EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 in Bezug auf die Beihilferegelung zur Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen

{COM(2014) 32 final}
{SWD(2014) 28 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 in Bezug auf die Beihilferegelung zur Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen

1. EINLEITUNG

Durch das Schulmilchprogramm und das Schulobstprogramm soll der Anteil von Obst, Gemüse und Milch in der Ernährung von Kindern dauerhaft erhöht werden – und zwar zu einer Zeit, da sich ihre Essgewohnheiten noch ausprägen. Die Programme tragen zu den Zielen der GAP bei und stehen in Einklang mit den auf die Förderung gesunder Essgewohnheiten ausgerichteten gesundheitspolitischen Zielen der Union.

Die Gründe, die zur Einrichtung der zwei Schulprogramme geführt haben, sind in Anbetracht des derzeit rückläufigen Konsums von Obst und Gemüse und Milcherzeugnissen[1] nach wie vor gültig und haben unter anderem durch die modernen Ernährungstrends hin zu stark verarbeiteten Nahrungsmitteln mit oftmals hohen Beimengungen von Zucker, Salz und Fett noch an Relevanz gewonnen.

2. PROBLEMSTELLUNG

Die Schlussfolgerungen aus verschiedenen Berichten[2] und die Erfahrung, die im Laufe der mehrjährigen Durchführung der Programme gesammelt wurde, weisen auf gewisse Schwachstellen und Ineffizienzen im Zusammenhang mit der Funktionsweise der derzeitigen Programme hin:

[1] Nach Angaben des Dachverbands der EU-Frischwarenerzeuger Freshfel nimmt der Konsum von frischem Obst und Gemüse ab; im Zeitraum 2005-2010 ging der Verzehr von Obst insgesamt um 9,4 % und der Verzehr von Gemüse um 10,3 % zurück. Im Jahr 2011 sank er gegenüber dem Durchschnitt des vorangegangenen Zeitraums um 3 %. Nach Angaben von Eurostat und der GD AGRI ging der Konsum von Trinkmilch im Zeitraum 2003-2011 in der EU um schätzungsweise 5 % zurück. Der Pro-Kopf-Verbrauch von Milcherzeugnissen insgesamt, ausgedrückt in Milchäquivalenten, ging im Zehnjahreszeitraum bis 2011 von 302 kg auf 286 kg zurück, auch wenn für bestimmte Milcherzeugnisse, zum Beispiel Käse, der Verbrauch stabil geblieben ist oder sich sogar erhöht hat.

[2] Sonderbericht Nr. 10/2011 des Europäischen Rechnungshofes, „Sind die Programme ‚Schulmilch' und ‚Schulobst' wirksam?"; externe Evaluierungen des Schulobstprogramms (2012) und des Schulmilchprogramms (2013), durchgeführt von der AFC Consulting Group AG und Co Concept.

(1) Beide Programme haben das Ziel, im Rahmen ihrer erzieherischen Dimension eine nachhaltige Veränderung kindlicher Essgewohnheiten zu bewirken. **Zwischen der Gestaltung der Programme und diesem Ziel klafft jedoch eine Lücke.** Beim Schulobstprogramm wurde die erzieherische Dimension von Anfang an im Programm verankert, während beim Schulmilchprogramm keine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten besteht, spezifische pädagogische Instrumente zu nutzen, und die Verknüpfung zwischen den abgegebenen Erzeugnissen und dem Programm gering ist. Darüber hinaus müssen die Systeme zur Bewertung der Programme verbessert werden, damit ihre Wirksamkeit gemessen werden kann.

(2) **Zwischen den Programmen besteht ein Mangel an Koordination und Kohärenz**, was sich negativ auf die Wirksamkeit der Regelung insgesamt auswirken könnte. Dieses Problem ist auf die unterschiedlichen Rechts- und Finanzrahmen, die Marktunterschiede zwischen den betreffenden Erzeugnissen und die auf der Ebene der Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidungen darüber, wie die beiden Programme umgesetzt werden, zurückzuführen.

(3) Die Funktionsweise der Programme ist noch mit weiteren **Mängeln behaftet, die ihre unmittelbare Wirkung einschränken**; dabei handelt es sich sowohl um Mängel, die beiden Programmen gemeinsam sind (zum Beispiel der hohe Verwaltungs- und Organisationsaufwand), als auch um Mängel, die spezifisch für das Schulobstprogramm sind (darunter insbesondere die mangelnde Inanspruchnahme der Mittel im Umfang von 30 % und die enormen Kostenunterschiede bei den abgegebenen Erzeugnissen), und Mängel, die spezifisch für das Schulmilchprogramm sind (möglicher Mitnahmeeffekt, ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis).

3. SUBSIDIARITÄT

Die Rechtsgrundlage für EU-Maßnahmen in diesem Bereich findet sich in den Artikeln 38 bis 44 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die Bestimmungen zur GAP enthalten. Mehrere Faktoren bestätigen, dass ein Tätigwerden auf EU-Ebene angemessen ist und einen Mehrwert erbringt:

Da die meisten Mitgliedstaaten nicht in der Lage wären, solche Initiativen allein aus eigenen Mitteln zu finanzieren, bewirkt die Einbettung in einen EU-Rahmen zunächst, dass die für die Durchführung wichtiger Initiativen **erforderlichen Mittel** in ganz Europa bereitgestellt werden. Bei den Evaluierungen wurde außerdem festgestellt, dass die **Glaubwürdigkeit und die Sichtbarkeit** der Programme in den Mitgliedstaaten durch den EU-Rahmen zugenommen haben und die Wahrnehmung und das Ansehen der EU in den Mitgliedstaaten gestärkt wurden. Ein Untätigbleiben der EU und die Fortführung der Tätigkeiten ausschließlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten hätte das **Risiko einer Benachteiligung der Erzeuger** in jenen Ländern zur Folge, in denen kein Zugang zu Schulprogrammen als Absatzmöglichkeit besteht. Gegenüber den bereits bestehenden nationalen Programmen schafft die EU-Regelung einen zusätzlichen Mehrwert, indem sie **Transparenz und einen kontinuierlichen Austausch von Know-how und Erfahrung** zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten fördert.

4. ZIELE

Um die allgemeinen Ziele einer Steigerung des Konsums von Obst und Gemüse und Milcherzeugnissen zu erreichen und eine gesündere Ernährungsweise zu fördern, sollten die spezifischen und operationellen Ziele des derzeitigen Regelungsrahmens wie folgt angepasst werden:

(1) **Neuausrichtung der derzeitigen Programmauslegung auf die langfristigen Ziele**, wobei eine Verknüpfung beider Regelungen mit pädagogischen Instrumenten angestrebt wird, und **Unterstützung der Heranführung junger Bürgerinnen und Bürger an Lebensmittel und deren Ausgangserzeugnisse**, um auf diese Weise die Wahrnehmung der Landwirtschaft und ihrer Erzeugnisse zu verbessern. Mit diesen spezifischen Zielen sind die folgenden operationellen Ziele verbunden:

- Stärkung und Konsolidierung der erzieherischen Dimension der derzeitigen Regelungen durch obligatorische pädagogische Instrumente,
- Stärkung des Zusammenhangs zwischen den Erzeugnissen und der Regelung (EU-Mehrwert),
- Entwicklung einer gemeinsamen Bewertungsmethodik für die Evaluierungen und das jährliche Monitoring durch die EU und die Mitgliedstaaten.

(2) **Vereinheitlichung und Konsolidierung der derzeit getrennten Rechts- und Finanzrahmen und Verbesserung der Sichtbarkeit der EU-Maßnahmen.** Die operationellen Ziele sind auf folgende Zwecke gerichtet:

- Stärkung der Synergien zwischen den zwei derzeitigen Programmen und Verbesserung ihrer Verwaltungseffizienz,
- Verbesserung der Sichtbarkeit der EU-Programme.

(3) **Erhöhung der Wirksamkeit der Ausgaben zur Förderung des Konsums landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Schulen**, wobei die operationellen Ziele folgenden Zwecken dienen:

- Verbesserung der für die Ausschöpfung der Haushaltsmittel maßgeblichen Bedingungen,
- Vereinfachung des Rechtsrahmens und Verringerung des Verwaltungs- und Organisationsaufwands.

5. POLITISCHE OPTIONEN

Bei der Prüfung der verschiedenen Optionen wurden vier Optionen verworfen[3], während die folgenden vier Optionen einer genaueren Analyse unterzogen wurden:

[3] „Keine politischen Maßnahmen“: Diese Option wurde aufgrund der in der Analyse festgestellten Notwendigkeit, die Schulintervention weiterzuführen, aufgegeben; „alleinige Einstellung des Schulmilchprogramms“: Steht ebenfalls nicht im Einklang mit der in der Analyse festgestellten Notwendigkeit, die Verteilung von Milch fortzusetzen; „Schaffung eines neuen auf sozioökonomisch benachteiligte Gruppen ausgerichteten Rahmens“: Diese Option wurde verworfen, da die Mitgliedstaaten besser in der Lage sind, die

5.1. Option 1: GAP 2020 (Status quo)

Die „Status-quo-Option“ berücksichtigt bereits die Änderungen durch die GAP-Reform 2020, in der die derzeit getrennten Rechts- und Finanzrahmen beibehalten werden, sowie die für beide Programme vereinbarten Änderungen. Für das Schulobstprogramm: Erhöhung der Mittelausstattung auf 150 Mio. EUR jährlich, höhere EU-Kofinanzierungssätze (75 % bzw. 90 % für weniger entwickelte Regionen), die Ausgaben für flankierende Maßnahmen kommen für eine EU-Kofinanzierung in Betracht. Für das Schulmilchprogramm: Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nationale oder regionale Strategien und freiwillige flankierende Maßnahmen auszuarbeiten. Die Finanzierungsregelungen für das Schulmilchprogramm bleiben unverändert (EU-Beihilfe von 18,15 EUR je 100 kg Erzeugnis, keine Gesamtobergrenze für die EU-Ausgaben).

5.2. Option 2: Anpassung

Bei dieser Option wird untersucht, ob die Ziele erreicht werden können, wenn die getrennten Rahmen, die GAP-2020-Finanzierung und die Auswahl der Erzeugnisse beibehalten und nur folgende Anpassungen vorgenommen werden:

- Einführung obligatorischer flankierender Maßnahmen auch für das Schulmilchprogramm,
- Angleichung der derzeitigen Rahmen durch Anpassungen der Bestimmungen (Erfordernis gemeinsamer Strategien und gemeinsamer Verwaltungsvorschriften, z. B. in Bezug auf Kontrollen) und
- Erzielung weiterer Synergien über die GAP 2020 hinaus.

5.3. Option 3: Neuer Rahmen

Diese Option sieht einen **gemeinsamen rechtlichen und finanziellen Rahmen** für die Schulprogramme der GAP vor, der sich auf drei „Säulen“ stützt:

i) Gemeinsame **flankierende Maßnahmen** mit dem erzieherischen Schwerpunkt, Kinder an landwirtschaftliche, ökologische und ernährungs-/gesundheitsbezogene Themen heranzuführen; dabei können thematische Maßnahmen auch vereinzelt eine breitere Auswahl landwirtschaftlicher Erzeugnisse enthalten (nach Genehmigung durch die nationalen Gesundheitsbehörden).

ii) Beschränkung der abgegebenen Erzeugnisse auf **frisches Obst und Gemüse** (einschließlich Bananen) und **Trinkmilch** (als einzigem Milcherzeugnis). Dies würde die Abgabe der Erzeugnisse im Rahmen der knappen Haushaltsmittel zielgenauer ausrichten, entspräche der häufigsten derzeitigen Praxis und würde den Organisationsaufwand für die Schulen verringern; gleichzeitig wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, der rückläufigen Entwicklung beim Konsum dieser zwei Gruppen von Erzeugnissen entgegenzuwirken.

iii) **Ein gemeinsamer finanzieller Rahmen:**

---

eigene Intervention auszurichten und Prioritäten festzulegen; „Schaffung eines neuen Rahmens, der auf die regelmäßige Abgabe einer breiteren Palette landwirtschaftlicher Erzeugnisse abzielt“: Diese Option wurde aufgrund des Ergebnisses der öffentlichen Konsultation, des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des potenziell hohen Aufwands bei der Durchführung verworfen.

– mit einem begrenzten EU-Gesamthaushalt (GAP-2020-neutral, Einführung einer Ausgabenobergrenze auch für Milch) und Mittelzuweisungen für die Mitgliedstaaten getrennt nach Schulobstprogramm und Schulmilchprogramm, wobei es möglich ist, Mittel von einem Programm auf das andere zu übertragen (Festlegung von Prioritäten im Rahmen von Strategien);
– Begrenzung des EU-Beitrags durch die Festlegung einer Beihilfezahlung je Portion Obst/Gemüse und Milch (im Gegensatz zu einer Festlegung von EU-Kofinanzierungssätzen wie im derzeitigen Schulobstprogramm);
Anhebung der EU-Subvention für Milch, um Mitnahmeeffekte zu verringern und das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Abgabe zu verbessern.

6. BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN

6.1. Wirtschaftliche Auswirkungen

- **Direkte, indirekte und langfristige Auswirkungen auf die Nachfrage**

Aufgrund der Mittelaufstockung und der Stärkung der flankierenden Maßnahmen im Rahmen der Option 1 werden die direkten und indirekten Auswirkungen auf die Nachfrage nach Obst- und Gemüseerzeugnissen für das Schulobstprogramm vermutlich zunehmen. Wenn die Erzeugnisse aus lokaler Produktion bezogen werden, könnte der Nachfrageanstieg vermehrt Vorteile für die lokalen Erzeuger mit sich bringen (Schulen als eine zusätzliche „Marktnische“ für ihre Erzeugnisse) und darüber hinaus die Entstehung verschiedener Formen der Kooperation zur Befriedigung der Nachfrage der institutionellen Märkte begünstigen.

Die Auswirkungen auf die Nachfrage nach Milcherzeugnissen im Rahmen des Schulmilchprogramms werden voraussichtlich stabil bleiben, während die langfristige Wirkung von den Mitgliedstaaten abhängt (davon, ob sie erzieherische Maßnahmen durchführen). Die nationalen Strategien könnten als administrative Belastung empfunden werden und die Attraktivität des Schulmilchprogramms möglicherweise mindern. Wenn die prognostizierten Preise für Milch und Milcherzeugnisse steigen, wird die EU-Beihilfe bei gleichbleibendem Niveau der EU-Subvention einen geringeren Beitrag zu den Kosten der Erzeugnisse leisten.

Was die Mengen der abgegebenen Erzeugnisse betrifft, so dürften die direkten Auswirkungen im Rahmen der Option 2 mit denen der Option 1 vergleichbar sein, während die indirekten und langfristigen Auswirkungen aufgrund der obligatorischen flankierenden Maßnahmen für das Schulmilchprogramm zunehmen sollten. Erhebliche Verringerungen des Verwaltungsaufwands könnten einen Anreiz für die Teilnahme und eine bessere Mittelausschöpfung schaffen.

Die direkten Auswirkungen auf die Nachfrage nach Obst und Gemüse im Rahmen der Option 3 sind ähnlich wie bei der Option 1, allerdings sind sie stärker auf frische Obst- und Gemüseerzeugnisse ausgerichtet. Das begrenzte Gesamtbudget der EU für Milch wird keine Auswirkungen auf die Mengen der abgegebenen Erzeugnisse haben, diese sollten jedoch (aufgrund des Wegfalls anderer Milcherzeugnisse) für Trinkmilch höher ausfallen. Das höhere Niveau der EU-Subvention wird, wenn die ergänzenden nationalen Zahlungen oder die privaten Beiträge unverändert bleiben, voraussichtlich zu Verringerungen bei der Menge

der abgegebenen Erzeugnisse führen. Langfristige Auswirkungen dürften bei dieser Option aufgrund der verbesserten flankierenden Maßnahmen größer sein.

- **Verbrauch**

Bei der Option 1 dürfte es im Rahmen des Schulobstprogramms sowohl kurz- als auch langfristig zu einem höheren **direkten und indirekten Konsum** von Obst und Gemüse kommen. Der Konsum von Milcherzeugnissen im Rahmen des Schulmilchprogramms sollte stabil bleiben.

Die Option 2 dürfte aufgrund der obligatorischen flankierenden Maßnahmen für beide Programme und der gemeinsamen strategischen Planung eine stärkere Wirkung auf den Verbrauch haben.

Die Option 3 dürfte größere direkte Auswirkungen auf den Verbrauch von Trinkmilch und frischem Obst und Gemüse haben (deren Konsum rückläufig ist) und sich durch die flankierenden Maßnahmen indirekt auch auf die größere Vielfalt der Erzeugnisse auswirken.

- **Erzeugereinkommen und Preise**

Die Schulprogramme haben keine wesentlichen Auswirkungen auf die **Erzeugereinkommen und die Preise**, wenn man einmal von der Möglichkeit absieht, dass sie Erzeugern alternative Marktchancen außerhalb der Schule erschließen können (durch den Kontakt mit Eltern und ähnlichen Zielgruppen). Die Ausrichtung auf lokale Erzeugnisse erhöht die Transparenz bei der Festsetzung des Endpreises (wenn die Produkte direkt von den Erzeugern bezogen werden). Die Option 2 eröffnet größere Chancen für die Diversifizierung der Tätigkeiten und die Einbindung von flankierenden Maßnahmen auch im Rahmen des Schulmilchprogramms. Von der Option 3 erwartet man sich darüber hinaus, dass sie für einheitlichere Bedingungen in Bezug auf den Preis der abgegebenen Obst- und Gemüseerzeugnisse sorgt, ein Effekt, der spürbare Auswirkungen auf die Erzeuger haben könnte, wenn die Erzeugnisse direkt vom Erzeuger bezogen werden.

- **Innovation**

Die Schulprogramme haben ein begrenztes Potenzial, **Innovation** und Forschung im Hinblick auf die Schaffung kindgerechter Produkte, Verpackungen usw. zu fördern.

- **Handel mit Drittländern**

Alle Optionen stehen im Einklang mit den internationalen Handelsverpflichtungen der EU, auch wenn die Wirkung der Programme auf den Handel aufgrund der begrenzten Absatzmengen und der vorwiegend lokalen/regionalen Beschaffung der Erzeugnisse nicht wesentlich ist.

6.2. Soziale Auswirkungen

- **Öffentliche Gesundheit**

Der Verzehr von Obst und Gemüse und Milcherzeugnissen ist aus Sicht der öffentlichen Gesundheit vorteilhaft. Die Auswirkungen bestimmter Milcherzeugnisse auf die

Gewichtsregulierung hängen von der Auswahl der Erzeugnisse, den Portionsgrößen und der Häufigkeit des Verzehrs ab. Die obligatorische Ausarbeitung von Strategien für die Schulmilchregelung im Rahmen der Option 1 wird zu einer besseren Ausrichtung der Programme führen. Die Option 2 dürfte aufgrund der obligatorischen flankierenden Maßnahmen, die auch Initiativen zur Ernährungserziehung umfassen, eine größere Wirkung erzielen. Eine noch größere Wirkung auf die öffentliche Gesundheit ist von der Option 3 zu erwarten, was auf die Beschränkung der regelmäßig abgegebenen Erzeugnisse auf frisches Obst und Gemüse und Trinkmilch, die Einbeziehung der nationalen Gesundheitsbehörden in die Genehmigung der Erzeugnisse und die bessere Ausrichtung durch gemeinsame Strategien zurückzuführen ist.

- **Soziales und räumliches Gleichgewicht**

Die Option 1 stellt sicher, dass sich die Abgabe landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Bildungseinrichtungen auch weiterhin auf das soziale und räumliche Gleichgewicht auswirken wird (die Mitgliedstaaten können ihre Programme durch Strategien gezielt ausrichten und Prioritäten festlegen). Die höheren Kofinanzierungssätze der GAP 2020 sorgen dafür, dass die weniger entwickelten Regionen im Rahmen des Schulobstprogramms stärker unterstützt werden (90 %). Das niedrige Subventionsniveau im Schulmilchprogramm erfordert oftmals erhebliche finanzielle Beiträge aus öffentlichen und privaten Quellen. Die Option 2 hat ähnliche Auswirkungen wie Option 1. Durch die Abschaffung der obligatorischen Kofinanzierung für die Abgabe von Obst und Gemüse würde sich die Option 3 positiv auf Regionen/Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen Schwierigkeiten auswirken, während der Pauschalbetrag je Portion für die meisten der weniger entwickelten Regionen vorteilhaft wäre, in denen die Erzeugnisse preiswerter sind.

- **Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen**

Abgesehen von der Diversifizierung von Tätigkeiten und der Förderung der Zusammenarbeit können die Schulprogramme nicht nennenswert zur Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

6.3. Umweltauswirkungen

Die Option 1 fördert den Einkauf bei lokalen Erzeugern und die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im Rahmen des Schulobstprogramms. In vielen Mitgliedstaaten sind die für die Abgabe von Obst und Gemüse verwendeten Verpackungen wiederverwendbar oder zumindest wiederverwertbar. Die flankierenden Maßnahmen umfassen auch umwelterzieherische Aspekte. Durch die Option 2 wird dieser letztgenannte Aspekt auch im Schulmilchprogramm gestärkt. Die Option 3 besitzt das Potenzial, weitere positive Wirkungen zu erzielen, indem die Palette der abgegebenen Erzeugnisse eingeschränkt wird.

6.4. Auswirkungen auf den Haushalt

Bei der Option 1 werden die Auswirkungen auf den EU-Haushalt dem Mittelansatz entsprechen, der im Rahmen der Reform für die GAP-2020 veranschlagt wurde. Während das Kofinanzierungsprinzip des Schulobstprogramms nationale Beiträge vorsieht, hängen die Auswirkungen auf die nationalen Haushalte beim Schulmilchprogramm von der Beteiligung der Mitgliedstaaten (im Rahmen freiwilliger ergänzender Zahlungen) und von privaten Beiträgen (oftmals seitens der Eltern) ab. Die Option 2 ist gegenüber dem Status quo

haushaltsneutral; aufgrund der fehlenden Obergrenze für die EU-Ausgaben sind die Unwägbarkeiten für den EU-Haushalt begrenzt. Die Option 3 ist ebenfalls haushaltsneutral, doch sieht sie eine Obergrenze für die EU-Ausgaben auch für Milch vor. Die nationalen Beiträge sind notwendig, wenn die Mitgliedstaaten den Anwendungsbereich und/oder die Intensität ihrer Programme ausweiten möchten.

6.5. Verwaltungsaufwand und Vereinfachung

Im Rahmen des Status quo (Option 1) wird die Anzahl der quantifizierbaren Verpflichtungen auf 54 Informationsverpflichtungen geschätzt. Die Verwaltungskosten für das Schulobstprogramm belaufen sich Schätzungen zufolge auf insgesamt 1,08 Mio. EUR, die für das Schulmilchprogramm auf rund 5,27 Mio. EUR. Die Option 2 führt zu einer erheblichen Verringerung des Verwaltungsaufwands, mit einem möglichen Rückgang der quantifzierbaren Verpflichtungen von 54 auf 39 (30 %). Ein zusätzlicher Organisationsaufwand könnte sich aus den auch für das Schulmilchprogramm eingeführten obligatorischen flankierenden Maßnahmen ergeben. Von der Option 3 werden ähnliche Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand erwartet wie von der Option 2, allerdings mit höherer Gewissheit. Darüber hinaus dürfte die Option zu einer weiteren Verringerung des Organisationsaufwands führen, da die Palette der abgegebenen Erzeugnisse kleiner ist.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

7.1. Wirksamkeit

Bei der Option 1 wird die Divergenz zwischen den beiden Programmen in Bezug auf ihre erzieherische Dimension und somit auch in Bezug auf ihre langfristigen Auswirkungen fortbestehen. Zwar werden einige Mängel des Schulobstprogramms beseitigt, doch hat die Option keine Auswirkungen auf die anderen Faktoren, die für die suboptimale Leistungsfähigkeit der beiden Programme verantwortlich sind.

Durch die Stärkung der erzieherischen Dimension des Schulmilchprogramms leistet die Option 2 einen größeren Beitrag zu den langfristigen Zielen der Programme. Sie wirkt sich ferner positiv auf die Stärkung der Synergien aus, doch sind diese aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Regelungen von begrenztem Umfang. Schließlich hat sie auch begrenzte Auswirkungen auf die anderen Mängel, die die unmittelbare Wirksamkeit der Ausgaben und die Ausschöpfung der Mittelausstattung einschränken.

Die Option 3 besitzt das größte Potenzial, die ermittelten Ziele bei gleichbleibendem Budget zu erreichen, da sie die derzeitigen Schulprogramme stärker auf die langfristigen Ziele ausrichtet. Sie könnten somit besser auf die Probleme des rückläufigen Verzehrs von Obst und Gemüse und Milch sowie auf die zunehmende Verbreitung von Fettleibigkeit eingehen. Die Option ermöglicht eine effiziente Verwaltung der Programme und bietet Raum für Flexibilität und die Festlegung von Prioritäten. Sie besitzt das Potenzial, die Abgabe der Erzeugnisse effizienter zu gestalten, da sie sich mit den Ursachen der meisten Probleme, die im Rahmen dieser Prüfung behandelt werden konnten, befasst.

7.2. Effizienz

Die begrenzten Änderungen bei den finanziellen Regelungen und der hohe Verwaltungsaufwand im Rahmen der Option 1 haben zur Folge, dass die Umsetzung der Programme auch weiterhin durch ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis gekennzeichnet sein wird. Bezüglich der Abgabe der Erzeugnisse im Schulobstprogramm ist anzunehmen, dass es nach wie vor erhebliche Effizienzunterschiede geben wird; die Faktoren, die die Effizienz des Schulmilchprogramms einschränken, bleiben bestehen (potenzielle Mitnahmeeffekte).

Die Option 2 ist haushaltsneutral, doch birgt sie gewisse Unsicherheiten in Bezug auf die Finanzierung des Schulmilchprogramms (keine Ausgabenobergrenze für die EU-Mittel). Die Verringerung des Verwaltungsaufwands wirkt sich positiv auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus. Allerdings wird die Abgabe der Erzeugnisse im Rahmen des Schulobstprogramms wie bisher durch starke Effizienzschwankungen geprägt sein (große Unterschiede bei den Kosten der Erzeugnisse), während das Schulmilchprogramm weiterhin mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten behaftet sein wird.

Die Option 3 führt aufgrund der stärker fokussierten Abgabe von Erzeugnissen, der Verringerung des Verwaltungsaufwands und der Änderungen der Finanzierungsbedingungen zu einer größeren Kostenwirksamkeit. Diese Wirkung dürfte durch die zielgerichtete Abgabe im Rahmen der begrenzten Haushaltsmittel noch gesteigert werden. Verglichen mit der größeren Vielfalt der Erzeugnisse bei geringerer Wirkung des Programms könnten die Änderungen im Zusammenhang mit der Milchbeihilfe potenziell zu einer Verringerung des Programmumfangs bei gleichzeitiger Steigerung der Programmwirksamkeit führen.

7.3. Kohärenz

Die Option 1 kann nur begrenzt auf gesellschaftliche Veränderungen (Verbrauchsmuster) eingehen und trägt nur in beschränktem Umfang zu den horizontalen Zielen der Verbesserung des Regelungsumfelds und der Vereinfachung bei. Durch die Programmausrichtung und die Festlegung von Prioritäten im Rahmen nationaler Strategien kann sie jedoch einen positiven Beitrag zur öffentlichen Gesundheit (insbesondere zum Abbau gesundheitlicher Ungleichheit) leisten.

Die Option 2 führt zu einer erheblichen Vereinfachung, so dass sie in größerem Umfang zu einem besseren Regelungsumfeld und zur Vereinfachung beiträgt. Durch die Nutzung pädagogischer Instrumente in beiden Programmen wirkt sie sich auch positiv auf die Gesundheitsziele aus und fördert die Entwicklung gesünderer Essgewohnheiten.

Die Option 3 hat eine stärkere ökonomische Wirkung auf Erzeugnisse, die der Absatzförderung bedürfen (frisches Obst und Gemüse und Trinkmilch), jedoch eine geringere Wirkung auf andere Milcherzeugnisse und auf Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse. Sie steht in besserer Übereinstimmung mit den Zielen der öffentlichen Gesundheit (Gewichtsregulierung, Abbau gesundheitlicher Ungleichheit). Sie hat außerdem die größte Wirkung in Bezug auf die Vereinfachung.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Das derzeitige Schulobstprogramm verfügt über ein Überwachungs- und Bewertungssystem, das überarbeitet und als Modell für das künftige System verwendet werden könnte.

Die Überwachung würde auf der Grundlage jährlicher Überwachungsberichte durchgeführt werden, mit dem Ziel, die unmittelbaren Ergebnisse der Programme zu erfassen und die flankierenden Maßnahmen zu überwachen.

Die Bewertung bestünde aus den folgenden Elementen:

- den Berichten der Mitgliedstaaten nach fünf Jahren der Programmdurchführung,
- einer externen EU-weiten Evaluierung der Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Relevanz insgesamt,
- den an die Mitgliedstaaten und die Kommission gerichteten Empfehlungen der EU-Expertengruppe für die Durchführung, die Überwachung und die Bewertung,
- einer Studie zu langfristigen Wirkungsindikatoren.