

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 8.7.2008
SEC(2008) 2226

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ документ към

Предложение за

Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/ 2005 относно финансирането на Общата селскостопанска политика и на Регламент (ЕО) № 1234/2007 за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти („Общ регламент за ООП“) с цел да се създаде схема за предлагане на плодове в училищата

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2008) 442 окончателен}
{SEC(2008) 2225}

1. ЗАЩО СХЕМА ЗА ПРЕДЛАГАНЕ НА ПЛОДОВЕ В УЧИЛИЩАТА?

През септември 2007 г., когато Европейският съюз прие реформа на режима за плодовете и зеленчуците, основна цел бе да се предизвика обрат в намаляващата консумация на плодове и зеленчуци.

При одобряване на реформата, Съветът прикани Комисията *„В светлината на драматичното повишаване на затлъстяването сред учениците [...] да направи колкото е възможно по-бързо предложение за схема за предлагане на плодове в училищата, въз основа на оценка на въздействието на свързаните с това ползи, осъществимост и административни разходи.“*

Значението на плодовете и зеленчуците като част от здравословното хранене се изтъква в Бялата книга на Комисията относно храненето, наднорменото тегло и затлъстяването, в която се подчертава необходимостта от съгласувани действия на европейско равнище. В нея се заявява, че *„една схема за предлагане на плодове в училищата би била крачка в правилната посока“*.

В доклада си относно проекта на общия бюджет на ЕС за 2008 г. Европейският парламент *„подчертава отново сериозната си ангажираност за надеждното осигуряване на бюджетни средства за плодове и зеленчуци“* и *„приканва Комисията да направи законодателно предложение ...“*.

• Намаляваща консумация

През последните години консумацията на плодове и зеленчуци в ЕС намалява. Тъй като повечето плодове и зеленчуци се развалят много бързо, равнището на отпадъци при тях е високо; в тази връзка е много трудно да се измери консумацията на плодове и зеленчуци на глава от населението и тя се оценява на базата на данните от производството и търговията.

Средната дневна консумация на глава от населението в ЕС-27 за 2006 г. се оценява на нетно 380 г; ако настоящата тенденция на намаление продължи, до 2010 г. тя ще падне до нетно 360 г на ден. Цифрите се отнасят до населението като цяло, независимо от възрастта.

Има значителна разлика в потреблението между държавите-членки. Като цяло в държавите-членки, които са основните производителки, нивата на консумация са по-високи, но в последно време се забелязва отрицателна тенденция дори в средиземноморските страни. Освен това особено тревожно е положението сред децата. Храненето на младото поколение се промени сериозно, а консумацията на плодове и зеленчуци е значително по-ниска, отколкото в миналото. Един от факторите за ниската консумация от децата изглежда отчасти се дължи на това, че няма достатъчно продукти на разположение.

Следователно по-голямата част от европейските граждани, и по-специално децата, не консумират препоръчвания от Световната здравна организация минимален нетен прием от 400 г дневно.

- **Здравословният проблем**

Проблемите с теглото и затлъстяването в ЕС се увеличават, особено сред децата: приблизително 22 милиона деца имат наднормено тегло; 5,1 милиона от тях са със затлъстяване (ЕС-25). Този брой на децата със затлъстяване се очаква да нараства всяка година с 400 000, което води до редица здравословни, психологически и социални проблеми с висока цена за обществото (*вж. точка 3.3 от Доклада за оценка на въздействието*).

- **Социални и икономически аспекти**

Съществува тясна връзка между ниските доходи, социалните фактори и недостатъчното приемане на плодове и зеленчуци. Колкото по-ниски са доходите, толкова по-ниско е равнището на консумация на плодове и зеленчуци. Данните показват, че най-голяма полза от увеличаването на тяхната консумация ще имат новите държавите-членки. Сърдечно-съдовите заболявания по-специално са по-разпространени в тези държави-членки и се проявяват по-рано, отколкото в ЕС-15. Това е един от множеството здравословни проблеми, свързани с по-ниския прием на плодове и зеленчуци (*точка 3.4*).

2. НАУЧНИ ДОКАЗАТЕЛСТВА

Проучванията показват, че ако са изпълнени известни условия, схемите за предлагане на плодове в училищата са ефективен инструмент за трайно повишаване на консумацията на плодове и зеленчуци. По-специално, доказано е, че схема за предлагане на плодове в училищата следва да се концентрира не само (според някои не основно) върху осигуряването на плодове и зеленчуци в учебните заведения, но също така и да включва набор от съпътстващи мерки, насочени към повишаване на осведомеността (*точка 4*).

Подобряването на хранителните навици на децата и подрастващите е важна задача с цел подобряване на общественото здраве и намаляване на дългосрочния риск от сърдечни удари и ракови заболявания, както и на хронични болести като диабета. Необходимо е действията, насочени към здравословно хранене, да се провеждат през детството или юношеството, за да се предотврати или предизвика обрат в неблагоприятното въздействие върху здравето на наднорменото тегло и неправилните хранителни навици.

Проучванията показват, че навиците за здравословно хранене се формират в детството: тези, които консумират плодове и зеленчуци в големи количества през детските си години, остават такива; тези, които консумират малко плодове и зеленчуци през детството си, остават такива като възрастни със съответните отрицателни последици за собствените им деца.

Учебните заведения са най-подходящата среда за преоформяне и въздействие върху хранителните навици на децата на етапа, в който те се оформят.

В доклада са подчертани условията за успешно прилагане на схемата за предлагане на плодове в училищата (*точка 5.3*). Проучванията показват, че за да бъде тя ефективна, е важно продуктите да се раздават безплатно.

3. НАСТОЯЩО ПОЛОЖЕНИЕ

Инициативи, целящи увеличаване на консумацията на плодове и зеленчуци сред децата в училищна възраст, вече съществуват на равнище на ЕС и в някои държави-членки, на национално или местно равнище.

Реформата в сектора на плодовете и зеленчуците увеличи с 6 милиона евро бюджета за съфинансиране на мерките за информиране и популяризиране на тези продукти. За промоционални кампании, насочени към децата в училищна възраст, финансовият принос на Общността възлиза на 60%.

Други програми на ЕС имат за цел подобряването на физическото и духовно здраве и намаляването на неравнопоставеността в областта на здравето в рамките на Общността, а значителни фондове на ЕС бяха насочени към изследвания, свързани със затлъстяването и проекти за полезно въздействие на плодовете и зеленчуците.

В държавите-членки съществуват различни модели (*точка 5.2*), чиито основни ограничения са: често се осъществяват в малък мащаб и на местно равнище; липсва гарантирана непрекъснатост; много малко от тях са в новите държавите-членки, където консумацията като цяло е най-ниска; не всички схеми включват съпътстващи мерки, което е от съществено значение за гарантиране на ефикасността на схемата.

4. ЦЕЛИ (*точка 7*)

Общата цел на схемата на ЕС за предлагане на плодове в училищата е да се осигури политическа и финансова рамка за инициативи на държавите-членки, да увеличи трайно делът на плодовете и зеленчуците в храненето на децата, във възрастта, когато се оформят хранителните им навици. Това е инвестиция, която в бъдеще ще спомогне за намаляване на разходите за здравеопазване, произтичащи от неправилно хранене.

Основните специфични цели ще бъдат прекратяване на намаляващата консумация на плодове и зеленчуци, повишаване в дългосрочен план на консумацията сред децата, насърчаване на здравословни хранителни навици, които децата да запазят и като възрастни; предоставяне на възможност на значителен брой деца в училищна възраст да ядат плодове и зеленчуци, като по този начин се осигуряват равни възможности за всички деца в ЕС и се допринася за социално сближаване.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА (*точка 8*)

Четири изследвани варианта не се изключват взаимно; някои техни елементи могат да се съчетаят. Въздействието върху консумацията на плодове и зеленчуци и последващите ползи за здравето ще зависят от мащаба на прилагане и непрекъснатостта на програмата в дългосрочен план.

Вариант 1 - Запазване на съществуващото положение

Без нови инициативи на европейско равнище.

Вариант 2 – Изграждане на мрежи

Интервенция на Общността, ограничена до подкрепа на схеми на държавите-членки за предлагане на плодове в училищата, в три основни области: информиране на обществеността (интернет страници, брошури ...); осигуряване на инструменти за действие (портал за проекти по схемата за предлагане на плодове в училищата, база данни на експерти...); широкомащабна годишна конференция.

Вариант 3 – Подкрепящи инициативи

Подкрепа от ЕС на инициативи за насърчаване консумацията на плодове и зеленчуци в учебните заведения, като се изключва финансиране за закупуване на продукти. В мерките биха могли да се включат такива, които са насочени към промяна на хранителните навици на децата, като обучение и повишаване на осведомеността, производство на промоционални материали и посещения на място.

Изпълнението може да се оформи приблизително по модела на текущите промоционални програми, като приносът на ЕС е в размер на 60%. Съфинансирането ще бъде задължително, а предлагащите организации ще трябва да финансират част (например 20%) от разходите за програмата.

Вариант 4 – Задвижващи инициативи

Единна, гъвкава рамка за схема на ЕС за предлагане на плодове в училищата, с доброволното участие на държавите-членки.

ЕС ще разпределя бюджета като използва като общ целеви критерий броят на децата в основната група на 6 – 10-годишните. Участващите държавите-членки ще трябва да разработят стратегии, включващи три елемента: безплатно разпределение в учебните заведения; съпътстващи мерки като кампании за популяризиране и повишаване на осведомеността; наблюдение и оценка.

Доставката на плодове и зеленчуци (включително логистиката и разпределението) ще бъде съфинансирана в размер на 50% от Европейския съюз, с изключение на районите по цел „Сближаване“ (75%). Годишният финансов таван от 90 млн. евро може да бъде допълван от държавите-членки и/или частно финансиране.

Съпътстващите мерки обичайно ще се финансират от държавите-членки, но където е възможно, в съответствие със съществуващата правната рамка, те могат да бъдат подкрепяни в рамките на програмата на ЕС за популяризиране на селскостопанските продукти.

6. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

• Икономическо въздействие (точка 9.1 и Приложение 8)

Повишеното търсене, възникнало в резултат на схема на ЕС за предлагане на плодове в училищата, би имало положително въздействие върху пазара на плодове и зеленчуци.

Варианти 1 и 2 не биха имали измеримо въздействие върху търсенето или потреблението. **Вариант 2** вероятно би имал по-сериозно влияние.

Вариант 4 би могъл да доведе до разработване на нови, вкусни, готови за консумация продукти за деца. В резултат би се получило пряко увеличение на консумацията с 97 500 тона плодове и зеленчуци на година, на базата на дневна порция от 120 грама в продължение на 30 седмици. Проучванията показват трайно увеличение на приема на плодове и зеленчуци с от 0,4 до 1,1 порции дневно. Ако приемем средно увеличение с 0,7 порции, консумирани дневно от децата, това ще доведе допълнително до близо 800 000 тона плодове и зеленчуци, консумирани годишно.

Наблюдението и оценката са важни, за да се оцени дългосрочното въздействие. Проучванията показват, че схемата за предлагане на плодове в училищата може да стане ефикасен начин за устойчиво повишаване на консумацията на плодове и зеленчуци.

- **Въздействие върху бюджета (точка 9.2 и Приложение 13)**

Вариант 1 няма да окаже въздействие върху бюджета на ЕС и на държавите-членки.

Вариант 2 ще изисква годишен бюджет на ЕС от 1.3 млн. евро. Няма да има разходи за държавите-членки.

Вариант 3: реформата на ООП за плодове и зеленчуци включва увеличение от 6 млн. евро на бюджета на ЕС за популяризиране, които биха могли да се използват за въвеждане на схемата на ЕС за предлагане на плодове в училищата. Държавите-членки ще трябва да осигурят съфинансиране в допълнение към задължителното частно финансиране.

Вариант 4 може да започне с разходи от бюджета на ЕС в размер на 90 милиона евро за осигуряване на плодове и зеленчуци, включително логистичните разходи. Приемаме, че продуктите се раздават безплатно веднъж седмично през учебната година (средно 30 седмици) при средни разходи от 0,20 евро дневно на едно дете, за всички 26 милиона деца от основната група на възраст между 6 – 10 години. Държавите-членки ще трябва да финансират половината от стойността на продуктите (25% за районите по цел „Сближаване“) и съпътстващите мерки. Общ бюджет: 156 милиона евро, от които 90 милиона са от ЕС и 66 милиона от националните бюджети.

Икономии от разходи за здравеопазване и от избягване на изгубени работни часове могат да бъдат значителни в дългосрочен план въз основа данни от Нидерландия и Дания.

- **Социално въздействие (точка 9.3)**

Обществено здраве и сближаване (Приложение 9)

Целта е да се подкрепят навиците за здравословно хранене сред децата в училищна възраст, като по този начин се допринесе за трайно подобряване на здравето и намаляване на затлъстяването: поддържане на здравословно тегло; намаляване на риска от хронични неинфекциозни болести.

Вариант 1 не би постигнал желаното въздействие.

Варианти 2 и 3 биха имали ограничено въздействие върху целта за сближаване; обмяната на опит би помогнала за подобряване на ефективността на съществуващите схеми.

Вариант 4 би оказал най-силно въздействие, тъй като осигурява безплатно разпределение на плодове и зеленчуци.

Насърчаване на равните възможности (Приложение 10)

Целта е да се улесни достъпът до схеми за предлагане на плодове в училищата на деца от по-бедни райони и от групи от населението в неравностойно положение.

Безплатното предлагане на плодове и зеленчуци може да подпомогне по-правилното хранене и да окаже положително влияние върху способностите за учене, които както е известно се влияят от неправилното хранене. Това се среща по-често сред децата от нуждаещи се семейства. Схемата за предлагане на плодове в училищата може да подпомогне борбата с неправилното хранене и намаляването на неравнопоставеността по отношение на храненето сред социално-икономическите групи.

Тъй като осигурява безплатно разпределение на плодове и зеленчуци, вариант 4 би оказал много по-голямо въздействие от Вариант 3.

Заетост и създаване на работни места

Очаква се увеличеното производство да предизвика необходимост от допълнителна работна ръка. Допълнително нови работни места могат да се създадат във връзка с иновациите и изследванията. Вариант 4 би имал по-силно въздействие от вариант 3.

- **По-тесни връзки с гражданите на ЕС**

Като помага за възстановяването на връзката между градското население и производителите на плодове и зеленчуци, вариант 4 ще допринесе най-много за положителното въздействие върху обществените представи. Предоставянето на информация във варианти 2 и 3 също би имало положително въздействие.

- **Въздействие върху околната среда**

Тъй като управлението на всички схеми ще бъде децентрализирано, въздействието върху околната среда на различните варианти ще зависи от начина на прилагането им.

- **Административно въздействие (точка 9.6 и Приложение 14)**

Вариант 2: без значителна допълнителна тежест както за държавите-членки, така и за Комисията.

Вариант 3: допълнителна административна тежест на равнището на държавите-членки, която може да бъде значителна при сериозно увеличение на финансирането от страна на ЕС.

Вариант 4: необходимост от допълнителни ресурси на равнището на държавите-членки; необходимост от две длъжностни лица на пълно работно време на равнище на ЕС, поне през първата година от прилагането.

- **Въздействие върху трети държави и международните отношения**

Схемата на ЕС за предлагане на плодове в училищата трябва да бъде в пълно съответствие с международните търговски задължения на ЕС.

- **Пропорционалност и добавена стойност в ЕС (точки 6 и 9.8)**

Варианти 2 и 3 представляват „традиционни“ действия на ЕС, чиято стойност е доказана; ограниченият бюджет и характерът им на „меки мерки“ обаче ще ограничат въздействието им.

Вариант 4, с по-голям бюджет, може да предложи по-висока добавена стойност; задължителните съпътстващи мерки биха засилили този ефект.

Схемата на ЕС за предлагане на плодове в училищата не е панацея за преодоляване на ниската консумация на плодове и зеленчуци от децата и свързаните с това здравословни проблеми. Вариант 4 би могъл да допринесе за решаване на тези проблеми, с потенциално значителен мултиплициращ ефект.

- **Въздействие върху заинтересованите страни**

Варианти 2, 3 и 4 представляват подобрение в сравнение със съществуващото положение, независимо от това, че се различават значително по мащаба на подобренията.

Данъкоплатците ще имат полза от очакваното съкращаване на разходите за национално здравеопазване, което ще се прояви в течение на годините, следващи прилагането на схемата.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА (точка 11)

Предвидено е в правилата за прилагане на потенциален Регламент на Съвета за схема за предлагане на плодове в училищата да бъдат включени минимални стандарти за оценка за държавите-членки.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ (точка 12)

За да се постигне целта за увеличаване на консумацията, е възможно и би било положителна стъпка съществуващите инструменти на Общността да се използват по-интензивно. Това се отнася, по-специално, до комуникационните дейности в рамките на варианти 2 и 3, основаващи се на мерките за информиране и популяризиране на селскостопанските продукти.

Вариант 4 е най-ефективният начин да се постигнат целите за увеличаване на консумацията и подобряване на здравето, ако при неговото прилагане се спазва строго принципът на субсидиарност и националните компетенции, по-специално в областта на здравеопазването и образованието. Неговата ефективност ще се повиши, ако бъде допълнен с варианти 2 и 3.

В този контекст се предлага да се създаде схема за плодове в училище, която, за постигане на максимална ефективност, събира трите варианта в един пакет от взаимно подкрепящи се мерки. Той се състои от следните елементи:

- **безплатно разпределение на плодове и зеленчуци в училищата.** Следва да бъде предоставена помощ от Общността за съфинансиране на доставката на плодове и зеленчуци за ученици от основната възрастова група от 6 до 10 г. в учебните заведения (училища), свързаната с това логистика, наблюдение и

оценка. За тази цел се предлага да се предвиди разпределение на бюджетни средства в общ размер от 90 милиона евро съгласно Дял I от Регламент (ЕО) № 1234/2007 г. на Съвета. Това би позволило разширяване на съществуващите в някои държави-членки схеми за предлагане на плодове в училищата и въвеждането на програми в държавите-членки без такива, често поради ограничени бюджетни средства

Делът на съфинансиране от Общността ще бъде на ниво 50% и 75% за райони по цел „Сближаване“.

- **съпътстващи мерки.** Задължение на държавите-членки да разработят национални стратегии като се консултират с образователните и здравни органи, промишлеността и заинтересованите ключови фигури. Стратегиите следва да определят начина, по който схемата за предлагане на плодове в училищата ще се прилага и интегрира най-добре в училищните програми. Като част от прилагането на схемата ще бъде задължението да се подчертава приноса на ЕС. Съпътстващите мерки ще се финансират предимно на национално равнище;
- **дейности за изграждане на мрежи,** с цел да се мотивира обменът на информация и знания сред заинтересованите страни в схемите за предлагане на плодове в училищата и да се стимулира обществената осведоменост (представени във вариант 2 „Изграждане на мрежи“). Разпределения за целта средства следва да възлизат на 1,3 милиона евро;
- **популяризиране на селскостопански продукти,** което би могло да бъде подкрепено в рамките на програмите на ЕС за популяризиране на селскостопанските продукти (представено във вариант 3 „Подкрепящи инициативи“). По-специално държавите-членки биха могли да използват тази рамка, за да осъществят необходимите съпътстващи мерки, насочени към повишаване на осведомеността за благоприятното въздействие на консумацията на плодове и зеленчуци. С неотдавнашната реформа на сектора на плодовете и зеленчуците индикативният бюджета за популяризиране на тези продукти бе увеличен с 6 милиона евро.
- **наблюдение и оценка.** С цел да се съберат солидни данни за по-нататъшно изследване на ефективността на схемата за предлагане на плодове в училищата в различните ѝ вариант и за обмен на „добри практики“, наблюдението и оценката следва да бъдат неразделна част от такава схема на ЕС.

Следователно всички схеми ще включват три елемента:

- безплатно разпределение на плодове и зеленчуци в учебните заведения (училищата),
- серия от съпътстващи мерки,
- наблюдение и оценка.

Вариант 4 води до значителни бюджетни разходи както за ЕС, така и за държавите-членки. За да бъде ефективна и ефикасна схемата за предлагане на плодове в училищата, продуктите трябва да се разпределят безплатно на основната целева група (всички деца на възраст между 6 и 10 години) в продължение на достатъчен брой седмици за достатъчно дълъг период.

Необходим е общ годишен бюджет от 156 милиона евро. Опитът ще покаже дали този бюджет е подходящ за постигане на поставените цели. Участието на ЕС с 90 млн. трябва да се вмести във финансовите перспективи за селското стопанство.