

Brüssel, 12. november 2021
(OR. en)

13761/21
ADD 3

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	12. november 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2021) 318 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT KONSULTEERIMINE SIDUSRÜHMADEGA – ÜLEVAATLIK ARUANNE Lisatud dokumendile: Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Hädaolukorrakava, et tagada kriisi ajal toiduainetega varustamine ja toiduga kindlustatus

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2021) 318 final.

Lisatud: SWD(2021) 318 final

Brüssel, 12.11.2021
SWD(2021) 318 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
KONSULTEERIMINE SIDUSRÜHMADEGA – ÜLEVAATLIK ARUANNE

Lisatud dokumendile:

**Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja
Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele**

**Hädaolukorrakava, et tagada kriisi ajal toiduainetega varustamine ja toiduga
kindlustatus**

{COM(2021) 689 final} - {SWD(2021) 317 final}

KONKREETSETE SIDUSRÜHMADEGA PEETUD KONSULTATSIOONIDE TULEMUSED, SEALHULGAS AVALIKUD VASTUSED

Sidusrühmadega konsulteerimine¹ on oluline osa konsultatsioonistrateegiast, mis on kasutusele võetud Euroopa Liidu toiduainetega varustamise ja toiduga kindlustatuse hädaolukorrakava koostamiseks. Sihitatud küsimustik oli kättesaadav 1. märtsist kuni 3. maini 2021 kõigis ELi ametlikes keeltes. Käesolevas aruandes esitatakse kokkuvõtte saadud vastustest.

1. Ülevaade vastajatest

Sihitatud konsultatsiooni raames laekus 253 vastust. Kõige rohkem vastuseid esitasid üksikisikud (45 % kõigist vastajatest), neile järgnesid äriühingud ja kutseliidud/ettevõtjate ühendused (38 % vastajatest) ja muud sidusrühmad (17 % vastajatest). Poolte vastuste puhul kategoorias „äriühingud ja kutseliidud/ettevõtjate ühendused“ olid vastajateks esmatootjad (põllumajandus ja kalandus/vesiviljelus) ja sisendite pakkujad. Ülejäänud poolte vastuste puhul olid esitajateks toidutarneahela muid etappe esindavad sidusrühmad.

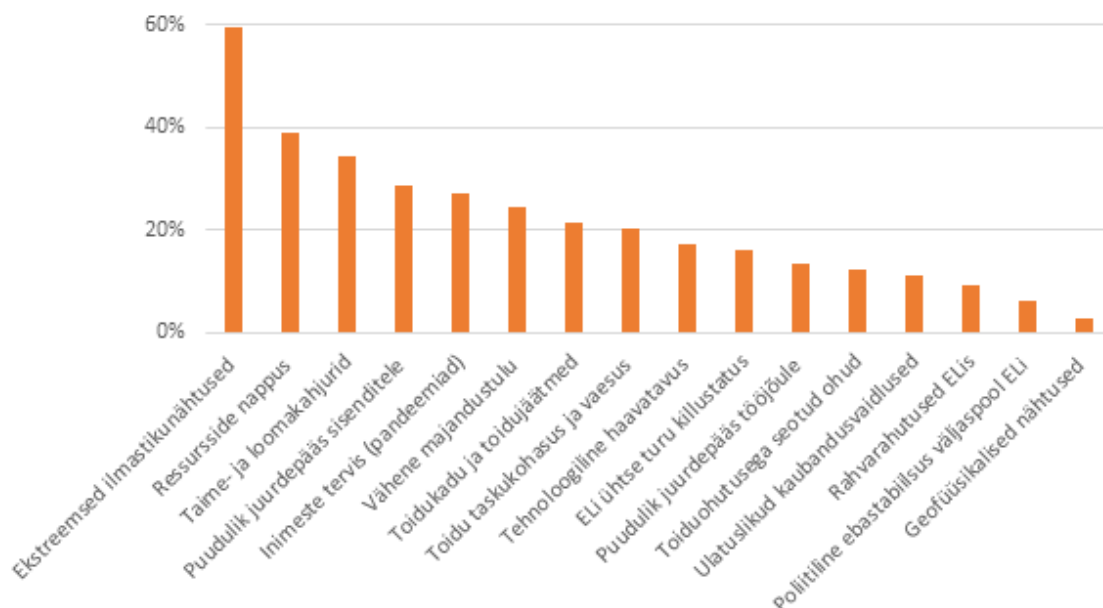
2. ELi toidusüsteemi vastupanuvõime, riskid, ohud ja haavatavus

Viieastmelisel skaalal (viis = väga säilenõtkes) andsid paljud vastajad (34 %) ELi toidusüsteemi üldisele säilenõtkusele hindeks neli või viis. Äriühingute ja kutseliitude nimel vastajate seas oli selliste vastuste osakaal veelgi suurem (59 %), mis näitab üsna suurt usaldust ELi toidusüsteemi suutlikkuse suhtes kriisidega toime tulla. Vaid 28 % vastanutest (5 % äriühingud ja kutseliidud) leidis, et ELi toidusüsteemi säilenõtkus on vähenenud või puudub üldse.

Peaaegu 60 % vastanutest nimetas ühena viiest peamisest ohust ELi toidusüsteemile kliimamuutusi ja nende tagajärgi (erakorralised sündmused). Lisaks keskkonna- ja kliimarisikidele tõsteti esile terviseriske (inim-, taime- ja loomaterviselise riskid) ning sõltuvust sisendite ja põllumajanduskaupade impordist. Sellele järgnesid toidule juurdepääsuga ja tehnoloogilise haavatavusega seotud riskid. Väiksemaks ohuks peeti kaupade ja inimeste vaba liikumise takistamist, poliitilisi ja geopoliitilisi aspekte ning konkreetse asukohaga seotud kataastroofe. Lisaks mainiti kategoorias „Muud“ selliseid ohte, mida küsimustikus ei nimetatud: põllumajandusalade vähenemine; keskkonnastandardite karmistamine, mis pärsib tootmisvõimsust; elanikkonna vananemine, millega kaasneb põllumajandustootjate, eelkõige põllumajanduslike pereettevõtete arvu vähenemine.

¹ Konsultatsiooni alguseks võib lugeda seda, kui avaldati komisjoni tegevuskava, milles käsitleti konsultatsiooniga hõlmatud küsimusi ning mis oli kättesaadav 2020. aasta detsembrist 2021. aasta jaanuarini. <https://europa.eu/!kX77kj>.

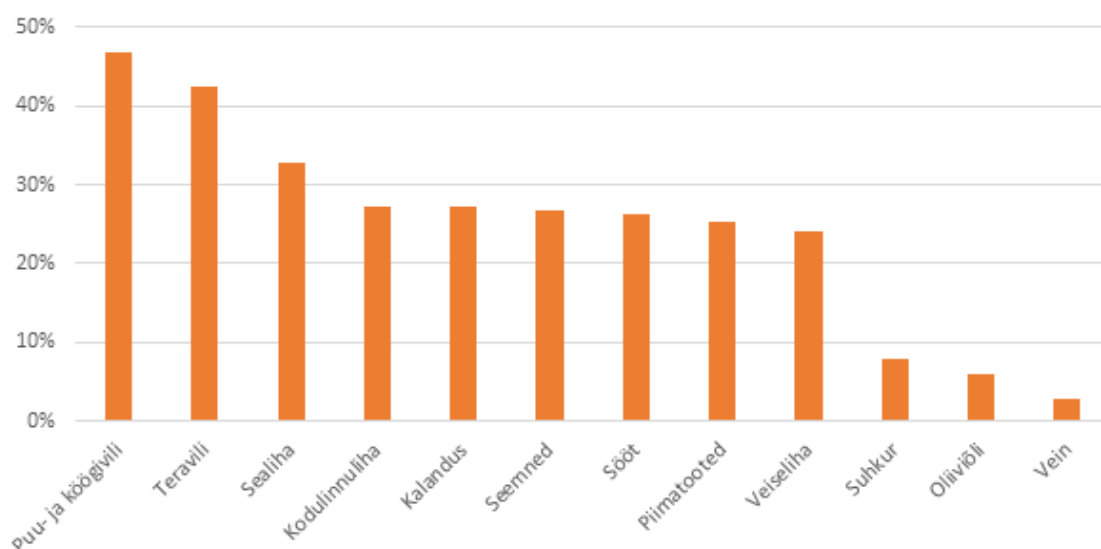
Joonis 1. ELi toidusüsteemi peamised ohud (mitu vastusevarianti)



Seoses toidutarneahela etappide haavatavusega, märkis üle 60 % vastanutest, et esmatootmine on haavatav etapp. Pooled vastajad pidasid haavatavaks ka sisendit pakkuvaid sektoreid, kuid kaubandust, transporti, logistikat ja töötlemist esindavad vastajad olid vähem seda meelt (25–40 % vastajatest). Toidutarneahela lõppetappe (jaemüük, toitlustus) ei peetud haavatavateks (alla 10 % vastanutest).

Enim ohustatud sektoriteks peeti puu- ja köögivilja ning teravilja tootmist, kusjuures üle 40 % vastanutest nimetasid neid kõige haavatavamate sektoritena. 25–30 % vastanutest märkis kõige haavatavamaks liha- ja kalandussektori ning sisendite (sööt ja seemned) tootmise. Suhkru-, oliiviõli- ja veinitootmist pidasid haavatavaks vaid vähesed (alla 10 %).

Joonis 2. Kõige haavatavamad sektorid



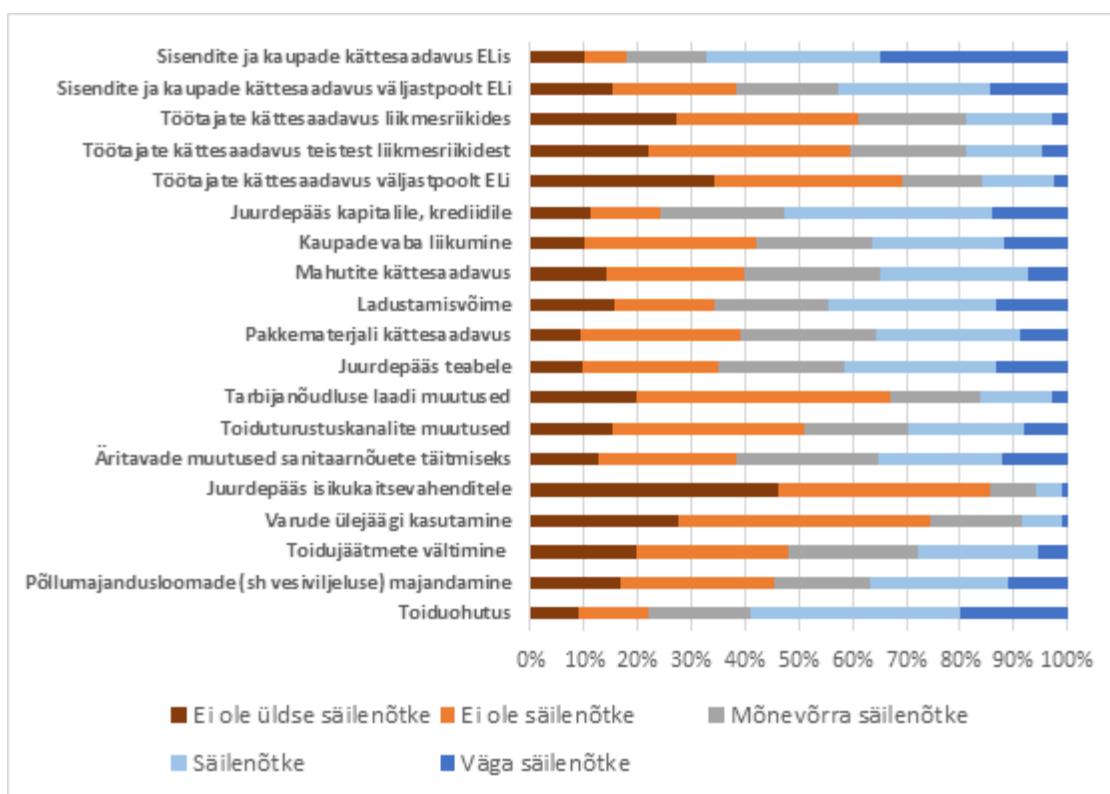
3. COVID-19 kriisist saadud õppetunnid

Arvamus ELi toidusüsteemide säilenõtkusest COVIDi pandeemia varastes etappides ei erinenud oluliselt eespool esitatud üldisest arvamusel. Viieastmelisel skaalal andis 35 % vastanutest säilenõtkusele hindeks neli (säilenõtkke) või viis (väga säilenõtkke) ja 25 % vastanutest oli arvamusel, et säilenõtkus oli väike või puudus üldse.

Vaadeldes lähemalt ELi toidusüsteemide erinevaid aspekte, hinnati toiduainesektori puhul säilenõtkus eriti väikeseks või olematuks sellistes valdkondades nagu isikukaitsevahendite kättesaadavus (85 % vastanutest), ülemääraste laovarude haldamine (75 % vastanutest) ja väljastpoolt ELi pärit töötajate kättesaadavus (69 % vastanutest).

Valdavalt peeti säilenõtketeks valdkondadeks sisendite (seemned, sööt, väetised jne) ning EList pärit kaupade ja põllumajanduslike toiduainete kättesaadavust (67 %), üldist toiduohutust ELis (59 %) ning juurdepääsu kapitalile ja laenudele (53 %).

Joonis 3. ELi toidusüsteemi vastupanuvõime COVIDi pandeemia ajal valdkonniti

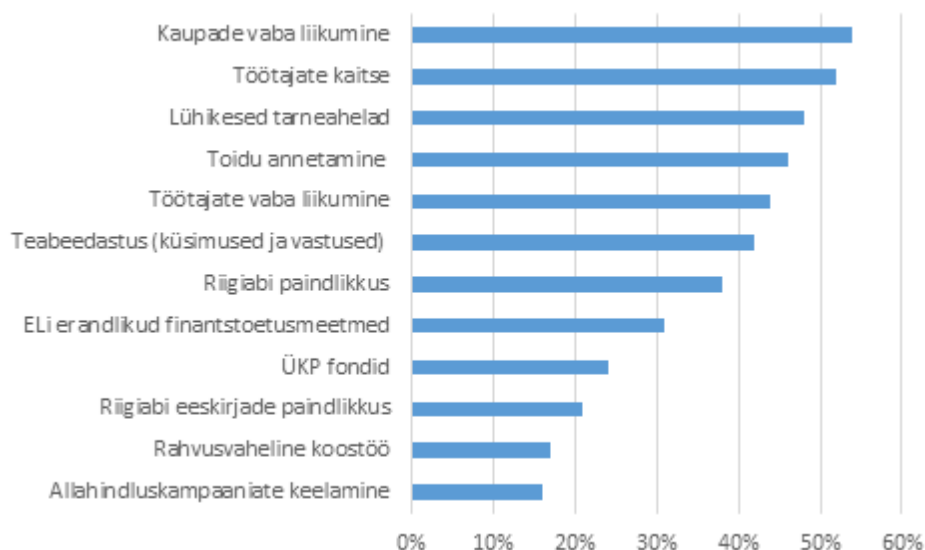


COVID-19 pandeemia varaste etappide puhul hinnati kõige kasulikumaks (kasulik või väga kasulik) kolme järgmist avaliku sektori asutuste meetet:

- (i) ühtse turu kaitsmine, kaupade vaba liikumise võimaldamine (komisjoni teatis roheliste transpordikoridoride kohta), 54 %;
- (ii) meetmed töötajate kaitsmiseks tarneahelas (nt kaitsevahendite kättesaadavus), 52 %;
- (iii) meetmed lühikeste tarneahelate ja/või kohaliku või piirkondliku toidu edendamiseks, 48 %.

Muude meetmete hulgas, mida peeti kasulikuks, olid näiteks ülejäävate toiduainete annetamine, et vältida toidu raiskamist, töötajate liikumisvabaduse tagamine ning toiduohutusega seotud selge teabeedastus (vt „Küsimused ja vastused“²). Liikmesriikide ja ELi rahalist toetust, mida anti kooskõlas riigiabi käsitlevate ajutiste paindlikumate eeskirjadega, pidas väga kasulikuks vastavalt 38 % (liikmesriigid) ja 31 % (EL) vastanutest. Väike osa vastajatest pidas kasulikuks allahindluskampaaniate keelamist jaemüügisektoris.

Joonis 4. Avaliku sektori asutuste poolt COVIDi pandeemia ajal võetud meetmete kasulikkus (% vastanutest, kes pidas meetmeid väga kasulikuks)



Kasulikuks peeti ka erasektori rakendatud meetmeid (40 % ja rohkem vastanuid), näiteks teavevahetust ettevõtjate ühendustega ja teabe jagamist nende kaudu, suhtlemist riigiasutustega elutähtsate tarneahelate küsimustes, sidusrühmade koostööd toidutarneahela eri etappides ja samas etapis, infotehnoloogia kasutamist kauplemisel (otsemüük internetis või platvormid, mis võimaldavad toidutarnijatel pakkuda toiduülejääki toidupankadele või muudele organisatsioonidele).

Kategooria „äriühingud ja kutseliidud/ettevõtjate ühendused“ esindajatel paluti ka hinnata COVIDi pandeemia ajal tekkinud probleeme. Äriühingute ja kutseliitude esindajad leidsid, et nii ELi-siseste kui ka väliste kaubavoogude liikumine oli märkimisväärselt häiritud, kusjuures enam kui neljandik vastanutest leidis, et kaupade piiriülene, ELi-sisene või ELi-väline liikumine oli tavapärasest palju keerulisem. Suurem osa vastajatest leidis siiski, et kaupade liikumine väljaspool ELi (eksport ja import) oli vähem mõjutatud kui ELi-sisised kaubavood. Muude oluliste probleemidena nimetasid vastanud töötajate piiriülese liikumise keerukust (eelkõige seoses kolmandatest riikidest pärit töötajatega, näiteks põllumajandussektori hooajatöolistega), sanitaarkriisist tingitud ootamatuid kulusid (eelkõige seoses juurdepääsuga kaitsematerjalile) ning hotelli-, restorani- ja toitlustussektori ja sellega seotud turgude sulgemisest tingitud häireid. Vähemal määral nimetati märkimisväärsete

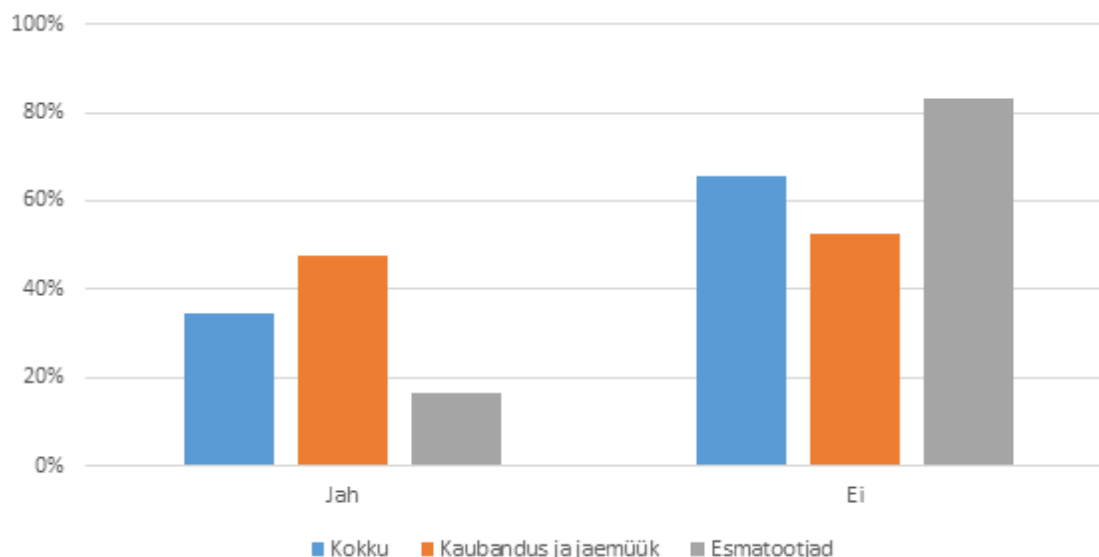
² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_en.pdf.

probleemidena ka logistilisi (transpordi-) ja riigiasutustelt teabe hankimisega seotud probleeme. Juurdepääsu sisenditele ja teenustele (sealhulgas teabele) ning uute turustusvõimaluste leidmist (e-kaubandus, toiduks mittekasutatavate toodete väärtustamine või annetamine toidupankadele) pidasid keeruliseks vähesed. Samuti ei peetud oluliseks probleemiks vähest koordineerimist liikmesriikide vahel.

4. ELi valmisolek toiduainetega varustamise ja toiduga kindlustatuse kriisiks ning hädaolukorrakava

Äriühingutelt ja kutseliitudelt/ettevõtjate ühendustelt (edaspidi „ettevõtjad“, 38 % vastajate koguarvust) küsiti, kas neil olid enne pandeemiat olemas riskijuhtimis- või hädaolukorrakavad. Ainult kolmandikul käitajatest oli enne pandeemiat olemas hädaolukorrakava. Esmatootjate (põllumajandus, kalandus) puhul oli see osakaal veelgi väiksem (17 %). Peaaegu pooled (45 %) neist, kellel selline kava oli, pidasid seda väga kasulikuks ning vähem kui 10 % neist arvas, et selline kava ei ole üldse kasulik.

Joonis 5. Selliste käitajate osakaal, kellel oli enne COVIDi pandeemiat olemas riskijuhtimis- või hädaolukorrakava



Pisut rohkem kui pool (53 %) küsimustikule vastanud äriühingutest ja kutseliitudest oli arvamusel, et nad on hästi valmistunud võimalikeks kriisi põhjustatud häireteks. 57 % kaubandus- ja jaemüügieettevõtjatest märkis, et nad on kriisiks valmistunud ja tunnevad end kindlalt, esmatootmises (põllumajandus, kalandus) oli samal seisukohal vaid väike osa (26 %) ettevõtjatest.

Ettevõtjate riskijuhtimise ja hädaolukorrakava käsitus muutuvad tõenäoliselt pärast pandeemiat, eelkõige võetakse edaspidi arvesse rohkemaid riske ja ohte (83 % ettevõtjatest) ning määratakse kindlaks alternatiivsed müügistsenaariumid turu sulgemise või häire korral (71 % ettevõtjatest). Edendamist vajavate alternatiivsete müügikanalitena nimetati kohalike kaupade müüki ja internetimüüki. Enamik vastanutest märkis oluliseks ka sisendite ostmise varuplaanid ning investeeringud teadus- ja arendustegevusse. Vähem kui 30 % vastanud ettevõtjatest märkis, et vaja oleks suuremat kindlustuskaitset või tuleks ühineda kollektiivsete struktuuridega. Palju ei olnud ka neid, kes soovinuks juurdepääsu rohkemale teabele, sest juurdepääsu turuteabele peeti juba heaks.

Joonis 6. Ettevõtjate riskijuhtimismeetodite muutumine pärast COVIDi pandeemiat

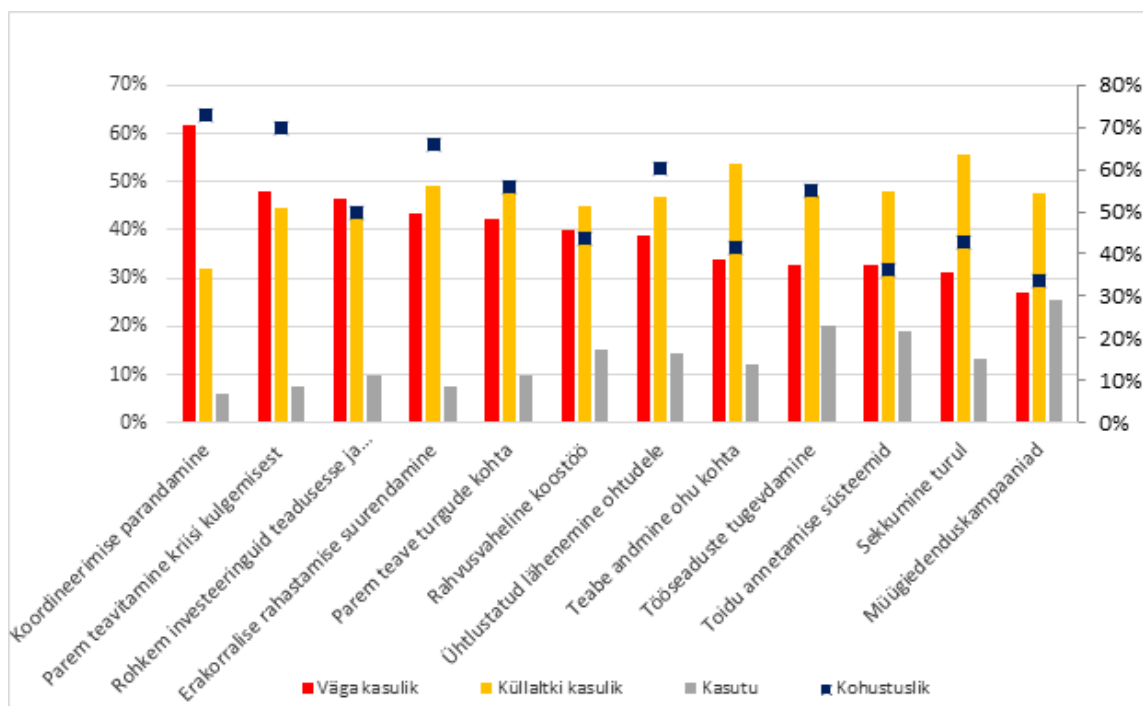


Kui küsiti, millised ELi edasised meetmed oleksid nende arvates kõige kasulikumad, et kriisideks paremini valmis olla, pidas enamik vastajatest (üle 60 %) väga kasulikuks koordineerimise ja teabevahetuse parandamist. Muud meetmed, mida ettevõtjad pidasid väga kasulikeks, puudutasid teavet kriisi kulgemise kohta (48 %), turuaarengute kohta (42 %) ja ohtude kohta (34 %). Toormetootjate seas oli vajadus lisateabe järele veelgi suurem. Nii tõhustatud koostöö ja koordineerimine kui ka parem teavitamine kriisi kulgemisest on valdkonnad, mille puhul pidasid vastajad kõige vajalikumaks ELi tasandil võetavaid kohustuslikke meetmeid (üle 70 % vastanutest). Rahastamist ja investeeringuid peeti samuti üsna kasulikuks, et leevendada hädaolukorda ning edendada teadus- ja arendustegevust.

Samuti toetati tõhustatud koostööd rahvusvahelise üldsusega ja ohtusid käsitlevate lähenemisviiside ühtlustamist ELis. Viimati nimetatud ühtlustamist kiidab eriti 60 % toidu- ja jaemüügisektori ettevõtjatest (60 % pidas seda väga kasulikuks).

Vastajad leidsid, et turusekkumine, müügiedenduskampaaniad, tööseaduste tugevdamine ja toidu annetamise toetamine on suhteliselt vähem kasulikud.

Joonis 7. Lisameetmete kasulikkus toiduainetega varustamisel ja toiduga kindlustatuse tagamisel ning ELi kohustuslike meetmete kasulikkus



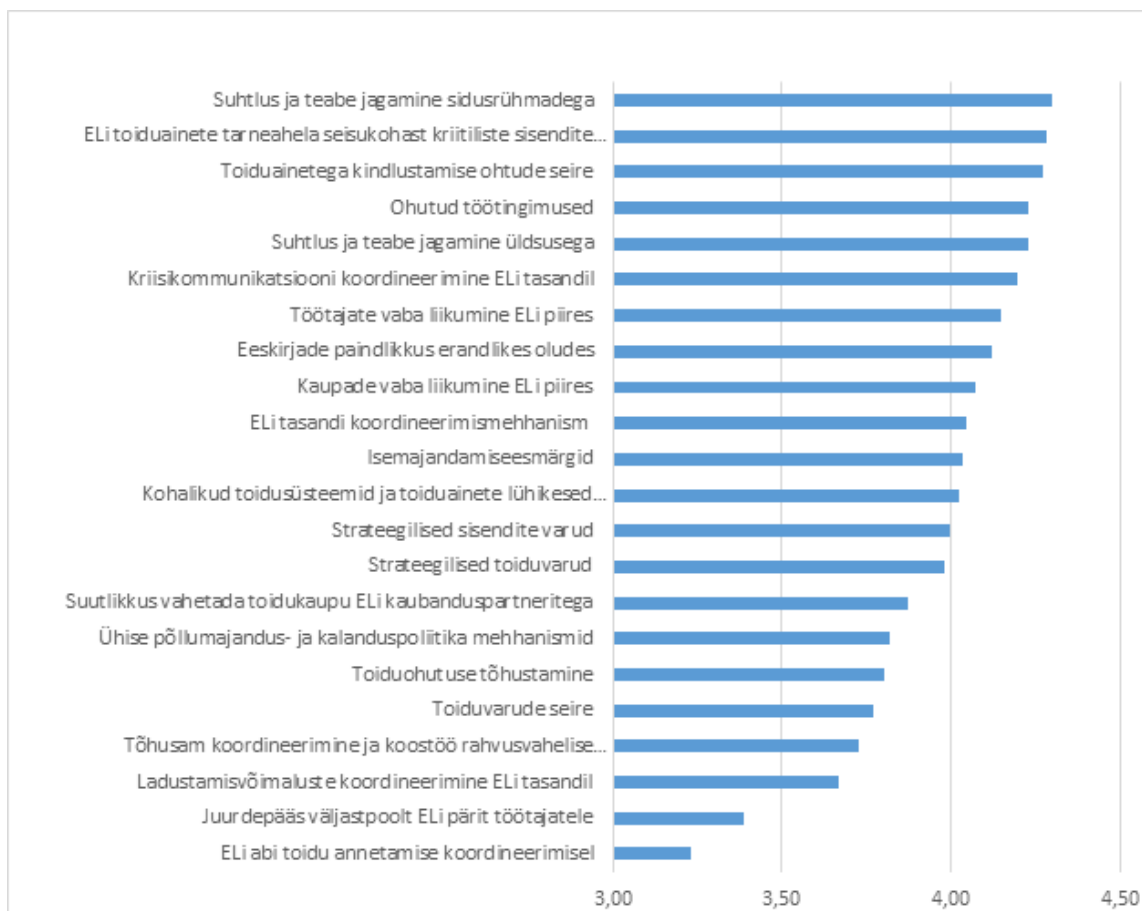
Lisaks küsiti sihitatud küsimustikus osalejatelt millised valdkonnad tuleks integreerida ELi hädaolukorrakavasse, et tagada ELis toiduainetega varustamine ja toiduga kindlustatus. Vastajad järjestasid loetelus esitatud ettepanekud vastavalt nende asjakohasusele (1 = ei ole asjakohane; 5 = väga asjakohane). Joonisel 8 on esitatud iga ettepaneku keskmine hinne, mis jäi vahemikku 3,2–4,3.

Vastustes seati esikohale kolm teemat. Need käsitlesid järgmist:

- tarneahela osaliste ja üldsuse vajadus koordineeritud teabevahetuse ja info järele;
- kitsaskohtade kaardistamine ja peamiste sisendite kättesaadavuse tagamine;
- töötajate kättesaadavus ja kaitse.

Kõrgelt hinnati ka muid ettepanekuid, nagu üldise koordineerimismehhanismi loomine, vajadus säilitada kaupade vaba liikumine ning lubada kriisi ajal eeskirjade ja poliitika rakendamisel paindlikkust. Strateegiliste varude loomist või omavarustatuse jälgimist nimetati alles pärast eespool osutatud valikuid. Kõige vähem said toetust rahvusvahelise koostöö toetamine, ladustamisvõimaluste koordineerimine ja toidu annetamine, kuigi ka need ettepanekud kogusid keskmiselt kolm või rohkem punkti, mis osutab, et küsimused olid siiski mõnevõrra asjakohased.

Joonis 8. Teemad, mis tuleks lisada hädaolukorrakavasse (1 = ei ole asjakohane, 5 = väga asjakohane)



5. Kokkuvõte vastajate kirjalikest märkustest

23 küsimustikule vastajat (vabatahtlased, kodanikuühiskonna rühmad, valitsusasutused, tööstusharu esindajad ELi riikidest ja mujalt (Šveits)) lisas vastustele kirjalikud märkused.

Enamik vastajatest toetas komisjoni algatusi ja oli arvamisel, et kõigil toidutarneahela aktiivsetel osalejatel on kriisis oluline roll.

Seoses **menetlustega** rõhutati mitmes vastuses, et oluline on tagada hea **koordineerimine** liikmesriikide ja ELi institutsioonide vahel. Selleks tuleks teha järgmist:

- luua alaline kriisiohjefoorum, mis toimiks platvormina komisjoni, liikmesriikide ja kõigi toiduainesektori ettevõtjate jaoks;
- luua keskne kontaktpunkt, et tagada toidukriisidest teatamine, sealhulgas üleilmsetel turgudel;
- töötada välja konkreetsed käitumisjuhised, et teha kindlaks, kas tegemist on ohujuhtumi või toidukriisiga, ning selgitada kuidas ja millal kasutada varajase hoiatamise süsteemi jne;
- luua avatud digiplatvorm, et jagada riiklikul ja ELi tasandil olemasolevaid riskijuhtimise parimaid tavasid;
- kaasata kõik sööda- ja toidutarneahela sidusrühmad;

- tagada piisav suutlikkus toidukriiside varajaseks avastamiseks ja ohjamiseks;
- moodustada sektori tasandil (sealhulgas rahvusvahelisel tasandil ja toiduorganisatsioonides) kriisijuhtimisekspertide võrgustik.

Mõned sidusrühmad osutasid **teabeedastuse** olulisele rollile kriisiohjamises,

- samuti vajadusele parandada teaduspõhise teabe edastamist liikmesriikides ja ELis
- ning vajadusele teabeedastuse tugiteenuse järele.

Sidusrühmade vastustes nimetati mitut valupunkti, millele tuleks tähelepanu pöörata. Peamised neist on järgmised:

- **Ühtse turu toimimine**
 - Piirikontrolli kehtestamine ühtsel turul ja sadamates ohustab toiduga kindlustatust.
 - Selleks et vältida toidukriisi, on nii toiduainete kui ka sööda transportimiseks vaja luua rohelised transpordikoridorid.
 - Toiduainete- ja söödatööstust tuleb käsitada kui kriitilise või oluliste tähtsusega valdkondi ning nende suhtes tuleb kohaldada erandeid vaba ringluse piirangutest.
 - Transpordile ja logistikale tuleb pöörata rohkem tähelepanu, sest toiduainete transportimisel on tekkinud viivitused ja transpordikulud on kasvanud.
 - Digivahendite laialdasem kasutamine, näiteks sertifikaatide elektrooniliste koopiade lubamine, võimaldaks piirimenetlusi sujuvamalt korraldada.
- **Toiduainetega ja sisenditega varustamine**
 - Tootjad vajavad toetust, et suurendada elutähtsate söödalisandite põhivarusid.
 - Kriisi ajal peab olema tagatud seemnetega kindlustatus ja seemnetega varustamine.
 - Euroopa Liidus on vaja oluliselt suurendada vesiviljelustoodangut.
 - Inimtoitu tuleb edaspidi rohkem toota taimedest ja arendada välja alternatiivsed valguallikad.
 - Vaja on tugevdada mõningaid loomade heaolu käsitlevaid sätteid (tagada veterinaarhoolduse jätkumine kriiside ajal jne).
- **ÜPP ja muud õigusaktid**
 - Vastajad tõstsid oma märkustes esile vajadust ühise põllumajanduspoliitika hästi kavandatud ja sihipäraste vahendite järele, piisava eelarve tagamist, objektiivsetel kriteeriumidel põhinevat selget käivitusmehhanismi ning paindlikkust.
 - Riigiabi raamistik ja erandid konkurentsieeskirjadest peaksid olema ajutised.

- **Tööjõud**

- Hooajatöötajad ja piiriülesed töötajad tuleks määratleda kriitilise tähtsusega töötajatena ning tagada, et töötajad pääsevad oma töökohta³.
- Luua võimalused, et hõlbustada põllumajandustootjate juurdepääsu alternatiivsele tööjõule ning meelitada ligi muudes sektorites koondatud töötajaid.
- Tarneahela töötajad tuleb varustada kaitsevahenditega.

- **Läbipaistvus**

- Tagada on vaja turu läbipaistvus, andes õigeaegset turuteavet, et vältida ostupaanikat ja suurendada usaldust turgude vastu.
- Avaliku sektori asutused, nagu Euroopa Toiduohutusamet, Maailma Terviseorganisatsioon ja Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus, peaksid esitama õigeaegselt usaldusväärset rahvatervisealast teavet.
- Selleks et teha kindlaks kriitilise tähtsusega tooraine võimalikku nappust ja hinnata haavatavust, on vaja välja töötada asjakohased analüüsivahendid.

- **Rahvusvahelist kaubandust** käsitatakse peamiselt kui lahendust toiduga kindlustatuse tagamiseks, kuid rahvusvaheline kaubandus võib olla ka osa probleemist, ning see ei puuduta üksnes toitu, vaid ka vajalikke sisendeid.
 - Vaja on rakendada WTO kaubanduse lihtsustamise lepingut ja moodustada WTO nõuetele vastava toiduga kindlustatuse varud.
 - Kahe- ja mitmepoolsete kaubanduslepingutel on tähtis roll toidule kehtestatud kaubanduspiirangute (nt ekspordipiirangute) vähendamisel.

Mitu **toidu pakendamise**ga tegelevat üksust rõhutas oma vastuses toidu pakendamise olulist rolli.

Sidusrühmad avaldasid arvamust, et hädaolukorrakava tuleb **pidevalt ajakohastada ja kohendada vastavalt kriisi kulgemisele**. Olulist tähtsust omistati ka kriisijärgsele hindamisele.

³ See on juba ette nähtud [komisjoni teatisega „COVID-19 puhangu ajal töötajate vaba liikumise õiguse kasutamist käsitlevad suunised“](#).