

Bryssel den 26.9.2017
COM(2017) 546 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Halvtidsutvärdering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 652/2014 om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial , och om ändring av rådets direktiv 98/56/EG, 2000/29/EG och 2008/90/EG, Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002, (EG) nr 882/2004 och (EG) nr 396/2005, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009, och om upphävande av rådets beslut 66/399/EEG, 76/894/EEG och 2009/470/EG

{ SWD(2017) 314 final }

{ SWD(2017) 315 final }

{ SWD(2017) 316 final }

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Halvtidsutvärdering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 652/2014 om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial¹, och om ändring av rådets direktiv 98/56/EG, 2000/29/EG och 2008/90/EG, Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002, (EG) nr 882/2004 och (EG) nr 396/2005, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009, och om upphävande av rådets beslut 66/399/EEG, 76/894/EEG och 2009/470/EG

1. Inledning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 652/2014, nedan kallad *förordningen*, trädde i kraft i slutet av juni 2014. Genom förordningen inrättades en **gemensam budgetram** för utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial.

Den här rapporten har utarbetats i enlighet med artikel 42 ("Utvärdering") i själva förordningen. Enligt artikeln ska kommissionen utarbeta och för Europaparlamentet och rådet lägga fram en halvtidsutvärderingsrapport om åtgärderna på följande områden:

- **Veterinärprogram för utrotning, bekämpning och övervakning** (nedan kallade *veterinära program*) som genomförts av medlemsstaterna i syfte att gradvis utrota djursjukdomar och zoonoser och införa åtgärder för sjukdomsövervakning.
- **Fytosanitära program för undersökningar** avseende förekomsten av skadegörare inom unionens territorium.
- **Veterinära och fytosanitära nödåtgärder** som syftar till att snabbt hantera nödsituationer som rör djurhälsa respektive växtskydd.
- **Verksamhet vid Europeiska unionens referenslaboratorier (EURL)**, som syftar till att säkerställa enhetlig testning av hög kvalitet inom EU och till att stödja kommissionens aktiviteter för riskhantering på området laboratorieanalys.
- **Programmet *Better Training for Safer Food (BTSF)***, som är ett utbildningsinitiativ för de nationella myndigheternas kontrollpersonal inom områdena livsmedels- och foderlagstiftning, djurhälsa, djurskydd och växtskydd.

Inom den nuvarande fleråriga budgetramen motsvarar de belopp som anslagits till verksamheterna som anges ovan nästan hela budgeten inom området för livsmedelskedjan.

Den här rapporten beskriver resultatet av halvtidsutvärderingen, på grundval av den externa stödutvärderingen² och den interna bedömning som gjorts på kommissionsnivå. Den åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar, som ger en översikt av det tekniska och

¹ EUT L 189, 27.6.2014, s. 1.

² Halvtidsutvärdering av förordning (EU) nr 652/2014 utarbetad av IBF International consulting (se bifogat arbetsdokument från kommissionens avdelningar).

finansiella genomförandet av verksamheterna inom den gemensamma budgetramen och en sammanfattning av resultaten av den externa stödutvärderingen.

EU:s utgiftsprogram ger finansiellt stöd för att målen i EU:s livsmedels- och foderlagstiftning ska kunna uppnås. Programmets bidrag till måluppfyllelsen beror på bidraget från de nationella anslagen och de åtgärder som juridiskt ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder.

Halvtidsutvärderingen omfattar förordningens genomförande under 2014, 2015 och 2016 (endast preliminära uppgifter). Eftersom uppgifterna för 2016 är ofullständiga är den aktuella utvärderingen begränsad i sin omfattning.

2. Förordningens bakgrund och mål

Förordning (EU) nr 652/2014 (förordningen) utarbetades för att förbättra förvaltningen av utgifter för aktiviteter kring livsmedelskedjan och för att skapa fokus kring EU:s finansieringsprioriteringar med ett påvisat mervärde. Genom förordningen moderniserades och rationaliserades de tidigare finansiella bestämmelser inom ett gemensamt ramverk med harmoniserade förfaranden, standardiserade betalningsnivåer, tydligare regler för bidragsberättigande kostnader och åtgärder.

Ur en operativ synvinkel hade de flesta aktiviteterna och åtgärderna stöd redan före 2014. **Nya åtgärder infördes** på det fytosanitära området, bland annat möjligheten att medfinansiera genomförandet av program för undersökning av förekomsten av skadegörare på växter inom unionen.

Förordningens allmänna mål är att bidra till en hög hälsoliv hos människor och djur samt en god växtskyddsstatus i alla led i livsmedelskedjan och på angränsande områden, genom att förebygga och utrota sjukdomar och skadegörare, samt genom att säkerställa en hög nivå i fråga om konsumentskydd och miljöskydd, samtidigt som man stärker konkurrenskraften hos unionens livsmedels- och foderindustri och främjar skapandet av arbetstillfällen.

Detta allmänna mål delas in i fyra särskilda mål, ett för varje utgiftsområde som omfattas av förordningen, dvs. livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd, växtskydd och offentlig kontroll.

De särskilda målen kopplas till sex särskilda genomförandeindikatorer, som också fastställs i förordningen, vilket ger en grund för en sektoriell utvärdering av de åtgärder som genomförts under vart och ett av de fyra utgiftsområden som omfattas.

För att uppnå målen har ett högsta totalbelopp för utgifter på max 1 891 936 000 euro anslagits för förordningen för sjuårsperioden 2014–2020, vilket ska täckas av den nuvarande fleråriga budgetramen.

Utgifterna under förordningen består huvudsakligen av direkt medfinansiering till medlemsstaterna, som är nästan de enda mottagarna av EU-finansiering på detta område. Medlemsstaterna får ersättning för de bidragsberättigande kostnader som uppkommit vid

genomförandet av de bidragsberättigande åtgärderna. Unionens finansiella bidrag ges huvudsakligen i form av ett stöd.

3. Resultat av halvtidsutvärderingen av genomförandet av förordningen

Enligt artikel 42 i förordningen ska halvtidsutvärderingen täcka följande aspekter:

- Hur åtgärderna uppfyller målen i förordningens artikel 2.1 när det gäller hur effektivt resurserna utnyttjats och mervärdet för unionen.
- Möjligheter till förenkling.
- Samtliga måls fortsatta relevans för framtiden.
- Hur åtgärderna bidrar till unionens prioriteringar om smart och hållbar tillväxt för alla.

Den tar hänsyn till utvärderingsresultat om de långsiktiga effekterna av tidigare åtgärder.

Utvärderingen beaktar de framsteg som gjorts med hjälp av de sex indikatorer som anges i artikel 2.2³.

3.1 Uppfyllande av målen i förordningen: effektivitet och mervärde för unionen

Det allmänna politiska mål som presenteras i bakgrunden till den här rapporten kompletteras av **fyra särskilda mål**, ett för varje utgiftsområde som omfattas av förordningen.

- **Djurhälsa:** Att bidra till en bättre djurhälsostatus i unionen och att stödja förbättringar av djurskyddet.
- **Växtskydd:** Att bidra till att skadegörare upptäcks i tid och att dessa skadegörare utrotas om de har kommit till unionen.
- **Offentlig kontroll:** Att bidra till en förbättrad effektivitet, ändamålsenlighet och tillförlitlighet i offentliga kontroller och annan verksamhet som utförs och syftar till ett effektivt genomförande och efterlevnad av unionsbestämmelser (inom de områden som omfattas av förordningen).
- **Livsmedelssäkerhet:** Att bidra till en hög säkerhetsnivå för livsmedel, livsmedelsproduktionssystem och andra produkter som kan påverka livsmedelssäkerheten, medan hållbarhetsaspekten för livsmedelsproduktionen förbättras.

De särskilda målen är kopplade till de ovannämnda sex indikatorerna, vilka ger grunden till en allmän strategi för uppföljning av framsteg på utgiftsområdet. För att konkret kunna övervaka och mäta resultaten i aktiviteterna under förordningen har kommissionens enheter delat upp dessa indikatorer i en omfattande uppsättning med 21 operativa tekniska indikatorer med särskilda mål för varje indikator⁴ för 2017 och 2020. Denna uppsättning indikatorer ger information om de tekniska resultaten av enskilda åtgärder, men gör det inte möjligt att

³ Tabell 1 i det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁴ Detaljer kring både de operativa och tekniska indikatorerna finns i bilaga 4 till arbetsdokumentet.

bedöma programmets kostnadseffektivitet. Särskilt avsaknaden av tillgängliga kostnadseffektivitetsindikatorer begränsar utvärderingen av effektiviteten hos enskilda åtgärder enligt förordningen.

3.1.1 Djurhälsa

Måluppfyllelse

Genomförandet av veterinära åtgärder står för den största delen av utgifterna ur förordningens budget, då utgifterna för bara de veterinära programmen motsvarar över 75 % av de totala utgifterna under 2014 och 2015. Utbetalningarna för veterinära program uppgick under 2014 till 136 miljoner euro av totalt 180 miljoner euro och under 2015 till 148 miljoner euro av totalt 194 miljoner euro. Denna budgetmässiga relevans avspeglas också i det faktum att 12 av de 21 tekniska indikatorer som övervakas i sammanhanget gäller detta utgiftsområde. De valda indikatorerna är inriktade på prioriterade djursjukdomar och zoonoser. De gör det möjligt att övervaka den geografiska utbredningen av de EU-områden som är fria från särskilda djursjukdomar, och att mäta tekniska parametrar som incidens, prevalens och antal utbrott. Analysen av dessa indikatorer för perioden 2014–2016 påvisar dels en positiv epidemiologisk trend för alla prioriterade sjukdomar för vilka de veterinära programmen får EU-stöd, dels ett ökat antal medlemsstater eller regioner som blivit fria från djursjukdomar och slutligen en övergripande minskning inom alla de övervakade parametrarna. Ett viktigt exempel på detta är EU-programmen mot rabies. Sjukdomen har nästan utrotats i hela EU hos vilda djur (och förväntas vara helt utrotad 2020) och antalet fall har minskat från 80 fall under 2014 till bara 18 under 2016. Det innebär alltså en betydande minskning av en allvarlig hälsorisk, men också att fri rörlighet för katter och hundar möjliggjorts inom EU. Ett annat bra exempel är det ökande antalet medlemsstater som är fria från bovin brucellos. Två av de fem medlemsstater som hade ett program som medfinansierades av EU under den aktuella perioden var i slutet av 2016 fria från sjukdomen. I de övriga tre medlemsstaterna visade den viktigaste resultatindikatorn (som följer utvecklingen av prevalens i besättningarna) en minskning med 25 % under samma period, vilket är en positiv trend mot ett fullständigt utrotande av sjukdomen. Det bör dock noteras att det fortfarande finns några områden där situationen inte förbättrats som förväntat, exempelvis när det gäller bovin tuberkulos (i en av de fem medlemsstater som har ett program som medfinansieras av EU) samt brucellos hos får och getter (i en medlemsstat och i ett fåtal regioner i ytterligare en medlemsstat, av sex medlemsstater som har ett program som medfinansieras av EU). Medan indikatorer på salmonella och brucellos hos djur visar på framsteg, har indikatorerna hos människor ännu inte visat de förväntade resultaten av en årlig minskning av fall på 2 % under den treårsperiod som utvärderats.

Genomförandet av nödåtgärder vid utbrott av veterinära sjukdomar spelar också en avgörande roll för att åstadkomma en bättre djurhälsa i EU och för att skydda EU:s ekonomi från en allvarlig och storskalig veterinär kris. Tack vare tidig upptäckt och omedelbara insatser med nödåtgärder som medfinansieras av EU har alla epidemier på senare tid framgångsrikt kunnat motas, och allvarliga ekonomiska konsekvenser – som handelsrestriktioner och exportstopp – har kunnat undvikas. Ett färskt exempel på detta är kampen mot lumpy skin disease (LSD), en

smittsam virussjukdom hos nötkreatur som överförs via infekterad saliv eller insekter och som kommit in i EU från Turkiet. Under 2016 bröt sjukdomen ut i sju länder i sydöstra Europa, bland annat Grekland, Bulgarien och Balkanområdet. Alla drabbade länder tog till massvaccination med stöd av EU:s LSD-vaccinbank som inrättades omedelbart för att hantera nödsituationen. Vaccinationskampanjen ledde till att sjukdomen framgångsrikt kunde hejdas, och inga fler medlemsstater drabbades under 2016. Sjukdomen har heller inte kommit tillbaka i de vaccinerade områdena.

Effektivitet

Förbättringen av djurhälsan åtföljs av en gradvis minskning av behovet av finansiella resurser till området. Under den treårsperiod som utvärderingen omfattar minskade finansieringsbehovet för de veterinära programmen med 11 miljoner euro.

Utgifterna för nödåtgärder är mindre förutsägbara. De varierar från ett år till ett annat till följd av faktorer som är svåra att förutse och kontrollera, däribland klimatförändring och globalisering av vektorer, liksom vissa endemiska sjukdomars cykliska återkomst.

Det bör också framhållas att kommissionens strategi mot djursjukdomar i en särskild rapport från revisionsrätten⁵, som publicerades i april 2016, beskrivs som sund och välutvecklad, med ett bra ramverk för prioritering av budgetmedel till de prioriterade programmen. Enligt revisionsrätten uppfyller medlemsstaternas program de ställda kraven och är i allmänhet väl utformade och korrekt genomförda. Dessutom har medlemsstaterna visat att de har adekvata system för att identifiera utbrott av djursjukdomar och för att underlätta utrotandet av dem. Revisionsrätten tar i sin rapport dock även upp en brist på tillgängliga internationella standardmodeller och ekonomiska indikatorer, vilket begränsar kommissionens möjligheter att påvisa de veterinära utgifternas kostnadseffektivitet.

Mervärde för unionen

Förbättringen av djurhälsan är ett resultat av rättsliga åtgärder som vidtagits på EU-nivå med såväl tekniskt som finansiellt stöd från EU till medlemsstaterna. När en sjukdom misstänks eller bekräftas inleds omedelbart ett antal åtgärder för förebyggande och kontroll inom ramen för nödåtgärdssystemet, bland annat tillfällig stängning av gränserna för mottagliga sändningar, samt regionalisering⁶ av sjukdomen. Eftersom många olika åtgärder används för att hantera djursjukdomar och många sjukdomar är gränsöverskridande, krävs ett centraliserat hanteringssystem för att samordna och organisera de specifika åtgärderna i medlemsstaterna på ett adekvat sätt.

Budgetbegränsningarna i vissa medlemsstater, särskilt de som kämpar med en ekonomiska kris eller andra problem, kan begränsa eller fördröja genomförandet av åtgärder som är nödvändiga för att hejda ett sjukdomsutbrott. Därför stöder EU:s finansiella bidrag unionens krishanteringssystem i händelse av ett sjukdomsutbrott. Ett bra exempel på EU-samordning är

⁵ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_06/SR_ANIMAL_DISEASES_SV.pdf

⁶ Regionalisering är en ny metod för att kontrollera sjukdomar genom att skilja mellan smittfria och smittade områden på grundval av epidemiologiska kriterier.

hanteringen på unionsnivå av ett utbrott av afrikansk svinpest som kom in i EU från Ryssland under 2014. Det finns inget vaccin mot sjukdomen, och redan från ett mycket tidigt stadium i epidemin har kommissionen proaktivt främjat en gemensam strategi för de drabbade medlemsstaterna, angränsande tredjeländer och angränsande medlemsstater som var utsatta för smittorisk. Strategin grundades på EU-lagstiftningen och bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. Kommissionen har gett tekniskt och finansiellt stöd för specifika riktade åtgärder som stöd för denna politik. Den samordnade insatsen fick till resultat att sjukdomen kunde hejdas under den period som omfattas av denna utvärdering, och detta till en begränsad kostnad för både unionsbudgeten och de nationella budgetarna. Man lyckades också undvika betydande störningar av handeln, såväl inom EU som med länder utanför unionen.

3.1.2 Växtskydd

Måluppfyllelse

EU har under många år tillhandahållit finansiellt stöd till genomförande av nödåtgärder för växtskydd, men finansieringen av program för undersökningar inom detta område är fortfarande i inledningsfasen.

Program för undersökningar inleddes för första gången 2015. Utvärderingen av resultaten har därför begränsats av den korta tidsramen och avsaknaden av tidigare åtgärder. EU-medlemsstaterna har dock välkomnat programmen sedan de lanserades. Hela 17 EU-länder presenterade ett program 2015 och 22 stycken gjorde det under 2016. Under 2015 har man tack vare programmen för undersökningar kunnat upptäcka en rad nya risker inom unionens territorium, exempelvis växtbakterien *Xylella fastidiosa*.

Den budget som finns tillgänglig för stöd till genomförandet av nödåtgärder och program för undersökningar avseende förekomsten av skadegörare utgör en begränsad del av de totala utgifterna i förordningens budget. Under 2014 uppgick utgifterna för genomförandet av nödåtgärder till 7,7 miljoner euro och 2015 uppgick de till 12,2 miljoner euro, medan utgifterna för program för undersökningar 2015 uppgick till 4,2 miljoner euro.

Som en uppföljning av resultaten av de fyto-sanitära nödåtgärderna övervakar kommissionen antalet fall av ett antal prioriterade skadegörare, bland annat vissa allvarliga patogener som *Xylella fastidiosa*. På växtskyddsområdet är det endast möjligt att uppnå målet om utrotning om det omedelbart vidtas beslutsamma åtgärder och inte först när en skadegörare redan är endemisk i området. Svårigheter med att uppnå målet om utrotning kan bero på brist på effektiva behandlingslösningar, det stora antalet mottagliga växtarter, populationsdynamiken och livscykeln hos skadegörare och vektorer som finns i skogar, parker och odlingar med högt ekonomiskt, socialt och miljömässigt värde. Om utrotning inte är genomförbart, så är inneslutning det enda alternativet i nuvarande kunskapsläge. Detta understryker vikten av tidig upptäckt som ska uppnås genom programmen för undersökningar.

Effektivitet

Genomförandet av program för undersökningar syftar till att upptäcka förekomsten av prioriterade skadegörare inom EU. I detta sammanhang förutses en gradvis ökning av de finansiella resurserna i den nuvarande fleråriga budgetramen, för stöd till målet att utöka undersökningarnas täckning av unionens territorium fram till 2020.

Liksom när det gäller veterinära nödåtgärder varierar utgifterna för fyto-sanitära nödåtgärder och de blir allt mindre förutsebara på grund av att riskerna ökar med klimatförändringar, global handel och resande runt om i världen. Under åren 2014–2016 inriktades nödåtgärderna i huvudsak på bara fyra stora skadegörare. Nästan alla betalningar (91 %) gick till nödåtgärderna mot tallvedsnematoden och *Xylella fastidiosa*, samt *Anoplophora glabripennis* och *Pomacea insularum*. Under den period som utvärderas har det finansiella stödet från EU för genomförandet av nödåtgärder bidragit till att förhindra ytterligare införsel och spridning av de ovannämnda skadegörarna till resten av EU:s territorium.

Mervärde för unionen

EU-åtgärderna ger stöd till hanteringen av angrepp av skadegörare. EU tillhandahåller de finansiella bidrag som behövs på medlemsstatsnivå för att genomföra nödåtgärder som ska förhindra att de relevanta skadegörarna sprids till resten av unionen.

Det finns också unionsstöd för samordning mellan medlemsstaterna i syfte att undersöka skadegörare som kräver närmare uppmärksamhet på grund av de ekonomiska, miljömässiga och sociala effekter de kan ha.

På ett övergripande plan bidrar genomförandet av program för undersökningar och nödåtgärder i unionen som medfinansieras av EU till att bevara jordbruksproduktionen genom växtskydd och genom skydd av den biologiska mångfalden, skogen och jordbrukets konkurrenskraft.

3.1.3 Offentlig kontroll

Måluppfyllelse

EU:s finansiella stöd till systemen för offentlig kontroll inriktas på två stora instrument som tillsammans står för nästan 100 % av de stödberättigande kostnaderna. Det rör sig om den testningsverksamhet som utförs vid de 43 EU-referenslaboratorierna och den utbildning som tillhandahålls inom ett antal prioriterade områden för livsmedelssäkerhet såväl av EU-referenslaboratorierna som inom ramen för BTSF-initiativet. Fyra operativa indikatorer⁷ har utvecklats för att övervaka resultaten av de huvudsakliga åtgärder som medfinansieras på området för offentlig kontroll.

EU-referenslaboratorierna har bland annat bidragit till den fortlöpande uppdateringen av diagnosverktyg för snabb identifiering av patogener. Detta är centralt för ett enhetligt genomförande av kontroller i hela EU, eftersom det garanterar förtroende för testresultatens

⁷ Bilaga 4 till arbetsdokumentet.

tillförlitlighet och likvärdiga konkurrensvillkor. En genomsnittlig resultatnivå på 85 % hos de deltagande laboratorerna i de kvalifikationsprövningar⁸ som EU-referenslaboratoriernas nätverk genomfört visar på att referenslaboratorierna inom EU lyckats använda testmetoderna väl. Genom fortlöpande utbildning och en årlig workshop som anordnas av varje EU-referenslaboratorium kan de nationella referenslaboratorier som deltar i den offentliga kontrollen uppgradera sin expertis. Den genomsnittliga nöjdheten bland deltagarna med utbildningens innehåll var över 87 %.

BTSF:s utbildningsinitiativ har under de tre aktuella åren omfattat 52 ämnen av central vikt för den gemensamma budgetsramens områden. Programmet uppfattades som användbart av deltagarna, såväl i medlemsstaterna som i tredjeländerna, med en nöjdhetkvot på över 90 % för alla tre åren. Även de tester som utförts av deltagarna efter utbildningen har haft mycket goda resultat, med en framgångssiffra på omkring 88 %. Utbildningen har gett stöd för en gemensam förståelse i alla medlemsstater om deras skyldigheter och hur de bäst ska kunna se till att den relevanta EU-lagstiftningen följs. BTSF-programmet har också visat sig användbart för att svara på nya behov, särskilt i krissituationer, då det bidragit till både prevention och krisberedskap. Ett konkret exempel på detta är BTSF-utbildning om undersökningar av livsmedelsburna utbrott, som anordnades under alla de tre aktuella åren och fokuserade på ämnen som beredskap för utbrott, hantering av utbrott och kriskommunikation. Utbildningen riktade sig till nationella folkhälsoteam, veterinära myndigheter och myndigheter för livsmedelssäkerhet.

Effektivitet

Båda aktiviteterna finansieras till 100 % av EU, och belastar EU-budgeten med omkring 15 miljoner euro vardera per år. Till denna begränsade kostnad har EU-referenslaboratorierna lyckats utföra testningsaktiviteter på hög nivå och utbilda hundratals nationella referenslaboratorier varje år. Dessutom har BTSF utbildat omkring 6 000 tjänstemän som arbetar med offentlig kontroll vid de nationella behöriga myndigheterna.

Mervärde för unionen

Det mervärde för EU som genereras av EU-referenslaboratoriernas aktiviteter och BTSF-programmen är kopplade till aktiviteternas natur. Nätverket av laboratorier garanterar att alla EU-medlemsstater arbetar inom ramen för ett konsekvent och enhetligt regelverk och EU:s utbildningsprogram främjar ett gemensamt tillvägagångssätt vid genomförandet av EU-lagstiftningen. Detta bidrar till en harmonisering av reglerna på unionsnivå och till delning av kunskap och expertis på området för livsmedelssäkerhet och dithörande områden, och är ett tydligt exempel på positiv samverkan inom EU som inte kan åstadkommas med enskilda åtgärder på nationell nivå eller utan det finansiella stödet från EU.

⁸ Kvalifikationsprövning går ut på att fastställa de enskilda laboratoriernas prestanda vid specifika tester eller mätningar och används för att övervaka laboratoriernas fortsatta prestanda. Detta kallas också provningsjämförelser. Som termen antyder jämförs de mätresultat som de olika laboratorerna har erhållit vid kvalifikationsprövningarna.

3.1.4 Livsmedelssäkerhet

Måluppfyllelsen när det gäller livsmedelssäkerhet måste ses ur ett integrerat perspektiv, eftersom det är ett övergripande mål som är resultatet av genomförandet och verkställigheten av den rättsliga ramen i kombination med stödet från EU:s och nationella finansieringsprogram. Aktiviteterna inom djurhälsa, växtskydd och offentlig kontroll bidrar alla till en hög nivå på livsmedelssäkerheten och säkerheten i livsmedelsproduktionen, vilket gynnar alla EU-medborgare. Livsmedelssäkerhet kräver säkra och friska djur och växter och ett högkvalitativt system för offentlig kontroll. Uppfyllandet av detta mål är därför direkt kopplat till uppfyllandet av höga mål i fråga om djurhälsa, växtskydd och offentlig kontroll.

Ett effektivt genomförande av EU:s krav på ovanstående områden inom EU och i länder utanför EU som exporterar djur, växter och produkter till unionen är av yttersta vikt för att bibehålla en hög nivå av livsmedelssäkerhet.

EU:s höga standarder underlättar handeln inom EU och skapar möjligheter för europeiska företag att konkurrera på den globala marknaden. De höga säkerhetsnivåerna är centrala för stabila marknader och konsumentförtroende och de skyddar även unionen från de ekonomiska och mänskliga kostnader som ett sjukdomsutbrott för med sig.

Under den period som omfattas av utvärderingen har kommissionens enheter utfört omkring 200 revisioner och inspektioner. Dessa har bidragit till flera av kommissionens huvudprioriteringar, bland annat till ett regelverk som främjar sysselsättning, tillväxt och investeringar genom att garantera en hög säkerhetsnivå som stöds av robusta system för kontroll och efterlevnad. De har också bidragit till en djupare och rättvisare inre marknad genom att skapa likvärdiga konkurrensvillkor där medborgare och företag kan vara förvissade om enhetliga och höga säkerhetsnivåer och tydlig och öppen information om genomförandet av kontroller i medlemsstaterna och i länder utanför EU som i sin tur håller beslutsfattarna informerade om hur effektiva regelverken i de relevanta sektorerna är.

Kommissionen kan tack vare sin revisionsverksamhet ge viktig återkoppling om EU-lagstiftningens och aktiviteternas effektivitet, effekter och mervärde.

Om man genom att uppnå de sektoriella mål som analyseras ovan kan bidra till en positiv bedömning av den allmänna livsmedelssäkerheten på EU-nivå, kommer EU:s livsmedelsprodukter att ha ett såpass bra rykte att det inte behövs någon närmare introduktion. EU:s jordbruksbaserade livsmedelsprodukter är uppskattade världen över för såväl kvaliteten som den höga säkerhetsstandarden. EU:s livsmedelsproduktion är den största tillverkningssektorn i Europa och är en ledande aktör globalt. I detta sammanhang spelar EU:s budget för livsmedelssäkerhet en mycket viktig roll genom att bidra till sektorns konkurrenskraft.

3.2 Förenkling

I linje med kommissionens meddelande *En budget för Europa 2020*⁹ utarbetades förordning (EU) nr 652/2014 för att modernisera och förenkla de befintliga finansiella bestämmelserna. Förenkling och rationalisering angreps genom att

- ersätta det tidigare regelverket, som var alltför invecklat och till stor del föråldrat, med en enda rättsakt som täcker hela livsmedelskedjan,
- rationalisera finansieringsnivåerna genom att fastställa tre standardstödnivåer, nämligen 50 %, 75 % och 100 %,
- anpassa förfarandena på det fytosanitära och det veterinära området inom en harmoniserad ram för att garantera tydlighet, öppenhet och ett sunt regelverk,
- minska användningen av kommittéförfaranden och kommissionsbeslut för att förkorta tiden för kontraktering och betalning.

Ytterligare ett steg mot en övergripande förenkling av systemet var införandet av ett enhetskostnadssystem som används för återbetalning av kostnader för aktiviteter som genomförs för veterinära program. Det täcker omkring 50 % av de stödberättigande kostnaderna och håller för närvarande på att ses över för att kunna utökas till andra områden. Det nya systemet ansågs av både kommissionen och medlemsstaterna underlätta ansökan om finansiering och ersättning av kostnader.

När det gäller rapporteringskraven uppfattade vissa medlemsstater dem som oproportionerliga endast för de minsta veterinära programmen och nödåtgärderna.

3.3 Bidrag till en smart och hållbar tillväxt för alla

Enligt de senaste uppgifterna från Eurostat, från 2015, uppskattas produktionen från hela den jordbruksbaserade livsmedelsindustrin i EU till över 410 miljarder euro, vilket gör den till den största tillverkningssektorn i Europa och en ledande aktör globalt, med en ständig ökning av export av jordbruksprodukterna. Sammanlagt står sektorn för omkring 44 miljoner jobb i EU, varav 22 miljoner anställda på jordbruksföretag.

Den europeiska livsmedelsproduktionens konkurrenskraft är beroende av dess goda rykte, och EU:s budget för livsmedelssäkerhet spelar en väsentlig roll genom att bidra till de europeiska livsmedlens säkerhet och kvalitet.

Aspekter som handelsglobalisering, klimatförändringar, kraven från handelspartner och konsumenternas beteende vid livsmedelskriser kan dock innebära utmaningar för EU:s produktionssystem. I en föränderlig värld syftar tillväxtstrategin Europa 2020¹⁰ till att göra EU till en smart och hållbar ekonomi för alla. Dessa tre, sinsemellan förstärkande

⁹ KOM(2011) 500 slutlig, 22.6.2011.

¹⁰ COM(2014) 130 final, 19.3.2014.

prioriteringar bör hjälpa EU och medlemsstaterna till höga nivåer av sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning.

På området för jordbruksbaserade livsmedel kan dessa mål endast nås om en hög nivå av hälsa för människor, djur och växter kan garanteras längst hela livsmedelskedjan och tillhörande områden, och om åtgärder genomförs för att aktivt förebygga och utrota sjukdomar och skadegörare.

3.4 Relevans

I enlighet med de vägledande principerna i Romförklaringen¹¹, ska åtgärderna för en gemensam budgetram bidra till ett tryggt och säkert Europa där medborgarna har tillgång till livsmedel av hög kvalitet som håller högsta internationella standard. Hot mot människors hälsa och folkhälsan ska begränsas tack vare EU:s långsiktiga interventioner på området och snabba reaktioner vid krissituationer. Genom att förebygga spridning av epidemier inom unionens territorium spelar åtgärderna i livsmedelskedjan en nyckelroll för att skydda EU:s ekonomi, eftersom veterinära, fytosanitära och livsmedelsrelaterade kriser kan ha förödande effekter och generera enorma kostnader för både statsbudgetar och hela den jordbruksbaserade livsmedelssektorn. Detta påverkar Europas sociala dimensioner och bidrar till att skydda alla EU-medborgares intressen, från de ursprungliga producenterna till de slutliga konsumenterna. I slutändan bidrar detta system också till en starkare industri för jordbruksbaserade livsmedel på den globala arenan, genom att skapa skalekonomiska fördelar på den inre EU-marknaden, vilken i sin tur ger stöd till exporten av jordbruksprodukter från EU.

3.5 Långsiktiga effekter av tidigare åtgärder

De flesta aktiviteter som omfattas av förordningen medfinansierades redan enligt den tidigare lagstiftningen. Många av dem, särskilt åtgärder för djurhälsa, kräver på grund av sin natur långsiktiga investeringar för att lyckas.

Ett exempel på en av de största framgångarna som åstadkommits genom långsiktiga åtgärder från tiden före 2014 är utrotandet av bovin spongiform encefalopati hos nötkreatur, en dödlig sjukdom som kan överföras till människor vid konsumtion av smittade nötköttprodukter. Den långsiktiga medfinansieringen från EU till kampen mot denna sjukdom har resulterat i en minskning från över 2 000 konstaterade fall under år 2001 till bara 5 fall under år 2016 – vilket innebär att sjukdomen nästan är utrotad. Detta har i sin tur inneburit att en mängd kostsamma skyddsåtgärder har kunnat återkallas och att nya handelsmöjligheter har skapats.

Ett annat framgångsrikt exempel är den allvarliga zoonosen rabies som nästan utrotats i EU hos vilda djur (och förväntas vara helt utrotad 2020). Antalet utbrott har minskat från 726 fall år 2010 till bara 18 fall år 2016, vilket har möjliggjort fri rörlighet för katter och hundar inom EU.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/05_the_rome_agenda_sv_web.pdf

En minskning av förekomsten av infektioner med *Salmonella* spp. hos hönspopulationer (t.ex. värphöns) har rapporterats sedan man inrättat program för salmonellakontroll som medfinansieras av EU. Det har lett till hälsovinster för människor, eftersom salmonella är en allvarlig zoonos och en av de vanligaste smittor som människor kan drabbas av vid konsumtion av ägg. Incidensen bekräftade fall av salmonella hos människor analyserades under en period som är längre än den utvärderade tidsramen och minskade från 105 450 fall år 2010 till 94 600 fall år 2015. Toppar av salmonellautbrott hos människor kan dock konstateras årligen, på grund av olika faktorer som exempelvis att kylkedjan bryts under hanteringen av ägg.

3.6 Områden som bör beaktas ytterligare

Inom ramen för EU:s budget för 2014–2020 är krisreserven för jordbrukssektorn inte tillgänglig för livsmedels- och foderprogrammet. I händelse av storskaliga utbrott av veterinära eller fytosanitära epidemier, såsom utbrottet av aviär influensa nyligen¹², vilkas budgetmässiga konsekvenser eventuellt inte kan avhjälpas inom ramen för det nuvarande programmet, kan det bli svårt att få finansiellt stöd för genomförandet av utrotningsåtgärder och för att snabbt stoppa spridningen av epidemierna.

Finansieringen av växtskyddsåtgärder är fortfarande i en inledningsfas och det kommer att krävas ytterligare överväganden kring hur man bäst svarar på behoven på detta område, t.ex. när det gäller integrering mellan program för undersökningar och nödatgärder. Samtidigt bör det noteras att effektiviteten hos nödatgärder inom växtskydd kräver särskild uppmärksamhet. Här är det viktigt att komma ihåg att det ofta är mer komplicerat att utrota vissa skadegörare på detta område än när det gäller djurhälsan, på grund av det stora antalet värdväxter, latent symptom och förekomsten av vektorer. I lägen då utrotning inte längre är en möjlighet, kan en inneslutningsstrategi vara ett effektivt sätt att förhindra att skadegöraren sprids till resten av unionen.

Vissa justeringar har gjorts för att anpassa de finansiella verktyg som används inom dessa utgiftsområden till bestämmelserna i den aktuella budgetförordningen¹³, särskilt stöden. Erfarenheterna visar dock att stöd inte alltid är det bästa verktyget just när det gäller veterinära och fytosanitära åtgärder, med tanke på vad som utmärker utgifterna för livsmedelssäkerhet (icke konkurrensutsatt finansiering bestående av kostnadsersättning till medlemsstaterna).

När det gäller finansiellt stöd till andra aktiviteter bör man reflektera över hur stöd som syftar till att främja ett mer hållbart beteende hos vissa aktörer i livsmedelskedjan kan bidra till målen i Agenda 2030 för hållbar utveckling, såsom avses i meddelandet *Nästa steg för en hållbar europeisk framtid*. Ytterligare möjligheter bör granskas, exempelvis hur alternativet att donera livsmedel som är säkra att konsumera kan stödjas genom bidrag till organisationer som arbetar med omfördelning av säkra livsmedel, såsom föreslås i Europeiska revisionsrättens särskilda rapport *Att bekämpa matsvinn*.

¹² Epidemin startade 2015 och har ännu inte upphört. Hittills uppgår de preliminära kostnaderna till mer än 110 miljoner euro.

¹³ Förordning (EU) nr 966/2012 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

4. SLUTSATSER

EU:s regelverk kring livsmedelssäkerhet, djurhälsa och växtskydd är allmänt ansett som enhetligt och i stort sett konsekvent när det gäller tillämpning och genomförande i alla medlemsstaterna. Detta garanterar i sin tur att såväl medborgare som företag litar på att regelverket är rättvist och effektivt främjar höga säkerhetsnormer i en av den europeiska ekonomins viktigaste sektorer. EU:s investeringar i övervakning, kontroll och utrotning av sjukdomar och skadegörare bidrar till säkerheten och handeln i hela livsmedelskedjan. Halvtidsutvärderingen av förordningen visar att den nuvarande budgetramen fungerar bra i sitt politiska sammanhang. Alla aktiviteter som får finansiellt stöd från EU på området gynnar förordningens allmänna och särskilda mål, dvs. en förbättring av människors och djurs hälsa och en god växtskyddsstatus, liksom kommissionens övergripande prioriteringar, däribland en fungerande och effektiv inre marknad och stöd till handeln med länder utanför EU.

Förordningens finansiella instrument har också visat sig vara flexibla nog att hantera nya behov av medfinansiering, särskilt i samband med utbrott. De aktiviteter som finansieras under förordningen ger stöd till EU:s ramverk för livsmedel och foder, vilket bidrar till en union som är säkrare och tryggare, blomstrande och hållbar, social och starkare på den globala arenan.