



## Utgifter inom områdena djurhälsa, växtskadegörare och offentlig kontroll

---

Landsbyggsdepartementet

2013-07-11

### Dokumentbeteckning

KOM (2013) 327

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial, och om ändring av rådets direktiv 98/56/EG, 2000/29/EG och 2008/90/EG, förordningarna (EG) nr 178/2002, (EG) nr 882/2004 och (EG) nr 396/2005, direktiv 2009/128/EG samt förordning (EG) nr 1107/2009, och om upphävande av rådets beslut 66/399/EEG, 76/894/EEG och 2009/470/EG

### Sammanfattning

Ett förslag till förordning som reglerar EU:s utgifter inom områdena djurhälsa, växtskadegörare och offentlig kontroll har presenterats av kommissionen i ett paket bestående av fem rättsakter. Kommissionens namn på paketet liksom på dess meddelande är ”Friskare djur, sundare växter och en säkrare jordbruksbaserad livsmedelskedja - En moderniserad lagstiftning för ett mer konkurrenskraftigt EU”. Förutom förslaget om utgifter innehåller paketet förslag till rättsakter om djurhälsa, om växtskadegörare, om växtförökningsmaterial, samt offentlig kontroll inom växt-, djur- och livsmedelsområdena.

Förordningsförslaget om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter kommer att ersätta de nuvarande bestämmelserna som utgår från flera rättsliga grunder. Ambitionen är att den finansiella förvaltningen ska förenklas genom ett tydligare och mer enhetligt regelverk. De åtgärder som kan medfinansieras av EU-budgeten är i huvudsak oförändrade jämfört med nuvarande regelverk.

Åtgärder som ska medfinansieras inom djurhälsoområdet är nödatgärder vid utbrott av djursjukdomar, program för utrotning av djursjukdomar samt bekämpning och övervakning.

Inom växtskyddsområdet föreslås en nyhet, medfinansiering från EU av nationella kostnader för inventeringar avseende förekomst av växtskadegörare. Dessutom finansieras som tidigare nödgärder vid utbrott av växtskadegörare.

Åtgärder som medfinansieras inom området offentlig kontroll är bl.a. utbildningsprogrammet ”bättre utbildning för säkrare livsmedel”. Dessutom medfinansieras referenslaboratorier för utveckling och kvalitetssäkring av diagnostik.

Kommissionen föreslår vidare förändrade beslutsregler, ett lägsta belopp för medfinansiering från EU samt tillgång till reserven för kriser i jordbrukssektorn under vissa omständigheter vid utbrott av djursjukdomar och växtskadegörare.

Regeringen anser att det är positivt att kommissionen har tagit initiativ till att samla regelverket om utgifter i en rättsakt. Det ger en överskådlig och tydlig bild av hur EU-medlen kan användas. Regeringen stödjer dessutom förenklade beslutsregler inom området. Den föreslagna lägsta gränsen för medfinansiering är problematisk eftersom den riskerar att skapa olika förutsättningar för små och stora medlemsstater. Gränsen minskar också incitamenten för åtgärder i ett tidigt skede vid utbrott. Vidare anser regeringen att det finns ett mervärde i att utgifter inom aktuella områden (djurhälsa, bekämpande av växtskadegörare och offentlig kontroll) på ett ansvarsfullt och ekonomiskt försvarbart sätt finansieras över EU-budgeten.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

#### 1.1.1 Nuvarande lagstiftning

De huvudsakliga rättsliga grunderna för medfinansiering från EU-budgeten inom de aktuella områdena är rådets beslut 2009/470/EG om utgifter inom veterinärområdet, rådets direktiv 2000/29/EG om skyddsåtgärder mot växtskadegörare samt Europaparlamentets och rådets förordning 882/2004 om offentlig kontroll inom områdena livsmedel, foder, djurhälsa och djurskydd. Ytterligare rättsliga grunder för medfinansiering finns i förordningar om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i eller på livsmedel och foder av vegetabiliskt och animaliskt ursprung, i förordning om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden samt om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Detta lapptäcke av bestämmelser är relativt komplicerat. Det har utvecklats över tiden och behöver förenklas.

### **1.1.2 Tidpunkt för kommissionens antagande av rättsakten**

Det aktuella förordningsförslaget antogs och presenterades av kommissionen den 7 juni 2013.

## **1.2 Förslagets innehåll**

### **1.2.1 Mål och budgetram**

I förordningen fastställs ett tak för utgifter på 1 892 miljoner euro i löpande priser för perioden 2014-2020 vilket grundar sig på de finansiella ramar som fastställs i EU:s fleråriga budgetram. Målen är en hög säkerhetsnivå för livsmedel och livsmedelsproduktion, en förbättrad djurhälsostatus, ett förbättrat djurskydd, påvisande och utrotning av växtskadegörare, samt att säkerställa att den offentliga kontrollen genomförs effektivt. Dessa mål åtföljs av indikatorer.

### **1.2.2 Inriktning på åtgärder/utgifter**

De veterinära nödåtgärderna och utrotningsprogrammen är viktiga för att gradvis utrota ett antal förtecknade djursjukdomar som är endemiska i vissa områden i unionen. Vid finansiering från EU för att stödja dessa åtgärder prioriteras sjukdomar som är av betydelse för folkhälsan och sådana som har omfattande ekonomiska konsekvenser för handeln, jordbrukare, djurägare eller angränsande sektorer.

Förslaget till förordning om skyddsåtgärder mot växtskadegörare syftar till att skydda växter och växtmiljöer i EU från allvarliga växtskadegörare. Enligt förslaget till utgiftsförordning ska EU medfinansiera medlemsstaternas kostnader för bekämpning av växtskadegörare samt ersättning som medlemsstaterna lämnar till odlare/markägare för vissa förluster och kostnader vid bekämpning. Möjligheten för ersättningar till odlare/markägare vid bekämpning görs mycket tydligare än i nuvarande reglering. En nyhet är att kostnaderna för inventeringar avseende förekomsten av växtskadegörare föreslås medfinansieras.

För att förbättra effektiviteten hos medlemsstaternas offentliga kontroll och genomförandet av EU:s regelverk för den jordbruksbaserade livsmedelskedjan ingår även finansieringen av programmet "Bättre utbildning för säkrare livsmedel". Programmet syftar till att främja en harmoniserad strategi för driften av kontrollsystemen i unionen. Utgifterna omfattar även referenslaboratorier i EU samt andra allmänna åtgärder som är avsedda att förbättra medlemsstaternas genomförande.

### 1.2.3 Stödnivåer

Stödnivån för medfinansiering från EU-budgeten ska normalt sett vara 50 % av de bidragsberättigade kostnaderna. Denna nivå kan på vissa villkor höjas upp till 75 % och 100 % (t.ex. för gränsöverskridande verksamhet och för länder med relativt låg bruttonationalinkomst). För att underlätta den administrativa bördan vid förvaltningen av mycket små program föreskrivs i denna förordning en lägsta gräns för medfinansiering från EU på 50 000 euro.

### 1.2.4 Koppling till reserven för kriser i jordbrukssektorn

Förordningsförslaget innehåller också bestämmelser om möjligheten att vid utbrott av djursjukdomar och växtskadegörare under vissa omständigheter finansiera bekämpningsåtgärder genom reserven för kriser i jordbrukssektorn. Reservan inrättas fr.o.m. 2014 som en del av pelare 1 i den gemensamma jordbrukspolitiken. I den politiska överenskommelsen från 24-25 juni 2013 om reform av den gemensamma jordbrukspolitiken är dock möjligheten till finansiering för detta ändamål borttagen varför det i nuläget är oklart vad som kommer att hända med förutsättningarna för finansiering ur krisreserven vid utbrott av djursjukdomar och växtskadegörare.

## 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om ersättning till odlare/markägare vid bekämpning av växtskadegörare finns i växtskyddslagen (1972/318) samt växtskyddförordningen (2006/817). Det förutses inga direkta konsekvenser för dessa rättsakter eftersom det inte behövs några ändringar för att kunna utnyttja utgiftsförordningens möjlighet till medfinansiering.

Bestämmelser om ersättningar rörande djursjukdomar finns i epizootilagen (SFS 1999:657), epizootiförordningen (SFS 1999:659), zoonoslagen (SFS 1999:658), zoonosförordningen (SFS 1999:660), lagen om provtagning på djur m.m (SFS 2006:806), förordningen om provtagning på djur m.m. (SFS 2006:815), Jordbruksverkets föreskrifter om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (SFS 1999:658) (SJVFS 1999:104), Jordbruksverkets föreskrifter om ersättning på grund av beslut med stöd av epizootilagen (1999:657) (SJVFS 1999:105), samt Jordbruksverkets föreskrifter om ersättning till laboratorier och värderingsmän för kostnader vid bekämpning av sjukdomar enligt zoonoslagen (1999:658) och epizootilagen (1999:657), (SJVFS 2006:2). Det förutses inga direkta konsekvenser för dessa rättsakter på grund av förslaget eftersom bestämmelserna i förslaget rörande djurhälsa har mer eller mindre samma räckvidd som i rådets beslut 470/2009/EG.

## 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

#### 1.4.1 Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensbedömning omfattar fyra alternativ. Alternativet som kommissionen beslutade sig för syftar till att inrätta ett enda sammanhängande finansiellt program genom att till stor del använda befintliga finansiella bestämmelser men förbättra dem. Kommissionen menar att förenklingen av systemet och harmoniseringen av stödnivåerna kommer att minska den administrativa bördan för kommissionen och medlemsstaterna. Nya finansiella förvaltningsverktyg, såsom tydliga mål och indikatorer, kommer att leda till att de tillgängliga resurserna används effektivare.

Kommissionen föreslår att ett högsta belopp på 1 892 miljoner euro anslås till utgifter för tillämpningsområdet under perioden 2014–2020, vilket grundar sig på de finansiella ramar som fastställs i EU:s fleråriga budgetram. Det är ett belopp som är i paritet med förbrukade medel inom området tidigare år.

De konsekvenser som förutses av kommissionen i konsekvensanalysen är bl.a.

- Stödnivåerna skulle förenklas med införandet av bara tre olika standardnivåer. Detta skulle innebära en ökad öppenhet och enhetlighet i EU:s åtgärder.
- Avskaffandet av möjligheten att finansiera åtgärder till ett värde under 50 000 euro skulle undanröja en oproportionerlig administrativ börda både för kommissionen och för medlemsstaterna.
- Det finansiella stödet till skyddsåtgärder mot växtskadegörare föreslås i högre grad anpassas till djurhälsoområdet när det gäller förfaranden och processer. Här ges också en möjlighet att rationalisera förvaltningen både hos kommissionen och hos medlemsstaterna.
- De rättsliga kraven på processerna för att godkänna och återbetala kostnader för program inom djurhälsoområdet och när det gäller åtgärder i nödsituationer skulle förenklas. Detta kommer att leda till en betydande minskning av den administrativa bördan i fråga om arbetstid vid kommissionen och i medlemsstaterna. Det kommer också sannolikt att påskynda utbetalningarna till medlemsstaterna.

- Instrumenten för den finansiella förvaltningen kommer att förbättras med denna reform. Genom tydligare mål och indikatorer för programmen och en grundligare uppföljning av programmen kommer åtgärderna inom djurhälsoområdet och för skyddsåtgärder mot växtskadegörare sannolikt att bli effektivare.

#### 1.4.2 Konsekvenser för statens budget

De finansiella ramarna för de åtgärder som täcks av förslaget till förordning fastställs som en del av EU:s fleråriga budgetram för 2014-2020 och uppgår till totalt 1 892 miljoner euro. För 2013 uppgår Sveriges finansieringsandel av EU-budgeten till ca 3,4 %.

Omfattningen på tillkommande nationella åtaganden är oklart i nuläget och detta bestäms i paketets övriga förordningar (djurhälsa, växtskadegörare, växtförökningsmaterial och offentlig kontroll). Den eventuella påverkan av dessa nationella åtaganden på statens budget är svår att bedöma i dagsläget, eftersom konkreta regler som kan påverka den svenska näringen och statens budget läggs fast först i och med att kommissionen antar delegerade akter och genomförandeakter i enlighet med förordningarnas bemyndiganden. Den aktuella förordningen om utgifter anger dock endast det generella regelverket och förutsättningarna för medfinansiering från EU. Därmed har förordningen ingen direkt relation till tillkommande kostnader för statens budget.

I nuläget bedöms den största förändringen i de grundläggande reglerna för finansiering EU-finansieringen ske inom växtskyddsområdet. Förutom medfinansiering av bekämpningskostnader så öppnar förordningen upp för medfinansiering av kostnader för de inventeringar avseende förekomst av växtskadegörare som ska genomföras i enlighet med förslaget om skyddsåtgärder för växtskadegörare.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det finns ett mervärde i att utgifter inom aktuella områden (djurhälsa, växtskadegörare, växtförökningsmaterial och offentlig kontroll) på ett ansvarsfullt och ekonomiskt försvarbart sätt finansieras över EU-budgeten. Djursjukdomar och växtskadegörare är gränsöverskridande, vilket innebär att EU-finansiering kan innebära bättre ekonomisk effektivitet än nationell finansiering. Frihet från sjukdomar och skadegörare är i hög grad en kollektiv nytta. Sverige som i nuläget har en relativt god situation

avseende djursmittor och växtskadegörare, har ett stort intresse av att det finns tillräckliga incitament inom EU för att motverka utbrott och spridning av sjukdomar och skadegörare. Detta blir än mer viktigt med ökad global handel och i ett förändrat klimat då nya sjukdomar och skadegörare riskerar att etableras i större omfattning.

Regeringen anser att det är positivt att kommissionen har tagit initiativ till att samla regelverket om utgifter i en rättsakt. Det ger en överskådlig och tydlig bild av hur EU-medlen kan användas. Regeringen stödjer dessutom förenklade beslutsregler inom området.

Regeringen anser vidare att det är berättigat att medel även avsätts för genomförandet. Stödsystem för en effektiv tillämpning av officiella kontroller, diagnostik (referenslaboratorier) och utbildning av inspektörer kan vara mer effektivt om det görs gemensamt och inte av varje medlemsstat för sig.

Förordningsförslaget innehåller också bestämmelser om tillgång till reserven för kriser i jordbrukssektorn vid utbrott av djursjukdomar och växtskadegörare under vissa omständigheter. Regeringen är positivt till att förordningsförslaget öppnar för finansiering av nödgärder via krisreserven.

Regeringen är kritisk till förslaget att medfinansiering från EU endast kan lämnas för åtgärder där medfinansieringen från EU överskrider 50 000 euro. Vid utbrott av djursjukdomar eller växtskadegörare påverkas bekämpningskostnaderna i hög grad av utbrottets storlek, de blir högre med tiden och det är därför effektivast att bekämpa i tidiga skeden. Det kan därför vara kontraproduktivt att diskriminera utgifter under den föreslagna tröskeln. När det gäller inventeringar av växtskadegörare och utrotningsprogram för djursjukdomar riskerar små medlemsstater att missgynnas av den föreslagna miniminivån. Med den föreslagna tröskeln skulle Sverige med något undantag inte få stöd för de inventeringar vi är skyldiga att utföra, och dessutom förväntas inventeringarnas omfattning öka genom förordningen om växtskadegörare. Regeringen är samtidigt angelägen att det administrativa förfarandet minimeras vilket en undre gräns för medfinansiering bidrar till. Regeringen kommer att arbeta för en ändamålsenlig konstruktion som begränsar medlemsstaternas och kommissionens administration.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända i nuläget.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förordningsförslaget kommer inte att remitteras.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 43.2 samt 168.4. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 (tidigare artikel 251). Beslutsfattande med kvalificerad majoritet tillämpas generellt i rådet där det ordinarie lagstiftningsförfarandet används.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens prövning av subsidiaritetsprincipen har utmynnat i att åtgärderna enligt förordningen är nödvändiga för att uppnå lagstiftningens syfte. Målet med lagstiftningen kan inte uppnås av medlemsstaterna på nationell nivå. En reglering på EU-nivå möjliggör samordnade och långsiktigt billigare åtgärder. Gränskontroller för olika nationella förteckningar över skadegörare och djursjukdomar skulle vara mycket ineffektiva med tanke på den fria rörligheten för varor på EU:s inre marknad efter import. Dessutom är växtskadegörare i sig rörliga, vilket innebär att gränsoverskridande effekter inte enbart uppstår genom transporter och förflyttning av varor inom EU, utan också genom naturlig spridning. Därför måste skadegörare och sjukdomar som påverkar hela EU bekämpas gemensamt. Passivitet i en medlemsstat kan förorsaka spridning till andra medlemsstater och därmed ge upphov till omfattande skador på växter och växtmiljöer. Om ett utbrott i en medlemsstat inte utrotas kan en handelspartner i ett tredjeland införa begränsningar på import från EU som helhet. Regeringen delar kommissionens bedömning i subsidiaritetsfrågan.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingen om förslaget har inletts i rådsarbetsgrupp den 17 juni 2013. Arbetet i rådet fortsätter nu under Litauens ordförandeskap med en rådsarbetsgrupp den 18-19 juli. Därefter följer två möten under september. Ordförandeskapet har meddelat att utgiftsförordningen har högsta prioritet och de räknar med att kunna inleda trepartsmöten med Europaparlamentet i oktober för att kunna bli klara under hösten. Ansvarigt utskott i Europaparlamentets är Jordbruksutskottet och de förväntas utse rapportör i början av juli.



Bedömningen har gjorts att någon särskild remittering inte behövs. Synpunkter rörande förordningsförslagets tillämpningsområde kan dock inkomma vid remittering av respektive sakförordning inom lagstiftningspaketet (djurhälsa, skyddsåtgärder mot växtskadegörare, växtförökningsmaterial och offentlig kontroll).

## 4.2 Fackuttryck/termer

-