



Bruxelles, den 26.9.2017
COM(2017) 546 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Midtvejsevaluering af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteforneringsmateriale, om ændring af Rådets direktiv 98/56/EF, 2000/29/EF og 2008/90/EF, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002, (EF) nr. 882/2004 og (EF) nr. 396/2005 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 og om ophævelse af Rådets afgørelse 66/399/EØF, afgørelse 76/894/EØF og beslutning 2009/470/EF

{ SWD(2017) 314 final }
{ SWD(2017) 315 final }
{ SWD(2017) 316 final }

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Midtvejsevaluering af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteforneringsmateriale¹, om ændring af Rådets direktiv 98/56/EF, 2000/29/EF og 2008/90/EF, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002, (EF) nr. 882/2004 og (EF) nr. 396/2005 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 og om ophævelse af Rådets afgørelse 66/399/EØF, afgørelse 76/894/EØF og beslutning 2009/470/EF

1. Indledning

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 trådte i kraft i slutningen af juni 2014 og indførte en **fælles finansieringsramme (CFF)** for fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt plantesundhed og planteforneringsmateriale (i det følgende benævnt: "CFF-forordningen").

Nærværende rapport er udarbejdet i henhold til artikel 42 ("Evaluering") i selve CFF-forordningen, som pålægger Kommissionen at udarbejde og forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en midtvejsevalueringsrapport, som omfatter følgende udgiftsforanstaltninger:

- **Veterinære udryddelses-, bekæmpelses- og overvågningsprogrammer** (i det følgende benævnt: "veterinærprogrammer"), der gennemføres af medlemsstaterne, og som tager sigte på gradvis at udrydde dyresygdomme og zoonoser og iværksætte sygdomsbekæmpelsesforanstaltninger
- **Plantesundhedsmæssige undersøgelsesprogrammer** vedrørende forekomst af skadegørere på Unionens område
- **Veterinære og plantesundhedsmæssige hasteforanstaltninger**, der tager sigte på i tide at tackle nødsituationer, der er forbundet med henholdsvis dyresundhed og plantesundhed
- **Aktiviteter i EU-referencelaboratorier (EURL)**, som har til formål at sikre ensartet testning af høj kvalitet i EU og støtte Kommissionens aktiviteter vedrørende risikostyring i forbindelse med laboratorieanalyse
- **Programmet Bedre uddannelse — større fødevarsikkerhed (BTSF)** er et uddannelsesinitiativ, som henvender sig til nationale myndigheders personale, der er involveret i offentlig kontrol på områder inden for fødevare- og foderlovgivningen, dyresundhed og -velfærd samt plantesundhedsregler.

Under den nuværende flerårige finansielle ramme (FFR) vil de beløb, der afsættes til den ovennævnte række af aktiviteter, repræsentere næsten hele budgettet på fødevareområdet.

¹ EUT L 189 af 27.6.2014, s. 1.

Denne rapport beskriver resultatet af midtvejsevalueringen på grundlag af den eksterne understøttende undersøgelse² og den interne evaluering, der blev foretaget på kommissionsplan. Den ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (arbejdsdokumentet), som giver et overblik over den tekniske og finansielle gennemførelse af CFF-aktiviteterne og indeholder et resumé af konklusionerne af den eksterne understøttende undersøgelse.

EU's udgiftsprogram yder finansiel støtte til at nå målene i EU's lovgivning om fødevarer og foderstoffer. Dets bidrag til opfyldelsen af målene er uløseligt forbundet med bidraget fra de nationale udgifter og foranstaltninger, der retmæssigt kræver, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger.

Midtvejsevalueringen omfatter gennemførelsen af CFF-forordningen i 2014, 2015 og på baggrund af de foreløbigt foreliggende tal i 2016. De ufuldstændige data, der er til rådighed for 2016, udgør en begrænsning i forbindelse med den aktuelle evaluering.

2. Baggrund for og mål med CFF-forordningen

CFF-forordningen blev oprettet med henblik på at forbedre anvendelsen af midler til de aktiviteter, der gennemføres inden for fødevarekæden, samt at fokusere på EU-finansieringsprioriteter, der kan bibringe en reel merværdi. Den moderniserede og rationaliserede de eksisterende finansielle bestemmelser under en enkelt ramme med harmoniserede procedurer og standardiserede udbetalingssatser samt præciserede støtteberettigede omkostninger og foranstaltninger.

Ud fra et operationelt synspunkt modtog de fleste aktiviteter og foranstaltninger allerede støtte inden 2014. **Der blev indført nye foranstaltninger** på plantesundhedsområdet, nemlig muligheden for at medfinansiere gennemførelsen af undersøgelsesprogrammer vedrørende forekomst af planteskadegørere på Unionens område.

Det overordnede politiske mål med CFF-forordningen er at bidrage til et højt sundhedsniveau for mennesker, dyr og planter i hele fødevarekæden og på beslægtede områder ved at forebygge og udrydde sygdomme og skadegørere og ved at sikre et højt beskyttelsesniveau for forbrugerne og miljøet, samtidig med at konkurrenceevnen i Unionens fødevarer sektor øges, og der skabes flere job.

Dette overordnede mål er mundet ud i fire specifikke mål, et for hvert af de fire udgiftsområder, der er omfattet af selve CFF-forordningen, nemlig: fødevarer sikkerhed, dyresundhed og -velfærd, plantesundhed samt offentlig kontrol.

De specifikke mål ledsages af seks specifikke resultatindikatorer, der ligeledes er fastsat i CFF-forordningen, som skabte grundlaget for at foretage en sektoral evaluering af de foranstaltninger, der blev gennemført under hvert af de fire omfattede udgiftsområder.

² Midtvejsevaluering af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 udarbejdet af IBF International Consulting (se vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene).

For at CFF-forordningen skal kunne opfylde sit mål blev der i forbindelse hermed fastsat et maksimalt samlet udgiftsloft på 1 891 936 000 EUR for den syvårige periode 2014-2020, som er omfattet af den nuværende FFR.

CFF-udgifterne består primært af den direkte medfinansiering til medlemsstaterne, som næsten er de eneste modtagere af EU-midler på dette område. Medlemsstaterne modtager en godtgørelse af de støtteberettigede omkostninger, der er afholdt til gennemførelse af de støtteberettigede foranstaltninger. EU's finansielle bidrag ydes hovedsageligt som et tilskud.

3. Resultaterne af midtvejsevalueringen af gennemførelsen af CFF-forordningen

I overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 42 i CFF-forordningen omfatter midtvejsevalueringens rapport følgende aspekter:

- opfyldelsen af CFF-målene (artikel 2, stk. 1), for så vidt angår effektiviteten af brugen af ressourcer og dens merværdi på EU-niveau
- mulighederne for forenkling
- samtlige måls fortsatte relevans
- foranstaltningernes bidrag til Unionens prioriterede mål om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

Den tager højde for resultaterne af evalueringen af de tidligere foranstaltningers virkninger på lang sigt.

Evalueringen tager hensyn til de fremskridt, der er nået ved hjælp af de seks CFF-indikatorer, der er anført i artikel 2, stk. 2³.

3.1 Opfyldelse af CFF-forordningens mål: effektivitet og EU-merværdi

Det overordnede politikmål, der præsenteres i afsnittet "Baggrund" i denne rapport, suppleres af **fire specifikke mål**, et for hvert af de fire omfattede udgiftsområder.

- **Dyresundhed:** at bidrage til at nå en højere dyresundhedsstatus for Unionen og til forbedring af dyrs velfærd.
- **Plantesundhed:** at bidrage til rettidig påvisning af skadegørere og udryddelse af dem, hvor de pågældende skadegørere er kommet ind i Unionen.
- **Offentlig kontrol:** at bidrage til at forbedre effektiviteten og pålideligheden af den offentlige kontrol og andre aktiviteter, der gennemføres med henblik på en effektiv gennemførelse og overholdelse af EU-reglerne (på de områder, der er omfattet af CFF-forordningen).

³ Tabel 1 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport.

- **Fødevareresikkerhed:** at bidrage til et højt sikkerhedsniveau for fødevarer og fødevarerproduktionssystemer og for andre produkter, der kan påvirke fødevareresikkerheden, og samtidig forbedre fødevarerproduktionens bæredygtighed.

Disse specifikke mål er ledsaget af de seks indikatorer i CFF-forordningen, der er nævnt ovenfor, og som giver en generel tilgang til at følge op på fremskridt i udgifterne på dette område. Med henblik på konkret at overvåge og måle effektiviteten af CFF-aktiviteterne har Kommissionens tjenestegrene ydermere omsat disse indikatorer til et omfattende sæt bestående af enogtyve operationelt tekniske indikatorer, hvor der defineres specifikke mål for hver af dem⁴ for 2017 og 2020. Dette sæt indikatorer giver oplysninger om den tekniske udførelse af CFF-foranstaltningerne, men den giver ikke mulighed for en vurdering af programmets omkostningseffektivitet. Navnlig manglen på tilgængelige omkostningseffektive indikatorer begrænser evalueringen af CFF-foranstaltningernes effektivitet.

3.1.1 Dyresundhed

Opfyldelse af mål

Gennemførelsen af veterinærforanstaltninger udgør den største del af udgifterne i forbindelse med budgettet i henhold til CFF-forordningen, hvor veterinærprogrammerne alene overstiger 75 % af de samlede udgifter i 2014 og 2015. Betalinger til veterinærprogrammer beløb sig i 2014 til 136 mio. EUR ud af 180 mio. EUR og udgjorde i 2015 148 mio. EUR ud af 194 mio. EUR. Denne budgetmæssige betydning afspejles også af det forhold, at 12 ud af de i denne sammenhæng 21 overvågede tekniske indikatorer vedrører dette udgiftsområde. De udvalgte indikatorer fokuserer på prioriterede dyresygdomme og zoonoser. De gør det muligt at overvåge den geografiske udvikling i de EU-områder, der er frie for specifikke dyresygdomme, og måle tekniske parametre såsom prævalens, incidens og antallet af tilfælde. En analyse af disse indikatorer for perioden 2014-2016 viser en positiv epidemiologisk tendens for alle prioriterede sygdomme, som modtager finansiel støtte fra EU under veterinærprogrammerne, samt et stigende antal medlemsstater og regioner, som bliver erklæret frie for dyresygdomme, og et samlet fald i alle overvågede parametre. Et væsentligt eksempel er EU's programmer vedrørende rabies: Denne sygdom er næsten udryddet hos vildtlevende dyr i EU (fuldstændig udryddelse forventes senest i 2020), og antallet af tilfælde er faldet fra 80 i 2014 til blot 18 i 2016, hvilket markant reducerer den betydelige risiko for sundheden og muliggør fri bevægelighed for hunde og katte i EU. Et andet godt eksempel er det øgede antal medlemsstater, der er frie for brucellose hos kvæg: ved udgangen af 2016 blev to ud af de fem medlemsstater med et EU-medfinansieringsprogram i den betragtede periode erklæret frie for sygdommen. I de resterende tre medlemsstater var den vigtigste resultatindikator, overvågning af udviklingen i prævalensen i besætningerne, faldet med 25 % i samme periode, hvilket viser en positiv tendens i retning af fuldstændig udryddelse af sygdommen. Det skal dog bemærkes, at der fortsat er visse områder, hvor situationen ikke er forbedret som forventet, f.eks. tilfælde af tuberkulose hos kvæg (i en ud af fem medlemsstater med et EU-medfinansieringsprogram) og brucellose hos får og geder (i én medlemsstat og i

⁴ Oplysninger om både operationelle og tekniske indikatorer kan findes i bilag 4 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene

nogle få regioner i en anden medlemsstat ud af seks medlemsstater med EU-medfinansieringsprogrammer). Selv om indikatorerne vedrørende salmonellose og brucellose hos dyr viser fremskridt, har indikatorerne hos mennesker endnu ikke vist de forventede resultater, hvilket er et årligt fald på to procent i antallet af tilfælde i løbet af den treårige evalueringperiode.

Gennemførelsen af hasteforanstaltninger i tilfælde af udbrud af veterinære sygdomme spiller også en vigtig rolle for at nå en højere dyresundhedsstatus i EU samt at beskytte EU's økonomi mod en større og alvorlig veterinær krise. Takket være tidlig opdagelse og øjeblikkelig anvendelse af EU-medfinansierede hasteforanstaltninger er alle nylige epidemier blevet effektivt inddæmnet, og væsentlige økonomiske konsekvenser - såsom handelsrestriktioner og blokering af udførsel - er forhindret. Et nyligt eksempel er bekæmpelsen af lumpy skin disease-epidemien (LSD), som er en infektiøs virussygdom hos kvæg, der overføres via inficeret sputum eller via insekter, der indslæbes i EU fra Tyrkiet. I 2016 berørte denne sygdom syv lande i det sydøstlige Europa, herunder Grækenland, Bulgarien og Balkanregionen. Alle disse lande tyede til massevaccination med støtte fra EU's LSD-vaccinebank, der blev oprettet øjeblikkeligt for at imødegå nødsituationen. Denne vaccinationskampagne resulterede i en vellykket inddæmning af sygdommen: Ingen andre medlemsstater var berørt i 2016, og der har ikke været nye udbrud af sygdommen i de vaccinerede områder.

Effektivitet

Forbedringen af dyresundhedsstatusen er ledsaget af en gradvis reduktion af de finansielle ressourcer, der er nødvendige på området, og som i det specifikke tilfælde faldt med 11 mio. EUR i løbet af den evaluerede treårsperiode.

Mindre forudsigelige er udgifterne til hasteforanstaltninger, som varierer fra det ene år til det andet som følge af faktorer, der er vanskelige at forudsige og kontrollere, herunder klimaændringer og globaliseringen af vektorer samt cyklisk gentagelse af visse endemiske sygdomme.

Det skal understreges, at i en nylig særberetning fra Revisionsretten⁵, der blev offentliggjort i april 2016, vurderes Kommissionens strategi for dyresygdomme at være grundig og gennearbejdet, herunder at indeholde en god ramme for prioritering af budgetmidler til prioriterede programmer. Ifølge konklusionerne heri opfylder medlemsstaternes programmer de nødvendige kriterier, og de er generelt velstrukturerede og korrekt gennemført. Hertil kommer, at medlemsstaterne viser sig at have passende systemer til at kunne identificere udbrud af dyresygdomme og gøre det nemmere at udrydde dem. Det bør dog bemærkes, at beretningen fra Revisionsretten også anerkender en mangel på tilgængelige internationale standardmodeller og økonomiske indikatorer, hvilket begrænser Kommissionens mulighed for at påvise omkostningseffektiviteten af udgifterne til veterinærprogrammer.

EU-merværdi

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

Opnåelse af en højere dyresundhedsstatus er resultatet af de retlige foranstaltninger, der er truffet på EU-niveau med den tekniske og finansielle støtte fra EU til medlemsstaterne. Hvis der er mistanke om eller bekræftet forekomst af en sygdom, iværksættes der øjeblikkeligt en række forebyggelses- og bekæmpelsesforanstaltninger i overensstemmelse med hasteforanstaltningssystemet, herunder den midlertidige lukning af grænser for så vidt angår flytning af modtagelige forsendelser og regionaliseringen af sygdommen⁶. De forskellige foranstaltninger, der er indført for at bekæmpe dyresygdomme, og det forhold, at mange af sygdommene ignorerer grænser, kræver et centraliseret forvaltningssystem med henblik på at koordinere og tilrettelægge gennemførelsen af specifikke foranstaltninger i medlemsstaterne.

Budgetbegrænsninger i nogle medlemsstater, navnlig dem, der kæmper med økonomisk krise eller andre begrænsninger, kan begrænse eller forsinke gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at inddæmme udbruddet af en sygdom. Derfor støtter EU's finansielle bidrag EU-kriseforvaltningssystemet i tilfælde af udbrud. Et godt eksempel på EU's koordinering er den nylige håndtering på EU-niveau af udbruddet af afrikansk svinepest, som kom til EU fra Rusland i 2014. Siden de meget tidlige stadier af epidemierne, for hvilke der ikke er vaccine til rådighed, har Kommissionen proaktivt fremmet en fælles strategi blandt de berørte medlemsstater, nabolandene og tilgrænsende medlemsstater, der er i risikogruppen, på grundlag af EU's lovgivning og den bedste videnskabelige viden. Kommissionen har ydet teknisk og finansiell bistand til specifikke målrettede foranstaltninger til støtte for politikken. Denne koordinerede indsats førte til inddæmning af sygdommen i den periode, der er omfattet af den nuværende evaluering, og har begrænset omkostningerne for både EU-budgettet og de nationale budgetter. Den har også forhindret større afbrydelser i handelen både inden for EU og med tredjelands.

3.1.2 Plantesundhed

Opfyldelse af mål

Mens EU har ydet finansiell støtte til gennemførelsen af plantesundhedsmæssige hasteforanstaltninger i mange år, befinder finansieringen af plantesundhedsundersøgelser sig stadig i en indledende fase.

Undersøgelser blev etableret for første gang i 2015. Evalueringen af resultaterne er derfor blevet begrænset på grund af det korte tidsrum og fraværet af forudgående foranstaltninger. Ikke desto mindre hilste EU's medlemsstater indførelsen heraf velkommen allerede fra det første år. Således præsenterede 17 EU-lande et program i 2015 og 22 i 2016. I 2015 har gennemførelsen af undersøgelser gjort det muligt at opdage en række nye risici i fremvækst på Unionens område som f.eks. plantebakterien *Xylella fastidiosa*.

Det budget, der er til rådighed for gennemførelse af hasteforanstaltninger og undersøgelser vedrørende forekomsten af skadegørere, udgør kun en lille del af de samlede udgifter i forbindelse med budgettet i henhold til CFF-forordningen. I 2014

⁶ Regionalisering er en ny metode til sygdomsbekæmpelse gennem adskillelse af sygdomsfrie og berørte områder på grundlag af epidemiologiske kriterier.

udgjorde udgifterne til at gennemføre hasteforanstaltninger 7,7 mio. EUR og i 2015 12,2 mio. EUR, mens udgifterne til undersøgelsesprogrammer beløb sig til 4,2 mio. EUR i 2015.

For at følge op på resultaterne af gennemførelsen af plantesundhedsmæssige hasteforanstaltninger overvåger Kommissionen antallet af tilfælde med henblik på udvælgelse af prioriterede skadegørere, herunder nogle katastrofale patogener såsom *Xylella fastidiosa*. På plantesundhedsområdet er målet om udryddelse i tilfælde af udbrud kun muligt, hvis der øjeblikkeligt træffes afgørende foranstaltninger og ikke først, når en skadegører allerede er blevet endemisk i området. Problemerne med at opnå udryddelse kan skyldes manglen på effektive behandlingsløsninger, det store antal modtagelige plantearter, populationsdynamikker og livscyklussen for skadegørere og deres vektorer i skove, parker og plantager med en høj økonomisk, samfunds- og miljømæssig værdi. I tilfælde, hvor det ikke er muligt at udrydde skadegøreren, er det eneste alternativ i lyset af videnskabens aktuelle stadium at begrænse dens udbredelse. Dette understreger betydningen af tidlig påvisning via undersøgelsesprogrammer.

Effektivitet

Gennemførelsen af undersøgelsesprogrammerne har til formål at påvise forekomst af prioriterede skadegørere på EU's område. I lyset heraf planlægges der en gradvis forøgelse af de finansielle ressourcer under den aktuelle FFR, hvilket støtter målet om at øge disse undersøgelses dækning af Unionens område i 2020.

Som det er tilfældet for veterinære hasteforanstaltninger, er udgifterne til plantesundhedsmæssige foranstaltninger variable og mindre forudsigelige på grund af risici i fremvækst som følge af klimaændringer, den globale handel og rejsetrafik overalt i verden. I perioden 2014-2016 drejede det sig hovedsagelig kun om fire væsentlige skadegørere: hasteforanstaltningerne var rettet mod fyrrevednematoden og *Xylella fastidiosa* samt *Anoplophora glabripennis* og *Pomacea insularum*, som tegnede sig for næsten alle udbetalinger (91 %). I den undersøgte periode har EU's finansielle støtte til gennemførelsen af hasteforanstaltninger bidraget til at hindre yderligere indslæbning og spredning i resten af Unionen af ovennævnte skadegørere.

EU-merværdi

EU's indsats understøtter håndteringen af plantesundhedsmæssige udbrud, hvor EU yder de finansielle bidrag, der er nødvendige på nationalt plan for at gennemføre hasteforanstaltninger med henblik på at forhindre yderligere spredning af de pågældende skadegørere til resten af Unionens område.

Endvidere fremmer EU-støtte koordineringen mellem medlemsstaterne med henblik på at undersøge planteskadegørere, der fortjener større opmærksomhed som følge af deres økonomiske, miljømæssige og sociale virkninger.

Overordnet set bidrager gennemførelsen af EU-medfinansierede undersøgelsesprogrammer og hasteforanstaltninger på EU's område til at bevare landbrugsproduktionen ved hjælp af

plantesundhedsbeskyttelse og beskyttelse af biodiversitet og skove samt landbrugets konkurrenceevne.

3.1.3 Offentlig kontrol

Opfyldelse af mål

EU's finansielle støtte til det offentlige kontrolsystem vedrører to vigtige instrumenter, der dækker næsten 100 % af de støtteberettigede omkostninger, der er afholdt: de prøvningsaktiviteter, der udføres af netværket af 43 EU-referencelaboratorier, og de uddannelser, der tilbydes inden for en række prioriterede fødevarerikkerhedsområder af både EU-referencelaboratorierne og i forbindelse med initiativet "Bedre uddannelse — større fødevarerikkerhed". Der er udviklet fire operationelle indikatorer⁷ for at overvåge gennemførelsen af de vigtigste medfinansierede foranstaltninger inden for den offentlige kontrol.

EU-referencelaboratorierne har bl.a. bidraget til den løbende opdatering af diagnostiske værktøjer til tidlig påvisning af patogener. Dette har afgørende betydning for en ensartet gennemførelse af kontroller i hele EU, da det sikrer tillid til testresultaters pålidelighed og lige konkurrencevilkår. En gennemsnitlig succesrate på 85 % for de deltagende laboratorier i de præstationsprøvnings⁸, der er udført af netværket af EU-referencelaboratorier, viser referencelaboratoriernes vellykkede anvendelse af prøvningsmetoder i hele EU. De nationale referencelaboratorier, der deltager i det offentlige kontrolsystem, har mulighed for at opgradere deres ekspertise i kraft af løbende uddannelseskurser og en årlig workshop, der arrangeres af det enkelte EU-referencelaboratorium. Den gennemsnitlige tilfredshedsgrad hos deltagerne var, for så vidt angår indholdet af uddannelsen, på over 87 %.

Initiativet "Bedre uddannelse — større fødevarerikkerhed" har for de tre betragtede år omfattet 52 emner af central betydning for CFF-områderne. Programmet blev anset for at være nyttigt af deltagerne i både EU's medlemsstater og i tredjelande med en tilfredshedsgrad på over 90 % for alle betragtede år. Også succesraten for de prøvninger, der blev udført af deltagerne efter uddannelsen, er med ca. 88 % meget høj. Uddannelseskurserne har fremmet en fælles forståelse på tværs af medlemsstaterne for deres forpligtelser og for, hvordan man bedst muligt kan håndhæve den relevante EU-lovgivning. Programmet "Bedre uddannelse — større fødevarerikkerhed" har også vist sig at være nyttigt i forbindelse med at opfylde nye behov, navnlig i krisesituationer, hvor det har bidraget til både forebyggelse og kriseberedskab. Et konkret eksempel er uddannelseskurser vedrørende undersøgelser af fødevarerborne udbrud, der blev afholdt i alle de tre betragtede år og fokuserede på emner som f.eks. udbrudsberedskab, udbrudshåndtering og krisekommunikation, som henvender sig til nationalt sundhedspersonale samt veterinær- og fødevarermyndigheder.

⁷ Bilag 4 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene

⁸ Præstationsprøvnings er afgørende for de enkelte laboratoriers resultater i forbindelse med specifikke prøvninger eller målinger og anvendes til at overvåge laboratoriernes løbende resultater. Dette kaldes også for sammenlignende laboratorieundersøgelse. Som begrebet antyder, sammenligner præstationsprøvnings måleresultater fra forskellige laboratorier.

Effektivitet

Disse to aktiviteter finansieres 100 % af EU og har hver især årlige omkostninger på ca. 15 mio. EUR for EU-budgettet. Disse begrænsede omkostninger har ikke desto mindre gjort det muligt for EU-referencelaboratorierne at udføre prøvningsaktiviteter på højt niveau og uddanne hundredvis af nationale referencelaboratorier om året. Under programmet "Bedre uddannelse — større fødevarer sikkerhed" er der uddannet ca. 6 000 embedsmænd årligt fra de nationale kompetente myndigheder, der er involveret i offentlig kontrol.

EU-merværdi

Den EU-merværdi, som aktiviteterne i EU-referencelaboratorier og BTSF-programmerne skaber, hænger sammen med karakteren af disse aktiviteter: Netværket af laboratorier sikrer, at alle EU's medlemsstater arbejder inden for konsekvente og ensartede lovgivningsmæssige rammer, og EU's uddannelsesprogram fremmer en fælles tilgang til gennemførelsen af EU-lovgivning. Dette bidrag til harmonisering af regler på EU-plan og deling af viden og ekspertise på fødevarer sikkerhedsområdet og beslægtede områder er et vigtigt eksempel på en positiv interaktion inden for EU, hvilket ikke ville kunne opnås gennem en isoleret indsats på nationalt plan og uden økonomisk støtte fra EU.

3.1.4 Fødevarer sikkerhed

Opfyldelsen af målet om fødevarer sikkerhed skal ses ud fra en integreret synsvinkel, hvor det er et horisontalt mål, der opstår som følge af gennemførelsen og håndhævelsen af lovgivningen i kombination med bidrag fra EU og de nationale udgiftsprogrammer. Dyresundhed, plantesundhed og offentlige kontrolaktiviteter bidrager til et højt sikkerhedsniveau for fødevarer og fødevarer produktionssystemer, der er til gavn for alle EU's borgere. Fødevarer sikkerhed kræver trygge og sunde dyr og planter samt et kontrolsystem af høj standard. Der er derfor en direkte og bindende sammenhæng med opnåelsen af et højt niveau for dyresundhed, plantesundhed og offentlig kontrol for at kunne opfylde dette krav.

En effektiv håndhævelse af EU-reglerne på de ovennævnte områder i EU og i tredjelande, der eksporterer dyr, planter og varer til EU, er afgørende for at opretholde et højt fødevarer sikkerhedsniveau.

EU's høje standarder letter både samhandelen inden for EU og gør det muligt for europæiske virksomheder at konkurrere på det globale marked. Et højt sikkerhedsniveau er af afgørende betydning for at skabe stabile markeder og forbrugertillid og samtidig beskytte Europa mod de økonomiske og menneskelige omkostninger ved sygdomsudbrud.

I den periode, som evalueringen omfatter, er der gennemført ca. 200 audit og inspektioner om året af Kommissionens tjenestegrene. Disse har bidraget til en række af Kommissionens vigtige prioriteter, navnlig: lovgivningsmæssige rammer, der fremmer job, vækst og investeringer ved at sikre høje sikkerhedsniveauer understøttet af sunde kontrol- og håndhævelsessystemer, et stærkere og mere fair indre marked ved at skabe lige vilkår, hvor borgere og virksomheder kan have tillid til ensartede og høje niveauer for sikkerhed og gennemsigtige oplysninger om status for gennemførelse af kontroller i medlemsstaterne og

tredjelande, som til gengæld skal informere de politiske beslutningstagere om effektiviteten af lovgivningen i de relevante sektorer.

I kraft af sin auditerfaring giver Kommissionen vigtig feedback på effektiviteten, virkningen og merværdien af EU's lovgivning og aktiviteter.

Hvis opfyldelsen af de sektorale mål, der analyseres i de foregående afsnit, bidrager til en positiv vurdering af den generelle fødevarerikkerhed på EU-plan, behøver EU-fødevarernes renommé ingen nærmere introduktion. EU's fødevarerproduktion værdsættes globalt for sin kvalitet samt høje sikkerhedsstandarder. Den udgør den største produktionssektor i Europa og er en førende aktør på verdensplan. I den forbindelse spiller EU-budgettet for fødevarerikkerhed en afgørende rolle med hensyn til at bidrage til dens konkurrenceevne.

3.2 Forenkling

I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse "Et budget for Europa 2020"⁹ var det planen, at CFF-forordningen skulle modernisere og forenkle de eksisterende finansielle bestemmelser. Forenkling og rationalisering blev behandlet ved:

- at erstatte de tidligere retlige rammer, som var alt for komplekse og indimellem forældede, med én enkelt retsakt, der omfatter hele fødevarerområdet
- at rationalisere finansieringssatserne ved kun at fastsætte tre standardsatser, nemlig: 50 %, 75 % og 100 %
- at tilpasse procedurerne for veterinær- og plantesundhedskontrol under en harmoniseret ramme for at sikre klarhed, gennemsigtighed og velfungerende regulering
- at reducere anvendelsen af komitologi og Kommissionens afgørelser med henblik på at reducere den tid, der bruges på kontrakter og udbetalinger.

Et yderligere skridt hen imod en generel forenkling af systemet var indførelsen af et system med enhedsomkostninger, som anvendes ved godtgørelsen af de aktiviteter, der udføres for at gennemføre veterinærprogrammer. Det dækker ca. 50 % af de støtteberettigede omkostninger og er i øjeblikket under revision i lyset af, at det skal udvides til også at omfatte andre områder. Det nye system blev af både Kommissionen og medlemsstaterne anset for at gøre det nemmere at fremsætte anmodninger om finansiering og godtgørelse.

For så vidt angår rapporteringskravene, opfattede nogle medlemsstater dem som uforholdsmæssige i forbindelse med de mindste veterinærprogrammer og hasteforanstaltningerne.

3.3 Bidrag til en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst

Ifølge de seneste Eurostat-data anslås produktionen i 2015 i hele EU's fødevarersektor til over 410 mia. EUR, hvilket gør den til den største produktionssektor i Europa og en førende aktør

⁹ KOM(2011) 500 endelig af 22.6.2011.

på verdensplan med en kontinuerlig stigning i eksporten af landbrugsprodukter. Samlet set tegner denne sektor sig for ca. 44 millioner job i EU, hvoraf 22 mio. er beskæftiget i landbrugsbedrifter.

Den europæiske fødevarerproduktions konkurrenceevne afhænger af dens renommé, i hvilken forbindelse EU's budget spiller en afgørende rolle med hensyn til at bidrage til sikkerheden og kvaliteten af de europæiske fødevarer.

Men aspekter såsom globaliseret handel, klimaændringer og handelspartneres efterspørgsel samt forbrugeradfærd i tilfælde af fødevarerkriser er en udfordring for EU's produktionssystem. I en foranderlig verden tager Europa 2020-vækststrategien¹⁰ sigte på at gøre EU til en intelligent, bæredygtig og inklusiv økonomi. Disse tre gensidigt forstærkende prioriteter skal hjælpe EU og medlemsstaterne med at skabe høj beskæftigelse, produktivitet og social samhørighed.

På det agroindustrielle område kan disse mål kun nås, hvis der sikres en høj grad af sundhed for mennesker, dyr og planter i hele fødevarerekæden og på beslægtede områder, og hvis der gennemføres foranstaltninger for aktivt at forhindre og udrydde sygdomme og skadegørere.

3.4 Relevans

I overensstemmelse med det overordnede princip i Romerklæringen¹¹ bidrager CFF-foranstaltningerne til et trygt og sikkert Europa, hvor borgerne kan få adgang til fødevarer af høj kvalitet under overholdelse af de strengeste internationale standarder. Risici for menneskers sundhed og folkesundheden er indeholdt heri takket være den langsigtede indsats fra EU's side på dette område samt en rettidig reaktion i tilfælde af nødsituationer. Når de forhindrer forekomst eller spredning af epidemier på Unionens område, spiller foranstaltninger i fødevarerekæden en vigtig rolle i beskyttelsen af EU's økonomi, hvor veterinær-, plantesundheds- og fødevarerkriser kan have en ødelæggende virkning og potentielt skabe enorme udgifter for både de offentlige budgetter og for hele fødevarerektoren. Dette påvirker Europas sociale dimension og har en positiv indvirkning på beskyttelsen af alle EU-borgeres interesser, lige fra de oprindelige producenter til slutforbrugerne. Endelig yder dette system sit bidrag til at styrke EU's fødevarerindustri på den globale scene ved at skabe stordriftsfordele på EU's indre marked, hvilket igen støtter EU's eksport af landbrugsprodukter.

3.5 Tidligere foranstaltningers langsigtede virkninger

De fleste af de aktiviteter, der i øjeblikket er omfattet af CFF-forordningen, var allerede medfinansieret under den tidligere lovgivning. Mange af dem, navnlig dyresundhedsforanstaltninger, kræver i sagens natur en langsigtet investering for at opnå succes.

¹⁰ COM(2014) 130 final af 19.3.2014.

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

Blandt de vigtigste resultater af de langsigtede virkninger af de gennemførte foranstaltninger før 2014 er et godt eksempel udryddelsen af bovin spongiform encephalopati (BSE) hos kvæg, som er en dødelig sygdom, der kan overføres til mennesker via indtagelse af forurenede oksekødsprodukter. EU's langsigtede medfinansiering i forhold til denne sygdom har spillet en central rolle og resulterede i et fald i antallet af positive tilfælde fra mere end 2 000 i 2001 til kun 5 tilfælde i 2016, hvilket er tæt på udryddelse. Dette har gjort det muligt at trække en række udgiftskrævende beskyttelsesforanstaltninger tilbage og skabe nye samhandlingsmuligheder.

Et andet godt eksempel er relateret til en vigtig zoonose såsom rabies, der næsten er udryddet hos vildtlevende dyr i EU (fuldstændig udryddelse forventes senest i 2020), og hvor antallet af tilfælde er faldet fra 726 i 2010 til blot 18 i 2016, hvilket muliggør fri bevægelighed for hunde og katte i EU.

Der er indberettet et fald i antallet af infektioner i fjerkræpopulationer (f.eks. æglæggende høner) med salmonella spp. efter gennemførelsen af EU-medfinansierede programmer for bekæmpelse af salmonella. Dette har også medført fordele med hensyn til menneskers sundhed, idet salmonellose er en vigtig zoonose, og en af de væsentligste årsager til kontaminering hos mennesker er indtagelse af æg. Forekomsten af bekræftede tilfælde hos mennesker, analyseret over en længere periode end den periode, der evalueres, er faldet fra 105 450 i 2010 til 94 600 i 2015. Der kan imidlertid observeres årlige stigninger i antallet af tilfælde hos mennesker på grund af flere faktorer, f.eks. hvis æggenes kuldekæde er blevet brudt.

3.6 Område til yderligere overvejelse

I EU's budget for 2014-2020 er reserven til kriser i landbrugssektoren ikke til rådighed for fødevarer- og foderprogrammet. I tilfælde af udbrud af store veterinære og plantesundhedsmæssige epidemier, f.eks. det nylige tilfælde af aviær influenza¹², hvis budgetmæssige virkninger ikke kan finansieres inden for det nuværende program, kan det være vanskeligt at tilvejebringe den finansielle støtte til at gennemføre udryddelsesforanstaltninger og til rettidigt at dæmme op for spredningen af disse epidemier.

Finansieringen af plantesundhedsaktiviteter befinder sig stadig i en indledende fase, og der skal gøres yderligere overvejelser med hensyn til at kunne reagere hensigtsmæssigt på behovene på dette område, f.eks. når det handler om integration mellem undersøgelsesprogrammer og hasteforanstaltninger. Det skal imidlertid bemærkes, at effektiviteten af de plantesundhedsmæssige hasteforanstaltninger fortjener særlig opmærksomhed. I den forbindelse er det vigtigt at tage hensyn til, at det ofte er mere kompliceret at nå målet om udryddelse af visse skadegørere end på dyresundhedsområdet på grund af de mange værtsarter, latente symptomer og forekomst af vektorer. I de tilfælde, hvor udryddelse ikke længere er mulig, er en inddæmningstilgang stadig en effektiv måde til at forhindre skadegøreren i at sprede sig til resten af Unionens område.

¹² Epidemien startede i 2015 og er ikke udryddet endnu. Til dato overstiger de foreløbige udgifter 110 mio. EUR.

Der blev indført nogle justeringer for at tilpasse de finansielle værktøjer, der anvendes inden for disse udgiftsområder, til bestemmelserne i den nuværende finansforordning¹³, navnlig med hensyn til tilskud. Erfaringerne viser dog, at i betragtning af de særlige forhold omkring fødevarer sikkerhed (ikke-konkurrencebaseret finansiering bestående af godtgørelse til medlemsstaterne) er tilskud ikke altid det bedste værktøj på det specifikke område for veterinære og plantesundhedsmæssige foranstaltninger.

For så vidt angår finansiell støtte til andre aktiviteter bør det overvejes, hvordan tilskud, der sigter mod at støtte en mere bæredygtig adfærd hos visse aktører i fødevarekæden, bidrager til 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling, som der henvises til i meddelelsen "Næste skridt hen imod en bæredygtig europæisk fremtid". De forskellige valgmuligheder bør undersøges yderligere, f.eks. hvordan muligheden for at donere sikre fødevarer til konsum kan støttes ved at udvide tilskud til organisationer, der er aktive i forbindelse med redistribution af sikre fødevarer som foreslået i Revisionsrettens særberetning "Bekæmpelse af madspild",

4. KONKLUSIONER

EU's ramme for fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed er generelt anerkendt som ensartet og stort set konsekvent i sin gennemførelse og håndhævelse i alle medlemsstater. Dette sikrer, at både borgere og virksomheder er overbevist om, at denne ramme er retfærdig og effektiv med henblik på at fremme høje sikkerhedsstandarder i en nøglesektor i EU's økonomi. EU's investeringer i overvågning, bekæmpelse og udryddelse af sygdomme og skadegørere bidrager til sikkerheden og handelen i hele fødevarekæden. Midtvejsevalueringen af CFF-forordningen viser, at den nuværende finansielle ramme fungerer godt i dens politiske kontekst: alle aktiviteter, der modtager finansiell støtte fra EU på dette område, tjener CFF-forordningens overordnede og specifikke mål, nemlig forbedring af menneskers, dyrs og planter sundhed samt Kommissionens overordnede prioriteter, herunder et effektivt indre marked og støtte til handel med tredjelande.

CFF-forordningens finansielle instrument har også vist sig at være fleksibelt med hensyn til at adressere nye behov for medfinansiering, navnlig hvis der opstår udbrud. De aktiviteter, der finansieres under CFF-forordningen, understøtter EU's ramme for fødevarer og foder, der bidrager til et EU, der er trygt og sikkert, velstående og bæredygtigt, socialt og stærkere på den globale scene.

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