUT L 3, 5.1.2008, s. 1) (budgetpost 05 02 10 01).

⁴⁶ Några sällsynta exempel på där det uttryckligen hänvisas till skolmjölksprogrammet kunde konstateras; dessa undantag innebär trots allt ett framsteg eftersom man i utvärderingen 1999 konstaterade att det helt saknades synergier: Undersökningen visar framför allt att det praktiskt taget inte finns någon säljfrämjande kampanj för mjölkprodukter inom EU som hänvisar till skolmjölksprogrammet.



Källa: www.drinkitup.europa.eu

DE PEDAGOGISKA AMBITIONERNA BEAKTAS BÄTTRE I FRUKTPROGRAMMET

- 77.** Även om det ännu är för tidigt att uttala sig om bestämmelsernas ändamålsenlighet på lång sikt stämmer den pedagogiska ambitionen bättre överens med den strategi som valts för fruktprogrammet.
- 78.** Det var mycket troligare att de utdelningar av frukt som kunde iakttas under revisionen skulle få en pedagogisk effekt eftersom de alla var mycket synliga. Utöver den entusiasm som det nya programmet framkallade garanterades denna synlighet av att man anordnade särskilda utdelningar utanför skolmatsalen (se punkt 54).
- 79.** Till skillnad från skolmjölksprogrammet införlivade man i programmet "frukt i skolan" redan vid utformningen den pedagogiska dimension som eftersöktes genom att införa ett särskilt verktyg. Kommissionens förordning bekräftar således att "program för frukt i skolan kräver kompletterande åtgärder för att vara effektiva"⁴⁷ och anger att sådana åtgärder är ett villkor för att stödet ska betalas ut, trots att ingenting sägs om hur de ska finansieras.

⁴⁷ Skäl 5 i förordning (EG) nr 288/2009.

RUTA 12

EXEMPEL PÅ KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER SOM GRANSKADES UNDER REVISIONEN

- Vandringsutställning för elever om frukt och grönsaker.
- Interaktiv informationstavla i skolans entré.
- Diskussioner för föräldrar med läkare och dietister.
- Odling av en köksträdgård på skolområdet.
- Pedagogiskt material för lärare.

- 80.** På samma sätt uppmuntras synergier med de säljfrämjande åtgärderna i förordning (EG) nr 3/2008 genom möjligheten till kompletterande medfinansiering⁴⁸, något som inte finns för skolmjölksprogrammet.
- 81.** Revisionen visade dock att med hänsyn till vad det kan kosta att införa ett kompletterande system leder avsaknaden av särskild finansiering och svårigheten att definiera vad som är en tillräcklig kompletterande åtgärd till olika system med varierande ambitionsnivåer (se **ruta 13**). Det återstår alltså att se om det pedagogiska system som håller på att införas kommer att bli ändamålsenligt.

⁴⁸ "När det gäller säljfrämjande åtgärder som avser färsk frukt och färska grönsaker ska särskild uppmärksamhet ägnas åt sådana åtgärder som riktar sig till skolbarn." (artikel 5.1 i förordning (EG) nr 3/2008). "Den procentsats som anges i första stycket ska vara 60 % för säljfrämjande åtgärder som avser frukt och grönsaker och som särskilt riktar sig till skolbarn i gemenskapen." (artikel 13.2 i förordning (EG) nr 3/2008).

RUTA 13

ILLUSTRATION AV DEN VARIERANDE KARAKTÄREN PÅ DE KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER SOM REDAN HADE INFÖRTS NÄR REVISIONEN UTFÖRDES

I Italien infördes ett ambitiöst system redan det första året, där de kompletterande åtgärderna finansieras på regional nivå av de producentorganisationer som ansvarar för distributionen.

I Tyskland och Frankrike hade de skolor som besöktes anordnat kompletterande utbildningsverksamhet som var kopplad till frukt och grönsaker och kost i största allmänhet. Verksamheten byggde dock främst på enskilda personers eller lokala organisationers goda vilja i detta skede, särskilt som det saknades ett kontrollsystem.

I Polen hade ingen kompletterande pedagogisk verksamhet påbörjats eller planerats i de besökta skolorna (enligt övergångsbestämmelserna i förordningen var dessa åtgärder valfria det första året, men de nationella myndigheterna hade själva åtagit sig att se till att åtgärderna hade påbörjats detta datum).

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

- 82.** Efter en extern utvärdering där mycket skarp kritik framfördes i slutsatserna fattade rådet, i strid med kommissionens ursprungliga förslag, 1999 beslutet att behålla skolmjölksprogrammet (se punkterna 20–23). Revisionsrätten konstaterar att tio år efter detta beslut och trots en del förbättringar har man inte kommit med någon reell lösning på de grundläggande brister som konstaterades i utvärderingen.
- 83.** Fortfarande i dag är skolmjölksprogrammet mycket ineffektivt:
- a) När det gäller det kortsiktiga målet (ge tillgång till mjölk i skolan) konstaterar revisionsrätten att skolmjölksprogrammets konkreta resultat är mycket begränsade:
 - i) På grund av framför allt en låg ersättningsnivå är programmet fortfarande inte särskilt attraktivt och har därför i regel endast en dödviktseffekt. I huvudsak skulle de subventionerade produkterna antingen ingå i skolmåltiden i vilket fall som helst eller köpas in av stödmottagarna även utan subvention (se punkterna 38–52).
 - ii) Revisionen visade att gratis utdelning i vissa medlemsstater leder till en mer tillfredsställande effekt, men den finansieras i dag av dyra nationella program som gemenskapsbudgeten endast ger ett mycket marginellt bidrag till (se punkterna 60–63).
 - b) När det gäller det långsiktiga (pedagogiska) målet konstaterar revisionsrätten att de utbildningsambitioner som angetts inte beaktas tillräckligt i den nuvarande stödordningen. Framför allt är det inte alltid säkert att utdelningen är synlig, och inget annat särskilt pedagogiskt verktyg har införts (se punkterna 66–75).

- 84.** Revisionsrätten konstaterar däremot att de flesta av bristerna i skolmjölksprogrammet har identifierats och åtminstone delvis beaktats av kommissionen vid utformningen av fruktprogrammet. I det nya programmet har man framför allt antagit en enda modell för gratis utdelning utanför skolmatsalen (se punkterna 53–59) och infört särskilda verktyg för att leva upp till de pedagogiska ambitionerna (se punkterna 77–81). Dessa åtgärder medför dock en betydande kostnad som till stor del ska täckas av de nationella eller lokala budgetarna. Trots att det ännu är för tidigt att uttala sig slutgiltigt om programmets ändamålsenlighet på lång sikt verkar det alltså som om det är mycket troligare att det nya programmet på ett ändamålsenligt sätt kan bidra till målen på kort och lång sikt och på så sätt tillhandahålla flera möjliga vägar till en förbättring av skolmjölksprogrammet.
- 85.** Revisionsrätten konstaterar dock att i båda fallen gör den nuvarande utgiftsnivån för de två programmen att man endast kan förvänta sig en begränsad effekt, särskilt som inget av dem har planerat för en mekanism som gör det möjligt att rikta stödet utifrån prioriterade behov (se punkterna 27–37). När det gäller fruktprogrammet hade man redan planerat för ett utgiftstak på 500 miljoner euro i stället för 90 miljoner euro, men kommissionen ansåg bland annat att programmet först måste visa vad det går för. Det är därför ännu för tidigt att på nytt utvärdera denna aspekt eftersom programmet fortfarande befinner sig i ett inledningsskede (se **bilaga IV**).

86. Här följer revisionsrättens viktigaste rekommendationer:

- a) Med hänsyn till skolmjölksprogrammets mycket begränsade ändamålsenlighet bör frågan om att bevara det hänga på om man kan reformera det i grunden för att komma till rätta med de brister som konstaterats. När man gör detta val bör bland annat det näringsvärde som tillmäts produkten beaktas i förhållande till folkhälsomålen. Om en genomgripande reform skulle företas borde nedanstående punkter beaktas.
- b) Om skolmjölksprogrammet ska kunna få en reell effekt på de kvantiteter mjölk som konsumeras i skolorna bör ersättningsnivån per kilo höjas rejält, till en nivå som gör att man kan införa gratis utdelning⁴⁹. Denna rekommendation innebär dock inte att man ska öka EU:s utgifter för programmet utan skulle tvärtom innebära att medlen koncentrerades till en mer begränsad del av befolkningen, vilket även på ett effektivt sätt skulle kunna bidra till en lösning på problemet med dödviktseffekter. Det återstår att definiera vilken del av befolkningen som är målgrupp utifrån de näringsbehov som ska fastställas.
- c) När det gäller skolmjölksprogrammet bör åtgärder vidtas som begränsar den dödviktseffekt som särskilt hänger samman med skolmatsalarna, samtidigt som en optimal synlighet för systemet kan garanteras.
- d) När det gäller utbildningsmålen bör de två programmen ha en mer enhetlig strategi när det gäller de kompletterande åtgärdernas roll och betydelse. Om betydelsen av dessa bekräftas skulle man på nytt kunna överväga att låta dem komma ifråga för gemenskapsmedfinansiering.
- e) För att garantera en övergripande enhetlighet i näringsstrategin och en så bra förvaltning som möjligt bör samordningen och synergierna mellan de två programmen stärkas.

⁴⁹ För att möjliggöra en sådan gratis utdelning skulle en medfinansiering från medlemsstaterna eller rentav branschen kunna övervägas.

87. Revisionsrätten lämnar även följande rekommendationer:

- a) Eftersom de två programmen inte har något tillfredsställande system för att mäta resultatet (se punkterna 24–26) bör systemet för övervakning av resultat förbättras så att det bättre stämmer överens med bestämmelserna i budgetförordningen.
- b) Man bör fortsätta ansträngningarna för att förenkla programmen och främja de goda rutiner som gör det lättare att genomföra dem.
- c) Det är inom ramen för denna förenklingslogik och med särskild uppmärksamhet på förhållandet mellan kontrollernas kostnad och effektivitet som de olika punkterna om utgifternas korrekthet bör åtgärdas i så stor utsträckning som möjligt (se **bilaga II**).

Denna rapport har antagits av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Olavi ALA-NISSILÄ som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 13 juli 2011.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

BILAGA I

JÄMFÖRANDE GENOMGÅNG AV SKOLMJÖLKSPROGRAMMET OCH PROGRAMMET FÖR FRUKT I SKOLAN

		Skolmjölk	Frukt i skolan
Stödberättigande produkter		Mjölk och mjölkprodukter som räknas upp i förordningen (mjölk, smaksatt mjölk, yoghurt, ost m.m.).	Frukt och grönsaker (däribland bearbetade frukter och grönsaker med undantag av dem som innehåller socker, fett, salt eller tillsatt sötningsmedel).
Mål	Marknad	Bidra till stabilitet på marknaden/den gemensamma jordbrukspolitikens allmänna mål.	
	Kost och hälsa	<i>Kort sikt:</i> inbegripa hälsosamma produkter i barnens kost. <i>Lång sikt:</i> utbildningseffekt, främja goda kostvanor i framtiden.	
Programmets princip		Ekonomiskt bidrag som ska möjliggöra utdelning till reducerat pris (mjölk) eller distribution (frukt) i skolan.	
Målgrupp		Elever som går i skolan regelbundet.	
Stöd utbetalas till		Skola, leverantör, skolmyndighet eller förmedlande organ som inrättats för detta ändamål. De sökande måste först godkännas av behöriga nationella myndigheter.	
Affischering		Affisch i skolans huvudentré.	
Stödbelopp/stödberättigande utgifter		Fast pris per produktkategori (referens: 18,15 euro/100 kg mjölk).	Medfinansiering (50–75 %) av kostnaden för de utdelade produkterna (+ vissa tillhörande kostnader).
Belopp som stödmottagaren ska bidra med?		Det europeiska stödbeloppet möjliggör endast försäljning till reducerat pris. De fall som konstaterats av gratis utdelning är möjliga tack vare kompletterande finansiering.	I förordningen föreslås gratis utdelning, men det sägs inte rent ut. Inget fall av utdelning mot betalning har konstaterats även om föräldrarna i vissa fall indirekt finansierar en del av kostnaderna.
Distributionssätt		Försäljning till reducerat pris i klassen eller i en butik i skolan. Gratis utdelning i klassen. Mjölkprodukter ingår i skolmåltiden i matsalen.	Gratis utdelning och inte i samband med skolmåltiden (utdelning i godkända skolmatsalar endast om medlemsstaten kan visa på ett mervärde med denna metod. I praktiken fanns inget sådant fall).
Budgettak		Budgettak saknas. I artikel 5 i förordning (EG) nr 657/2008 anges dock en maximal stödberättigande kvantitet på 0,25 liter per skoldag och elev med regelbunden närvaro. De sökande når i regel inte upp till detta tak.	90 miljoner euro.
Villkor för skolans deltagande		Nej	Nationell strategi som presenteras av medlemsstaten.
Kompletterande åtgärder		Nej	Obligatoriska och beskrivs som centrala. Men programmet ansvarar inte för att anordna och finansiera dessa åtgärder.

SAMMANFATTNING AV IAKTTAGELSENA OM KORREKTHETEN I DE UTGIFTER SOM MEDDELATS KOMMISSIONEN

SKOLMJÖLK

PROBLEM MED TOLKNINGEN AV FÖRORDNINGEN

1. **Förskolors rätt till stöd:** På grund av skillnader i hur förordningen översätts och tolkas till de olika språken fick förskolor inte rätt till stöd i Frankrike förrän från 2008¹ medan de fortfarande står utanför systemet i Italien och Polen, men har rätt till stöd i Tyskland, Sverige och Storbritannien².

Trots att detta framgår tydligt i vissa språkversioner strider förskolornas rätt till stöd mot det faktum att man i resten av texten definierar stödmottagarna som "skolelever". Förskolorna i de länder som besöktes uppfyller i regel inte dessa kriterier.

2. **Godkännande av kommuner i deras egenskap av skolstyrelser:** I förordning (EG) nr 657/2008 fastställs fyra kategorier av sökande som har rätt till stöd. Av dem godkänns kommunerna, som är en nödvändig grundpelare för stödordningen i många medlemsstater, inom ramen för kategori b. Medan den franska och italienska versionen av den föregående förordningen innehöll en mycket vidare definition ("le pouvoir organisateur effectuant la demande d'aide" och "l'amministrazione responsabile" (skolstyrelsen som ansöker om stöd), har definitionen av denna kategori likriktats i förordning (EG) nr 657/2008 ("une instance chargée de l'enseignement" (skolstyrelse)). Denna harmoniserade definition väcker i dag frågan om kommunerna juridiskt kan betraktas som "skolstyrelser" ("instances chargées de l'éducation") i samtliga medlemsstater.

¹ I den franska versionen av förordningen har termen "écoles maternelles" som användes tidigare (artikel 2.1 a i kommissionens förordning (EG) nr 2707/2000 (EGT L 311, 12.12.2000, s. 37)) ersatts med "crèches ou autres établissements d'éducation préscolaire" (artikel 2 i förordning (EG) nr 657/2008).

² I de olika motsvarande språkversionerna används samma term i båda förordningarna – "nursery" (engelska), "scuole materne" (italienska), "przedszkola" (polska), "Kindergarten" (tyska) och så "förskolor" på svenska – men skillnaderna i hur det använda ordet accepteras har lett till olika tillämpningar/tolkningar.

3. **Hur stödbeloppet avspeglas i skolmatsalen:** Enligt förordningen ska medlemsstaten garantera "att stödbeloppet avspeglas i de priser som stödmottagaren betalar"³. Denna bestämmelse tycks vara grundläggande för att garantera att stödet verkligen gynnar de stödmottagare som det riktar sig till. När det gäller de skolmatsalar och förskolor för vilka stödmottagarna betalar ett övergripande schablonmässigt pris kontrollerar man dock inte specifikt denna skyldighet i praktiken, och i många fall går den inte att kontrollera.
4. **Medlemsstaternas anordnande av kontroller på plats:** Ett förfarande pågår för närvarande mellan kommissionen och en medlemsstat när det gäller tolkningen av föreskrivna krav för kontroller på plats (framför allt begreppet förhands- och efterhandskontroll). Revisionen visade dock att denna punkt inte tolkas likadant av de andra medlemsstaterna. Ett samlat samråd tycks därför vara nödvändigt för att man ska kunna garantera en homogen strategi. Med tanke på att de två förordningarna liknar varandra på denna punkt inställer sig samma fråga också när det gäller frukt.

EXEMPEL PÅ SÄRSKILDA PROBLEM SOM UPPTÄCKTES I DE BESÖKTA MEDLEMSSTATERNA

5. I följande punkter ges exempel på problem som upptäcktes i de olika medlemsstaterna:
 - a) Revisionen visade på brister i kontrollsystemet i en av medlemsstaterna. Det gick inte att få någon dokumentation om vissa kontroller. I andra fall gjorde inte det arbete som inspektörerna hade utfört att man i detalj kunde kontrollera de deklarerade kvantiteterna, och vid revisionen upptäcktes ett fall där de deklarerade kvantiteterna saknade underlag.
 - b) I en annan medlemsstat måste den rättsliga grunden för godkännandet av den största sökande bekräftas eftersom denne inte direkt uppfyllde de formella villkoren i förordningen.

³ Artikel 14.1 i förordning (EG) nr 657/2008.

BILAGA II

- c) Skolors och kommuners stödansökningar i en tredje medlemsstat utarbetades ofta utifrån inköpsstatistik som i allmänhet inte verifierades av inspektörerna. Dessutom drogs de kvantiteter som konsumerades av stödmottagare som inte hade rätt till stöd av på ett sätt som var subjektivt och svårt att kontrollera.
- d) I en annan medlemsstat hade sju av de nio skolor som besöktes inte brytt sig om att sätt upp den informationsaffisch som krävs enligt förordningen.

ARBETSBELASTNING SOM DE BEFINTLIGA KONTROLLERNA MEDFÖR

- 6. I de flesta fallen medför det system som finns på plats för såväl förvaltningen som för de sökande en stor arbetsbelastning i förhållande till de ofta mycket låga belopp som står på spel (se särskilt punkterna 42–45 och **ruta 8**).
- 7. Man måste således komma till rätta med de problem som konstaterats med hänsyn till kontrollernas kostnadseffektivitet och de föreskrivna kraven.

FRUKT I SKOLAN

- 8. När det gäller frukt är det ännu för tidigt att bedöma hur ändamålsenligt kontroll- och övervakningssystemet är eftersom de första betalningarna i medlemsstaterna gjordes först i början av 2010. Några specifika problem när det gäller tolkningen av förordningen har dock konstaterats. De beskrivs nedan i punkterna 9–11.
- 9. **Finansiering av kompletterande åtgärder när dessa ingår i kontraktet om fruktleverans:** I en av medlemsstaterna blev programmet föremål för en anbudsinfordran som inbegrep kompletterande åtgärder. Även om åtgärderna enligt artikel 5 i förordning (EG) nr 288/2009 inte kan komma ifråga för gemenskapens medfinansiering visade revisionen att de stod för en stor del av anbudsinfordrans värde.

10. **Svårt att fastställa vad som krävs, såväl kvantitativt som kvalitativt, av de kompletterande åtgärderna enligt förordningen:** Ingen av de tre andra medlemsstater som besöktes hade ännu gjort några preciseringar när det gällde denna punkt och inte heller fastställt bestämmelserna för ett kontroll- och sanktionssystem som skulle inrättas för detta ändamål.

11. **Definition av medfinansiering av "kostnader":** Förordningen föreskriver medfinansiering av kostnaden för de produkter som levereras till skolor. Denna definition tillämpas direkt när stödet betalas ut till köparen (skolan eller kommunen; den modell som valts i Frankrike). När stödet däremot betalas ut till leverantören (Tyskland, Italien och Polen) kan den definition av kostnad som finns i förordning (EG) nr 288/2009 inte tillämpas direkt eftersom stödet bara kan beräknas i förhållande till ett försäljningspris som måste omfatta en marginal.

BILAGA III

**SAMMANFATTNING AV DEN EXTERNA UTVÄRDERINGEN 2005
I STORBRITANNIEN
EVALUATION OF THE NATIONAL TOP-UP TO THE EU SCHOOL
MILK SUBSIDY IN ENGLAND (UTVÄRDERING AV DET
NATIONELLA TILLÄGGET TILL EU:S SKOLMJÖLKSPROGRAM I
ENGLAND)**

1. År 2005 gjorde Storbritannien en utvärdering av det nationella tillägget till EU:s skolmjölksprogram i England. Utvärderingen var dock begränsad till försäljning av mjölk till reducerat pris och omfattade inte det nationella programmet för gratis utdelning till elever under fem år (se punkterna 8 och 61).
2. I utvärderingens slutsatser var man mycket kritisk mot åtgärden och ansåg att den var både ineffektiv och icke ändamålsenlig. Framför allt betonade man i utvärderingen programmets låga mervärde och höga förvaltningskostnader och det faktum att den subventionerade mjölken kostar mer än vad eleverna betalar i livsmedelsaffären.
3. I utvärderingen drog man slutsatsen att det nationella tillägget inte var särskilt lönsamt och rekommenderade att regeringen skulle sluta betala ut det.
 - "1) I utvärderingen sägs att eftersom det nationella tillägget medför höga förvaltningskostnader och att åtgärden uppenbarligen visar på få vinster när det gäller barns hälsa bör den brittiska regeringen överväga att slopa det.
 - 2) Vidare sägs att mot bakgrund av skolmjölksprogrammets kostnader och fördelar och de otillräckliga principer som ligger till grund för ett program som ska ge tillgång till subventionerad mjölk i skolan, bör den brittiska regeringen tillsammans med Europeiska kommissionen undersöka möjligheten att sätta punkt för EU:s skolmjölksprogram."

Om det nationella tillägget och kanske även EU:s skolmjölksprogram upphörde skulle kanske regeringen bli intresserad av andra insatser som främjar ungdomars mjölkkonsumtion. I utvärderingen anser man att storskaliga skolmjölksprogram inte är ett förnuftigt sätt att utnyttja offentliga medel, men säger att det finns skäl för snävt inriktade program. Man rekommenderar att sådana program erbjuder gratis mjölk i stället för mjölk till reducerat pris eftersom det säkert är mycket billigare att förvalta program som inte kräver att lärarna kontrollerar föräldrarnas betalningar.

BILAGA III

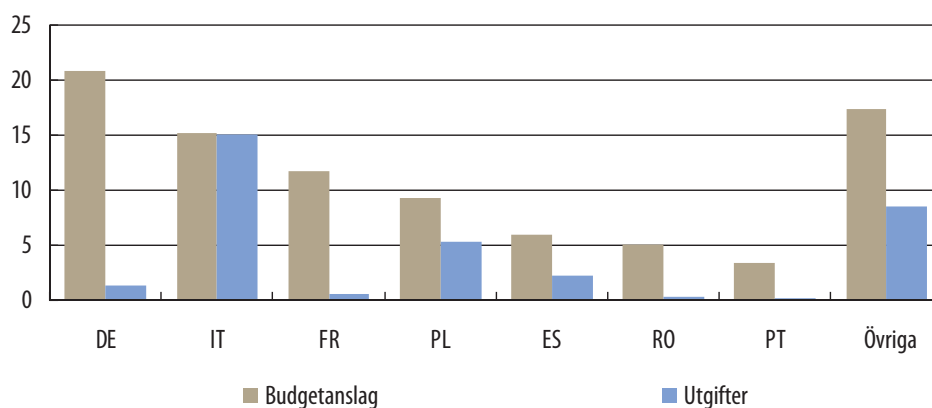
4. Den fullständiga rapporten *Evaluation of the National Top-Up to the EU School Milk Subsidy in England*, på uppdrag av ministeriet för miljö, livsmedel och landsbygdsfrågor (Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra), av London Economics i samarbete med Susan New finns på följande webbadress:
<http://www.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/evaluation/schoolmilk/fullreport.pdf>.

LÅNGSAM START FÖR FRUKTPROGRAMMET

EN MYCKET LÅNGSAMMARE START ÄN FÖRVÄNTAT

1. I jämförelse med de 90 miljoner euro som från början planerades redan för det första läsåret⁴ uppskattas de faktiska utgifterna för läsåret 2009/2010 till endast 33 miljoner euro. Av de främst berörda medlemsstaterna var det bara Italien som lyckades genomföra det program som angetts i landets strategi (se **diagram**).

DIAGRAM – JÄMFÖRELSE MELLAN BUDGETANSLAGEN OCH UTGIFTERNA FÖR LÄSÅRET 2009/2010 (I MILJONER EURO)



Källa: Europeiska kommissionen.

⁴ Budgeten för 2010 byggde på antagandet att alla utgifter inom det tillgängliga taket skulle användas (varav två tredjedelar under budgetåret 2010).

2. Om man ser till detta preliminära resultat tycks det alltså dels som om kommissionen var realistisk när den föreslog att den budget som parlamentet hade föreslagit skulle begränsas⁵, dels som om kommissionens antaganden när det gällde starten av programmet var alldeles för optimistiska.
3. I de länder som besöktes konstaterades följande:
 - a) I Polen berodde förseningarna på administrativa tidsfrister och på det faktum att de ursprungliga nationella tillämpningsföreskrifterna inte gjorde det möjligt att hitta tillräckligt med leverantörer som var redo att leverera frukt.
 - b) I Tyskland försenades programmet av diskussioner mellan den federala regeringen och delstaterna om medfinansieringen.
 - c) I Frankrike är det också svårt att garantera medfinansieringen, vilket förklarar den mycket långsamma starten. Om det inte finns någon nationell medfinansiering hänger varje skolas deltagande på en lokal finansiering (i allmänhet kommunen). Det lokala tillägget har för närvarande visat sig vara svårt att införa.

DETTA TYCKS DOCK INTE GÖRA ATT INTRESSET FÖR PROGRAMMET BETVIVLAS I DETTA SKEDE

4. I Storbritannien var det främsta skälet till att landet inte deltog att det redan fanns ett nationellt program för gratis utdelning som dessutom var mycket ambitiösare (44 miljoner brittiska pund varje år för England).
5. De stora förseningar som konstaterades i nästan alla länder tycks förklaras av diskrepansen mellan å ena sidan samförståndet och den politiska entusiasmen som ledde till att projektet startade så snabbt som möjligt och å andra sidan de olika aktörernas faktiska förmåga att påbörja det inom den fastställda tidsramen. Framför allt gjorde den tidsplan som kommissionen fastställde att medlemsstaterna inte fick reda på sitt slutgiltiga budgetanslag för 2009/2010 förrän i juli medan kommissionens beslut ska fattas senast den 31 mars det föregående året när programmet väl fungerar smidigt.

⁵ Europaparlamentet föreslog från början en budget på 500 miljoner euro. Ett tak på 90 miljoner euro valdes på förslag från kommissionen som bland annat tyckte att projektet först måste visa vad det går för i den omfattningen.

BILAGA IV

6. Förseningarna gör visserligen att den förväntade effekten av programmet flyttas fram men det tycks inte som om intresset för programmet betvivlas. Programmet har gett ett första positivt resultat där det har påbörjats och 14 av de deltagande medlemsstaterna har ökat sin preliminära budget för 2010/2011⁶.
7. Det verkar troligt att deltagandet snart endast kommer att begränsas av de tillgängliga budgetarna (antingen på EU-nivå eller på nationell nivå).

⁶ Eftersom medlemsstaterna inte kan utvärdera sina behov för det första året går det ännu inte att bedöma om dessa nya ansökningar i efterhand kommer att visa sig ligga närmare verkligheten.

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

I-III.

Det europeiska skolmjölksprogrammet och det europeiska skolfruktsprogrammet syftar till att främja konsumtion bland barn av hälsosamma mejeriprodukter och tillräckliga mängder frukt och grönsaker. Utöver näringsaspekten har programmen också en utbildande karaktär genom att de främjar en hälsosam livsstil och sunda matvanor från en tidig ålder, vilket studier visar att barn tar med sig till vuxenlivet. Därigenom bidrar båda programmen också till att motverka fetma hos barn. Genom att stimulera konsumtionen bidrar programmen dessutom till att förbättra marknadsbalansen för de berörda produkterna.

Skolmjölksprogrammet sågs över 2008 och 2009 i samband med ett brett samråd med alla medlemsstater, rådet, Europaparlamentet och olika intressenter, bland annat andra av kommissionens tjänst-avdelningar, industrin, olika företag som medverkar i programmet och också lärare, föräldrar och elever. Samrådet gav upphov till användbara förslag på hur programmet kunde göras mer effektivt som kommissionen använde sig av vid översynen.

Det framgångsrika samrådet och den övergripande översynen av skolmjölksprogrammet satte fokus på det breda intresset för åtgärden bland alla relevanta aktörer samt det starka stöd programmet har från medlemsstaterna.

KOMMISSIONENS SVAR

Detsamma gäller skolfruktsprogrammet. I sin resolution av den 8 mars 2011 om att minska ojämlikhet i hälsa i EU¹ ansluter sig Europaparlamentet till detta breda stöd och uppmanar kommissionen att "(...) i större utsträckning utnyttja de effektiva program som inrättats inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (gratis mjölk och frukt till skolor (...))" för att främja en varierad kost av hög kvalitet.

V.

När det gäller skolmjölksprogrammet har förteckningen över stödberättigande mejeriprodukter utökats efter diskussion med hälsomyndigheterna i samband med översynen av programmet 2008. Medlemsstaterna har frihet att välja från förteckningen över stödberättigande produkter.

När det gäller skolfruktsprogrammet måste produkterna godkännas med de nationella hälsomyndigheternas medverkan.

VI.

Olika översyner av skolmjölksprogrammet har ägt rum under de senaste tio åren. De senaste 2008 och 2009 syftade särskilt till att göra programmet effektivare. Det offentliga samråd som genomfördes inom ramen för dessa översyner har visat ett brett allmänt intresse från medlemsstater och intressenter för programmet, trots den relativt låga stödnivån.

¹ Europaparlamentets resolution av den 8 mars 2011 om att minska ojämlikhet i hälsa i EU (2010/2089(INI), punkt 63.

- a) Skolmjölksprogrammet uppmuntrar till deltagande från medlemsstaterna och betonar produkternas näringsvärde. Dessutom kan EU-stödet, även om det är begränsat, kompletteras med nationella bidrag, vilket redan sker i flera medlemsstater.

Kommissionen delar inte revisionsrättens uppfattning om omfattningen av den dödviktseffekt som rätten observerat.

Kommissionen anser att den senaste översynen av programmet har minskat risken för en dödviktseffekt vid utdelning av produkter i skolmatsalarna.

- b) I linje med subsidiaritetsprincipen ansvarar medlemsstaterna för att genomföra programmet inom den ram som fastställts på EU-nivå. Exempel på utbildningsverksamhet och främjande åtgärder förknippade med skolmjölksprogrammet finns i många medlemsstater.

Vid den översyn som gjordes 2008 ändrades också de relevanta bestämmelserna för användning av mjölk och mjölkprodukter vid tillagning av måltider. Syftet är att produkterna ska förbli synliga och igenkännbara för eleverna, så att programmet inte förlorar sin utbildande karaktär.

Dessutom måste en affisch placeras vid huvudingången till skolor som deltar i programmet.

KOMMISSIONENS SVAR

VII.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens generellt positiva slutsatser om skolfruktsprogrammet.

Resultaten av utvärderingen av skolfruktsprogrammet kommer att bli tillgängliga 2012 och utvärderingen av skolmjölksprogrammet kommer att inledas.

VIII. a)

Kommissionen anser inte att de brister som identifierats i skolmjölksprogrammet är så allvarliga som revisionsrätten hävdar.

Såsom nämns ovan sågs skolmjölksprogrammet över 2008 och 2009. Det breda offentliga samråd som inleddes vid detta tillfälle gav upphov till användbara förslag på förbättringar som kunde öka systemets övergripande ändamålsenlighet.

Det framgångsrika samrådet och den övergripande översynen av skolmjölksprogrammet satte fokus på det breda intresset för åtgärden bland alla relevanta aktörer samt det starka stöd programmet har från medlemsstaterna.

VIII. b)

Gratis utdelning av mjölk och mjölkprodukter ökar givetvis utnyttjandegraden men är ingen garanti för att programmet blir effektivare.

Att ålägga alla medlemsstater prioriteringar riskerar att öka den administrativa bördan för att genomföra programmet och skulle kunna leda till att medlemsstater drar sig ur programmet, vilket skulle göra det betydligt mindre effektivt.

VIII. c)

Kommissionen anser att översynen av skolmjölksprogrammet 2008 redan har minskat risken för en dödviktseffekt kopplad till skolmatsalar genom att utesluta vissa användningar av mjölk och mjölkprodukter vid tillagning av måltider.

Att utesluta utdelning av subventionerade produkter i skolmatsalar, särskilt i vissa medlemsstater där utdelningen av tradition sker på det sättet, skulle kunna leda till minskat deltagande i skolmjölksprogrammet.

När det gäller skolmjölksprogrammet ska enligt artikel 16 i förordning (EG) nr 657/2008 en affisch hänga uppe vid huvudingången till skolor som deltar i programmet. Detsamma gäller för fruktprogrammet.

VIII. d)

Den utvärdering av skolfruktsprogrammet som planeras 2012 kommer att ge möjlighet att bedöma programmets och dess kompletterande åtgärders ändamålsenlighet. Även en utvärdering av skolmjölksprogrammet ska enligt planerna inledas 2012.

VIII. e)

Synergier i förvaltningen av de båda programmen är redan möjliga på medlemsstatsnivå.

Vidare kan utvärderingarna av de två programmen visa huruvida andra synergier är möjliga och lämpliga.

INLEDNING

3.

Skolmjölksprogrammets dubbla mål, att bidra till att stabilisera marknaden och till en sund kost, följs åt på det sätt som anges i skälen till relevanta EU-förordningar.

Ruta 1

Se svaret på punkt 3.

KOMMISSIONENS SVAR

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

15.

Vid översynen av skolmjölksprogrammet 2008 utökades förteckningen över stödberättigande mejeriprodukter efter diskussion med hälsomyndigheterna. Medlemsstaterna har frihet att välja från förteckningen över stödberättigande produkter.

När det gäller skolfruktsprogrammet måste produkterna godkännas med medverkan från de nationella hälsomyndigheterna.

19.

De iakttagelser som revisionsrätten hänvisar till i bilaga II har åtgärdats eller är på väg att åtgärdas av kommissionens tjänsteavdelningar. Se detaljerade svar i bilaga II.

IAKTTAGELSER

20.

Sedan utvärderingen 1999 har mjölkprogrammet setts över flera gånger. De senaste översynerna 2008 och 2009 syftade särskilt till att öka ändamålsenligheten. Följande huvudförändringar infördes:

- Förteckningen över stödberättigande produkter utökades så att eleverna skulle ha tillgång till ett större utbud av hälsosamma mejeriprodukter. Kommissionen tog hänsyn till medlemsstaternas önskemål och även till vissa hälsokrav (t.ex. fastställdes en högsta halt av tillsatt socker).
- Sekundärskolor beviljades samma rätt att delta i programmet som andra skolor (tidigare kunde de uteslutas från programmet).
- Begränsningar av användningen av produkterna i måltider infördes: produkterna ska förbli klart synliga och igenkännbara för eleverna.

- Administrativa krav i samband med ansökningsförfarandet förenklades.
- Kontrollförfarandena förtydligades och förenklades.
- Krav på en affisch om skolmjölk infördes, så att allmänheten skulle få vetskap om EU-stödet och själva programmet.

En ny utvärdering av skolmjölksprogrammet ska enligt planerna inledas 2012.

22.

Den rapport revisionsrätten nämner gäller försäljning till reducerat pris och komplementdelen av programmet i England, där den administrativa bördan även berodde på det nationella genomförandet. Trots slutsatsen av utvärderingen beslutade Förenade kungariket att fortsätta delta i EU-programmet.

23.

Skolmjölksprogrammet sågs över senast 2008 och 2009 i samband med ett brett samråd med alla medlemsstater, rådet, Europaparlamentet och olika intressenter, bland annat andra av kommissionens tjänsteavdelningar, industrin, olika företag som medverkar i programmet och också lärare, föräldrar och elever. Samrådet gav upphov till användbara förslag på hur systemet kunde göras mer effektivt som kommissionen använde sig av vid översynen. Se svaret på punkt 20 för fler detaljer.

Det framgångsrika samrådet och den övergripande översynen av skolmjölksprogrammet satte fokus på det breda intresset för åtgärden bland alla relevanta aktörer samt det starka stöd programmet har från medlemsstaterna.

KOMMISSIONENS SVAR

Även Europaparlamentet har uttryckt sitt stöd för skolmjölksprogrammet (och skolfruktsprogrammet). I sin resolution av den 8 mars 2011 om att minska ojämlikhet i hälsa i EU uppmanar Europaparlamentet kommissionen att "(...) i större utsträckning utnyttja de effektiva program som inrättats inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (gratis mjölk och frukt till skolor (...))" för att främja en varierad kost av hög kvalitet.

24–26.

När det gäller skolmjölksprogrammet bidrar politiken till ökad konsumtion av berörda produkter på både kort och lång sikt. Verksamhetsindikatorer används för att mäta de kortsiktiga effekterna. Dessa indikatorer är enkla och effektiva genom att de ger användbar och nödvändig information om hur programmet fungerar. När det gäller indikatorer på långsiktiga effekter bör dessa mäta de berörda elevernas extra konsumtion av produkter i flera år efter att eleverna uppnått den ålder då de inte längre kan omfattas av programmet. Det är ofta kostsamt att införa sådana indikatorer, samtidigt som utfallet är relativt osäkert. När konkreta rön från den erfarenhet som vunnits från skolmjölksprogrammet blir tillgängliga kan kommissionen överväga behovet av indikatorer för att mäta programmets långsiktiga effekter.

För skolmjölksprogrammet har kommissionen för övrigt möjlighet att fastställa form och innehåll för medlemsstaternas anmälningar. Exempelvis ombads medlemsstaterna 2009/2010 att lämna en beskrivning av sin utbildningsverksamhet och sina främjande åtgärder.

Slutligen bör det noteras att en utvärdering av skolmjölksprogrammet enligt planen kommer att inledas 2012.

När det gäller skolfruktsprogrammet kommer resultatet av den utvärdering som görs 2012 att beröra frågan om indikatorer för effekter på medellång sikt.

Samtidigt har kommissionen tillhandahållit riktlinjer för de årliga övervakningsrapporterna från medlemsstaterna, som bland annat innefattar resultatindikatorer, och för utvärdering av programmen.

Vidare har kommissionen redan gjort det möjligt att utbyta god praxis genom de årliga mötena för intressenter i skolfruktsprogrammet den 26 februari 2010 och den 24 mars 2011 (med företrädare för medlemsstaterna, rådgivande gruppen för frukt och grönsaker och externa experter), i samband med genomgångar både om utvärdering och om indikatorer för effekter på medellång/lång sikt.

Dessutom kommer den expertgrupp för teknisk rådgivning som inrättades i december 2009² att inbjudas att yttra sig om detta.

28–32.

Programmets inverkan går utöver de direkta effekterna på jämvikten på den inre marknaden och omfattar särskilt den pedagogiska effekten på elevernas framtida konsumtionsvanor.

EU-stödet och utdelningen av produkterna sätter fokus på deras näringsvärde och uppmuntrar medlemsstaterna att avsätta ytterligare nationella resurser.

När det gäller fruktprogrammet skulle en mer betydande effekt kunna uppnås vid "marschfart" där å ena sidan hela den tillgängliga budgeten skulle utnyttjas och å andra sidan programmet skulle ha bidragit till att ändra familjernas kostvanor.

Utvärderingen av skolfruktsprogrammet 2012 kommer att omfatta budgetaspekten.

² Kommissionens beslut av den 18 december 2009 om inrättande av en expertgrupp för teknisk rådgivning om skolfruktsprogrammet (2009/986/EU).

KOMMISSIONENS SVAR

33–35.

Vissa exempel visar att medlemsstaterna särskilt när EU-stödet kompletteras med nationella resurser kan utforma utdelningen på ett sätt som överensstämmer bättre med de särskilda nationella omständigheterna och konsumtionsmönstren.

36.

Medlemsstaterna har inte valt att fördela resurserna efter näringsbehov under det första året av programmets genomförande, men det finns inget som hindrar dem från att göra det i framtiden. Om kommissionen skulle fastställa sådana kriterier skulle genomförandet av skolfruktsprogrammet bli ännu mer komplicerat. Med tanke på hur olika läget är i olika medlemsstater bör detta hellre göras på nationell nivå.

37.

Visserligen är medlemsstater med en hög konsumtion per invånare också de främsta mottagarna av stöd, men detta är inget bevis för att programmet inte är effektivt. I dessa medlemsstater bidrar programmet till att upprätthålla en hög konsumtionsnivå. Det är normalt att medlemsstater där mjölkkonsumtion är näringsmässigt prioriterad också har den högsta utnyttjandegraden (särskilt när dessa medlemsstater beviljar det högsta nationella komplementet) medan penetrationen är svårare i medlemsstater där man tillskriver mjölk mindre betydelse.

Ruta 6

Se svaret på punkt 37.

38–39.

Trots den erkänt låga stödnivån per produkt enhet är medlemsstaterna uttalat positiva till skolmjölksprogrammet.

Såsom revisionsrätten nämner (se punkt 23) har flera initiativ genomförts för att förenkla tillämpningen av programmet. De förändringar som infördes i samband med översynerna 2008 och 2009 diskuterades grundligt med medlemsstaterna och olika intressenter. Andra överväganden pågår för närvarande om hur programmet kan förenklas ytterligare.

Ruta 7

Se svaret på punkterna 38–39.

40–43.

Trots att EU-bidragets ersättningsnivå är relativt låg jämfört med produkternas pris och distributionskostnad kan en subventionerad utdelning i princip främja produkten och förmedla ett budskap om dess värde (se punkt 66 i revisionsrättens iakttagelser) och fungera som ett incitament för medlemsstaterna att bidra. I detta avseende har medlemsstaterna möjlighet att lägga till nationella finansiella resurser för att kunna dela ut mjölk gratis.

När det gäller den administrativa börda som är förknippad med programmet har som tidigare nämnts förenklingar redan genomförts i samband med de tidigare översynerna av programmet, och överväganden pågår för närvarande om hur skolmjölksprogrammet kan förenklas ytterligare.

44–45.

Se svaren på punkterna 38–39.

Ruta 8

Se svaren på punkterna 38–39.

KOMMISSIONENS SVAR

46.

Särskilt när det gäller revisionsrättens allmänna utvärdering av dödviktseffekten bör det noteras att begreppet visserligen är attraktivt i teorin men att det i praktiken inte går att mäta eftersom ingen kan veta hur det referensscenario utan politiken skulle ha sett ut med vilket scenariot med politiken ska jämföras.

47–50.

Utdelningen av mjölk i skolmatsalar har såsom revisionsrätten anger vissa fördelar i form av lägre utdelningskostnader. Dödviktseffekten vid denna typ av utdelning har faktiskt minskat genom översynen 2008, som ledde till att viss användning av mjölk och mjölkprodukter vid tillagning av måltider uteslöts.

51–52.

I många medlemsstater där programmets sociala karaktär är starkare kan även en liten prisskillnad ha påtaglig betydelse för om produkterna köps eller inte.

Ruta 10

Se svaret på punkt 22.

60–63.

Trots EU-stödets låga nivå har det en bred förankring bland medlemsstaterna. Programmet ger ett incitament för att mobilisera ytterligare ekonomiska resurser från nationella myndigheter, vilket framgår av de exempel revisionsrätten redovisar. I vissa medlemsstater delas produkterna ut gratis, och utdelningen kan organiseras på ett sätt som ger bättre resultat och ändamålsenlighet.

När det gäller utdelningen av subventionerade produkter i skolmatsalar är detta i vissa medlemsstater den traditionella metoden för utdelning. Särskilt i dessa fall skulle det minska deltagandet i skolmjölksprogrammet om den typen av utdelning skulle uteslutas.

För Frankrike, som revisionsrätten tar upp i punkt 60, är det värt att understryka att medlemsstaterna väljer om de ska delta i programmet och skolorna väljer hur EU-stödet ska användas: för utdelning i eller utanför skolmatsalarna.

64.

Kostnaderna för programmet och dess ändamålsenlighet beror i viss mån på beslut om det praktiska genomförandet. Lokala/nationella myndigheter har relativt stor handlingsfrihet när det gäller hur programmet ska genomföras. De alternativa revisionsrätten listar är några exempel. Valet av hur programmet ska förvaltas är trots allt beroende av lokala förhållanden, och det skulle inte vara lämpligt att begränsa förvaltningsalternativen på EU-nivå.

Kommissionen kan överväga hur utbyte av relevant nationell bästa praxis kan främjas.

66–70.

Kommissionen är ense med revisionsrättens bedömning att programmet i princip kan bidra till att förmedla ett budskap om produktens näringsvärde och att synligheten i de flesta fall säkras genom utdelning i skolmatsalar.

KOMMISSIONENS SVAR

Såsom revisionsrätten påpekar i punkt 69 och i fotnot 39 när det gäller utdelningen av produkten i skolmatsalar innebar den översyn som gjordes 2008 att de relevanta bestämmelserna för vissa användningar av mjölk och mjölkprodukter vid tillagning av måltider ändrades. Syftet var att produkterna ska förbli synliga och igenkännbara för eleverna, så att programmet inte förlorar sin utbildande karaktär.

I vissa medlemsstater har utdelningen traditionellt skett i skolmatsalar. Särskilt i dessa fall skulle det minska deltagandet i skolmjölkprogrammet om den typen av utdelning skulle uteslutas.

Slutligen inför artikel 16 i förordning (EG) nr 657/2008 ett krav på att en affisch ska hänga uppe vid huvudingången till skolor som deltar i programmet. I förordningen rekommenderas det att affischen ska betona de näringsmässiga fördelarna samt näringsriktlinjer för barn.

73–74.

Såsom nämns ovan inför förordningen ett krav på att en affisch ska placeras vid huvudingången till skolor som deltar i programmet. I förordningen rekommenderas det att affischen ska betona de näringsmässiga fördelarna samt näringsriktlinjer för barn.

I linje med subsidiaritetsprincipen ansvarar medlemsstaterna för att genomföra programmet inom den ram som fastställts på EU-nivå. Exempel på utbildningsverksamhet och främjande åtgärder förknippade med skolmjölkprogrammet finns i många medlemsstater.

Blotta tillämpningen av programmet på nationell nivå uppmuntrar medlemsstaterna att genomföra utbildningsverksamhet och främjande åtgärder för mjölk och mjölkprodukter och koppla dem till skolmjölkprogrammet, åtminstone för att utnyttja potentiella synergier.

75–76.

Såsom påpekas i svaret på punkterna 24–26 skulle det bli mycket kostsamt att införa indikatorer för långsiktiga pedagogiska effekter av programmet. Sådana effekter sträcker sig mycket längre än den ålder när eleverna inte längre omfattas av programmet och kan även involvera deras familjer. Indikatorer eller utvärderingar av det slaget skulle förbruka en oproportionerligt stor andel av resurserna samtidigt som utfallet oundvikligen skulle bli osäkert.

När konkreta rön från den erfarenhet som vunnits från skolmjölkprogrammet blir tillgängliga kan kommissionen överväga behovet av indikatorer för att mäta programmetts långsiktiga effekter.

Att deltagandet i programmet sjunker i takt med att barnen blir äldre visar inte i sig att det saknar effekt på medellång/lång sikt. Deltagandet beror i hög grad på de administrativa organ som medverkar i programmetts genomförande snarare än på elevernas beslut eller preferenser.

81.

Utvärderingen av skolfruktsprogrammet 2012 kommer att ge möjlighet att bedöma de kompletterande åtgärderna. Kommissionen arbetar för närvarande på att förbättra bestämmelserna i förordning (EG) nr 288/2009 om dessa åtgärder.

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

82.

Olika översyner av skolmjölksprogrammet har gjorts under de senaste tio åren. De senaste översynerna 2008 och 2009 syftade särskilt till att effektivisera programmet, och de åtföljdes av ett brett samråd med deltagande från alla medlemsstater, rådet, Europaparlamentet och olika intressenter.

Samrådet gav upphov till användbara förslag på hur systemet kunde göras mer effektivt som kommissionen använde sig av vid översynen. Följande huvudförändringar infördes:

- Förteckningen över stödberättigande produkter utökades så att eleverna skulle ha tillgång till ett större utbud av mejeriprodukter. Kommissionen tog hänsyn till medlemsstaternas önskemål och även till vissa hälsokrav (t.ex. fastställdes en högsta halt av tillsatt socker).
- Sekundärskolor beviljades samma rätt att delta i programmet som andra skolor (tidigare kunde de uteslutas från programmet).
- Begränsningar av användningen av produkterna i måltider infördes: produkterna ska förbli klart synliga och igenkännbara för eleverna.
- Administrativa krav i samband med ansökningsförfarandet förenklades.

- Kontrollförfarandena förtydligades och förenklades.
- Krav på en affisch om skolmjölk infördes, så att allmänheten skulle få vetskap om EU-stödet och själva programmet.

Det framgångsrika samrådet och den övergripande översynen av skolmjölksprogrammet satte fokus på det breda intresset för åtgärden bland alla relevanta aktörer samt det starka stöd programmet har från medlemsstaterna.

Även Europaparlamentet har uttryckt sitt stöd för skolmjölksprogrammet (och skolfruktsprogrammet). I sin resolution av den 8 mars 2011 om att minska ojämlikhet i hälsa i EU³ uppmanar Europaparlamentet kommissionen att "(...) i större utsträckning utnyttja de effektiva program som inrättats inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (gratis mjölk och frukt till skolor (...))" för att främja en varierad kost av hög kvalitet.

83. a)

Även om EU-stödet är begränsat kan det kompletteras med nationella bidrag, vilket också sker i flera medlemsstater. Även om stödnivån är relativt låg uppmuntrar programmet till deltagande från medlemsstaterna och sätter fokus på produktens näringsvärde.

Kommissionen är inte ense med revisionsrätten om den observerade dödviktseffektens omfattning. Kommissionen anser att den översyn som nyligen gjorts av programmet har minskat risken för en dödviktseffekt vid utdelning i skolmatsalar.

³ Europaparlamentets resolution av den 8 mars 2011 om att minska ojämlikhet i hälsa i EU (2010/2089(INI), punkt 63.

KOMMISSIONENS SVAR

83. b)

I linje med subsidiaritetsprincipen ansvarar medlemsstaterna för att genomföra programmet inom den ram som fastställts på EU-nivå. Exempel på utbildningsverksamhet och främjande åtgärder förknippade med skolmjölksprogrammet finns i många medlemsstater.

Vidare inför artikel 16 i förordning (EG) nr 657/2008 ett krav på att en affisch ska hänga uppe vid huvudingången till skolor som deltar i programmet.

84.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens generellt positiva slutsatser om skolfruktsprogrammet.

Resultaten av utvärderingen av skolfruktsprogrammet kommer att bli tillgängliga 2012 och utvärderingen av skolmjölksprogrammet kommer att inledas.

Revisionsrätten föreslår att vissa åtgärder från skolfruktprogrammet införs i skolmjölksprogrammet för att göra det effektivare. Medlemsstaterna har redan möjlighet att tillämpa kompletterande åtgärder.

85.

En mer betydande effekt av skolfruktsprogrammet skulle kunna uppnås vid "marschfart", där å ena sidan hela den tillgängliga budgeten skulle utnyttjas och å andra sidan programmet skulle ha bidragit till att ändra familjernas kostvanor.

Utvärderingen av skolfruktsprogrammet 2012 kommer att omfatta budgetaspekten.

Medlemsstaterna har inte valt att fördela resurserna efter näringsbehov under det första året av programmets genomförande, men det finns inget som hindrar dem från att göra det i framtiden. Om kommissionen skulle fastställa sådana kriterier skulle genomförandet av skolfruktprogrammet bli ännu mer komplicerat. Med tanke på hur olika läget är i olika medlemsstater bör detta hellre göras på nationell nivå.

86. a)

Kommissionen anser inte att de brister som identifierats i skolmjölksprogrammet är så allvarliga som revisionsrätten hävdar.

Skolmjölksprogrammet sågs över 2008 och 2009 i samband med ett brett samråd med alla medlemsstater, rådet, Europaparlamentet och olika intressenter, bland annat andra av kommissionens tjänsteavdelningar, industrin, olika företag som medverkar i programmet och också lärare, föräldrar och elever. Samrådet gav upphov till användbara förslag på hur systemet kunde göras mer effektivt som kommissionen använde sig av vid översynen.

Det framgångsrika samrådet och den övergripande översynen av skolmjölksprogrammet satte fokus på det breda intresset för åtgärden bland alla relevanta aktörer samt det starka stöd programmet har från medlemsstaterna.

Nästa utvärdering av programmet ska enligt planerna inledas 2012. Resultatet kan visa vilka förändringar som är lämpliga.

KOMMISSIONENS SVAR

86. b)

Gratis utdelning av mjölk och mjölkprodukter ökar givetvis utnyttjandegraden men är ingen garanti för att systemet blir effektivare.

Att ålägga alla medlemsstater prioriteringar riskerar att öka den administrativa bördan för att genomföra programmet och skulle kunna leda till att medlemsstater drar sig ur programmet, vilket skulle göra det betydligt mindre effektivt.

86. c)

Kommissionen anser att översynen av skolmjölksprogrammet 2008 redan har minskat risken för en dödviktseffekt kopplad till skolmatsalar genom att utesluta viss användning av mjölk och mjölkprodukter vid tillagning av måltider. Syftet är att produkterna ska förbli synliga och igenkännliga för eleverna, så att programmet inte förlorar sin utbildande karaktär.

Dessutom ska enligt artikel 16 i förordning (EG) nr 657/2008 en affisch hänga uppe vid huvudingången till skolor som deltar i programmet.

86. d)

Den utvärdering av skolfruktsprogrammet som planeras 2012 kommer att ge möjlighet att bedöma programmets och dess kompletterande åtgärders ändamålsenlighet.

Även en utvärdering av skolmjölksprogrammet ska enligt planerna inledas 2012.

86. e)

Synergier i förvaltningen av de båda programmen är redan möjliga på medlemsstatsnivå.

Vidare kan utvärderingarna av de två programmen visa huruvida andra synergier är möjliga och lämpliga (se även svaret på punkt 86 d).

87. a)

Befintliga indikatorer för effekten på kort sikt är ändamålsenliga, ger användbar information om skolmjölksprogrammets funktion och om huruvida programmet uppfyller kraven enligt budgetförordningen.

Ytterligare indikatorer för långsiktig effekt skulle vara kostsamma samtidigt som resultatet skulle vara osäkert.

När det gäller skolfruktsprogrammet kommer resultatet av den utvärdering som görs 2012 att beröra frågan om indikatorer för effekter på medellång sikt.

Samtidigt har kommissionen tillhandahållit riktlinjer för de årliga övervakningsrapporterna från medlemsstaterna, som bland annat innefattar resultatindikatorer, och för utvärdering av programmen.

Dessutom kommer den expertgrupp för teknisk rådgivning som inrättades i december 2009 att inbjudas att yttra sig om detta.

KOMMISSIONENS SVAR

BILAGA II

87. b)

Flera initiativ till förenklingar har redan tagits, men det är fortfarande medlemsstaterna och lokala organ som har de största möjligheterna att förenkla förvaltningen av programmet.

Inom skolfruktsprogrammet går det att utbyta god praxis genom webbplatsen för programmet, vid de årliga mötena för programmets intressenter och tack vare ytterrandena från expertgruppen för teknisk rådgivning.

Kommissionen kan överväga hur ytterligare utbyte av relevant nationell bästa praxis kan främjas.

Kommissionen övervakar regelbundet skolfruktsprogrammets drift, inklusive frågor som gäller förenkling och förbättring av programmet, genom styrkommitténs möten och vid bilaterala möten med medlemsstaterna. Dessutom ändrades genomförandebestämmelserna genom förordning (EG) nr 34/2011, och andra ändringar är tänkbara i framtiden.

87. c)

Kommissionen granskar för närvarande möjligheten att förenkla kontrollförfarandena ytterligare. Denna del av genomförandeförordningen för skolfruktsprogrammet (EG) nr 288/2009 återger dock de befintliga förfarandena för skolmjölksprogrammet, som sedan länge är kända av medlemsstaterna. Genomförandeförordningen för skolfruktsprogrammet innehåller ett minimum av bestämmelser för att säkerställa EU-utgifternas korrekthet.

1.

Kommissionen bekräftar att förskolor är berättigade till stöd enligt skolmjölksprogrammet. Ett tolkningsmeddelande med den innebörden har skickats ut till medlemsstaterna.

2.

Kommissionen har skickat ut ett tolkningsmeddelande till medlemsstaterna där det anges att "kommuner" kan vara sökande till skolmjölksprogrammet. Kommissionen håller dock med om att denna punkt bör förtydligas ytterligare och kommer att ombesörja detta vid nästa översyn av programmet.

9.

Om revisionsrättens fynd gällande finansieringen av kompletterande åtgärder till skolfruktschemat bekräftas kommer detta att följas upp inom ramen för avslutandet av räkenskaperna.

10.

Den expertgrupp för teknisk rådgivning som inrättades i december 2009 kommer att granska frågan. Dessutom kommer utbytet av bästa praxis att bidra till framsteg inom detta område.

11.

Denna fråga har tagits upp av kommissionens revisionsenheter.

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 10/2011

Är skolmjölksprogrammet och programmet för frukt i skolan ändamålsenliga?

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2011 — 64 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-305-4

doi:10.2865/91836

Hur hittar man EU:s publikationer?

Gratispublikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Europeiska unionens representationer och delegationer. Adressuppgifter finns på internet (<http://ec.europa.eu>) eller kan fås från fax +352 2929-42758.

Avgiftsbelagda publikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Avgiftsbelagda prenumerationer (t.ex. årsabonnemang på *Europeiska unionens officiella tidning* och på rättsfallssamlingen från Europeiska unionens domstol):

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm).

EU HAR I MER ÄN TRETTIO ÅR SUBVENTIONERAT AVYTTRING AV MJÖLK-
PRODUKTER I SKOLAN TILL REDUCERAT PRIS OCH INLEDDE NYLIGEN ETT
ANNAT PROGRAM FÖR UTDELNING AV FRUKT.

REVISIONSRÄTTEN HAR GJORT EN SAMORDNAD REVISION AV DE TVÅ PRO-
GRAMMENS ÄNDAMÅLSENLIGHET.

I RAPPORTEN KONSTATERAR REVISIONSRÄTTEN ATT SKOLMJÖLKSPRO-
GRAMMETS ÄNDAMÅLSENLIGHET ÄR MYCKET BEGRÄNSAD, FRAMFÖR ALLT
PÅ GRUND AV EN BETYDANDE DÖDVIKTSEFFEKT OCH EN SVAG PEDAGO-
GISK DIMENSION. I RAPPORTEN TAR REVISIONSRÄTTEN UPP EN DEL BRA
RUTINER SOM IAKTTAGITS OCH DEN LOVANDE INLEDNINGEN PÅ UTDEL-
NINGEN AV GRATIS FRUKT OCH PEKAR DÄRMED PÅ TÄNKBARA LÖSNINGAR.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

ISBN 978-92-9237-305-4



9 789292 373054