



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

Följedokument till

**Förslag till
EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING**

om ändring av förordning (EU) nr 1308/2013 och förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller stödordningen för utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk i skolor

{COM(2014) 32 final}
{SWD(2014) 28 final}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EU) nr 1308/2013 och förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller stödordningen för utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk i skolor

1. INLEDNING

Syftet med programmet för mjölk i skolan och programmet för frukt i skolan är att avsevärt öka andelen frukt, grönsaker och mjölkprodukter i barnens kosthållning när deras matvanor grundläggs. Programmen bidrar till målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och är förenliga med folkhälsomålen att skapa hälsosamma matvanor.

De skäl som ledde till att de båda skolprogrammen inrättades är fortfarande giltiga, eftersom konsumtionen av frukt och grönsaker och mjölkprodukter minskar¹. Läget förvärras bl.a. av dagens utveckling mot ökad konsumtion av färdigmat, som ofta innehåller mycket tillsatt socker, salt och fett.

2. PROBLEMFORMULERING

Slutsatserna i olika rapporter² och erfarenheterna av flera års tillämpning visar att det finns vissa svagheter och bristande effektivitet i de nuvarande programmen:

- (1) Syftet med båda programmen är att förändra barnens matvanor långsiktigt genom utbildning. Men det finns en **klyfta mellan programmens utformning och detta mål**. Utbildningsdimensionen byggdes in i programmet för frukt i skolan redan från början, medan medlemsstaterna enligt programmet för mjölk i skolan inte behöver använda några särskilda utbildningsverktyg, och kopplingen mellan programmet och de produkter som delas ut är svag. Dessutom bör utvärderingssystemen för programmen förbättras så att de kan mäta effektiviteten.

¹ Enligt uppgifter från Freshfel minskar konsumtionen av färsk frukt och färska grönsaker och föll sammantaget med 9,4 % för frukt och 10,3 % för grönsaker under 2005–2010. Konsumtionen minskade med 3 % 2011, jämfört med genomsnittet för föregående period. Enligt uppgifter från Eurostat och GD Jordbruk minskade konsumtionen av konsumtionsmjölk i EU med uppskattningsvis 5 % under 2003–2011. Den totala konsumtionen per capita av mjölkprodukter uttryckt i mjölkekvivalenter har också minskat med 5 % på tio år, från 302 kg till 286 kg 2011, även om konsumtionen av vissa mejeriprodukter, som ost, har varit stabil eller rentav ökat.

² Revisionsrättens särskilda rapport nr 10 från 2011, *År skolmjölksprogrammet och programmet för frukt i skolan ändamålsenliga?*, de externa utvärderingarna av programmet för frukt i skolan (2012) och av programmet för mjölk i skolan (2013) som utförts av AFC Consulting Group AG och Co Concept.

- (2) Det **saknas samordning och enhetlighet mellan programmen**, vilket kan ge negativa konsekvenser för ordningen i sin helhet. Problemet bottnar i de olika rättsliga och ekonomiska ramarna, skillnaderna mellan marknaderna för de berörda produkterna och de beslut som fattats på medlemsstatsnivå om hur de båda programmen ska genomföras.
- (3) Genomförandet av programmen har andra **brister som begränsar deras omedelbara effektivitet**. Vissa av dessa brister är gemensamma för båda programmen (t.ex. en betungande administration och tungrodd organisation), medan andra berör enbart programmet för frukt i skolan (framför allt underutnyttjandet av ungefär 30 % av dess potential och enorma skillnader i kostnaderna för de produkter som delas ut) eller programmet för mjölk i skolan (eventuell dödviktseffekt, låg kostnads/nyttokvot).

3. SUBSIDIARITET

EU har rätt att agera inom detta område enligt artiklarna 38–44 i fördraget, som innehåller bestämmelser om den gemensamma jordbrukspolitik. Det finns flera faktorer som bekräftar att det är lämpligt att vidta åtgärder på EU-nivå och att dessa skapar mervärde:

För det första ger EU-ramen den **finansiering som behövs** för att kunna genomföra värdefulla initiativ i hela EU, eftersom de flesta medlemsstater inte skulle kunna genomföra dem enbart med egna resurser. Dessutom visar utvärderingarna att EU-ramen har skapat **större trovärdighet för programmen i medlemsstaterna**, gett ordningarna större genomslagskraft samt förbättrat bilden av och medvetenheten om EU. Om det inte vidtas åtgärder på EU-nivå, och verksamheten fortsätter på medlemsstatsnivå, finns det **risk för diskriminering av producenter** i de länder som inte har tillgång till skolprogrammen som marknadskanal. EU-ordningen skapar extra mervärde utöver de befintliga nationella ordningarna, eftersom den leder till en **kontinuerlig överföring av kunskap, insyn och erfarenheter** mellan de medlemsstater som deltar.

4. MÅL

För att nå det övergripande målet att öka konsumtionen av frukt och grönsaker och mjölkprodukter samt bidra till bättre matvanor, är syftet med de särskilda och operativa målen att anpassa den nuvarande ramen för ordningarna enligt följande:

- (1) **Se över utformningen för att uppnå de långsiktiga målen** i syfte att ge båda programmen utbildningsverktyg och **bidra till att ge ungdomar en ny känsla för mat och var maten kommer ifrån** och på så sätt stärka uppfattningen om jordbruket och dess produkter. Dessa särskilda mål leder till följande operativa mål:
 - Stärka och befästa utbildningsdelen i de nuvarande ordningarna genom obligatoriska utbildningsverktyg.
 - Stärka kopplingen mellan produkterna och programmet (EU-mervärdet).
 - Ta fram en gemensam metod för EU:s och medlemsstaternas utvärderingar och årliga övervakning.

- (2) **Slå samman och konsolidera de nuvarande separata rättsliga och ekonomiska ramarna och göra EU:s insats mer synlig.** Syftet med de operativa målen är att
- stärka synergieffekterna mellan dagens två program och effektivisera dem,
 - öka synligheten i EU:s program.
- (3) **Se till att de pengar som avsätts för att främja konsumtionen av jordbruksprodukter i skolorna används effektivare** genom operativa mål för att
- förbättra de förutsättningar som påverkar utnyttjandet av budgetutrymmet,
 - förenkla den rättsliga ramen och minska den administrativa/organisatoriska bördan.

5. ALTERNATIV

Under arbetet med att ta fram olika alternativ valdes fyra alternativ bort³, medan följande alternativ undersöktes närmare:

5.1. Alternativ 1: Den gemensamma jordbrukspolitiken 2020 (utgångsläget)

Alternativet att inte ändra något innefattar ändå de förändringar som genomförs enligt reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2020, vilket innebär att de nuvarande separata rättsliga och ekonomiska ramarna blir kvar, tillsammans med de beslutade ändringarna för båda programmen. Programmet för frukt i skolan: en utökad budget till 150 miljoner euro per år, högre medfinansieringsnivå för EU (75 % eller 90 % för mindre utvecklade områden) och möjlighet till medfinansiering från EU för åtföljande åtgärder. Programmet för mjölk i skolan: skyldighet för medlemsstaterna att inrätta nationella eller regionala strategier och frivilliga åtföljande åtgärder. Finansieringsreglerna för programmet för mjölk i skolan ändras inte (EU-stöd per produkt på 18,15 euro/100 kg, inget övergripande tak för EU-utgifterna).

5.2. Alternativ 2: Justering

Syftet med detta alternativ är att undersöka om det går att uppnå målen genom att behålla de separata ramarna, finansieringen enligt den gemensamma jordbrukspolitiken 2020 och urvalet av produkter, men med följande justeringar:

- Införa obligatoriska åtföljande åtgärder även för programmet för mjölk i skolan.
- Tillnärma de nuvarande ramarna genom regleringsmässiga justeringar (krav på gemensamma strategier, gemensamma och administrativa bestämmelser om kontroller osv.).

³ "Inget ingripande" valdes bort på grund av analysen av behovet av fortsatta insatser i skolan. "Avbryta enbart programmet för mjölk i skolan" valdes bort eftersom detta inte heller var förenligt med analysen av vikten med att fortsätta utdelningen av mjölk. Alternativet "ny ram med inriktning på enbart socioekonomiskt missgynnade grupper" avfärdades eftersom medlemsstaterna har bättre möjlighet att styra och prioritera sådana insatser. Slutligen valdes alternativet "ny ram med en regelbunden utdelning av ett bredare utbud av jordbruksprodukter" bort med hänsyn till resultatet av det offentliga samrådet, proportionalitetsprincipen och den potentiellt stora genomförandebördan.

- Skapa ytterligare synergieffekter utöver den gemensamma jordbrukspolitiken 2020.

5.3. Alternativ 3: Ny ram

Enligt detta alternativ införs en **gemensam rättslig och ekonomisk ram** för den gemensamma jordbrukspolitiken skolprogram, baserat på de tre pelarna:

i) Gemensamma **åtföljande åtgärder** med pedagogisk inriktning på att ge barnen en ny medvetenhet om jordbruks-, närings-/hälso- och miljöfrågor. Detta kan ibland innefatta ett bredare utbud av jordbruksprodukter i temainriktade åtgärder (som ska godkännas av nationella hälsomyndigheter).

ii) Utdelningen begränsas till **färsk frukt och färska grönsaker** (även bananer) **och enbart konsumtionsmjölk**. Detta skulle koncentrera utdelningen inom ramen för den begränsade budgeten, återspegla gängse praxis i dag, minska den organisatoriska bördan för skolor och vara förenligt med behovet att bidra till att vända den negativa trenden för dessa båda produktgrupper.

iii) Gemensam finansieringsram med

- en begränsad övergripande EU-budget (neutral i förhållande till den gemensamma jordbrukspolitiken 2020, med ett tak även för mjölk) som fördelas på medlemsstaterna i separata anslag för frukt och grönsaker respektive mjölk, med möjlighet att göra överföringar mellan dem (insatser prioriteras genom strategier),
- en begränsning av EU:s bidrag genom stöd per portion för frukt och grönsaker och mjölk (inte genom sådana EU-medfinansieringsnivåer som i dag tillämpas för programmet för frukt i skolan),
- en höjd EU-subvention för mjölk för att minska dödviktseffekten och förbättra kostnads/nytto-kvoten för utdelningen.

6. KONSEKVENSBEDÖMNING

6.1. Ekonomiska konsekvenser

• Direkta, indirekta och långsiktiga konsekvenser för efterfrågan

Enligt alternativ 1 kommer de direkta och indirekta konsekvenserna för efterfrågan på frukt- och grönsaksprodukter sannolikt att bli större för programmet för frukt i skolan till följd av den höjda budgeten och de förstärkta åtföljande åtgärderna. Den ökade efterfrågan skulle kunna ge större fördelar för de lokala producenterna (skolor som en extra nisch för deras produkter) om produkter köps lokalt och främja olika former av samarbete för att möta efterfrågan på de institutionella marknaderna.

Effekten på efterfrågan på mjölkprodukter inom ramen för programmet för mjölk i skolan kommer sannolikt att vara stabil, medan de långsiktiga konsekvenserna beror på medlemsstaterna (om de genomför utbildningar). De nationella strategierna skulle kunna uppfattas som en administrativ börda, vilket kan minska viljan att delta i programmet för mjölk i skolan. Om de förväntade priserna på mjölk/mejeriprodukter stiger kommer EU-stödet till kostnaderna för dessa produkter att minska ytterligare, om EU-subventionerna inte ändras.

Enligt alternativ 2 väntas den direkta potentialen i fråga om utdelade volymer vara ungefär likadan som enligt alternativ 1, medan de indirekta och långsiktiga effekterna bör förstärkas med obligatoriska åtföljande åtgärder för programmet för mjölk i skolan. En betydande minskning av den administrativa bördan skulle dock kunna vara ett incitament för deltagande och leda till att möjligheterna utnyttjas bättre.

De direkta konsekvenserna för efterfrågan på frukt och grönsaker enligt alternativ 3 liknar också dem för alternativ 1, men med större inriktning på färsk frukt och färska grönsaker. Den begränsade övergripande EU-budgeten för mjölk kommer inte att påverka volymerna av de produkter som delas ut, men de bör bli större för konsumtionsmjölk (jämfört med andra mejeriprodukter). Den ökade andelen EU-subventioner kommer sannolikt att minska de utdelade mängderna om nationella tillskott eller privata bidrag är oförändrade. De långsiktiga konsekvenserna väntas bli större enligt detta alternativ, med förbättrade åtföljande åtgärder.

- **Konsumtion**

Enligt alternativ 1 väntas **den direkta och indirekta konsumtionen** av frukt och grönsaker bli större inom ramen för programmet för frukt i skolan på både kort och lång sikt. Konsumtionen av mjölkprodukter inom ramen för programmet för mjölk i skolan bör vara stabil.

Alternativ 2 får sannolikt större inverkan på konsumtionen genom de obligatoriska åtföljande åtgärderna för båda programmen och den gemensamma strategiska planeringen.

Alternativ 3 väntas ge större direkt inverkan på konsumtionen av konsumtionsmjölk och färsk frukt och färska grönsaker (för vilka konsumtionen minskar) och även få direkt inverkan på det större utbudet av produkter genom åtföljande åtgärder.

- **Jordbrukarnas inkomster och priser**

Skolprogrammen har ingen större inverkan på **jordbrukarnas inkomster och priser**, bortsett från att producenterna får tillfälle att utveckla alternativa marknadsmöjligheter utanför skolan (kontakter med föräldrar och liknande). Inriktning på lokala produkter ger större insyn i hur slutpriset fastställs (om det sker uppköp direkt från producenten). Alternativ 2 ger större möjligheter att diversifiera verksamheterna och delta i åtföljande åtgärder även inom ramen för programmet för mjölk i skolan. Alternativ 3 väntas dessutom ge rättvisare villkor när det gäller priserna på frukt och grönsaker som delas ut, vilket påverkar producenterna om produkterna köps direkt från producenten.

- **Innovation**

Skolprogrammen har begränsade möjligheter att främja **innovation** och forskning när det gäller att skapa barnvänliga produkter, förpackningar och dylikt.

- **Handel med tredjeländer**

Alla alternativ är förenliga med EU:s internationella handelsskyldigheter, även om programmen inte har någon större inverkan på handeln, eftersom volymerna är begränsade och produkterna främst köps lokalt/regionalt.

6.2. Samhällskonsekvenser

- **Folkhälsa**

Konsumtion av frukt och grönsaker och mjölkprodukter främjar folkhälsan. Vissa mejeriprodukters konsekvenser för viktkontrollen beror på valet av produkter, portionsstorlekar och frekvens. Obligatoriska strategier inom ramen för programmet för mjölk i skolan enligt alternativ 1 leder till en bättre inriktning på programmet. Alternativ 2 ger sannolikt större effekt tack vare de obligatoriska åtföljande åtgärderna, som även innefattar utbildning i näringslära. Alternativ 3 får större konsekvenser för folkhälsan tack vare att den regelbundna utdelningen begränsas till färsk frukt och färska grönsaker och konsumtionsmjölk, nationella hälsomyndigheter godkänner produkter och programmen får en bättre inriktning genom gemensamma strategier.

- **Social och territoriell balans**

Alternativ 1 innebär att utdelning i skolor även i fortsättningen har betydelse för den sociala och territoriella balansen (medlemsstaterna kan koncentrera och prioritera insatserna genom sina strategier). Högre medfinansieringsnivåer enligt den gemensamma jordbrukspolitiken 2020 leder till högre stöd för mindre utvecklade områden inom ramen för programmet för frukt i skolan (90 %). Den låga subventionsnivån enligt programmet för mjölk i skolan innebär ofta stora offentliga eller privata finansiella bidrag. Alternativ 2 ger ungefär samma konsekvenser som alternativ 1. Alternativ 3 är fördelaktigt för regioner/medlemsstater i ekonomiska svårigheter i och med att den obligatoriska medfinansieringen för frukt och grönsaker avskaffas, samtidigt som schablonbeloppet per portion främjar de minst utvecklade regioner där produkterna är billigare.

- **Sysselsättning och skapande av arbetstillfällen**

Skolprogrammen kan inte få några betydande konsekvenser för sysselsättningen och skapandet av arbetstillfällen, utom genom diversifiering av verksamheter och samarbete.

6.3. Miljökonsekvenser

Alternativ 1 främjar lokala inköp och miljöhänsyn i programmet för frukt i skolan. I många medlemsstater är de förpackningar som används för utdelning av frukt och grönsaker återanvändbara, eller åtminstone återvinningsbara. Åtföljande åtgärder kan också innefatta utbildning i miljöfrågor. Alternativ 2 förstärker de senare inslagen även för programmet för mjölk i skolan. Alternativ 3 kan ge ytterligare positiva konsekvenser genom begränsningen av de produkter som delas ut.

6.4. Budgetkonsekvenser

Enligt alternativ 1 blir konsekvenserna för EU-budgeten desamma som beräknas för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2020. Enligt medfinansieringsprincipen inom ramen för programmet för frukt i skolan krävs nationella bidrag, medan de nationella budgetkonsekvenserna av programmet för mjölk i skolan beror på medlemsstaternas engagemang (frivilliga tillskott) och privata bidrag (främst från föräldrar). Alternativ 2 är budgetneutralt jämfört med utgångsläget, med begränsad osäkerhet i fråga om EU:s budget, eftersom det inte finns något övergripande anslag som begränsar EU:s utgifter. Alternativ 3 är också budgetneutralt, men begränsar EU:s bidrag även för mjölk. De nationella bidragen kommer att krävas om medlemsstaterna vill utöka omfattningen av och/eller intensiteten i sina program.

6.5. Administrativ börda och förenkling

Om inga ändringar görs (alternativ 1) beräknas antalet kvantifierbara skyldigheter bli 54 informationsskyldigheter. De sammanlagda administrativa kostnaderna för programmet för frukt i skolan beräknas till 1,08 miljoner euro, medan de blir ungefär 5,27 miljoner euro för programmet för mjölk i skolan. Alternativ 2 skulle innebära en avsevärd minskning av den administrativa bördan. De kvantifierbara skyldigheterna skulle kunna minskas från 54 till 39 (30 %). Det skulle kunna uppstå en ytterligare organisatorisk börda till följd av obligatoriska åtföljande åtgärder även för programmet för mjölk i skolan. Alternativ 3 väntas få liknande, men säkra, konsekvenser för den administrativa bördan som alternativ 2, men dessutom skulle det minska den organisatoriska bördan ytterligare, tack vare en mer begränsad förteckning över produkter som får delas ut.

7. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

7.1. Måluppfyllelse

Med alternativ 1 skulle det även i fortsättningen finnas en klyfta i fråga om utbildningsaspekten och därmed de båda programmens långsiktiga konsekvenser. Detta alternativ avhjälper vissa brister i programmet för frukt i skolan men påverkar inte de andra drivkrafterna bakom de båda programmens otillfredsställande resultat.

Alternativ 2 bidrar bättre till att uppfylla de långsiktiga målen för programmen, genom att utbildningsdelen av programmet för mjölk i skolan förstärks. Alternativet ger också bra resultat när det gäller att förbättra synergieffekterna, men dessa effekter är ändå begränsade till följd av skillnaderna i finansieringssystemen. Det får dock begränsad inverkan på de övriga brister som innebär att utgifterna får minskad direkt effekt och att potential inte kan utnyttjas fullt ut.

Alternativ 3 ger störst möjlighet att nå de fastställda målen med oförändrad budget, eftersom det innebär att de nuvarande skolprogrammen styrs om mot de långsiktiga målen. Skolordningen skulle kunna bidra mer till att avhjälpa problemet med minskande konsumtion av frukt och grönsaker och mjölk samt ökande övervikt. Förvaltningen skulle bli effektivare och det skulle gå att vara flexibel och att prioritera. Den kan göra utdelningen mer effektiv, eftersom den påverkar flertalet av drivkrafterna bakom problemen (de som går att lösa genom denna översyn).

7.2. Effektivitet

Begränsade förändringar av finansieringsordningarna och den administrativa bördans storlek enligt alternativ 1 skulle fortsätta att ge en låg kostnads/nyttokvot för genomförandet. Det är sannolikt att utdelningens effektivitet skulle fortsätta att variera kraftigt när det gäller programmet för frukt i skolan och att de problem som begränsar effektiviteten för programmet för mjölk i skolan skulle finnas kvar (potentiell dödvikt).

Alternativ 2 är budgetneutralt men medför en viss osäkerhet när det gäller finansieringen av programmet för mjölk i skolan (ingen gräns för den övergripande EU-finansieringen). En minskad administrativ börda ger bättre kostnads/nyttokvot. Utdelningen inom ramen för programmet för frukt i skolan skulle fortfarande variera kraftigt när det gäller effektiviteten (stora skillnader i kostnaderna för produkterna) och risken för dödviktseffekter skulle vara kvar för programmet för mjölk i skolan.

Alternativ 3 leder till bättre kostnadseffektivitet, genom en koncentrerad utdelning, mindre administrativ börda och ändrade finansieringsvillkor. Den koncentrerade utdelningen och den begränsade budgeten väntas ge största möjliga inverkan. Ändringar i mjölksubventionerna kan minska omfattningen, men bör öka inverkan jämfört med en större täckning med begränsad inverkan.

7.3. Samstämmighet

Alternativ 1 ger mer begränsade möjligheter att bemöta förändringar i samhället (konsumtionsmönster) och ett begränsat bidrag till de övergripande målen med bättre lagstiftning och förenkling. Det kan dock bidra positivt till folkhälsan (särskilt när det gäller ojämlikhet i fråga om hälsa) genom målinriktning och prioriteringar via nationella strategier.

Alternativ 2 skulle medföra en betydande förenkling och bidrar därför mer till bättre lagstiftning och förenkling. Det är också positivt för folkhälsomålen i och med att det omfattar utbildningsverktyg för båda programmen och bidrar till att skapa hälsosammare matvanor.

Alternativ 3 får större ekonomiska inverkan på de produkter som behöver marknadsföras (färska frukt och färska grönsaker samt konsumtionsmjölk) men får lägre inverkan på andra mejeriprodukter och bearbetade frukt- och grönsaksprodukter. Det är mer förenligt med folkhälsomålen (viktkontroll, ojämlikhet i hälsa). Det medför också den största förenklingen.

8. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

I dag finns det ett övervaknings- och utvärderingssystem för programmet för frukt i skolan som skulle kunna moderniseras och användas som modell för det kommande systemet.

Övervakningen skulle utgå från de årliga övervakningsrapporterna, för att mäta direkta insatser och övervaka åtföljande åtgärder.

Utvärderingen skulle bestå av

- medlemsstaternas utvärderingsrapporter efter fem års tillämpning av ordningen,

- en extern EU-omfattande utvärdering för att bedöma den övergripande ändamålsenligheten, effektiviteten, samstämmigheten och relevansen,
- rådgivning från EU:s grupp av sakkunniga till medlemsstaterna och kommissionen om genomförande, övervakning och utvärdering,
- en undersökning av långsiktiga konsekvensindikatorer.