



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013 a nařízení (EU) č. 1306/2013, pokud jde o režim podpory na dodávky ovoce a zeleniny, banánů a mléka do vzdělávacích zařízení

{COM(2014) 32 final}

{SWD(2014) 28 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013 a nařízení (EU) č. 1306/2013, pokud jde o režim podpory na dodávky ovoce a zeleniny, banánů a mléka do vzdělávacích zařízení

1. ÚVOD

Cílem projektů „Mléko do škol“ a „Ovoce do škol“ je udržitelným způsobem zvýšit podíl ovoce a zeleniny a mléčných výrobků ve stravě dětí v době, kdy se utvářejí jejich stravovací návyky. Projekty přispívají k plnění cílů SZP a jsou v souladu s cílem veřejného zdraví, kterým je utváření zdravých stravovacích návyků.

Důvody pro zřízení těchto dvou projektů jsou nadále relevantní vzhledem k současnému stavu, kdy klesá spotřeba¹ ovoce a zeleniny i mléčných výrobků a situaci zhoršuje mimo jiné i moderní tendence ke konzumaci vysoce zpracovaných potravin, které často obsahují velké množství přidaného cukru, soli a tuku.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Ze závěrů různých zpráv² a zkušeností z let provádění vyplynuly některé slabiny a nedostatky ve fungování stávajících projektů:

- 1) Oba projekty mají prostřednictvím svého vzdělávacího rozměru dosáhnout udržitelné změny stravovacích návyků dětí. **Mezi koncepcí těchto projektů a uvedeným cílem** však panuje jistý **nesoulad**. Do projektu „Ovoce do škol“ byl vzdělávací rozměr začleněn od počátku, zatímco projekt „Mléko do škol“ členské státy nezavazuje k používání zvláštních vzdělávacích nástrojů a vazba mezi distribuovanými produkty a projektem je slabá. Kromě toho je třeba zlepšit systémy hodnocení projektů, aby bylo možné měřit jejich účinnost.
- 2) **Projekty nejsou dostatečně koordinované a sladěné**, což by mohlo mít negativní dopad na účinnost režimu jako celku. Tento problém vyplývá z rozdílných právních a finančních rámců, tržních rozdílů mezi jednotlivými produkty a rozhodnutí na úrovni členských států, jak oba projekty provádět.
- 3) Fungování projektů se vyznačuje dalšími **nedostatkami, které snižují jejich okamžitý dopad**, a to jednak společnými (jako je velká administrativní a organizační zátěž) a jednak specifickými pro projekt „Ovoce do škol“ (zejména nedočerpání ve výši zhruba 30 % a výrazné rozdíly v cenách jednotlivých distribuovaných produktů) nebo „Mléko do škol“ (možný efekt mrtvé váhy, nízký poměr nákladů a přínosů).

¹ Podle údajů společnosti Freshfel má spotřeba čerstvého ovoce a zeleniny klesající tendenci, přičemž během období 2005–2010 se snížila celkově o 9,4 % u ovoce a o 10,3% u zeleniny. V roce 2011 ve srovnání s průměrnými údaji za předešlé období poklesla o 3 %. Odhadovaná spotřeba konzumního mléka se podle údajů Eurostatu a GR AGRI v období 2003–2011 v EU snížila o 5 %. Celková spotřeba mléčných výrobků na hlavu vyjádřená v ekvivalentu mléka během deseti let rovněž poklesla o 5 %, z 302 kg na 286 kg v roce 2011, přestože spotřeba některých mléčných výrobků, například sýrů, zůstala na stejné úrovni nebo dokonce vzrostla.

² Zvláštní zpráva Účetního dvora č. 10 z roku 2011 „Jsou programy „Mléko do škol“ a „Ovoce do škol“ účelné?“, externí hodnocení projektů „Mléko do škol“ (2012) a „Ovoce do škol“ (2013) provedená společností AFC Consulting Group AG a Co Concept.

3. SUBSIDIARITA

Právo EU jednat v této oblasti stanoví články 38 až 44 Smlouvy, které obsahují ustanovení o SZP. Skutečnost, že akce na úrovni EU je přiměřená a představuje přidanou hodnotu, potvrzuje řada bodů:

Rámec EU poskytuje především **finanční prostředky potřebné** pro zavedení významných iniciativ v celé EU, protože většina členských států by nebyla schopna provádět takové iniciativy výhradně z vlastních zdrojů. Kromě toho hodnocení dospěla k závěru, že rámec EU vedl k **větší důvěryhodnosti projektů v členských státech**, ke zviditelnění projektů a rovněž ke zvýšení informovanosti o EU a vylepšení jejího obrazu v očích veřejnosti. Pokud by EU opatření neprováděla a činnosti pokračovaly výhradně na úrovni členských států, vzniklo by **riziko diskriminace producentů** v zemích, kde nemají možnost odbytu v projektech pro školy. Režim EU vytváří další přidanou hodnotu nad rámec stávajících režimů vnitrostátních, neboť vede k **průběžnému předávání znalostí, transparentních postupů a zkušeností** mezi zúčastněnými členskými státy.

4. CÍLE

V zájmu splnění obecných cílů, jimiž je zvýšit spotřebu ovoce a zeleniny a mléčných výrobků a přispívat k utváření zdravějších stravovacích návyků, jsou specifické a operativní cíle zaměřeny na přizpůsobení stávajícího rámce projektů za tímto účelem:

- 1) **Změnit zaměření současné koncepce na dlouhodobé cíle** se záměrem začlenit do obou projektů pedagogické nástroje a **přispět k opětovnému posílení vztahu mladých Evropanů k potravinám a jejich zdrojům**, a tím zlepšit vnímání zemědělství a zemědělských produktů. Tyto specifické cíle se promítají do následujících operativních cílů, jejichž smyslem je:
 - posílit a upevnit vzdělávací rozměr stávajících projektů prostřednictvím povinných vzdělávacích nástrojů,
 - posílit vztah mezi produkty a projektem (přidaná hodnota EU),
 - vytvořit společnou hodnotící metodiku pro hodnocení a každoroční sledování na úrovni EU i členských států.
- 2) **Sloučit a sjednotit v současnosti oddělené právní a finanční rámce a zviditelnit intervenci EU.** Smyslem operativních cílů je:
 - posílit synergie mezi stávajícími režimy a efektivnost jejich řízení,
 - dále zviditelnit režimy EU.
- 3) **Zvýšit efektivnost prostředků vynaložených na podporu spotřeby zemědělských produktů ve školách**, přičemž smyslem operativních cílů je:
 - zlepšit podmínky, které ovlivňují využití rozpočtového potenciálu,
 - zjednodušit právní rámec a snížit administrativní/organizační zátěž.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

V průběhu prověřování různých možností byly čtyři možnosti zavrženy³, naopak dále analyzovány byly tyto možnosti:

5.1. Možnost č. 1: SZP 2020 (současný stav)

V této možnosti jsou již začleněny změny, jež vyplynuly z reformy SZP 2020, která zachovává oddělené právní a finanční rámce a zavádí pro oba projekty schválené změny. „Ovoce do škol“: rozpočet navýšený na 150 milionů EUR ročně, vyšší míry spolufinancování EU (75 %, 90 % v méně rozvinutých regionech) a způsobilost doprovodných opatření pro spolufinancování EU. „Mléko do škol“: povinnost členských států vypracovat vnitrostátní nebo regionální strategie a dobrovolná doprovodná opatření. Financování tohoto projektu zůstává beze změn (podpora EU na produkt 18,15 EUR/100kg, žádný celkový strop na výdaje EU).

5.2. Možnost č. 2: Změny projektů

Smyslem této možnosti bylo zjistit, zda lze cílů dosáhnout při zachování oddělených rámců, financování SZP 2020 a stávajících produktů, kdyby se zavedly tyto změny:

- zavedení povinných doprovodných opatření také pro projekt „Mléko do škol“,
- sblížení stávajících rámců prostřednictvím normativních úprav (požadavky na společné strategie, obecná a správní ustanovení týkající se kontrol atd.) a
- další synergie nad rámec SZP 2020.

5.3. Možnost č. 3: Nový rámec

Tato možnost předpokládá **společný právní a finanční rámec** pro projekty SZP pro školy, který by byl založen na třech „pilířích“:

i) Společná **doprovodná opatření** se vzdělávacím zaměřením na obnovení vztahu dětí k otázkám zemědělství, výživy/zdraví a životního prostředí, která by příležitostně mohla zahrnovat širší nabídku zemědělských produktů v rámci tematických opatření (po schválení vnitrostátními zdravotnickými orgány).

ii) Omezení distribuce **pouze na čerstvé ovoce a zeleninu** (včetně banánů) a **konzumní mléko**. Tím by se soustředila distribuce v rámci omezeného rozpočtu, zohlednila nejčastější současná praxe a snížila organizační zátěž pro školy a odpovídá to nutnosti zvrátit tendenci ke klesající spotřebě produktů z těchto dvou skupin.

iii) **Společný finanční rámec** s:

- omezeným celkovým rozpočtem EU (ve vztahu k SZP 2020 neutrální, zavedení stropu i pro mléko) přidělovaným členským státům v samostatných „obálkách“ na ovoce a

³ „Žádná politika“, zavrženo na základě analýzy o nutnosti pokračování školní intervence; „ukončení režimu pro mléko“, což rovněž neodpovídá analýze o významu pokračování distribuce mléka; „nový rámec zaměřený pouze na sociálně a ekonomicky znevýhodněné skupiny“, zavrženo vzhledem k tomu, že zacílení a stanovení priorit intervence jsou nejlépe schopny členské státy; „nový rámec s pravidelnou distribucí více druhů různých zemědělských produktů“, zavrženo vzhledem k výsledkům veřejné konzultace, z důvodů proporcionality a potenciálně vysoké prováděcí zátěže.

zeleninu a na mléko, s možností převádění prostředků mezi nimi (stanovení priorit intervence pomocí strategií),

- omezením příspěvku EU prostřednictvím podpory na porci ovoce a zeleniny a mléka (nikoli mírami spolufinancování EU jako v současném projektu „Ovoce do škol“), zvýšením subvence EU na mléko s cílem snížit efekt mrtvé váhy a zvýšit poměr nákladů a přínosů distribuce.

6. POSOUZENÍ DOPADŮ

6.1. Hospodářské dopady

- **Přímý, nepřímý a dlouhodobý dopad na poptávku**

V rámci možnosti č. 1 se přímý i nepřímý dopad projektu „Ovoce do škol“ na poptávku po produktech z ovoce a zeleniny pravděpodobně zvýší v důsledku vyššího rozpočtu a posílení doprovodných opatření. Zvýšená poptávka by mohla být přínosnější pro místní producenty (školy jako další nikový trh pro jejich produkty), pokud se produkty zajišťují z místních zdrojů, a podpořit různé formy spolupráce s cílem uspokojit potřeby institucionálních trhů.

Dopad projektu „Mléko do škol“ na poptávku po mléčných produktech bude pravděpodobně stabilní, zatímco dlouhodobý dopad závisí na členských státech (provádějí-li vzdělávací opatření). Vnitrostátní strategie by mohly být vnímány jako administrativní zátěž a teoreticky snižovat přitažlivost projektu „Mléko do škol“. Pokud se zvýší předpokládané ceny mléka a mléčných výrobků, podpora EU na pokrytí nákladů na tyto produkty se při stejné úrovni subvence EU dále sníží.

V rámci možnosti č. 2 se předpokládá, že přímý potenciál z hlediska distribuovaného objemu by byl podobný jako v možnosti č. 1, zatímco nepřímý a dlouhodobý dopad by se díky povinným doprovodným opatřením u projektu „Mléko do škol“ zvýšil. Významné snížení administrativní zátěže by však mohlo motivovat k účasti na projektu a lepšímu využití potenciálu.

Přímý dopad na poptávku po ovoci a zelenině v rámci možnosti č. 3 je podobný jako u možnosti č. 1, ale zaměřený spíše na čerstvé ovoce a zeleninu. Omezený celkový rozpočet EU na mléko nebude mít vliv na objem distribuovaných produktů, ten by se ale měl zvýšit u konzumního mléka (na úkor ostatních mléčných výrobků). Vyšší úroveň subvence EU pravděpodobně povede k poklesu distribuovaných množství, jestliže vnitrostátní příplatky nebo soukromé příspěvky zůstanou beze změny. Předpokládá se, že dlouhodobé dopady by v rámci této možnosti byly vyšší, jelikož se zlepší doprovodná opatření.

- **Spotřeba**

Očekává se, že u možnosti č. 1 se **přímá i nepřímá spotřeba** ovoce a zeleniny v krátkodobém i dlouhodobém horizontu v rámci projektu „Ovoce do škol“ zvýší. Spotřeba mléčných výrobků v rámci projektu „Mléko do škol“ by měla být stabilní.

Možnost č. 2 pravděpodobně bude mít větší dopad na spotřebu díky povinným doprovodným opatřením pro oba režimy a společnému strategickému plánování.

Možnost č. 3 bude podle předpokladů mít větší přímý dopad na spotřebu konzumního mléka a čerstvého ovoce a zeleniny (pro které má spotřeba klesající tendenci) a nepřímý dopad rovněž na širší škálu produktů díky doprovodným opatřením.

- **Příjmy zemědělců a ceny**

Projekty pro školy nemají významný dopad na **příjmy zemědělců a ceny**, s výjimkou možnosti, aby si producenti vytvářeli alternativní tržní příležitosti mimo školu (kontaktováním rodičů a podobně). Orientace na místní produkci zvyšuje transparentnost, pokud jde o stanovení konečné ceny (jedná-li se o přímé dodávky). Možnost č. 2 poskytuje větší možnosti pro diverzifikaci činností a účast na doprovodných opatřeních rovněž v rámci projektu „Mléko do škol“. Předpokládá se, že možnost č. 3 by kromě toho přinesla rovnější podmínky, pokud jde o cenu distribuovaných produktů z ovoce a zeleniny, které by producenti mohli pocítit, pokud jsou produkty dodávány přímo.

- **Inovace**

Projekty pro školy mají omezený potenciál pro podporu **inovací** a výzkumu s cílem vytvořit produkty, obaly atd. vhodné pro děti.

- **Obchod s třetími zeměmi**

Všechny možnosti jsou v souladu s mezinárodními obchodními závazky EU, přestože dopad režimů na obchod není velký vzhledem k tomu, že se jedná o nízké objemy a převážně místní/regionální zdroje produktů.

6.2. Sociální dopady

- **Veřejné zdraví**

Konzumace ovoce a zeleniny a mléčných výrobků je z hlediska veřejného zdraví prospěšná. Dopad určitých mléčných výrobků na regulaci hmotnosti závisí na výběru výrobků, velikosti porcí a četnosti konzumace. Povinné strategie projektu „Mléko do škol“ u možnosti č. 1 povedou k lepšímu zaměření projektu. Možnost č. 2 pravděpodobně bude mít vyšší dopady vzhledem k povinným doprovodným opatřením, která zahrnují rovněž vzdělávání v oblasti výživy. Možnost č. 3 bude mít větší dopad na veřejné zdraví díky omezení pravidelné distribuce pouze na čerstvé ovoce a zeleninu a konzumní mléko, zapojení vnitrostátních zdravotnických orgánů do schvalování produktů a lepšímu zacílení prostřednictvím společných strategií.

- **Sociální a územní vyváženost**

Možnost č. 1 zajišťuje trvalý dopad distribuce produktů do škol na sociální a územní vyváženost (členské státy mohou zaměřit podporu a stanovit priority prostřednictvím svých strategií). Vyšší míry spolufinancování v SZP 2020 umožní v rámci projektu „Ovoce do škol“ vyšší podporu méně rozvinutých regionů (90 %). Nízká úroveň subvencí v rámci projektu „Mléko do škol“ často vyžaduje značné veřejné nebo soukromé finanční příspěvky. Možnost č. 2 povede k podobným dopadům jako možnost č. 1. Možnost č. 3 je výhodná pro regiony či členské státy čelící hospodářským obtížím, neboť ruší povinné spolufinancování u ovoce a

zeleniny, zatímco pevná sazba na jednu porci by pomohla většině méně rozvinutých regionů, kde jsou produkty levnější.

- **Zaměstnanost a vytváření pracovních míst**

Projekty pro školy nemají potenciál vyvolat významný dopad na zaměstnanost a tvorbu pracovních míst, s výjimkou možností diverzifikace činností a spolupráce.

6.3. Dopady na životní prostředí

Možnost č. 1 podporuje u projektu „Ovoce do škol“ místní nákupy a ohled na životní prostředí. V mnoha členských státech jsou obaly používány k distribuci ovoce a zeleniny opětovně použitelné nebo alespoň recyklovatelné. Doprovodná opatření by mohla zahrnovat také vzdělávání v otázkách životního prostředí. Možnost č. 2 posiluje tento druhý prvek rovněž u projektu „Mléko do škol“. Možnost č. 3 má potenciálně další pozitivní dopady díky omezení distribuovaných produktů.

6.4. Rozpočtové důsledky

V rámci možnosti č. 1 bude dopad na rozpočet EU stejný, jak bylo odhadnuto pro reformu SZP 2020. Zásada spolufinancování u projektu „Ovoce do škol“ vyžaduje vnitrostátní příspěvky, zatímco dopad projektu „Mléko do škol“ na vnitrostátní rozpočty závisí na angažovanosti členských států (dobrovolné příplatky) a soukromých příspěvcích (především rodičů). Možnost č. 2 je v porovnání se současným stavem rozpočtově neutrální, s malou nejistotou pro rozpočet EU, neboť neexistuje žádný celkový limit omezující výdaje EU. Možnost č. 3 je rovněž rozpočtově neutrální, ale omezuje příspěvek EU také pro mléko. Vnitrostátní příspěvky budou nutné, pokud by členské státy chtěly rozšířit rozsah nebo intenzitu svých režimů.

6.5. Administrativní zátěž a zjednodušení

Při zachování současného stavu (možnost č. 1) se počet vyčíslitelných povinností odhaduje na 54 informačních povinností. Celkové administrativní náklady na projekt „Ovoce do škol“ se odhadují na 1,08 milionu EUR a na projekt „Mléko do škol“ činí zhruba 5,27 milionu EUR. Možnost č. 2 představuje značné snížení administrativní zátěže a možné snížení počtu vyčíslitelných povinností z 54 na 39 (o 30 %). Povinná doprovodná opatření rovněž pro projekt „Mléko do škol“ by mohla vést k další organizační zátěži. Očekává se, že možnost č. 3 bude mít podobné, ale jisté dopady na administrativní zátěž jako možnost č. 2, a navíc by měla dále omezit organizační zatížení díky menšímu počtu druhů distribuovaných produktů.

7. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

7.1. Účinnost

V rámci možnosti č. 1 bude nadále existovat rozdíl ve vzdělávacím rozměru, a tudíž dlouhodobém dopadu obou projektů. Řeší některé nedostatky projektu „Ovoce do škol“, ale nemá žádný dopad na jiné faktory, které vedou k suboptimální výkonnosti obou projektů.

Možnost č. 2 více přispívá k dlouhodobým cílům projektů díky posílenému vzdělávacímu rozměru projektu „Mléko do škol“. Pozitivní je zde rovněž větší synergie, ta je však omezená

v důsledku rozdílných finančních opatření. Má však jistý vliv na další nedostatky, které omezují bezprostřední dopad výdajů a využívání potenciálu.

Možnost č. 3 má největší potenciál pro dosažení stanovených cílů při nezměněném rozpočtu, protože přesouvá zaměření stávajících školních projektů na dosažení dlouhodobých cílů. Školní projekty by byly schopny lépe reagovat na problém klesající spotřeby ovoce a zeleniny i mléčných výrobků a nárůstu obezity. Umožňuje efektivní řízení, flexibilitu a stanovení priorit. Má potenciál zvýšit efektivnost distribuce, neboť řeší většinu faktorů způsobujících problémy (které v tomto přezkumu bylo možné řešit).

7.2. Efektivnost

Omezené změny opatření v oblasti financování a úrovně administrativní zátěže v rámci možnosti č. 1 nepovedou ke změně nízkého poměru nákladů a přínosů v souvislosti s prováděním režimu. Je pravděpodobné, že budou přetrvávat značné rozdíly v efektivnosti distribuce u projektu „Ovoce do škol“, a nadále budou existovat problémy snižující efektivnost projektu „Mléko do škol“ (potenciální mrtvá váha).

Možnost č. 2 je rozpočtově neutrální, ale s malou nejistotou, pokud jde o financování projektu „Mléko do škol“ (není celkový limit pro prostředky EU). Snížení administrativní zátěže zlepší poměr nákladů a přínosů. Distribuce u projektu „Ovoce do škol“ však bude i nadále poznamenána značnými rozdíly v efektivnosti (vysoké rozdíly v cenách výrobků) a projekt „Mléko do škol“ se bude stále potýkat s možným efektem mrtvé váhy.

Možnost č. 3 přináší větší efektivnost nákladů díky cílené distribuci, snížení administrativní zátěže a změnám podmínek financování. Očekává se, že soustředěná distribuce při omezeném rozpočtu maximalizuje dopad režimu. Změny subvence na mléko by mohly potenciálně omezit rozsah režimu, ale zvýšit jeho dopad v porovnání s širším pokrytím, jehož dopad je omezený.

7.3. Soudržnost

Možnost č. 1 má omezený potenciál pro řešení měnících se společenských výzev (struktury spotřeby) a jen omezeně přispívá k horizontálním cílům zlepšování právní úpravy a zjednodušování. Může však pozitivně přispět k veřejnému zdraví (zejména pokud jde o nerovnosti v oblasti zdraví) díky zacílení a stanovení priorit ve vnitrostátních strategiích.

Možnost č. 2 přináší podstatné zjednodušení, a představuje tudíž větší přínos pro zlepšování právní úpravy a zjednodušování. Je rovněž přínosná pro cíle veřejné zdraví díky vzdělávacím nástrojům v rámci obou projektů, které přispějí k utváření zdravějších stravovacích návyků.

Možnost č. 3 má vyšší hospodářský dopad na produkty, které potřebují propagaci (čerstvé ovoce a zelenina a konzumní mléko), ale nižší dopad na ostatní mléčné výrobky a zpracované produkty z ovoce a zeleniny. Je více v souladu s cíli veřejného zdraví (regulace hmotnosti, nerovnosti v oblasti zdraví). Má také největší zjednodušující účinek.

8. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Projekt „Ovoce do škol“ má v současnosti systém sledování a hodnocení, která by mohl být aktualizován a použit jako model pro systém budoucí.

Sledování by se provádělo na základě výročních zpráv o sledování, které by měřily bezprostřední výstupy a sledovaly doprovodná opatření.

Hodnocení by sestávalo z těchto prvků:

- hodnotících zpráv členských států po pěti letech provádění režimu,
- externího hodnocení pro celou EU s cílem posoudit celkovou účinnost, efektivnost, soudržnost a relevanci,
- skupiny odborníků EU, která by poskytovala členským státům a Komisi poradenství ohledně provádění, sledování a hodnocení,
- studie ukazatelů dlouhodobého dopadu.