**ALLMÄN MOTIVERING**

**1 Inledning**

Systemet med utdelning i skolan består å ena sidan av stöd till utdelning av frukt, grönsaker och bananer vid utbildningsanstalter (*stöd till frukt i skolan*) och å andra sidan av stöd till utdelning av mjölk och mjölkprodukter vid utbildningsanstalter (*skolmjölksstöd*). Medlemsstaterna får själva bestämma om de inför dessa stödsystem. I Finland har hittills endast skolmjölksstödet tillämpats.

**2 Nuläge**

**2.1 Lagstiftning och praxis**

Systemet med utdelning i skolan baserar sig på EU:s lagstiftning. Bestämmelser om det finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, nedan *marknadsordningsförordningen*, och då särskilt i artiklarna 22–25 i den förordningen. På införandet av systemet med utdelning i skolan tillämpas också Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.

Bestämmelser om skolmjölksstödets belopp finns i rådets förordning (EU) nr 1370/2013 om fastställande av vissa stöd och bidrag inom ramen för den samlade marknadsordningen för jordbruksprodukter, dvs. närmare bestämt i artiklarna 5 och 6 i den förordningen.

EU:s lagstiftning har ändrats så att bestämmelserna om skolmjölksstöd och stöd till frukt i skolan har slagits samman. I fortsättningen baserar sig de nationella strategier som är en förutsättning för införande av stödsystemen på samma bestämmelser. Också bestämmelserna om finansieringen av systemen har slagits samman liksom bestämmelserna om stödobjekten och stödbeloppet. De ändringar som är viktigast för Finland gäller de kompletterande åtgärder som ska genomföras utöver utdelningen av produkter. Syftet med åtgärderna är enligt EU:s lagstiftning att öka konsumtionen av jordbruksprodukterna i fråga och att främja hälsosamma kostvanor. Syftet med åtgärderna är också att göra barn medvetna om jordbruk och jordbruksprodukter.

Bestämmelser om ändringarna finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/791 om ändring av förordningarna (EU) nr 1308/2013 och (EU) nr 1306/2013 vad gäller stödordningen för utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk vid utbildningsanstalter, nedan *parlamentets och rådets förordning om utdelning vid utbildningsanstalter*. I rådets förordning (EU) 2016/795 om ändring av rådets förordning (EU) nr 1370/2013 om fastställande av vissa stöd och bidrag inom ramen för den samlade marknadsordningen för jordbruksprodukter, som antagits samtidigt, finns också bestämmelser om ändringarna. Dessa EU-förordningar tillämpas från och med den 1 augusti 2017.

Närmare bestämmelser om systemet med utdelning i skolan finns i kommissionens förordning (EG) nr 657/2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 i fråga om gemenskapsstöd för utdelning av mjölk och vissa mjölkprodukter till skolelever, och i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1047/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 när det gäller de nationella eller regionala strategier som medlemsstaterna ska utarbeta för skolmjölksprogrammet samt i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/247 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 med avseende på unionsstöd till tillhandahållande och distribution av frukt och grönsaker, bearbetade produkter av frukt och grönsaker och bananprodukter inom ramen för programmet för frukt och grönsaker i skolan.

Kommissionens förordningar som nämns ovan har ersatts genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/[ ] om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller unionsstöd till utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk vid utbildningsanstalter, nedan *genomförandeförordningen om stöd till utdelning vid utbildningsanstalter*, och kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/[ ] om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller unionsstöd till utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk vid utbildningsanstalter och om ändring av förordning (EU) nr 907/2014. Dessa EU-förordningar tillämpas [från och med den 1 augusti 2017].

Nationella bestämmelser om skolmjölksstödet finns i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012), nedan *marknadsordningslagen*, och närmare bestämt i 32 a § och 33–36 § i den lagen. Vid tillämpningen av stödsystemet iakttas dessutom bestämmelserna i 49, 50, 55 och 56 § samt 10 kap. i marknadsordningslagen. Bestämmelser om skolmjölksstödet finns också i statsrådets förordning om produkter som berättigar till skolmjölksstöd (314/2013).

EU:s ändrade lagstiftning om stöd till utdelning i skolan förutsätter ändringar i den nationella lagstiftningen.

Utdelningen i skolan är ett system som är frivilligt för medlemsstaterna. I Finland har skolmjölksstöd tillämpats sedan 1995. Under läsåret 2014–2015 omfattade skolmjölksstödet i Finland cirka 89 procent av alla skolbarn och barn i dagvård. Under de senaste åren har konsumtionen av flytande mjölkprodukter minskat och konsumtionen av fettfri mjölk minskar redan andra året i följd. År 2015 uppgick konsumtionen av mjölk och surmjölk till 123 liter per person (Naturresursinstitutet 2016). Stödet till frukt i skolan tillämpas i nuläget inte i Finland.

**2.2 Bedömning av nuläget**

Det anses motiverat att systemet med skolmjölksstöd fortsätter eftersom systemet utnyttjas i mycket stor utsträckning i Finland. Utan stödsystemet skulle konsumtionen av mjölkprodukter sannolikt minska snabbare än i nuläget. Enligt de rekommendationer om skolbespisningen som Statens näringsdelegation har meddelat är fettfri mjölk och surmjölk bra måltidsdrycker för unga. Konsumtionen av dessa och andra fettfria och fettsnåla flytande mjölkprodukter, såsom yoghurt och fil, bör uppgå till cirka en halv liter per dag.

Stödet till frukt i skolan tillämpas i nuläget inte i Finland. Det anses motiverat att stödet införs eftersom undersökningar visar att barn och unga inte äter tillräckligt med frukt och grönsaker, dvs. konsumtionen underskrider näringsrekommendationerna. Frukt och grönsaker ska ingå i varje måltid. För vuxna innebär detta minst cirka ett halvt kilo, dvs. 5–6 portioner per dag (1 portion = 1 näve). Barn bör äta minst hälften av detta.

Finländska vuxna kvinnor äter i genomsnitt cirka 420 gram grönsaker, frukter, bär och baljväxter per dag och män 380 gram (Finravinto, 2012). Enligt OECD:s statistik äter cirka 30 procent av befolkningen dagligen frukt och 40 procent dagligen grönsaker. Skillnaderna mellan könen är stora. På 2000-talet har det gjorts flera undersökningar av barns konsumtion av grönsaker. Enligt både STRIP-projektet och Pro Greens-projektet framgick det att barn i åldern 10–11 år äter cirka 100 gram grönsaker och cirka 100 gram frukt per dag.

**3 Målsättning och de viktigaste förslagen**

**3.1 Målsättning**

Propositionen har som mål att säkerställa att den nationella lagstiftningen möjliggör att EU:s reviderade lagstiftning om systemet med utdelning i skolan genomförs i Finland och att också stöd till frukt i skolan kan beviljas i fortsättningen.

Programmet för utdelning i skolan syftar till att främja hälsosamma matvanor, öka konsumtionen av jordbruksprodukter och göra barn mer medvetna om jordbruk. Ett mål för propositionen är också att kännedomen om ekologisk produktion och efterfrågan på ekologiska produkter ska öka.

Enligt motiveringen till parlamentets och rådets förordning om utdelning vid utbildningsanstalter har det konstaterats en trend mot minskande konsumtion av i synnerhet färsk frukt och färska grönsaker och konsumtionsmjölk. Utdelningen inom skolprogrammen bör därför i första hand koncentreras på dessa produkter. Konsumtionen av färsk frukt och i synnerhet färska grönsaker samt mjölkprodukter minskar i nuläget bland barn och barnfetma blir allt vanligare på grund av konsumtionsvanor inriktade på livsmedel som innehåller mycket tillsatt socker, salt, fett eller tillsatsämnen.

Enligt motiveringen till parlamentets och rådets förordning om utdelning vid utbildningsanstalter bör det dessutom göras insatser för att säkerställa utdelning av lokala och regionala produkter. På så sätt kan man genom programmet för utdelning i skolan också främja användningen av lokala jordbruksprodukter.

Ett mål med propositionen är dessutom att i fråga om stödet till utdelning i skolan helt och hållet övergå till elektronisk ansökan. Övergången till elektronisk ansökan möjliggör en effektivare fördelning av Landsbygdsverkets resurser eftersom graden av automatisering i ansökningsförfarandet ökar och sannolikheten för eventuella fel i förfarandet minskar. Att ansökan görs elektroniskt stöder också det mål för den offentliga förvaltningens digitalisering som ställts upp i finansministeriets framtidsöversikt från 2014. En elektronisk ansökan medför dessutom en mindre administrativ börda för stödtagaren än en ansökan i pappersform.

**3.2 Alternativ**

Hälsosamma matvanor främjas i nuläget genom den lagstadgade skolbespisning som kommunerna tillhandahåller och som är avgiftsfri för elever som deltar i undervisning och genom programmet för skolmjölksstöd. Kommunen och skolan ansvarar för att ordna skolbespisningen. Statens näringsdelegation har 2008 meddelat rekommendationer om ordnande av skolbespisningen och dessa gäller bl.a. mattiderna, måltidsmiljön, måltidernas näringsinnehåll och valet av födoämnen. Nya rekommendationer om skolbespisningen ska offentliggöras 2017. De eventuella behov av ändringar i systemet för utdelning i skolan som rekommendationerna föranleder beaktas när systemet införs.

Programmet för utdelning i skolan möjliggör finansiering av Europeiska unionen för att komplettera de näringsmässiga målen i fråga om skolelever. När det gäller mjölkprodukter är programmet redan etablerat i Finland. En ändring jämfört med nuläget är att också frukt och grönsaker delas ut och de kompletterande åtgärderna i anslutning till detta. Jämfört med den tidigare situationen har EU:s lagstiftning om stöd till utdelning av frukt och grönsaker ändrats så att principen om medlemsstaternas medfinansiering inte längre bör tillämpas i systemet. I regel kan förvaltningen och genomförandet av utdelningen av frukt i skolan slås samman med utdelningen av skolmjölk både vid Landsbygdsverket och i skolorna. Det är således motiverat att systemet med stöd till frukt i skolan införs vid sidan av de nuvarande systemen.

Det kan också göras prioriteringar av de produkter som berättigar till stöd t.ex. så att närproducerade produkter eller ekologisk produktion prioriteras. Avsikten är att det för ekologiskt producerade produkter ska fastställas en stödnivå som är högre än för konventionell produktion.

Övergången till elektronisk ansökan utesluter i princip möjligheten att lämna in en ansökan i pappersform. Elektronisk ansökan möjliggör att Landsbygdsverkets resurser fördelas på ett mer effektivt sätt och minskar risken för fel i ansökningsförfarandet. Ändringen gäller i praktiken företag och offentliga samfund samt vissa privata läroanstalter, av vilka de flesta redan i nuläget använder elektroniska system. Ändringen är således ändamålsenlig och med tanke på aktörerna relativt liten.

**3.3 De viktigaste förslagen**

I propositionen föreslås sådana ändringar i marknadsordningslagen som möjliggör att EU:s reviderade lagstiftning om skolmjölksstöd genomförs och att systemet med stöd till frukt i skolan införs i Finland. Det föreslås att ändringarna genomförs så att det reviderade programmet för utdelning i skolan kan börja genomföras från och med ingången av läsåret 2017, dvs. från och med den 1 augusti 2017.

Avsikten är att när systemet verkställs ska stödnivån för ekologiskt producerade produkter vara högre än för konventionellt producerade produkter.

Målet är att systemet med skolmjölksstöd ska ändras så lite som möjligt. Det beräknas att skolmjölksstödet också i fortsättningen inom ramen för det tillgängliga anslaget ska kunna riktas till alla barn som får dagvård samt alla elever vid läroanstalter på första och andra stadiet. På grund av det begränsade anslaget och den högre stödnivån för ekologiska produkter måste dock antalet stödberättigade produkter begränsas och stödet koncentreras till flytande produkter.

Eftersom stödet till frukt och grönsaker är relativt litet ska det för att säkerställa att åtgärderna är effektiva gå att rikta stödet till vissa åldersgrupper och koncentrera användningen av stödet till kortare tidsperioder enligt t.ex. skördeperioden. Med tanke på främjandet av hälsosamma matvanor förefaller den viktigaste åldersgruppen vara grundskoleelever.

**4 Propositionens konsekvenser**

**4.1 Ekonomiska konsekvenser**

Maximibeloppet av det stöd som kan beviljas med EU-medel inom ramen för programmet för utdelning i skolan är 3 824 689 euro för skolmjölksstöd och 1 599 047 euro för stöd till frukt i skolan. Det är möjligt att ur EU-medel få tilläggsstöd, om de andra medlemsländerna inte ansöker om stöd till fullt belopp. Enligt EU:s lagstiftning kan det också beviljas nationellt stöd till programmet för utdelning i skolan. En del av stödet kan användas för kompletterande åtgärder. Avsikten är att det anslag på 500 000 euro som föreslås i statens tredje tilläggsbudget för 2017 ska användas till att i den inledande fasen av EU:s nya system för utdelning i skolan vidta nationellt finansierade kompletterande åtgärder och ge förmånstagarna information om systemet.

Totalproduktionen av mjölk uppgick 2015 till 2 365 miljoner liter. Konsumtionen av mjölk väntas inte öka till följd av stödsystemet eftersom systemet redan tillämpas på mjölk. I nuläget delas det årligen ut cirka 18 miljoner liter stödberättigande skolmjölk. Detta har ingen större betydelse med tanke på den totala konsumtionen av mjölk, men skolmjölken kan dock medföra att unga vänjer sig vid att konsumera mjölk också utanför skolan, vilket på lång sikt beräknas öka eller åtminstone upprätthålla konsumtionen av mjölk.

Införandet av programmet för utdelning i skolan syftar till att öka konsumtionen av frukt och grönsaker. Stödsystemets konsekvenser för produktionen av frukt- och grönsaksprodukter anses generellt sett dock inte vara särskilt stora eftersom det tillgängliga stödet är mycket litet. Till exempel 2013 uppgick enbart värdet av produktionen av växthustomater i Finland till cirka 76 miljoner euro. Genom att vänja barn vid att äta frukt och grönsaker kan barn dock läras att äta hälsosammare och på så sätt ökar konsumtionen av produkterna eventuellt på lång sikt.

Stödprogrammet beräknas inte ha någon större betydelse med tanke på livsmedelsindustrin. Avsikten är att färska frukter och grönsaker ska prioriteras. Att konsumtionen av frukt och grönsaker ökar kan innebära att efterfrågan ökar hos småföretag som t.ex. skivar frukt och grönsaker färdigt eller gör puréer eller smoothier. Detalj- och partiaffärer som levererar produkter till skolor och läroanstalter kan dra nytta av en ökad efterfrågan på frukt och grönsaker.

I fråga om enskilda produkttyper kan stödprogrammets konsekvenser vara större för producenterna. Konsekvenserna beror på vilka produkter som väljs ut till stödobjekt och stödnivån för dem. Hur stor ökningen av konsumtionen är beror på de valda produkterna. Det finns ett omfattande utbud av olika frukter och grönsaker och prisvariationerna är mycket stora. I den inledande fasen av systemet ska det ingå endast ett begränsat antal produkter som är lätta att dela ut och som barn tycker om. Bestämmelser om produkterna som berättigar till stöd och om stödbeloppet utfärdas genom förordning av statsrådet och därför kan en produktspecifik bedömning ges först i samband med att förordningen utfärdas.

Programmet syftar till att främja konsumtionen av ekologiskt producerade produkter, vilket kan förbättra den ekonomiska ställningen för de lantbruksproducenter som producerar produkterna i fråga och de företag inom matbranschen som säljer dem. Det är sannolikt att det högre stödet för ekologiskt producerad mjölk ökar konsumtionen av ekologiskt producerad mjölk och har en positiv inverkan på marknaden för ekologiskt producerad mjölk. År 2016 producerades det 54 miljoner liter ekologisk mjölk, dvs. cirka 2 procent av den mängd mjölk som årligen produceras i Finland. Tillväxten jämfört med föregående år var cirka 7 miljoner liter.

Att programmet gynnar ekologiskt producerade produkter har en positiv inverkan på hela den ekologiska kedjan i och med att volymerna ökar. En betydande del av utbudet av ekologiska frukter och grönsaker utgörs av importerade produkter. Prisskillnaden jämfört med konventionellt producerade produkter är vanligen stor, och en stor del av de aktörer som köper produkter till skolorna väljer därför i nuläget det konventionellt producerade alternativet. Prisskillnaden kan kompenseras genom en högre stödnivå. Också en liten ökning av efterfrågan kan uppmuntra producenter av frukt och grönsaker att övergå till ekologisk produktion. Eftersom avsikten är att bestämmelser om stödnivåerna ska utfärdas genom förordning av statsrådet kan de närmare produktspecifika konsekvenserna dock bedömas först i samband med att förordningen utfärdas.

Stödtagaren ska ansöka om stöd till utdelning i skolan med hjälp av den nuvarande e-tjänsten Nekka. Också inom Skatteförvaltningen har man på motsvarande sätt helt och hållet övergått till elektronisk anmälan av skatter som företag anmäler på eget initiativ.  Stöd till utdelning i skolan ansöks endast av företag och sammanslutningar, såsom kommuner, skolor och daghem, av vilka det i regel också i övrigt krävs att de använder elektroniska tjänster vid företagsverksamhet. Sökandena inkluderar inte fysiska personer. Att ansökan görs elektroniskt medför en mindre administrativ börda för stödtagarna än en ansökan i pappersform. Av de nuvarande sökandena av skolmjölksstöd använder största delen redan elektroniska system. Således har övergången till elektronisk ansökan ansetts som en relativt liten förändring i förhållande till nuläget och övergången har inte ansetts vara problematisk med tanke på sökandena, i synnerhet som Landsbygdsverket av särskilda skäl också kan godkänna en ansökan som lämnas in i pappersform.

**4.2 Konsekvenser för myndigheterna**

I Finland hör verkställandet av systemet med utdelning i skolan till Landsbygdsverket som också i nuläget ansvarar för genomförandet av skolmjölksstödet. Ändringarna av skolmjölksstödet har med undantag för de kompletterande åtgärderna inga betydande konsekvenser för Landsbygdsverkets uppgifter. Införandet av stödet till frukt i skolan bedöms inte kräva några ytterligare årsverken. Målsättningen med de kompletterande åtgärderna är att Landsbygdsverket konkurrensutsätter de åtgärder som ska genomföras som projekt och följer upp och övervakar genomförandet av dem. Utdelningen av frukt och grönsaker och deltagandet i genomförande av de kompletterande åtgärderna medför en del extra arbete för skolorna jämfört med nuläget.

Övergången till elektronisk ansökan möjliggör en effektivare fördelning av Landsbygdsverkets resurser eftersom graden av automatisering i ansökningsförfarandet ökar och sannolikheten för eventuella fel i förfarandet minskar. Landsbygdsverkets beredskap att helt och hållet övergå till att använda ett elektroniskt informationssystem är i nuläget mycket god. Landsbygdsverket har från och med den 1 augusti 2015 använt e-tjänsten Nekka. Inloggningen i Nekka sker med Skatteförvaltningens Katso-koder, som identifierar användaren. Övergången till elektronisk ansökan möjliggör en effektivare fördelning av Landsbygdsverkets resurser eftersom graden av automatisering i ansökningsförfarandet ökar och sannolikheten för eventuella fel i förfarandet minskar. Nekka uppfyller de krav på datasystem som anges i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).

**4.3 Samhälleliga konsekvenser**

Programmet för utdelning i skolan främjar att barn tillägnar sig hälsosamma matvanor. Enligt motiveringen till parlamentets och rådets förordning om utdelning vid utbildningsanstalter utgör kompletterande utbildningsåtgärder ett viktigt verktyg för att göra barn mer medvetna om jordbruket och det breda utbudet av jordbruksprodukter, särskilt sådana som produceras i barnens egen region. I Finland har det inte tidigare genomförts kompletterande åtgärder inom programmet för skolmjölk. Genom kompletterande åtgärder kan matfostran främjas och barn göras mer medvetna om jordbruksproduktionen och näring t.ex. med hjälp av spel, broschyrer, besök på jordbruksenheter och pris. Också information om närproducerad mat och matproduktionens miljökonsekvenser kan bäst ges genom kompletterande åtgärder.

**4.4 Övriga konsekvenser**

Propositionen bedöms inte ha några andra konsekvenser.

**5 Beredningen av propositionen**

**5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial**

Propositionen har beretts vid jord- och skogsbruksministeriet. Ministeriet har för intressentgrupperna ordnat två diskussionsmöten om revideringen av systemet med utdelning i skolan och av den nationella lagstiftningen. Responsen från dessa möten har utnyttjats vid beredningen av propositionen. Utlåtanden om propositionen begärdes av följande instanser: justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, Landsbygdsverket, Utbildningsstyrelsen, Institutet för hälsa och välfärd, Rådet för bedömning av lagstiftningen, Statens näringsdelegation, Ammattikeittiöosaajat ry, EkoCentria, Livsmedelsindustriförbundet rf, Kauppapuutarhaliitto - Handelsträdgårdsförbundet ry, Maidonjalostajien ja meijeritukkukauppiaiden liitto ry, Maito ja Terveys - Mjölk och Hälsa ry, Förbundet för Ekologisk Odling rf, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, Maitovaltuuskunta, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, Pro Luomu ry, Puutarhaliitto - Trädgårdsförbundet ry, Finlands Dagligvaruhandel rf, Föreningen Matinformation rf, Finlands Kommunförbund rf, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC, Svenska Trädgårdsförbundet rf, Ekologiska Producenternas Allians rf, Arla Oy, Heinon Tukku Oy, Kanta-Hämeen Tuoretuote Oy, Kimmon Vihannes Oy, Meira Nova Oy, Satotukku Oy, Valio Oy och Ålands Centralandelslag, ÅCA.

Remissyttranden och hur de har beaktats...

**6 Samband med andra propositioner**

Propositionen hänför sig till tilläggsbudgeten för 2017 och avses bli behandlad i samband med den.