

Brüssel, den 7.6.2013
SWD(2013) 194 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen
Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und
Pflanzenvermehrungsmaterial, zur Änderung der Richtlinien des Rates 98/56/EG,
2000/29/EG und 2008/90/EG, der Verordnungen (EG) Nr. 178/2002, (EG) Nr. 882/2004
und (EG) Nr. 396/2005, der Richtlinie 2009/128/EG sowie der Verordnung (EG)
Nr. 1107/2009 und zur Aufhebung der Entscheidungen des Rates 66/399/EWG,
76/894/EWG und 2009/470/EG**

{COM(2013) 327 final}
{SWD(2013) 195 final}

1: Verfahren und Konsultation interessierter Kreise

1. Seit einigen Jahren befasst sich die Kommission, insbesondere die GD Gesundheit und Verbraucher, mit der Überarbeitung der EU-Politik in den Bereichen Tiergesundheit, Tierwohl, Pflanzengesundheit, Pflanzenvermehrungsmaterial, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie der amtlichen Kontrollen, die die wirksame Durchführung dieser Politik (nachstehend zusammengefasst als „Lebensmittelsicherheitspolitik“ bezeichnet) unterstützen.
2. Die Kommission hat bereits in Verbindung mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 1,891 Mrd. EUR (zu jeweiligen Preisen) für den Finanzrahmen der Lebensmittelsicherheit im Zeitraum 2014-2020 vorgeschlagen. In dieser Folgenabschätzung sollen daher die wahrscheinlichen Auswirkungen der in Bezug auf den Finanzrahmen verfügbaren Optionen erörtert werden.
3. Dabei wird im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für die Folgenabschätzung dem Grundsatz der proportionalen Analyse Rechnung getragen.

Begleitende Folgenabschätzungen und Konsultationen

4. Da die Überarbeitung aller vier Politikbereiche bereits seit einiger Zeit läuft, werden sie einzeln durch eigene Folgenabschätzungen untermauert.

2: Problemstellung

5. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass finanzielle Beiträge der Union für die Bereiche Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Pflanzengesundheit und amtliche Kontrollen einen Mehrwert erbringen, der über die bereitgestellten Beträge hinausgeht und in dem bestehenden Format recht gut funktioniert. Die Überarbeitung des globalen MFR sowie der einzelnen Politikbereiche bietet jedoch die Gelegenheit, Möglichkeiten der weiteren Verbesserung der gegenwärtigen Situation zu erörtern und diesen Finanzrahmen wirksamer mit den Zielen der Kommission und der Union, einschließlich der Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020, zu verbinden.

Gegenwärtige Politik und Finanzrahmen

6. Die drei folgenden Rechtsvorschriften bilden die Rechtsgrundlage für die überwiegende Mehrheit der mit EU-Mitteln kofinanzierten Aktivitäten: Entscheidung 2009/470/EG des Rates, Richtlinie 2000/29/EG und Verordnung (EG) Nr. 882/2004.
7. Das Budget 2011 im Bereich Lebensmittelsicherheit betrug knapp 314,6 Mio. EUR. Dieser Betrag verteilte sich wie folgt: Veterinärprogramme: 75 %; Pflanzengesundheit; 6,1 %; Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“: 4,5 %; EU-Referenzlaboratorien: 4,5 %; Sofortmaßnahmen im Bereich Tiergesundheit: 3,2 %.

Problembestimmung

8. **Problempunkt 1:** Der gegenwärtige Rechtsrahmen ist übermäßig kompliziert und teilweise veraltet.
 - Probleme:
 - Mangelnde Abstimmung mit dem vorgeschlagenen neuen MFR 2014-2020
 - potenzielle Verwaltungslasten für die Mitgliedstaaten durch die Aktualisierung und vollständige Einhaltung von Verwaltungs- und Finanzierungsanforderungen.
9. Mit dem neuen MFR werden die Haushaltslinien des Bereichs Lebensmittelsicherheit von der Rubrik 2 des Gesamthaushaltsplans der Union in die Rubrik 3 übertragen, die künftig „Sicherheit und Bürgerschaft“ heißen soll. Dies bedeutet, dass die gegenwärtige Rechtsgrundlage für Finanzkontrollen und die Verwaltung von Fördermitteln (Verordnung (EG) Nr. 1290/2005) Ausgaben im Bereich Lebensmittel und Futtermittel nicht länger abdecken wird. Darüber hinaus wäre im Fall außergewöhnlicher Notfälle, für die EU-Finanzhilfen erforderlich sind, rechtlich kein Zugriff auf die „Reserve für Krisen im Agrarsektor“ möglich.

10. Die einzelnen Finanzbestimmungen sind derzeit in einer Reihe verschiedener Legislativinstrumente verankert. Dies allein kann für Mitgliedstaaten, die die Rechtsvorschriften verstehen möchten, verwirrend, kompliziert und mit Verwaltungslasten verbunden sein.
11. Auch die Änderungen bei den sektorbezogenen Rechtsvorschriften sind problematisch. Ohne entsprechende Anpassung der Finanzbestimmungen werden sie nicht an den neuen Zielen und Maßnahmen ausgerichtet sein.
12. Der derzeitige Mangel an Klarheit bei den Fördersätzen stellt für die Mitgliedstaaten eine große Unsicherheit bei der Programmplanung dar.
13. **Problempunkt 2:** Die vorhandenen finanziellen Verwaltungsinstrumente sind nicht optimal.
- Probleme:
 - mangelnde Klarheit bezüglich der förderfähigen Maßnahmen und ihrer Kosten
 - komplizierte Verwaltungsregelungen
 - ineffiziente Zuweisung verfügbarer Ressourcen
14. Derzeit sind viele der Verwaltungsregelungen für die Genehmigung von Programmen und die Rückerstattung von Kosten übermäßig kompliziert.
15. Den in den gegenwärtigen Finanzbestimmungen festgelegten Zielen und Indikatoren mangelt es an Klarheit und Einheitlichkeit, weshalb Programme nicht immer in gleicher Weise bewertet und verbessert werden können.
16. Die Definition der förderfähigen Maßnahmen und damit verbundenen Kosten ist nicht so eindeutig und leicht zu verstehen, wie dies der Fall sein könnte. Die förderfähigen Maßnahmen und Fördersätze sind auf verschiedene Rechtsvorschriften verteilt.
17. **Problempunkt 3:** Die gegenwärtigen Instrumente sind nicht ausreichend zielgerichtet, um das Erreichen der Lebensmittelsicherheitsziele zu gewährleisten.
- Probleme:
 - suboptimale Durchführung einzelner Politiken und Risiko, die allgemeinen politischen Ziele nicht vollständig zu erreichen.
18. Im Rahmen der internen Audits und Berichte der GD Gesundheit und Verbraucher sowie der für die einzelnen Politikbereiche durchgeführten Folgenabschätzungen wurde eine Reihe von Aspekten festgestellt, die verbessert werden könnten, um die politischen Ziele besser zu erreichen (z. B. Festlegung von Prioritäten und Kategorisierung von Seuchen).

Rechtsgrundlage und Begründung für ein Tätigwerden auf EU-Ebene

19. Die EU ist berechtigt, in all diesen Bereichen tätig zu werden, verfügt jedoch über keine ausschließliche Kompetenz. Den Mitgliedstaaten steht es frei, eigene Maßnahmen zu ergreifen, sofern diese den EU-Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen.

Erforderlichkeitsprüfung – Warum können die Ziele nicht durch die Mitgliedstaaten erreicht werden?

20. Tiergesundheit, Pflanzengesundheit und Lebensmittel- sowie Futtermittelsicherheit sind ein öffentliches Gut mit weitreichendem gesellschaftlichem Nutzen. Die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam tätig werden, um die Verbreitung von Seuchen oder Schädlingen zu verhindern oder zu kontrollieren und sollten dabei auf ähnliche oder identische Kontroll- und Verwaltungsmaßnahmen zurückgreifen. Die Koordinierung auf EU-Ebene ermöglicht ein kostengünstigeres und wirksameres Tätigwerden bei EU-Prioritäten. Außerdem könnten Handelspartner aus Drittländern die Einfuhren aus der gesamten EU beschränken, falls ein Sicherheitsproblem in einem Mitgliedstaat nicht angemessen gelöst wird.

Mehrwertprüfung – Können die Ziele durch die EU besser erreicht werden?

21. Der spezifische Mehrwert einer Finanzierung oder Kofinanzierung durch die Union besteht darin, dass sie den Mitgliedstaaten Anreize bietet, Tilgungs- und Überwachungsprogramme einzurichten und zu unterstützen, die für die gesamte Union von langfristigem Interesse sind. Es gibt eine Vielzahl von Gründen, weshalb die Union für die Unterstützung besserer und sicherer Lebensmittel und Futtermittel tätig wird, darunter direkte wirtschaftliche Verluste für

Unternehmer, indirekte Auswirkungen auf den Handel und die Bedrohung der öffentlichen Gesundheit.

3: Ziele

Allgemeines Ziel

22. Die Ausgaben im Rahmen dieser Verordnung sollten darauf abzielen, auf allen Stufen der Lebensmittelkette und in damit verbundenen Bereichen ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie ein hohes Verbraucher- und Umweltschutzniveau sicherzustellen, während der EU-Lebensmittelindustrie die Tätigkeit in einem Umfeld ermöglicht wird, das Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert.

Spezifische Ziele

23. **Schaffung eines einfach zu verstehenden, eindeutigen, transparenten und modernen Rechtsrahmens** für Lebensmittel und Futtermittel.

24. **Optimierung der Durchführung und Funktionsweise der Instrumente für die Finanzverwaltung.**

25. **Unterstützung der in den Rechtsvorschriften über Lebensmittel und Futtermittel verankerten politischen Ziele** durch eine wirksame und effiziente Zuweisung der Haushaltsmittel.

Operationelle Ziele

26. Die spezifischen Ziele werden durch weitere, detaillierte operationelle Ziele untermauert.

4: Politische Optionen

Option 1: Ausgangsszenario: Keine Änderungen.

27. Würden keine Änderungen vorgenommen, so würde das bestehende Paket von Rechtsinstrumenten zur Regelung des Finanzrahmens weiterhin genutzt. Dies würde zunächst bedeuten, dass die Programme unverändert fortbestehen können, es aber ab 2014 keine Rechtsgrundlage für die Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben mehr gäbe.

Option 2: Zusammenführung der bestehenden Vorschriften in einem einzigen Rechtsinstrument

28. Bei Option 2 wird die Möglichkeit untersucht, alle unter den derzeitigen Rechtsvorschriften bestehenden Maßnahmen beizubehalten und sie in einer Rechtsvorschrift zusammenzufassen.

Option 3: Ein einziges kohärentes Finanzprogramm

29. Unteroption 3 (a): Einrichtung eines einzigen kohärenten Finanzprogramms unter weitgehender Verwendung bestehender Finanzbestimmungen, jedoch mit einigen Verbesserungen, insbesondere durch Vereinfachung.

30. Unteroption 3 (b): Wie Unteroption (a), jedoch mit der Einführung von Systemen zur Aufteilung von Kosten und Zuständigkeiten in der Haushaltsordnung.

Option 4: Einstellung aller EU-Maßnahmen

31. Theoretisch wäre es möglich, alle EU-Finanzbestimmungen, die zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit beitragen, aufzuheben und die Mitgliedstaaten aufzufordern, ihre eigenen Programme und Tätigkeiten zu finanzieren.

5: Analyse der Folgen

32. Da es sich bei diesem Dokument streng genommen um eine Finanzverordnung handelt, wird jede Option in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die wichtigsten Probleme und spezifischen Ziele, die in der Folgenabschätzung festgestellt wurden, untersucht.

- verwaltungstechnische und rechtliche Auswirkungen
- Auswirkungen im Finanz- und Managementbereich
- Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheitsziele

Option 1: Ausgangsszenario: Keine Änderungen

33. Der gegenwärtige Rahmen weist keine rechtliche Konsistenz mit dem ab Anfang 2014 geltenden neuen MFR auf. Das System wird keine spezifische Rechtsgrundlage für die Finanzverwaltung oder Finanzkontrollen besitzen.
34. Ohne Zugang zur Krisenreserve wären die Mitgliedstaaten bei besonders gravierenden Notfällen und damit möglicherweise verbundenen Problemen der Lebensmittelsicherheit, öffentlichen Gesundheit und Ernährungssicherheit auf sich allein gestellt. Angesichts des gegenwärtigen Wirtschaftsklimas wäre dies für die Mitgliedstaaten vermutlich noch schwerer zu bewältigen.
35. Würde das gegenwärtige System beibehalten, so würde es auch keine Änderungen hinsichtlich der Anforderungen an eine verbesserte Evaluierung und der damit verbundenen Möglichkeit, die Wirksamkeit der Programme zu erhöhen, geben, und suboptimale und möglicherweise ineffiziente Programme würden zwangsläufig weitergeführt. Der Anstieg sowohl bei Tierseuchen als auch Pflanzenkrankheiten und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit, öffentliche Gesundheit und Ernährungssicherheit wäre für die öffentlichen Haushalte letztendlich vermutlich mit wesentlich höheren Kosten verbunden.
36. Die infolge der Überarbeitungen in den einzelnen Politikbereichen erforderlichen Änderungen würden nicht vorgenommen. Dies würde das Erreichen der im Rahmen dieser Überarbeitungen festgelegten Ziele beeinträchtigen; zudem bestünde das Risiko eines Anstiegs der Probleme im Bereich Pflanzen- und Tiergesundheit.

Option 2: Zusammenführung der bestehenden Vorschriften in einem einzigen Rechtsinstrument

37. Mit dieser Option ist das in Abschnitt 3 genannte Ziel 1 potenziell zu erreichen, indem die Einfachheit und bessere Verständlichkeit der Rechtsvorschriften gefördert werden, die beiden anderen festgelegten Ziele sind so jedoch nicht zu erfüllen. Diese Option behandelt darüber hinaus auch keine der festgestellten Lücken oder Probleme.

Option 3 (a): Einrichtung eines einzigen kohärenten Finanzprogramms unter weitgehender Verwendung bestehender Finanzbestimmungen, jedoch mit einigen Verbesserungen

38. Die Fördersätze würden vereinfacht, so dass es nur noch drei verschiedene Standardsätze gäbe. Dies würde für mehr Transparenz und Einheitlichkeit zwischen den EU-Maßnahmen sorgen. Mit der Streichung der Möglichkeit, Maßnahmen mit einem Wert unter 50 000 EUR zu fördern, würde eine unverhältnismäßige Verwaltungslast sowohl für die Kommission als auch die Mitgliedstaaten vermieden.
39. Die finanzielle Unterstützung im Bereich Pflanzengesundheit soll hinsichtlich der Verfahren und Prozesse enger mit dem Bereich Tiergesundheit abgestimmt werden. Dadurch ergibt sich auch die Möglichkeit, die Verwaltung sowohl in der Kommission als auch in den Mitgliedstaaten zu vereinfachen.
40. Die rechtlichen Anforderungen an die Verfahren zur Programmgenehmigung und Kostenerstattung bei Veterinärprogrammen und Sofortmaßnahmen würden vereinfacht. Dadurch würde in der Kommission und den Mitgliedstaaten die Verwaltungslast hinsichtlich der erforderlichen Arbeitszeit erheblich verringert, und Zahlungen könnten vermutlich schneller geleistet werden.
41. Bei dieser Überarbeitung würden die Finanzverwaltungsinstrumente verbessert. Durch die Festlegung eindeutigerer Programmziele und -indikatoren und eine gründlichere Weiterverfolgung von Bewertungen erzielen Veterinär- und Pflanzenmaßnahmen vermutlich eine wesentlich größere Wirkung.

42. Die Überarbeitung der Verordnung über amtliche Kontrollen für Lebensmittel und Futtermittel wird die Rechtsgrundlage der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ stärken, ihren Anwendungsbereich kohärenter machen und ihre Effizienz und Wirksamkeit verbessern.
43. Option 3 (a) wird das Erreichen der Pflanzengesundheitsziele im Vergleich zur Option „Ausgangslage“ besser unterstützen. Beispielsweise wird der Bereich Pflanzengesundheit derzeit nicht von den EU-Referenzlaboratorien abgedeckt, und Pflanzengesundheitslaboratorien werden gegenwärtig nicht akkreditiert.

Option 3 (b): Einführung von Systemen zur Aufteilung von Kosten und Zuständigkeiten

44. Da Option 3 (b) eine Weiterentwicklung von Option 3 (a) darstellt, können die für die Alternative 3 (a) beschriebenen Auswirkungen überwiegend auch zur Bewertung dieser Option herangezogen werden. Das mit dieser Option eingeführte zusätzliche Element der Systeme zur Aufteilung von Kosten und Zuständigkeiten verursacht entweder weitere Auswirkungen oder beeinflusst die im Rahmen von Option 3 (a) erwarteten Auswirkungen.
45. Es ist von geringer Wahrscheinlichkeit, dass ein System zur Aufteilung von Kosten und Zuständigkeiten für die Mitgliedstaaten und Interessenträger hinnehmbar wäre. Die Einführung eines solchen Systems würde das Erreichen der Ziele der Klarheit und Einfachheit beeinträchtigen. Außerdem sehen sich die Mitgliedstaaten und die Interessenträger aufgrund des gegenwärtigen Wirtschaftsklimas größeren politischen und kulturellen Schwierigkeiten gegenüber, was die Übernahme eines größeren Anteils der Finanzlast anbelangt, auch wenn langfristig die Gesamtbelastung durch Seuchenausbrüche und das Auftreten von Schädlingen zurückgeht.

Option 4: Einstellung aller EU-Maßnahmen

46. Diese Option wurde ohne eine ausführliche Analyse verworfen. Es steht außer Frage, dass so keines der in Abschnitt 3 genannten Ziele erreicht werden kann.
47. Es ist unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten Tilgungsprogramme mit eigenen Finanzmitteln weiterführen würden, insbesondere angesichts des gegenwärtigen Wirtschaftsklimas. Dadurch werden die Errungenschaften der bereits getätigten Investitionen gefährdet.

6: Vergleich der Optionen

48. Option 3 (a) ist das bevorzugte weitere Vorgehen. Nur mit dieser Alternative können alle drei Ziele erreicht werden, und sie hat, wenn überhaupt, nur sehr wenige negative Auswirkungen.
49. Option 3 (b) wurde vorerst verworfen. Sie könnte aber künftig – in einem veränderten Umfeld – durchaus die am besten geeignete Lösung für viele der umfassenderen und sich verändernden Probleme im Bereich Tier- und Pflanzengesundheit sein und erneut erörtert werden.

Vergleichende Bewertung der Auswirkungen

	Option 3 (a):	Option 3 (b):
Erreichen der rechtlichen und administrativen Ziele	+ Verringerte Verwaltungslast für Behörden und den Privatsektor	- Zusätzliche Verwaltungslast für Mitgliedstaaten und den Privatsektor (kurzfristig)
Optimierung der Finanzverwaltungsinstrumente	+ Erhöhte Effizienz: <ul style="list-style-type: none"> • eindeutiger Ziele und Indikatoren • langfristige Nachhaltigkeit 	-/+ Kurzfristig: (mögliche) verringerte Effizienz: <ul style="list-style-type: none"> • erforderliche Zeit, sich mit dem neuen System vertraut zu machen • mangelnde Akzeptanz sowohl seitens der Mitgliedstaaten als auch des Privatsektors
		+ Langfristig: erhöhte Effizienz
Unterstützung des Erreichens der Ziele im Bereich Lebensmittel und Futtermittel	+ Erhöhte Wirksamkeit: <ul style="list-style-type: none"> • mehr Einheitlichkeit zwischen EU-Politikbereichen und Übereinstimmung mit internationalen Vereinbarungen 	++ Erhöhte Wirksamkeit: <ul style="list-style-type: none"> • zusätzliche Anreize zur Prävention und Tilgung

7: Überwachung und Bewertung

50. Ein Bewertungsbericht sowie ein Ex-post-Bewertungsbericht sind geplant, und Zielindikatoren wurden entwickelt. Die Ergebnisse der Bewertungen werden in angemessener Weise mitgeteilt.