

Brüssel, 12. november 2021
(OR. en)

13761/21

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:	COM(2021) 689 final
Teema:	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 COM(2021) 689 final.

Lisatud: COM(2021) 689 final



Brüssel, 12.11.2021
COM(2021) 689 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

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

{SWD(2021) 317 final} - {SWD(2021) 318 final}

Sisukord

1.	SISSEJUHATUS.....	2
2.	COVID-19 KRIISI ÕPPETUNNID	3
3.	PRAEGUSED ELI POLIITIKAMEETMED, MILLELE TOETUDA TULEVASTE KRIISIDE KORRAL	5
3.1.	Praegused poliitikaraamistikud toimivad hästi ja on usaldusväärsed.....	5
3.2.	Käimasolevad algatused valmisoleku parandamiseks ELis	6
4.	UUED OHUD ELI TOIDUAINETEGA VARUSTAMISE JA TOIDUGA KINDLUSTATUSE JAOKS: HAAVATAVUS JA SÕLTUVUS	7
5.	ELI HÄDAOLUKORRAKAVA TOIDUGA KINDLUSTATUSE TAGAMISEKS	8
5.1.	Kriisiolukorras järgitavad põhimõtted.....	9
5.2.	Euroopa toiduga kindlustatuse kriisiks valmisoleku ja sellele reageerimise mehhanism (EFSCM)	10
5.3.	Euroopa toiduga kindlustatuse kriisiks valmisoleku ja kriisile reageerimise mehhanismi (EFSCM) meetmed.....	11
5.3.1.	Proгноosing, riskihindamine ja seire.....	11
5.3.2.	Koordineerimine, koostöö ja teabevahetus.....	12
6.	JÄRELDUSED.....	13

1. SISSEJUHATUS

Iga päev pakub ELi toidutarneahel eurooplastele **laias valikus kvaliteetset toitu**. Seda tänu põllumajandus-, kalandus-, vesiviljelus- ja toiduainesektori kogemustele ja konkurentsivõimele. Nende sektorite ettevõtted, mis tegutsevad mitmesuguse kliimaga asukohtades ning mille majandusstruktuurid on mitmekesised, saavad tuge ühisest põllumajanduspoliitikast (ÜPP) ja ühisest kalanduspoliitikast (ÜKP), mille raames toetatakse rohkem kui 11 miljonit ELi põllumajandustootjat ja 81 000 kalalaeva. Tarbijatel on juurdepääs nii lühematele toidutarneahelatele, mille toetamist soovitatakse liikmesriikide ÜPP strateegiakavades, kui ka pikematele toidutarneahelatele, mis hõlmavad keerukamaid protsesse. ELi kaupade ja teenuste ühtne turg võimaldab ohutut toitu liikmesriikide vahel tõhusalt jaotada. ELi kaubanduspoliitika toel on ELis kujunenud suur üleilmne toidukaupleja. 2020. aastal oli ELis põllumajanduslike toiduainete kaubandusbilansi ülejääk 62 miljardit eurot. Siiski on mereandide kaubandusbilanss olnud pikka aega puudujäägis, alates 2010. aastast on puudujääk kasvanud 33 %.

Toiduainetega varustamise ja toiduga kindlustatuse tagamine on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 39 sätestatud eesmärk ning selle saavutamist ei tohiks pidada enesestmõistetavaks. COVID-19 kriis oli ärevusttekitav meeldetuletus neile, kes arvasid, et ELi kaupluste varustamisel toiduainetega ei saa tõsiseid probleeme tekkida. Probleemid toidutarneahelas tõid mõnel juhul kaasa tühjad riiulid, kuigi tarbijatele olid ajutiselt kättesaadavad vaid vähesed tooted.

Käesoleva teatise eesmärk on teha kindlaks ELi meetmed puuduste kõrvaldamiseks, et tulevaste kriisidele tõhusamalt reageerida. Selleks tugevdab EL ***Euroopa ühise reageerimise koordineerimist toidukriiside korral***, nagu on sätestatud strateegias „Talust taldrikule“¹. Nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu toetasid komisjoni kavatsust töötada välja hädaolukorrakava^{2,3}.

Komisjoni 2020. aasta strateegilises tulevikusuundi käsitlevas aruandes on pandud rõhk vastupanuvõimele⁴. Komisjon palus teadusnõunike töörühmal esitada teemakohase teadusliku arvamuse⁵.

Komisjon püüab aktiivselt tõhustada ELi kriisiohjamist ning kriisideks valmisolekut. Hädaolukorrakavas on vaja määrata kindlaks peamiste osalejate tegevuse koordineerimise, koostöö ja teabevahetuse kord.

¹ [COM \(2020\) 381](#).

² [Nõukogu järeldused strateegia „Talust taldrikule“ kohta](#).

³ Euroopa Parlamendi 20. oktoobri 2021. aasta resolutsioon strateegia „Talust taldrikule“ kohta õiglase, tervisliku ja keskkonnahoidliku toidusüsteemi edendamiseks (2020/2260(INI)).

⁴ [2020. aasta aruanne tulevikusuundade strateegilise analüüsi kohta](#).

⁵ [Strategic crisis management in the EU](#) (Strateegiline kriisiohjamine ELis).

Hädaolukorrakava koostamisega samal ajal jätkab komisjon kooskõlas strateegiaga „Talust taldrikule“ ja elurikkuse strateegiaga vastupanuvõimelisemate ja kestlikumate ELi toidusüsteemide edendamist, toetudes reformitud ÜPP-le,⁶ uuele mahetootmise arendamise tegevuskavale,⁷ vesiviljeluse strateegilistele suunistele⁸ ja kavandatud ettepanekule säästvate toidusüsteemide raamõigusakti kohta, mis on plaanis esitada 2023. aastal.

2. COVID-19 KRIISI ÕPPETUNNID

Tänu ELi toidusüsteemi vastupidavusele ei vallandanud **COVID-19 pandeemiast põhjustatud tervisekriis toidukriisi**⁹. Tootmise poolel püsisid hinnad kogu kriisi vältel suhteliselt stabiilsed. Mõne toote puhul, nagu kala ja vesiviljelustooted, kartul, liha ja vein, vähenes nõudlus aga järsult, sest toidlustusasutused suleti. Tarbimise poolel tõusid toiduainete hinnad 2020. aasta aprillist maini mõõdukalt (kuni 5 %), kuid olukord normaliseerus kiiresti. Kuna alates esimeste poliitiliste meetmete rakendamisest peeti toiduga varustamist esmatähtsaks, mõjutas kriis toiduainesektorit üldiselt vähem kui teisi majandussektoreid. See võimaldas hästi ja kiiresti taastuda. Põllumajanduslike toiduainete kaubanduse positiivsed tulemused 2020. aastal (+1,4 % võrreldes 2019. aastaga) illustreerivad seda olukorda hästi ja tõestavad kaubanduse avatuse tähtsust ka kriisi ajal.

Kuna **põllumajandus- , kalandus- ja vesiviljelus- ning toidusektor seisavad sageli silmitsi keeruliste oludega**, mis on tingitud ilmast, kaubandusest või sanitaarolukorrast, on ÜPP ja ÜKP raames ette nähtud reguleerimisvahendid nende sektorite toetamiseks. COVID-19 kriisi ajal võimaldasid need vahendid ELil kiiresti reageerida: turu tasakaalustamatuse riskid tasakaalustati eraladustusabiga ning tootjate rahavooprobeeme leevendati kompensatsioonimaksete kaudu. Võetud meetmetel oli otsene mõju, need andsid rahustavaid signaale ja mõjutasid käitumist turgudel. Kutseorganisatsioonidel (tootjaorganisatsioonid, tootmisharudevahelised organisatsioonid) oli oluline roll tootmis- ja turustamisstrateegiate kohandamisel. Komisjon võimaldas ka vajalikku paindlikkust, et tagada ELi poliitikameetmete toimimine. **Riigiabi ajutise raamistiku** kiire vastuvõtmine 2020. aasta märtsi keskel võimaldas liikmesriikidel ettevõtjaid otsustavalt toetada. Kalandussektor sai kasu Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (EMKF) toimimises tehtud muudatustest.

Selleks, et tagada toidutarneahela jaoks ülioluliste valdkondade, näiteks kaupade ja inimeste liikuvuse toimimine, tuli võtta erakorralisi meetmeid. Komisjon avaldas 2020. aasta märtsi keskel **suunised roheliste transpordikoridoride kohta**, et tagada kaupade

⁶ Vastupanuvõimeliste toidusüsteemide toetamine lisatakse liikmesriikide ÜPP strateegiakavadesse.

⁷ [COM \(2021\) 141](#).

⁸ [COM \(2021\) 236](#).

⁹ Komisjoni talituste töödokumendi I lisas on esitatud põhjalik analüüs COVID-19 mõju kohta ELi toidutarneahelale. Euroopa Parlament avaldas [uuringu, milles hinnati COVID-19 esialgset mõju Euroopa põllumajandusele](#).

liikumine ühtsel turul. Teatistes töötajate vaba liikumise kasutamise kohta COVID-19 puhangu ajal¹⁰ tunnistas komisjon oluliste töötajatena ka **toiduainesektori piiriüleseid ja hooajatöötajaid ning transporditöötajaid**. Selle algatuse teemakohasele küsimustikule¹¹ vastajad pidasid rohelisi koridore käsitlevaid suuniseid kõige kasulikumaks meetmeks (54 % „väga kasulik“). Sidusrühmad hindasid kõrgelt ka komisjoni esitatud teavet ja suuniseid ning kaubanduse lihtsustamise meetmeid, näiteks elektrooniliste sertifikaatide kasutamise võimaldamist.

Kuigi ELi toidusüsteem pidas vastu, on kindlaks tehtud mitu valdkonda, mille toimimist oleks vaja parandada.

Aruandest selgus, et ELi **avaliku sektori asutuste tegevuse koordineerimine on puudulik**. Mõned liikmesriigid on võtnud ühepoolseid meetmeid, mis seavad ohtu ühtse turu toimimise, kuna nendega piiratakse toidu vaba liikumist või soodustatakse kodumaiseid tooteid. Sellised meetmed võivad küll pakkuda riiklikele ettevõtjatele ajutist kaitset, kuid samas võivad need kiiresti mõjutada ettevõtjate juurdepääsu vajalikele sisenditele, mida tarnitakse välismaalt. Need meetmed muudavad kriisi juhtimise selle esimeses etapis veelgi keerulisemaks ja suurendavad niigi pingelist olukorda toidusüsteemis.

Struktureeritud koordineerimiskanalite puudumise tõttu ei olnud toidutarneahela konkreetsed poliitilised vajadused alati nähtavad, sest konkureerida tuli hädaolukorraga paljudes muudes valdkondades, eelkõige rahvatervise valdkonnas.

Sarnaseid pingeid täheldati ka **rahvusvahelisel tasandil**. Mõned riigid kehtestasid toidukaubanduse piirangud (peamiselt ekspordikeelud), kuigi palju vähemas ulatuses kui varasemate kriiside ajal. Põllumajandusturgude infosüsteemil¹² (AMIS) oli oluline roll rahvusvahelise koordineerimise tagamisel.

Edaspidi on vaja rakendada **integreeritud toidusüsteemide lähenemisviisi**, mille puhul võetaks arvesse vastastikust sõltuvust ning hõlmataks lisaks toidutarneahela osalejatele, nagu põllumajandustootjad ja kalurid ning toiduainete töötlejad, kauplejad, jaemüüjad ja toiduteenuste pakkujad (sh nende töötajad), ka teisi ahela toimimist toetavaid osalejaid, näiteks transpordi- ja logistikasektorit, ning vajalikke sisendeid ja pakkematerjali pakkuvaid tööstusharusid.

Kriis osutas ka asjakohase **teabevahetuse** vajalikkusele, et poliitikakujundajad ja sidusrühmad saaksid teha teadlikke otsuseid ja järgida talitluspidevuse kavasid ning et üldsust teavitataks kriisist objektiivselt ja välditaks mõttetut varude kogumist.

¹⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

¹¹ Sidusrühmade sihtküsimustiku tulemusi kirjeldatakse üksikasjalikumalt kokkuvõtlikus aruandes.

¹² [Põllumajandusturu infosüsteem](#).

3. PRAEGUSED ELi POLIITIKAMEETMED, MILLELE TOETUDA TULEVASTE KRIISIDE KORRAL

3.1. Praegused poliitikaraamistikud toimivad hästi ja on usaldusväärsed.

Praegused poliitikaraamistikud, mida kohaldatakse toidutarneahela suhtes, **hõlmavad mitmesuguseid kriiside lahendamise meetmeid ja vahendeid.**

Põllumajanduses tagavtakse sissetulekute kindlus otsetoetustega, millega toetatakse ELi põllumajandusettevõtete vastupanuvõimet. Maaelu arengu poliitika kaudu toetatakse riskijuhtimist, teadmiste kogumist ja tarneahela korraldamist. Hiljuti kokku lepitud ÜPP reformi eesmärk on tõhustada arukat, vastupidavat ja mitmekesist põllumajandussektorit, mis tagab toiduga kindlustatuse. Muudetud määrusega (EL) nr 1308/2013,¹³ milles käsitletakse põllumajandusturget ja põllumajandusreservi täiustatud eeskirju,¹⁴ tugevdatakse ELi võimet reageerida kriisidele paindlikumalt.

Kalanduse ja vesiviljeluse valdkonnas on ühise kalanduspoliitika eesmärk tagada, et kalapüük ja vesiviljelus oleksid pikas perspektiivis keskkonnasäästlikud ning tootsid majanduslikku, sotsiaalset ja tööhõivealast kasu. Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi 2021–2027 raames on ette nähtud mehhanism rahalise hüvitise maksmiseks erakorraliste sündmuste korral, mis põhjustavad turgudel märkimisväärsed häireid, kui komisjon on selliste sündmuste esinemist tunnistanud.

Toiduohutuse nõuded ja ametlikud kontrollieeskirjad võimaldavad komisjonil esitada ettepanekuid selliste meetmete võtmiseks, mis on vajalikud loomade ja taimede tervist ning loomade heaolu mõjutavate riskide ohjamiseks. Lisaks luuakse toidust põhjustatud juhtumite puhuks ka **kriisiohjeraamistik**.

Liikmesriikidel on oluline roll kriisidele reageerimisel. **Riigiabi** eeskirjad võimaldavad hüvitada loodusõnnetuste tekitatud kahju, sealhulgas tõsiste häirete juhtumeid liikmesriigi majanduses¹⁵.

Euroopa abifondist enim puudustkannatavate isikute jaoks (FEAD) toetatakse liikmesriikides toiduabi andmist neile, kes seda kõige enam vajavad. Toidupangad kinnitavad, et nõudlus toiduabi järele kasvas 2020. aastal järsult. Toidupankade vajaduste arvesse võtmiseks muudeti muu hulgas FEADi eeskirju. Selleks et tagada parem juurdepääs toidule, on liikmesriigid välja töötanud mitmesugused vahendid, nagu otsene toiduabi või toetus toidupankadele, ning käivitanud algatused ülejäävate toiduainete sihtotstarbeliseks kasutamiseks, et vältida toidu raiskamist.

¹³ [ELT L 347, 20.12.2013, lk 671](#).

¹⁴ Põllumajandusreserv pakub täiendavat toetust, et reageerida kiiresti põllumajandustoodangu tootmist ja turustamist mõjutavate kriiside korral.

¹⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 107 lõike 3 punkt b.

Lisaks saavad liikmesriigid kasutada Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi, et taotleda ja pakkuda mitmesugust rahalist ja operatiivabi mis tahes katastroofi korral, sealhulgas paluda toidukriisi korral teistelt liikmesriikidelt toiduabi. Hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskus (ERCC) toimib 24/7 kriisikordineerimiskeskusena ning hõlbustab kiiret teabevahetust liikmesriikide ametiasutustega ja nende vahel hädaolukordadele reageerimisel. Toidu kättesaadavust mõjutavate ulatuslike mitmetahuliste katastroofide korral on väga oluline koordineerida tegevust koordineerimiskeskuse ja liidu kodanikkaitse mehhanismiga.

ELi toidusüsteemide vastupanuvõimet aitavad tugevdada ka mitu muud ELi meetmed, näiteks ringmajandust toetavad meetmed ning ELi teadus- ja innovatsioonipoliitika.

3.2. Käimasolevad algatused valmisoleku parandamiseks ELis

EL kaitseb **elutähtsat taristut**, et vähendada haavatavust ning tagada ühiskonna ja majanduse toimimine¹⁶. Välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrusega kehtestati kogu ELi hõlmav raamistik **välisinvesteeringutega**¹⁷ seotud meetmete koordineerimiseks. See tähendab, et põllumajandusmaa või taristuga seotud toimingute puhul hinnatakse toiduga kindlustatusega seotud riske. ELi tööstusstrateegia¹⁸ ajakohastamine hõlmab **ühtse turu erakorraliste meetmete paketti**, et tagada inimeste vaba liikumine ning kaupade ja teenuste kättesaadavus. Seirates **strateegilist sõltuvust**, soovitakse strateegia toel vältida ohtu, mis on seotud oluliste toodete kättesaadavust mõjutavate häiretega üleilmsetes tarneahelates. Ka **liikuvussektori** jaoks on komisjoni säästva ja aruka liikuvuse strateegia¹⁹ raames välja töötatud transpordi hädaolukorrakava. **Tervishoiusektori** osas tegi komisjon COVID-19 pandeemiast järeldused ja asutas ELi tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise asutuse (HERA), et prognoosida paremini rahvaterviseriske ja tõhustada hädaolukorrakava²⁰. Arvestades **küberohuga** tegi komisjon ettepaneku võtta vastu uus direktiiv,²¹ mis käsitleb meetmeid, millega tagada küberturvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus, ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv (EL) 2016/1148, ning lisas selle kohaldamisalasse toidu tootmise, töötlemise ja turustamise.

Enamikus **liikmesriikides** on välja töötatud toiduainetesektori hädaolukorrakava. Sellega nähakse ette järelevalve ja andmete kogumine, teabe läbipaistvus turuaruannete kaudu ning korrapärane arutelu sidusrühmadega. Hädaolukorrakava rakendamine on liikmesriigiti erinev, näiteks võib vastutus jaguneda mitme institutsiooni vahel ja toit võib olla hõlmatud üldise

¹⁶ [COM \(2020\) 829](#).

¹⁷ [Välismaiste otseinvesteeringute taustauuringud](#).

¹⁸ [COM \(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM \(2020\) 789](#).

²⁰ [COM \(2021\) 380](#).

²¹ [COM \(2020\) 823](#).

hädaolukorrakavaga. Enamik liikmesriike plaanib pärast COVID-19 kriisi oma hädaolukorrakava läbi vaadata.

Strateegilised varud on loodud seitsmes liikmesriigis, kus neid haldavad kas riigiasutused või eraettevõtjad. Enamasti varutakse peamisi teravilju, kuid mõnikord ka muid kaupu (näiteks sisendkaupu). Mõni liikmesriik soovib oma kodanikel hoida kodus kriisivarusid.

Eelkõige arengumaades võivad sellised varud aidata leevendada toiduga kindlustatuse kriise ja vähendada sõltuvust kaubandusest. Paraku võivad suurte varude säilitamisega kaasneda märkimisväärsed kulud, mis on seotud kaupade ja toiduainete riknemisega. Kui varusid haldavad otse riigiasutused, pärsib see erasektori jõupingutusi selles valdkonnas. Varude kasutuselevõtt võib häirida turgude toimimist.

4. UUED OHUD ELI TOIDUAINETEGA VARUSTAMISE JA TOIDUGA KINDLUSTATUSE JAKS: HAAVATAVUS JA SÕLTUVUS

Suurenev ebakindlus ning hinna ja tarnete volatiilsus mõjutavad tootmisvõimsust ja toidutarneahela toimimist. Mõned riskid mõjutavad kõiki neid aspekte.

Viimastel aastakümnetel ei ole ELis olnud suuri toiduga kindlustatuse probleeme, mis oleksid tingitud põllukultuuride riknemisest või poliitilistest konfliktidest. Samas sagedasemad **kliimamuutused ja keskkonnaseisundi halvenemisest tulenevad ilmastikunähtused**, mis on toiduga kindlustatuse peamine tajutav oht (60 % sihtküsimumustikule vastanutest).

Sagedasemad äärmuslikud ilmastikunähtused,²² nagu hiljutised külmalained ja üleujutused, sagedasemad ja rängemad põuad, näiteks 2018. ja 2019. aastal, või kuumalained, mis põhjustavad ulatuslikke metsatulekahjusid, näitavad, et kliimamuutused mõjutavad üha enam ELi põllumajandussaaduste ja mereandide tootmist, näiteks hävivad põua tõttu söödakultuurid. Üha suurem on tõenäosus, et äärmuslikud sündmused toimuvad samaaegselt mitmes tootmispiirkonnas. Selline olukord võib põhjustada pingeid turgudel ja toiduvarude haldamisel. **Muud** toidutootmist survestavad **tegurid** on seotud keskkonnaseisundi halvenemisega, ressursside nappuse ja bioloogilise mitmekesisuse vähenemisega ning taime- ja loomatervise probleemidega. Nendel kliima- ja keskkonnariskidel võib olla ELi toiduainetega varustamisele palju suurem mõju kui COVID-19 kriisil. Strateegias „Talust taldrikule“ on sätestatud meetmed, mille eesmärk on muuta toidusüsteemid vastupidavamaks ja tagada püsiv toiduga kindlustatus kliimamuutuste ja bioloogilise mitmekesisuse vähenemise tingimustes.

Toidutarneahela toimimist võivad häirida ka muud ohud, mis on seotud näiteks rahvatervise, tehnoloogia, rände, geopoliitiliste muutuste ning tööstus- või muude

²² [IPCC kuues hindamisaruanne, august 2021.](#)

õnnetustega, sealhulgas tuumaõnnetustega, mille tõttu võivad suured alad põllumajandusmaast saada kiiritatud. Samuti tuleb arvesse võtta riske, mis mõjutavad peamiste sisendite (nt väetised, energia jne) kättesaadavust ja taskukohasust, ning selliseid tootmistegureid nagu tööjõud toidu- või transpordisektoris. Toidusüsteemide digiteerimisel on palju eeliseid, kuid sellega kaasneb küberrünnete ja suure mõjuga tõrgete oht. Toiduainetetööstuse suurettevõtete vastu suunatud küberrünnakud on viimasel ajal põhjustanud häireid toidutarneahelas. Geopoliitilised riskid võivad tuleneda välismaistest otseinvesteeringutest ELi elutähtsatesse taristutesse, olla seotud bioterrorismiga või juurdepääsu piiramisega olulistele sisenditele ja kaupadele.

Selles uues riskiolukorras peab ELi toidutarneahel tulema toime mitmesuguste sõltuvuste ja haavatavusega. Näiteks 76 % ELis söödaks ettenähtud õliseemnejahust on imporditud. Ka kalasektor sõltub suurel määral impordist, viie peamise tarbitava liigi puhul on ELi omavarustus 14 %.

Mõne imporditava toote puhul on ELi **tarneallikate arv piiratud**. Sojauba toodetakse peamiselt kolmes riigis, kust tarnitakse 85 % ELi impordist, ning maisi imporditakse peamiselt kahest kolmandast riigist. Sisendid, nagu väetised või kemikaalid, pärinevad vähestest naaberriikidest. Paljusid sööda- ja toidulisandeid, nagu aminohapped, vitamiinid ja veterinaarravimid, imporditakse enamasti vaid ühest tarnijariigist.

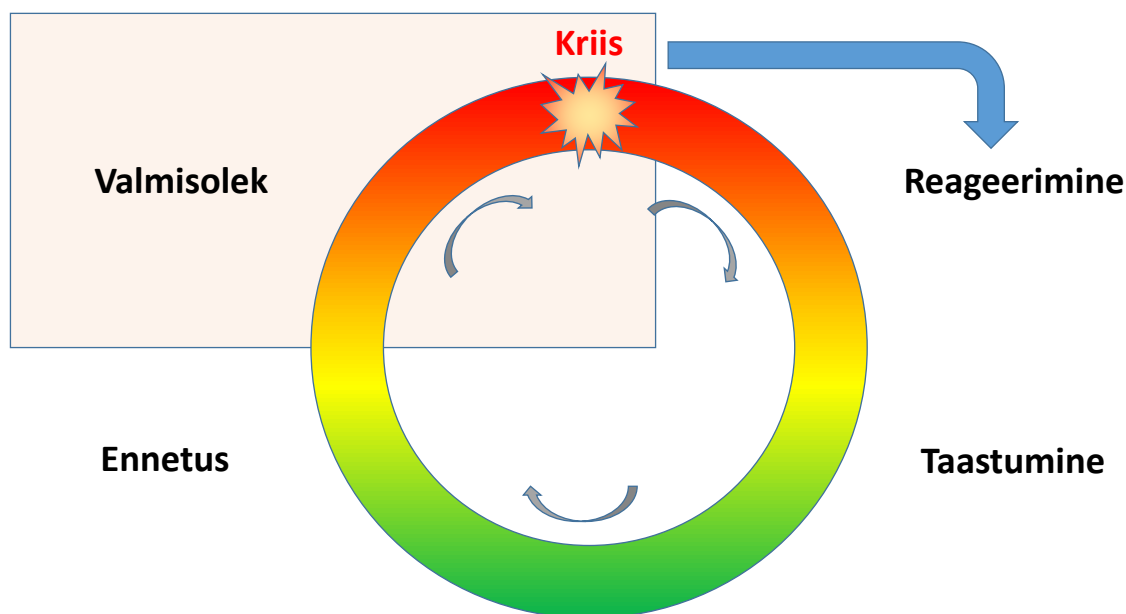
Toidutarneahelad on keerukad, nad on tihedalt seotud muude tööstuslike ökosüsteemidega, nagu transport ja energeetika, mis raskendab kriisiolukordadele reageerimist. Vastastikuse sõltuvuse tõttu võivad häired muudes majandussektorites põhjustada ka häireid toidutarneahelas. Näiteks takistas pakendimaterjalide puudus COVID-19 kriisi ajal munade tarnimist. Spetsialiseerunud intensiivsed tootmissüsteemid, mis võivad olla majanduslikult tõhusad, ei pruugi kriisi ajal olla kõige vastupidavamad.

5. ELI HÄDAOLUKORRAKAVA TOIDUGA KINDLUSTATUSE TAGAMISEKS

Hiljutine kriis osutas, et vaja on tõhustada koordineerimist ja parandada hädaolukorrakava, et tulla toime riskidega, mis võivad ohustada ELi toiduainetega varustamist ja toiduga kindlustatust. Eesmärk on vältida seda, et korduks COVID-19 tõttu tekkinud olukord, kus ELi tasandi koordineerismeedmed tuli võtta *ad hoc* ja välja töötada kohapeal.

Kriisiohje seisukohalt koosneb katastroofitsükkel neljast peamisest etapist: i) ennetamine, ii) valmisolek, iii) reageerimine ja iv) taastumine. Hädaolukorrakava on osa valmisolekust, selles kirjeldatakse ohte, mille suhtes kogukond on haavatav, ja ohtude võimalikku mõju. Seetõttu keskendutakse **valmisolekuetapile** ja kriisile reageerimise eest vastutavate osalejate toetamisele. Hädaolukorrakava hõlmab kogu toidusüsteemi alates sisenditest kuni toidu tarnimiseni tarbijatele jaemüügi või toitlustusteenuste kaudu.

Joonis 1. Hädaolukorrakava kohaldamisala, et tagada toiduainetega varustamine ja toiduga kindlustatus kriisi ajal.



Hädaolukorrakava ei ole ette nähtud selleks, et dubleerida poliitikavaldkondades (ÜPP, ÜKP) kehtivaid või üldistes toidualastes õigusnormides sätestatud kriisireageerimise otsustusprotsesse või nendesse protsessidesse sekkuda. Komisjon peaks neid protsesse arvesse võtma ja keskenduma sellele, kuidas koordineerida avaliku ja erasektori osalejate tegevust.

Strateegia „Talust taldrikule“ kohaselt koordineerib komisjon piiriülese kriisi korral liikmesriike hõlmava spetsiaalse mehhanismi tegevust. Koordineerimismeetmed, mis võetakse vajaduse korral vastu riiklikul ja ELi tasandil, võivad luua ja peaksid looma märkimisväärset lisaväärtust.

5.1. Kriisiolukorras järgitavad põhimõtted

Toetudes pandeemiast saadud õppetundele töötati välja lähenemisviis, et tagada kriisi ajal toiduainetega varustamine ja toiduga kindlustatus. Need põhimõtted hõlbustavad liikmesriikide ja komisjoni tegevuse struktureeritud koordineerimist, võttes arvesse, et tulevased kriisid ei pruugi varasematega sarnaneda.

Toidutarneahela avaliku ja erasektori osalejate koostöö on ülioluline, et suurendada valmisolekut, teha kiiresti kindlaks märgid, mis osutavad eelseisvale kriisile, ja koordineerida tegevust kõigil tasanditel. See suurendab ELi toidutarneahela vastupanuvõimet.

Võttes arvesse majandussektorite vastastikust sõltuvust, on vaja poliitilist ja halduspädevust horisontaalselt koordineerida ning tagada kooskõla muude kriisivahenditega, eelkõige juhul, kui kriis on tingitud toidutarneahela välistest teguritest, nagu see oli COVID-19 kriisi puhul, või kriisi korral, kus energiavarustus ei ole enam tagatud. Seepärast peaks hädaolukorrakava olema piisavalt paindlik, et neid vahendeid

oleks võimalik kohandada ja vastastikku täiendada. Kooskõlas Euroopa rohelise kokkuleppega peaksid vastupanuvõimet suurendavad algatused ja hädaolukorrakava uued meetmed olema jätkusuutlikud ja keskkonnahoidlikud.

Turu tasakaalustamatust tuleks jälgida ja vajaduse korral kiiresti reageerida, kasutades täielikult ära eelkõige ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika raames olemasolevaid vahendeid ning sidusrühmade asjaomaseid teabevahetuse ja tegevuse koordineerimise võrgustikke.

Toiduahela toimimiseks oluliste sektorite jaoks on vaja tagada tarneahelate toimimine ja kaubavoogude sujuvus. Näiteks on toidutarneahela sujuval toimimisel tähtis roll transpordisektoril ja transporditöötajatel. Kaupade liikumise tagamiseks ühtsel turul kohaldatakse komisjoni suuniseid roheliste transpordikoridoride kohta. Ühepoolseid meetmeid, millega piiratakse eksporti teistesse liikmesriikidesse, ei tohiks rakendada, sest need võivad kriisi süvendada. Kolmandate riikide ekspordikeeldude vältimiseks ja rahvusvaheliste kaubavoogude säilitamiseks tagatakse varajane meetmete koordineerimine AMISE osaliste ja rahvusvaheliste kaubanduspartneritega.

Samuti tuleks toiduainetega varustamise tagamiseks hõlbustada piiriüleste ja hooajatöötajate vaba ja õiglast liikumist toidusektoris.

Kriisiolukorras on teabevahetus ülimalt oluline. Väärinfo levitamise kampaaniad ja libauudised suurendavad kriisi teravnemise ohtu. Selleks et vältida kiireid otsuseid ja paanikat, on vaja sidusrühmi ja üldsust kiiresti, korrapäraselt ja läbipaistvalt teavitada.

5.2. Euroopa toiduga kindlustatuse kriisiks valmisoleku ja sellele reageerimise mehhanism (EFSCM)

Osutatud põhimõtete rakendamiseks loob komisjon toiduainetega kindlustatuse kriisiks valmisoleku ja sellele reageerimise mehhanismi, mis tugineb (uuele) **eksperdirühmale, mis koosneb liikmesriikide esindajatest**, ning selle tegevust reguleerivatele menetluseeskirjadele.

Kuna institutsiooniline raamistik on liikmesriigiti erinev, võib mehhanismis liikmesriike esindada mitu riigiasutust. Koordineerimise lihtsustamise eesmärgil tuleks **kontaktpunktiks määrata üksainus asutus**. Liikmesriigid vastutavad selle eest, et kontaktpunkt oleks pädev riikliku toiduahela kõigis tegevusvaldkondades. ELi mittekuuluvad riigid, kelle toidutarneahel on ELiga tihedalt seotud, kaasatakse samuti EFSCMi.

ELi toidutarneahelas osalevate **sidusrühmade organisatsioonide** kutsutakse üles aitama kaasa avaliku ja erasektori koostöö ja partnerluse parandamisele. See on üks COVID-19 kriisist saadud peamisi õppetunde. Selline koostöö aitab varakult kindlaks teha kriisile osutavad märgid, jälgida tähelepanelikult kriisi arengut ja vähendada kriisi puhkedes ebakindlust. See võimaldab määrata kiiresti kindlaks kriisireageerimise prioriteedid ja anda otsustajatele asjakohast nõu. Eksperdirühmas peaksid olema esindatud **toiduahela kõik etapid**.

Komisjon **kutsub eksperdirühma korrapäraselt kokku**, et parandada ELi valmisolekut. Koosolekutel analüüsitakse riske, nõrku kohti ja struktuurseid probleeme, millega tuleb valmisoleku parandamiseks tegeleda. See suurendab ka usaldust toidutarneahelas osalejate vahel. Usaldus on oluline, et tulla toime kriisiga ja vältida ühepoolseid otsuseid, mis ei võimalda saavutada optimaalseid kollektiivseid tulemusi.

Hädaolukorra või kriisi korral võib eksperdirühma kokku kutsuda viivitamata ja nii sageli kui vaja, kui kriisile reageerimise eest vastutavatel osalejatel oleks tuge aruteludest või koordineeritud meetmetest. Mehhanism käivitatakse **erakorraliste, ettearvamatute ja laiaulatuslike sündmuste või riskide korral, mis võivad ohustada ELi toiduainetega varustamist või toiduga kindlustatust**, ning mis tekivad rohkem kui ühes liikmesriigis ja nõuavad ELi tasandi koordineerimist. Sellisel puhul tuleb kokku eksperdirühm. Enamik hiljutisi turuhäireid ei oleks sellist erakorralist kohtumist õigustanud, sest need ei ohustanud märkimisväärselt ohutu toidu kättesaadavust või sellele juurdepääsu ELis. Näiteks põhjustasid hiljutised kohalikud äärmuslikud ilmastikunähtused (põud, külm) turupingeid, kuid ei ohustanud ELi üldist toiduainetega varustamist ega toiduga kindlustatust.

Käesolevas teatises sätestatud mehhanismiga **ei dubleerita muid praeguseid valmisoleku- või reageerimisstruktuure**. Tagatakse vastastikune täiendavus muude mehhanismidega, eelkõige üldise kiirhoiatussüsteemiga ARGUS,²³ kriisiohjamise üldkavaga toidu- ja söödaohutuse valdkonnas,²⁴ liidu kodanikukaitse mehhanismiga, hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskusega, ühtse turu erakorraliste meetmete paketi ja nõukogu kriisidele poliitilist reageerimist käsitleva integreeritud mehhanismiga.

5.3. Euroopa toiduga kindlustatuse kriisiks valmisoleku ja kriisile reageerimise mehhanismi (EFSCM) meetmed

5.3.1. Prognoosimine, riskihindamine ja seire

Valmisoleku parandamiseks, tulevikuks valmistumiseks ning ebakindluse ja võimalike kitsaskohtade mõistmiseks on vaja **koostada prognoose, hinnata riske ja analüüsida haavatavust**. Selliseid analüüse teevad korrapäraselt mitu liikmesriiki ja komisjon. EFSCMi raames arutatakse ja analüüsitakse erinevate lähenemisviiside mõju

ning kaardistatakse nõrgad kohad ja sõltuvused, sealhulgas struktuursed sõltuvused. Toidutarneahela haavatavust saab hinnata sektori ja ELi tasandil **väärtusahelate stressitestide** abil, mille läbiviimist korraldab ja koordineerib komisjon, kaasates aktiivselt sidusrühmade organisatsioone. Koostöös liikmesriikidega saab kindlaks teha, kus toiduaineid toodetakse ja kas tootmine on kontsentreerunud konkreetsetesse piirkonda.

²³ [Komisjoni otsus 2006/25/EÜ](#).

²⁴ [Komisjoni rakendusotsus \(EL\) 2019/300, C/2019/1064](#).

Komisjon korraldab uuringu, et vaadata täiendavalt läbi toidutarneahela nõrgad kohad ja elutähtsad infrastruktuurid. Uuringu tulemusi arutatakse eksperidirühmas.

Valmisoleku tugevdamiseks ja reageerimiseks on olulised mitmesugused varajase hoiatamise süsteemid. Mõned varajase hoiatamise süsteemid jälgivad kliima ja ilmastikuga seotud tootmistegureid, näiteks põllukultuuride saagikuse prognoosimise süsteem MARS, mille vajalikkus tuli eriti hästi esile seoses 2018. ja 2019. aasta põudadega, mis mõjutasid söödakultuuride tootmist. Süsteemile toetudes töötati välja poliitiline vastus seoses selliste äärmuslike ilmastikunähtustega. Põllumajandus- ja kalandusturgude vaatluskeskused annavad teavet kliimaga mitteseotud tegurite kohta, sealhulgas lühi- ja keskpika perioodi prognooside kohta. **Toiduainetega varustatuse ja toiduga kindlustatuse jälgimiseks kaalutakse konkreetsete näidikute loomist, mis täiendaksid juba olemasolevaid.**

Õigeaegse teabe andmisel ja turu läbipaistvuse edasisel parandamisel **võib otsustavat rolli mängida digiteerimine.** Oluline teave, näiteks kaubanduslike ja riiklike varude suurus, ei ole alati täpne. Samuti võiks kasutada tehnoloogiat ja suurandmeid, et parandada teabevoogu kriiside ajal. **Komisjon uurib, milline on uute tehnoloogiate potentsiaal,** et parandada valmisolekut kriisideks, mis mõjutavad toiduga kindlustatust.

Üks peamisi probleeme kriisiolukordades on suur ebakindlus ja kiiresti muutuvad olud. Riiklike ametiasutuste ja erasektori organisatsioonide **proaktiivne võrgustik** võib aidata tagada parema teabevoogu.

5.3.2. Koordineerimine, koostöö ja teabevahetus

Teabe ja parimate tavade **jagamine** riiklike ning Euroopa algatuste kohta digiplatvormide kaudu on kasulik kõigile asjaosalistele. Liikmesriike **innustatakse koostama või arendama riiklikke hädaolukorrakavasid** ja neid teistele tutvustama. Selliste kavadega edendatakse koostööd riiklike ametiasutuste vahel nii ELi tasandil kui ka piirkondlike ja kohalike omavalitsuste tasandil, samuti soodustatakse kogu toiduahela ulatuses **partnerlusi erasektori osalejatega**, sealhulgas toidupankade ja muude valitsusväliste organisatsioonidega.

Selleks et abistada komisjoni poliitiliste algatuste ettevalmistamisel, kooskõlastatakse EFSCMi raames **kriisiga toime tuleku soovitusi** kõigis olulistes valdkondades, sealhulgas võimalike kriisiolukorras võetavate meetmete osas. Koostöö EFSCMis osalevate erasektori osalejatega, mis võib näiteks hõlmata vabatahtlikke kokkuleppeid, hõlbustab avaliku ja erasektori koordineeritud tegevust. Näiteks on kavas töötada välja soovitusel selle kohta, kuidas tagada **lühemate ja pikemate toidutarneahelate jaoks tarneallikate mitmekesisus.**

Koordineerimine ja koostöö **rahvusvahelise üldsusega** tagatakse asjakohaste ülemaailmsete ja piirkondlike algatuste, eelkõige AMISE toetamise ja nendes osalemise kaudu. See on äärmiselt oluline, et minimeerida selliste riiklike või piirkondlike meetmete võtmist, mis võivad kahjustada ühist heaolu, sest tuleb meeles pidada, et ELi toiduainetega varustamist ja toiduga kindlustatust mõjutavatel sündmustel on tõenäoliselt üleilmne mõju.

Ennetuse ja valmisoleku parandamiseks on tähtis **õppida** üheskoos varasematest kriisidest, jagada ja arutada kriisi järelanalüüse. Peamised järeldused, sealhulgas kriisidele reageerimise parandamiseks tehtavad struktuurilised muudatused, edastatakse eksperdirühmale.

Oluline on järgida head **teabevahetust**, mis tugineb läbipaistvale ja tõenditel põhinevale teabele, mis on saadud usaldusväärsetest võrgustikest. Eespool kirjeldatud andmekogumis- ja analüüsitegevus suurendab usaldusväarsust. Eri tasandite hädaolukorrakava käsitlev teabevahetus aitab majandustegevuses osalejatel ja ametnikel kavandada reageerimist ja mõista, mida neilt täpselt oodatakse. Lähtudes määruse (EÜ) nr 178/2002 artiklites 8a ja 8b sätestatud toiduohutuse kriisikommunikatsiooni üldeesmärkidest ja põhimõtetest, tehakse asjakohane aruandlus EFSCMi tegevuse kohta sidusrühmadele ja üldsusele kättesaadavaks.

Eksperdirühmas töötatakse välja ja arutatakse kriisikommunikatsiooni erisuuniseid, mis hõlmavad põhimõtteid, mida tuleb järgida suure ebakindluse kontekstis või selleks, et tagada kõigi era- ja avaliku sektori osalejate koordineeritud tegevus.

6. JÄRELDUSED

EL saab kasu mitmekesistest toidusüsteemidest, toetavast poliitikaraamistikust, peaaegu 450 miljonit tarbijat ühendavast ühtsest turust ja ülejäänud maailmale avatud majandusest. Muutuvat riskiolukorda ning COVID-19 kriisi kogemusi arvesse võttes saab ja tuleb valmisolekut veelgi parandada. Tulevaste, ettearvamatute kriisidega toime tulekuks ei ole valmislahendusi. Kõige rohkem on abi kitsaskohtade ja riskide väljaselgitamisest ning leevendada nende mõju nii suures ulatuses kui võimalik. Lisaks tuleb luua ja säilitada suutlikkus reageerida kiiresti, koordineeritult ja ühiselt, tuginedes ELi poliitikameetmetele, mis toetavad süsteemi vastupanuvõimet ja pakuvad kriisiohjevahendeid.

See on ka hädaolukorrakava ja EFSCMi eesmärk, mille raames teevad koostööd komisjon, liikmesriigid, asjaomased kolmandad riigid ja sidusrühmade organisatsioonid. EFSCMi raames töötavad komisjon ja teised osalised välja kaasnevate meetmete kogu, mis on kokkuvõtlikult esitatud käesoleva teatise lisas.