



## Förordning om livsmedelshjälp inom EU

Jordbruksdepartementet

2008-11-12

### Dokumentbeteckning

13195/08

Förslag till rådets förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och (EG) 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter i samband med distribution av livsmedel till de fattigaste i gemenskapen

### Sammanfattning

Kommissionen föreslår att det från och med 2010 ska införas ett permanent treårigt livsmedelsprogram inom EU. Det föreslås vara frivilligt för medlemsländerna att delta i programmet. Marknadsuppköp får göras i de fall produkter i interventionslager inte finns att tillgå. Syftet med programmet är bland annat att inspirera till, skapa synergieffekter och komplettera nationella åtgärder inom detta område. Historiskt har programmet kostat mellan 100 till 300 miljoner euro per år, men förslaget innehåller inte någon budget. Kommissionen anser att budgeten ska behövsanpassas.

Den svenska regeringen är kritisk till kommissionens förslag och anser – utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen - att programmet är en socialpolitisk och inte en jordbrukspolitisk fråga. Regeringen anser att artikel 37 i EG-fördraget inte kan tillämpas utan det istället är artikel 308 i EG-fördraget som bör vara den rättsliga grunden för förslaget.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentet konstaterade i ett uttalande den 4 april 2006<sup>1</sup> sin oro för programmets framtid och uppmanade kommissionen och rådet att permanenta programmet. Kommissionen presenterade sitt förslag den 17 september 2008. EU har sedan tjugo år tillbaka, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, ett årligt program som förmedlar mat till behövande inom unionen. Programmet startades på begäran av välgörenhetsorganisationer vid en tidpunkt då det fanns stora lageröverskott. Situationen har på tjugo år förändrats i och med utvidgningen och en reformerad jordbrukspolitik. Marknadsuppköp har inkluderats i programmet för att komplettera användningen av interventionslager. Interventionslagren är i princip tömda (förutom för socker vars intervention avskaffas 2010). Prognoser tyder inte på att det kommer att byggas upp några lager inom en överskådlig framtid. Regelverket har förändrats så att intervention för flera produkter helt har avskaffats eller återgått till att fungera som ett säkerhetsnät vid markanta prisfall. Sverige har hittills inte deltagit i programmet. Inte heller Danmark, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, Österrike, Cypern, Tjeckien och Slovakien deltar i programmet för närvarande.

Kommissionen menar att det finns behov för ett program på upp till 1600 miljoner euro per år, beroende på hur man beräknar behovet. De nya medlemsstaterna utnyttjar år 2008 32 % av budgeten. Huvuddelen av budgeten (57 %) fördelas samma år mellan Italien, Frankrike och Spanien. Det saknas en budget för kommissionens förslag eftersom den ska behövsanpassas.

## 1.2 Förslagets innehåll

Förordningen föreslås börja gälla från och med livsmedelsprogrammet 2010 och löpa i treårsperioder. Krav ställs på införande av nationella livsmedelsprogram. Programmet ska utvärderas 2012 genom en rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. Nationell medfinansiering introduceras. Mellan 2010 till 2012 ska den vara mellan 75-85 % och därefter mellan 50-75 %. Medfinansieringen är differentierad beroende på om medlemsländerna är berättigade till stöd ur sammanhållningsfonden eller inte.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> EUT C 293, 2.12.2006, s.170

<sup>2</sup> Alla nya medlemsstater plus Spanien, Grekland och Portugal får stöd från sammanhållningsfonden eftersom deras BNI är lägre än 90 % av EU-genomsnittet (för Spaniens del sker en utfasning ur sammanhållningsfonden under perioden 2007-2014).

Marknadsuppköp ska vara tillåtet förutsatt att interventionslager lämpade för livsmedelsprogrammet inte finns att tillgå. Organisationer som söker stödet ska på basis av ett nationellt program för livsmedelshjälp meddela kommissionen sitt behov av livsmedelsstöd. Stödet kan finansiera transportkostnader, uppköp av varor liksom administrativa kostnader för stödberättigade organisationer. Utdelningen av mat ska vara gratis eller till en kostnad som inte är mer än vad som är försvarbara utgifter för implementeringen hos den distribuerande organisationen. Livsmedelshjälp ska bara ges till EU-medborgare, dock oavsett i vilket medlemsland man befinner sig. Det är upp till medlemsstaterna att i övrigt bestämma vilka som ska vara berättigade till livsmedelshjälp och vilken typ av livsmedel som ska ingå. Härmed ges medlemsstaterna fria händer att beakta hälsoaspekter vid sammansättningen av programmet. Även produkter från tredje land får köpas upp inom programmet.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EG-förordningen är direkt tillämplig i Sverige och förslaget bedöms inte innebära någon påverkan på svenska regler. Det är frivilligt för medlemsländerna att tillämpa programmet.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har inte redovisat några budgetära konsekvenser i förslaget utan hänvisar till att reglerna i sig inte kommer att leda till någon budgetbelastning. I samband med utformningen av treårsprogrammet kommer finansieringen beslutas. Kommissionen har för nuvarande årliga livsmedelsprogram föreslagit att budgeten för år 2009 ska uppgå till 500 miljoner euro.

I sin konsekvensanalys har kommissionen gjort uppskattningar av årliga kostnader för ett kommande livsmedelsprogram. Enligt dessa beräkningar ska gemenskapen finansiera programmet med 500 miljoner euro och medlemsstaterna med mellan 320-410 miljoner euro, beroende på hur många medlemsstater som väljer att delta<sup>3</sup>. Kommissionen antar därmed att introducering av medfinansiering från medlemsstaterna, inte kommer att medföra att den gemensamma budgeten för förslaget minskar. Kommissionen menar dock att beroende på vilket fattigdomsmått som används, kan kostnaden för hela programmet variera mellan ca 500 miljoner euro och 1 600 miljoner euro per år i EU-27. Enligt kommissionen har antalet fattiga i gemenskapen relativt sett inte ökat sedan programmet infördes (bortsett från utvidgningen). 2006 uppskattades livsmedelsbiståndet

---

<sup>3</sup> 13195/08 ADD 4 s.19 kommissionens konsekvensanalys, bilaga 4 sista sidan..

#### Kommissionens konsekvensanalys<sup>4</sup>

Enligt kommissionen saknas det i många medlemsstater välfärdsprogram som når de allra mest behövande i samhället. Vålgörenhetsorganisationer har blivit ansvariga för livsmedelsdistributionen. Kommissionen påpekar att sådana program inte bara anses bidra till själva livsmedelsförsörjningen för de behövande, utan har även en social dimension, då berörda personer oftast genom hjälporganisationerna slussas vidare till medlemslandets sociala instanser.

Kommissionen har i sin konsekvensanalys lyft fram följande fyra alternativ till framtida utformning av regelverket:

- 1, Status quo; vilket innebär att marknadsuppköp tillåts ifall interventionslager saknas.
- 2, Intervention i kombination med marknadsuppköp, det sistnämnda oavsett om interventionslager finns att tillgå.
- 3, Endast marknadsuppköp
- 4, Systemet avskaffas.

Kommissionen förordar alternativ 2 eller 3. Kommissionen räknar upp en rad mervärden som ges av ett europeiskt program för livsmedelshjälp, såsom att det;

- inspirerar till liknande nationella alternativ
- mobiliserar lokala aktörer till att administrera programmet
- ger EU en bra image.
- har hög täckning (i Spanien uppskattas att programmet når 39 % av den befolkning som lever i extrem fattigdom).

De makroekonomiska effekterna av förslaget kan inte kvantifieras enligt kommissionen. Man gör ingen uppskattning av hur uppköp av mat för 500 miljoner euro påverkar den europeiska livsmedelsmarknaden. Enligt kommissionen kommer programmet inte ha några effekter på tredje land.

---

<sup>4</sup> 13195/08 ADD 2 kommissionens konsekvensanalys

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att detta är en socialpolitisk och inte en jordbrukspolitisk fråga och är därmed kritisk till kommissionens förslag. Det har länge varit den svenska regeringens uppfattning att avsättningsfrämjande stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken ska avskaffas. Kampen mot fattigdom och utslagning i samhället bör ske inom det sociala området och vara varje medlemslands ansvar enligt subsidiaritetsprincipen. Regeringen anser även att förslaget kan ifrågasättas utifrån proportionalitetsprincipen. Regeringen anser att det är anmärkningsvärt att det saknas en budget för förslaget.

Regeringen anser att programmets koppling till jordbrukspolitiken är svag/oklar. Programmet berör i huvudsak det socialpolitiska området. Av fast rättspraxis framgår att artikel 37 i EG-fördraget utgör den lämpliga rättsliga grunden för all lagstiftning om produktion och saluföring av de jordbruksprodukter som är upptagna i bilaga II till EG-fördraget, som bidrar till förverkligandet av ett eller flera av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 33 i EG-fördraget. Enligt kommissionen uppfyller förslaget målen för den gemensamma jordbrukspolitiken att stabilisera marknaderna (artikel 33.1 c) och att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser (artikel 33.1 e). Regeringen ifrågasätter om förslaget syftar till att uppnå dessa mål. Programmet för livsmedelshjälp syftar inte längre till att stabilisera marknaderna inom EU genom att balansera utbud och efterfrågan. Enligt kommissionen kommer det inte finnas några nya interventionslager under en överskådlig framtid och därmed har kopplingen mellan intervention och programmet för livsmedelshjälp försvunnit. Förslaget kan inte heller ses som en garant för att konsumenter tillförsäkras livsmedel till skäliga priser av det enkla faktum att programmet syftar till gratis distribution av livsmedel.

Regeringen anser att artikel 37 i EG-fördraget inte kan tillämpas utan det istället är artikel 308 i EG-fördraget som bör vara den rättsliga grunden för förslaget.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Mot bakgrund av att programmet används i 19 av 27 medlemsstater skiljer sig åsikterna främst åt mellan dessa konstellationer. Medlemsländer som deltar i stödprogrammet är positiva till förslaget eftersom behov av livsmedelshjälp finns i länderna. Många av dessa länder framhåller också att det är positivt för EU:s image.

Flera av de länder som inte deltar i programmet framhåller att livsmedelshjälp inte borde ligga i den gemensamma jordbrukspolitiken och att stödprogrammet kan avskaffas. Om behov av livsmedelshjälp finns bör sådan hjälp ges nationellt. Flera medlemsstater har ifrågasatt den rättsliga grunden för förslaget och några av dessa medlemsstater, däribland Sverige, har begärt ett skriftligt utlåtande från rådets rättstjänst i denna fråga.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har utsett en rapportör för frågan.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remissbehandlats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt kommissionens förslag ska artikel 37 i EG-fördraget vara rättslig grund. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter att ha inhämtat Europaparlamentets yttrande.

Enligt rådets rättstjänsts bedömning kan artikel 37 i EG-fördraget inte tillämpas utan det är istället artikel 308 i EG-fördraget som bör vara den rättsliga grunden för förslaget. Beslut fattas av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att det krävs en subsidiär aktion som är målinriktad för att tillförsäkra livsmedel till alla EU-medborgare i enlighet med syftet för den gemensamma jordbrukspolitiken.<sup>5</sup> Kommissionen menar att utan åtgärder på EU-nivå skulle livsmedelshjälp till de fattigaste inom unionen genomgå dramatiska nedskärningar eller till och med upphöra att existera i ett antal medlemsstater. Programmet har ökat medvetenheten hos deltagande medlemsstater om fördelarna med livsmedelshjälp.

Regeringen delar inte kommissionens ståndpunkt utan anser att kampen mot fattigdom och utslagning i samhället bör vara varje medlemslands ansvar

---

<sup>5</sup> 13195/08 ADD 2 , kommissionens konsekvensanalys s 15-16

enligt subsidiaritetsprincipen. I enlighet med ovanstående resonemang ifrågasätter regeringen även förslaget med hänsyn tagen till proportionalitetsprincipen.

2008/09:FPM25

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det franska ordförandeskapet ämnar besluta om frågan innan årets slut.

### 4.2 Fackuttryck/termer

**Intervention** - Utbudsstyrande åtgärd som innebär att produktionsöverskott på marknaden köps upp till garantipris av offentliga interventionsorgan för att hållas i lager. De lagrade produkterna kan förstöras, användas för humanitära ändamål eller säljas igen av kommissionen.

**EU-25** - Alla medlemsstater förutom Rumänien och Bulgarien.