



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de
REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**

**de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 și a Regulamentului (UE)
nr. 1306/2013 în ceea ce privește schema de ajutoare pentru aprovizionarea instituțiilor
de învățământ cu fructe și legume, cu banane și cu lapte**

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 și a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 în ceea ce privește schema de ajutoare pentru aprovizionarea instituțiilor de învățământ cu fructe și legume, cu banane și cu lapte

1. INTRODUCERE

Programul de distribuire a laptelui în școli (SMS) și programul de încurajare a consumului de fructe în școli (SFS) au ca obiectiv creșterea într-un mod durabil a proporției de fructe și legume și a celei de produse lactate din alimentația copiilor în perioada de formare a obiceiurilor alimentare ale acestora. Programele menționate contribuie la îndeplinirea obiectivelor PAC și sunt coerente cu obiectivele în materie de sănătate publică referitoare la formarea unor obiceiuri alimentare sănătoase.

Motivele care au dus la crearea celor două programe pentru școli sunt încă valabile în contextul actual caracterizat de un consum în scădere¹ de fructe și legume și de produse lactate, amplificat, printre altele, de tendințele moderne de consum orientate către alimente cu grad ridicat de prelucrare, care sunt adesea bogate în sare și în grăsime și au un adaos ridicat de zahăr.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

Concluziile diferitor rapoarte² și experiența acumulată după ani de punere în aplicare indică anumite deficiențe și ineficiențe în funcționarea schemelor actuale:

- (1) Ambele programe urmăresc introducerea unei schimbări durabile a obiceiurilor alimentare ale copiilor prin intermediul dimensiunii lor educative. Există însă o **discrepanță între structura schemelor și acest obiectiv**. Dimensiunea educativă a

¹ Conform datelor Freshfel, consumul de fructe și legume proaspete este afectat de o tendință de scădere, consumul de fructe scăzând în total cu 9,4 %, iar cel de legume cu 10,3 % în perioada 2005-2010. Consumul a scăzut cu 3 % în 2011 față de media aferentă perioadei anterioare. În conformitate cu datele Eurostat și DG AGRI, în perioada 2003–2011, consumul estimat de lapte de consum a scăzut în UE cu 5 %. Consumul total de produse lactate pe cap de locuitor, exprimat în echivalent lapte, a scăzut și el cu 5 % în 10 ani, de la 302 kg la 286 kg în 2011, deși pentru anumite produse lactate, cum ar fi brânzeturile, consumul a fost stabil sau chiar a crescut.

² Raportul special nr. 10 din 2011 al Curții de Conturi intitulat „Sunt eficace programele «Lapte în școli» și «Fructe în școli»?”, evaluările externe ale SFS (2012) și SMS (2013), efectuate de AFC Consulting Group AG și de Co Concept.

fost integrată încă de la început în SFS, în timp ce SMS nu obligă statele membre să utilizeze instrumente educative specifice, iar legătura dintre produsele distribuite și schemă este slabă. În plus, sistemele de evaluare a schemelor necesită îmbunătățiri care să le permită să măsoare eficacitatea acestora;

- (2) Există o **lipsă de coordonare și de coerență între ele**, care ar putea avea efecte negative asupra eficacității schemei în ansamblul său. Această problemă este generată de cadrele juridice și financiare diferite, de diferențele de pe piață dintre produsele implicate și de deciziile la nivel de stat membru legate de modul de punere în aplicare a celor două programe.
- (3) Funcționarea schemelor este caracterizată de alte **deficiențe care le limitează impactul imediat** și care sunt fie comune (precum o sarcină administrativă și organizațională ridicată), fie specifice pentru SFS (în mod special subutilizarea de aproximativ 30 % din potențialul său și disparitățile enorme dintre costurile produselor implicate în distribuire) sau pentru SMS (un potențial efect de balast, un raport redus cost-beneficiu).

3. SUBSIDIARITATEA

Dreptul UE de a acționa în acest domeniu este stabilit la articolele 38 –44 din tratat, la care se prevăd dispoziții referitoare la PAC. O serie de elemente confirmă faptul că este adecvată o acțiune la nivelul UE și că aceasta creează valoare adăugată.

Un cadru UE furnizează, în primul rând, toată **finanțarea necesară** pentru implementarea unor inițiative valoroase pe întreg teritoriul UE, întrucât majoritatea statelor membre nu ar fi în măsură să implementeze astfel de inițiative exclusiv din resurse proprii. De asemenea, din evaluări se desprinde concluzia că datorită cadrului UE s-au obținut **o mai mare credibilitate a programelor în statele membre**, o mai bună vizibilitate a schemelor, precum și o imagine ameliorată și o sensibilizare crescută cu privire la UE. Absența unei acțiuni la nivelul UE și continuarea activităților exclusiv la nivel de stat membru ar crea un **risc de discriminare între producători** în țările care nu au acces la programele pentru școli ca de bușeu comercial. Schema UE creează valoare adăugată suplimentară față de schemele naționale deja existente, întrucât conduce la **transparență și la un transfer continuu de cunoștințe și de experiență** între statele membre participante.

4. OBIECTIVE

Pentru a îndeplini obiectivele generale de creștere a consumului de fructe și legume și de produse lactate și de contribuire la formarea unor obiceiuri alimentare mai sănătoase, obiectivele specifice și operaționale au ca scop adaptarea cadrului actual al schemelor pentru:

- (1) **a reorienta structura actuală către obiectivele pe termen lung**, cu scopul de a oferi ambelor programe instrumente educative, și **a contribui la refacerea legăturii tinerilor cetățeni cu alimentele și cu sursa acestora**, îmbunătățind astfel percepția asupra agriculturii și a produselor sale. Aceste obiective specifice se traduc prin următoarele obiective operaționale care urmăresc:

- promovarea și consolidarea dimensiunii educative a schemelor actuale prin intermediul unor instrumente educative obligatorii,
 - consolidarea legăturii dintre produse și schemă (valoarea adăugată europeană),
 - elaborarea unei metodologii comune de evaluare pentru evaluările și pentru monitorizarea anuală ale UE și ale statelor membre;
- (2) **a unifica și a consolida cadrele juridice și financiare actuale separate, precum și a crește vizibilitatea intervenției UE.** Obiectivele operaționale vizează:
- creșterea sinergiilor dintre cele două programe actuale și a eficienței gestionării lor,
 - creșterea vizibilității schemelor UE;
- (3) **a crește eficiența cheltuielilor dedicate promovării consumului de produse agricole în școli,** cu obiectivele operaționale care vizează:
- îmbunătățirea condițiilor care influențează utilizarea potențialului bugetar,
 - simplificarea cadrului juridic și reducerea sarcinii administrative/organizaționale.

5. OPȚIUNI DE POLITICĂ

În procesul de examinare a diferitor opțiuni, au fost respinse patru dintre acestea³, în timp ce opțiunile prezentate în continuare au fost analizate în detaliu.

5.1. Opțiunea 1: PAC 2020 (*statu-quo*)

Opțiunea de *statu-quo* integrează deja modificările introduse de reforma PAC 2020, care menține cadrele juridice și financiare actuale separate, împreună cu modificările convenite pentru ambele programe. SFS: un buget majorat la 150 de milioane de euro pe an, rate mai ridicate de cofinanțare din partea UE (75 % sau 90 % pentru regiunile mai puțin dezvoltate) și eligibilitatea măsurilor de însoțire pentru cofinanțare din partea UE. SMS: obligația, pentru statele membre, de a elabora strategii naționale sau regionale și măsuri voluntare de însoțire. Modalitățile de finanțare a SMS rămân aceleași (ajutor UE per produs de 18,15 EUR/100kg, fără niciun plafon global pentru cheltuielile UE).

5.2. Opțiunea 2: Ajustarea

Prin această opțiune se urmărește să se analizeze dacă obiectivele ar putea fi realizate prin menținerea cadrelor separate, a finanțării în cadrul PAC 2020 și a ofertei de produse, introducând însă următoarele ajustări:

³ Opțiunea de *statu-quo*, eliminată pe baza analizei privind necesitatea continuării intervenției în școli; opțiunea „eliminarea doar a SMS”, care nu este nici ea conformă cu analiza importanței continuării distribuirii de lapte; opțiunea „un nou cadru, cu accent doar pe grupurile dezavantajate din punct de vedere socioeconomic”, eliminată deoarece statele membre sunt mai în măsură să își orienteze și să își prioritizeze intervenția; și opțiunea „un cadru nou care să includă distribuirea regulată a unei oferte mai largi de produse agricole”, eliminată pe baza rezultatelor consultării publice, a proporționalității și a sarcinii potențial mari aferente punerii în aplicare.

- introducerea unor măsuri obligatorii de însoțire și pentru SMS,
- apropierea cadrelor actuale prin introducerea de modificări în materie de reglementare (cerințe de strategii comune, dispoziții comune și administrative legate de controale etc.) și
- sinergii suplimentare dincolo de PAC 2020.

5.3. Opțiunea 3: Un nou cadru

Această opțiune prevede un **cadru juridic și financiar comun** al schemelor din cadrul PAC pentru finanțarea programelor pentru școli, bazat pe cei trei „piloni”:

i) **măsuri de însoțire** comune, cu caracter educativ, care să pună accentul pe refacerea legăturii copiilor cu aspecte legate de agricultură, de alimentație/sănătate și de mediu, care ar putea include ocazional o ofertă mai largă de produse agricole în cadrul unor măsuri tematice (ce trebuie aprobate de autoritățile naționale din domeniul sănătății);

ii) limitarea distribuirii numai la **fructe și legume proaspete** (inclusiv banane) **și la laptele de consum**. Acest lucru ar face ca distribuirea să se încadreze în bugetul limitat, ar reflecta cele mai frecvente practici curente, ar reduce sarcina organizațională pentru școli și corespunde necesității de a ajuta la inversarea tendințelor de consum în scădere ce caracterizează aceste două grupuri de produse;

iii) **un cadru comun de finanțare cu:**

- un buget general limitat al UE (PAC 2020 neutru, introducând un plafon și pentru lapte), alocat statelor membre în „pachete financiare” separate pentru fructe și legume și pentru lapte, existând posibilitatea de transfer între acestea (stabilirea priorităților de intervenție prin intermediul unor strategii);
- limitarea contribuției UE prin intermediul unui ajutor pe porție pentru fructe și legume și pentru lapte (și nu prin intermediul nivelurilor cofinanțării UE, cum se întâmplă actualmente în cadrul SFS);
o creștere a subvenției UE pentru lapte în vederea reducerii efectului de balast și a creșterii raportului cost-beneficiu al distribuirii.

6. EVALUAREA IMPACTURILOR

6.1. Impacturile economice

• Impactul direct, indirect și pe termen lung asupra cererii

În cadrul opțiunii 1, impactul direct și cel indirect asupra cererii de produse constând în fructe și legume probabil vor crește pentru SFS din cauza bugetului mai mare și a măsurilor de însoțire consolidate. Cererea mai ridicată ar putea produce mai multe beneficii pentru producătorii locali (școlile ca „nișă” suplimentară pentru produsele acestora) dacă produsele sunt locale și ar putea încuraja diverse forme de cooperare pentru a răspunde cererilor de pe piețele instituționale.

Impactul asupra cererii de produse lactate în cadrul SMS este probabil să fie stabil, în timp ce impactul pe termen lung depinde de fiecare stat membru (dacă aplică măsuri educative). Strategiile naționale ar putea fi percepute ca sarcină administrativă, putând să reducă

atractivitatea SMS. Dacă prețurile estimate ale laptelui/produselor lactate cresc, ajutoarele din partea UE pentru acoperirea costurilor produselor vor scădea din nou, nivelurile subvențiilor UE rămânând aceleași.

În cadrul opțiunii 2, este de așteptat ca potențialul direct în ceea ce privește volumele distribuite să fie similar cu cel din cadrul opțiunii 1, în timp ce impactul indirect și cel pe termen lung ar trebui să crească odată cu introducerea măsurilor obligatorii de însoțire pentru SMS. Reducerile semnificative ale sarcinii administrative ar putea fi însă un stimulent pentru participare și pentru o utilizare mai bună a potențialului.

Impactul direct asupra cererii de fructe și legume în cadrul opțiunii 3 este similar cu cel din cadrul opțiunii 1, însă este canalizat în mai mare măsură asupra fructelor și legumelor proaspete. Bugetul general limitat al UE pentru lapte nu va avea niciun impact asupra volumelor produselor distribuite, dar acestea ar trebui să fie mai mari pentru laptele de consum (ținând cont de alte produse lactate). Nivelurile mai ridicate ale subvențiilor din partea UE vor duce probabil la reduceri ale cantităților distribuite, în cazul în care contribuțiile financiare suplimentare naționale sau private rămân neschimbate. Se așteaptă ca efectele pe termen lung să fie mai mari în cadrul acestei opțiuni, iar măsurile de însoțire să fie mai bune.

- **Consumul**

În cadrul opțiunii 1, **consumul direct și indirect** de fructe și legume atât pe termen scurt, cât și pe termen lung se așteaptă să fie mai mare decât în cadrul SFS. Consumul de produse lactate din cadrul SMS ar trebui să fie stabil.

Probabil că opțiunea 2 va avea un impact mai mare asupra consumului prin măsurile obligatorii de însoțire pentru ambele programe și prin planificarea strategică comună.

Este de așteptat ca opțiunea 3 să producă un impact direct mai puternic asupra consumului de lapte de consum și de fructe și legume proaspete (pentru care tendințele de consum sunt în scădere) și un impact indirect și asupra unei varietăți mai largi de produse prin intermediul unor măsuri de însoțire.

- **Veniturile fermierilor și prețurile**

Programele pentru școli nu au niciun impact semnificativ asupra **veniturilor fermierilor și a prețurilor**, cu excepția posibilității ca producătorii să dezvolte oportunități de piață alternative în afara școlilor (abordând părinții și alte categorii similare). Orientarea spre produse locale sporește gradul de transparență cu privire la modul în care a fost creat prețul final (în cazul în care este vorba despre aprovizionare directă). Opțiunea 2 oferă posibilități mai mari de diversificare a activităților și de implicare în măsuri de însoțire și în cadrul SMS. În plus, se preconizează că opțiunea 3 va duce la condiții de concurență echitabile în ceea ce privește prețul fructelor și al legumelor distribuite, care ar putea fi resimțit de către producători dacă produsele sunt obținute prin aprovizionare directă.

- **Inovarea**

Programele pentru școli au un potențial limitat de stimulare a **inovării** și a cercetării pentru crearea unor produse, ambalaje și a altor elemente similare care să fie atractive pentru copii.

- **Schimburile comerciale cu țările terțe**

Toate opțiunile sunt în conformitate cu obligațiile UE în materie de comerț internațional, chiar dacă impactul schemelor asupra comerțului nu este semnificativ din cauza volumelor limitate și a provenienței în principal locale/regionale a produselor.

6.2. Impactul social

- **Sănătatea publică**

Consumul de fructe și legume și de produse lactate este benefic din punctul de vedere al sănătății publice. Impactul anumitor produse lactate asupra controlului greutatei depinde de produsele alese, de dimensiunea porțiilor și de frecvența consumului. Strategiile obligatorii din cadrul SMS de la opțiunea 1 vor avea ca rezultat o mai bună direcționare a schemei. Opțiunea 2 va avea probabil efecte mai puternice datorate măsurilor obligatorii de însoțire care cuprind de asemenea educația alimentară. Opțiunea 3 va avea un impact mai mare asupra sănătății publice prin limitarea distribuirii regulate numai la fructe și legume proaspete și la laptele de consum, prin implicarea autorităților naționale din domeniul sănătății în procedura de aprobare a produselor și printr-o mai bună direcționare prin strategii comune.

- **Echilibrul social și teritorial**

Opțiunea 1 asigură efectul continuu al distribuirii în școli asupra echilibrului social și teritorial (statele membre își pot orienta intervențiile și pot stabili priorități în privința acestora prin intermediul strategiilor lor). Nivelurile mai ridicate de cofinanțare din cadrul PAC 2020 asigură un sprijin mai mare în cadrul SFS (90 %) pentru regiunile mai puțin dezvoltate. Nivelul scăzut al subvențiilor din cadrul SMS necesită adesea contribuții financiare publice sau private semnificative. Opțiunea 2 produce efecte asemănătoare cu cele ale opțiunii 1. Opțiunea 3 este benefică pentru regiunile/statele membre care au dificultăți economice, deoarece se elimină cofinanțarea obligatorie pentru fructe și legume, în timp ce suma forfetară pe porție ar fi avantajoasă pentru majoritatea regiunilor mai puțin dezvoltate, în care produsele sunt mai ieftine.

- **Ocuparea forței de muncă și crearea de locuri de muncă**

Programele pentru școli nu au potențialul de a produce un efect semnificativ asupra ocupării forței de muncă și a creării de locuri de muncă, cu excepția cazului în care acest lucru are loc prin diversificarea activităților și prin cooperare.

6.3. Efectele asupra mediului

Opțiunea 1 încurajează achiziționarea pe plan local și luarea în considerare a aspectelor de mediu pentru SFS. În multe state membre, ambalajele utilizate pentru distribuirea fructelor și a legumelor sunt reutilizabile sau cel puțin reciclabile. Măsurile de însoțire ar putea integra și educația în domeniul protecției mediului. Opțiunea 2 consolidează elementele menționate anterior și pentru SMS. Opțiunea 3 este susceptibilă de a avea mai multe efecte pozitive prin limitarea produselor distribuite.

6.4. Implicațiile bugetare

În cadrul opțiunii 1, impactul asupra bugetului UE va rămâne cel estimat pentru reforma PAC 2020. Principiul cofinanțării din cadrul SFS presupune contribuții naționale, în timp ce impactul SMS asupra bugetelor naționale depinde de implicarea statelor membre (contribuții suplimentare voluntare) și de contribuțiile private (în principal din partea părinților). Opțiunea 2 este neutră din punct de vedere bugetar în comparație cu scenariul de *statu-quo*, fiind caracterizată de incertitudini limitate cu privire la bugetul UE, deoarece nu există niciun pachet financiar global care să limiteze cheltuielile UE. Opțiunea 3 este și ea neutră din punct de vedere bugetar, însă limitează contribuția UE și pentru lapte. Contribuțiile naționale vor fi necesare dacă statele membre vor dori să extindă sfera de aplicare și/sau intensitatea schemelor lor.

6.5. Sarcina administrativă și simplificarea

În scenariul de *statu-quo* (opțiunea 1), numărul de obligații cuantificabile este estimat la 54 de obligații de informare. Totalul costurilor administrative pentru SFS este estimat la 1,08 milioane EUR, în timp ce pentru SMS el este de aproximativ 5,27 milioane EUR. Opțiunea 2 duce la reduceri considerabile ale sarcinii administrative, cu o posibilă reducere a obligațiilor cuantificabile de la 54 la 39 (30 %). O sarcină organizațională suplimentară ar putea fi generată de măsurile obligatorii de însoțire și pentru SMS. Se preconizează că opțiunea 3 va avea efecte similare, dar sigure, asupra sarcinii administrative cu cele ale opțiunii 2, însă, în plus, este menită să reducă și mai mult sarcina organizațională, dată fiind lista mai redusă de produse pentru distribuire.

7. COMPARAREA OPȚIUNILOR

7.1. Eficacitatea

În cadrul opțiunii 1, va exista în permanență o discrepanță între cele două programe în privința dimensiunii educative și, prin urmare, a efectelor pe termen lung. Aceasta abordează unele dintre deficiențe pentru SFS, dar nu are niciun impact asupra altor factori care determină o performanță sub nivelul optim a celor două programe.

Opțiunea 2 oferă o mai bună contribuție la obiectivele pe termen lung ale schemelor prin dimensiunea educativă consolidată a SMS. Această opțiune prezintă avantaje și în ceea ce privește amplificarea sinergiilor, însă acestea sunt limitate din cauza măsurilor financiare diferite. Opțiunea are însă un impact limitat asupra celorlalte deficiențe care limitează impactul imediat al cheltuielilor și utilizarea potențialului.

Opțiunea 3 deține cel mai ridicat potențial de atingere a obiectivelor identificate cu un buget neschimbat, deoarece deplasează accentul actualelor scheme de finanțare a programelor pentru școli către obiectivele pe termen lung. Schema de finanțare a programelor pentru școli ar putea răspunde mai bine problemelor legate de consumul în scădere de fructe și legume și de lapte și celor legate de frecvența tot mai mare a obezității. Opțiunea permite o gestionare eficientă, flexibilitate și stabilirea priorităților. Ea are potențialul de a spori eficiența distribuirii, deoarece abordează cea mai mare parte a cauzelor problemelor (cele care au putut fi abordate în prezenta analiză).

7.2. Eficiența

Modificările limitate ale măsurilor de finanțare și nivelul sarcinii administrative din cadrul opțiunii 1 vor menține nivelul scăzut al raportului cost-beneficiu legat de punerea în aplicare. Este probabil ca variațiile foarte mari ale eficienței distribuirii în cadrul SFS să continue, în timp ce problemele care limitează eficiența SMS vor persista (potențial efect de balast).

Opțiunea 2 este neutră din punct de vedere bugetar, dar prezintă mici incertitudini cu privire la finanțarea SMS (nicio limită globală a fondurilor UE). Reducerea sarcinii administrative face ca raportul cost-beneficiu să crească. Cu toate acestea, distribuirea din cadrul SFS va continua să fie marcată de variații importante ale eficienței (diferențe enorme între costurile produselor), iar SMS va continua să fie marcat de potențialul efect de balast.

Opțiunea 3 aduce o mai mare rentabilitate datorită concentrării pe distribuire, sarcinii administrative mai reduse și modificărilor condițiilor de finanțare. Se preconizează că concentrarea pe distribuire în cadrul bugetului limitat va optimiza impactul. Modificările subvențiilor pentru lapte ar putea reduce sfera de aplicare, dar ar putea crește impactul față de sfera mai largă de aplicare cu impact limitat.

7.3. Coerența

Opțiunea 1 are un potențial mai limitat de a face față schimbărilor societale în evoluție (modelele de consum) și are o contribuție limitată la obiectivele orizontale privind o mai bună legiferare și simplificare. Ea poate avea însă o contribuție pozitivă la sănătatea publică (în special în privința inegalităților în materie de sănătate) prin direcționare și stabilirea de priorități prin intermediul strategiilor naționale.

Opțiunea 2 produce un efect important de simplificare, având prin urmare o contribuție mai importantă la o mai bună legiferare și simplificare. Aceasta prezintă de asemenea avantaje pentru obiectivele de sănătate publică prin instrumente educative pentru ambele programe, contribuind la formarea unor obiceiuri alimentare mai sănătoase.

Opțiunea 3 are un impact economic mai mare asupra produselor care au nevoie de promovare (fructe și legume proaspete și lapte de consum), dar un impact mai redus asupra altor produse lactate și a fructelor și legumelor prelucrate. Aceasta este mai coerentă cu obiectivele de sănătate publică (controlul greutateii, inegalitățile în materie de sănătate). De asemenea, aceasta are cel mai mare efect de simplificare.

8. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

În prezent, SFS dispune de un sistem de monitorizare și evaluare existent care ar putea fi modernizat și utilizat ca model pentru viitorul sistem.

Monitorizarea ar fi efectuată pe baza rapoartelor anuale de monitorizare (RAM) pentru a măsura realizările imediate și a monitoriza măsurile de însoțire.

Evaluarea ar consta în:

- rapoarte de evaluare ale statelor membre după 5 ani de punere în aplicare a schemei,

- o evaluare externă la nivelul întregii UE cu scopul de a evalua eficacitatea generală, eficiența, coerența și relevanța,
- grupul de experți al UE care să furnizeze statelor membre și Comisiei consultanță cu privire la punerea în aplicare, monitorizare și evaluare,
- un studiu privind indicatorii de impact pe termen lung.