

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 20.5.2008
KOM(2008) 321 lõplik

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

**Toimetulek toiduainete kerkivate hindade probleemiga
ELi tegevussuunad**

SISUKORD

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Sissejuhatus | 3 |
| 2. | Paljude põllumajandussaaduste äkiline ja järsk hinnatõus..... | 3 |
| 3. | Toiduainete kõrgete hindade algpõhjused: ajutised ja struktuuritegurid | 4 |
| 4. | Väljavaated keskpikas perspektiivis | 5 |
| 5. | Mõju Euroopa Liidus | 6 |
| 6. | Mõju maailma tasandil..... | 7 |
| 7. | Euroopa Liidu reaktsioon..... | 9 |
| 8. | Järeldused..... | 12 |

1. SISSEJUHATUS

Toiduainete hinnad on kolmkümmend aastat nii Euroopas kui ka kogu maailmas püsivalt langenud. Viimastel kuudel on see tendents pöördunud põllumajandussaaduste hindade äkiliseks ja järsuks tõusuks kogu maailmas.

Hinnad on tõusnud mitmel saadusel korraga: teraviljade, liha ja piimatoodete hinnad on tõusnud vähema kui aastaga kahe- või isegi kolmekohalise numbri võrra. Hinnahüppe suurus ja ootamatus on põhjustanud makromajanduslikku tasakaalutust kogu maailmas. Erakordselt tugev hoop on tabanud arenguriike ja kõige ebasoodsamas olukorras olevaid elanikkonnarühmi. Miljoneid vaesuse piiril elavaid inimesi ähvardab nälja ja alatoitumine.

Euroopa Liidus saavutas toiduainete hinnainflatsioon 2008. aasta märtsiks 7 % taseme. Euroopa tarbijate jaoks muudab kerkivate toiduainete hindade mõju veelgi raskemaks samaaegne energiahindade tõus. Leibkondade ostujõud on langenud ning 16 % eurooplastest, kes elavad allpool vaesuspiiri, on suurimas ohus.

2. PALJUDE PÕLLUMAJANDUSSAADUSTE ÄKILINE JA JÄRSK HINNATÕUS

Pärast kolme aastakümne pikkust põllumajandussaaduste hinnalangust (püsivalt), hakkasid paljude saaduste hinnad 2006. aastal ühtlaselt tõusma. 2007. aasta teisel poolel tõusid need järsult ning saavutasid 2008. aasta esimestel kuudel tipptaseme.

Hinnatõus oli järsk ning haaras samaaegselt paljusid erinevaid kaupu. 2006. aasta septembrist kuni 2008. aasta veebruarini tõusid maailma põllumajandussaaduste hinnad dollarites 70 %. Eriti palju tõusid nisu, maisi, riisi ja piimatoodete hinnad¹. 2008. aasta veebruari hinnad olid 2007. aasta sama kuu omadest kõrgemad: Ameerika Ühendriikide (USA) nisu +113 % võrreldes ELi nisu +93 %, USA sojauba +83 %, Tai riis +52 %, USA mais +24 %. Veebruarist alates on riisi (Tai eksportriis) võrdlushind kahekordistunud, olles tõusnud aprilli lõpus üle 1 000 USD/tonn. Tugevasti on tõusnud ka liha, näiteks linnuliha, ja taimeõli hinnad. Euroopas tõusid nisu ja piimatoodete hinnad 2006. aasta septembrist 2008. aasta veebruarini vastavalt 96 % ja 30 %.

Viimasel ajal on täheldatud trendi langust, mille on põhjustanud teraviljade ja piimatoodete hindade vähenemine. ELis on hinnad langenud võrreldes hiljutiste tipptasemetega nisu puhul 25 % ja või puhul 35 %. Selle tõttu, et olulised riisi importivad riigid, nagu Vietnam, Tai, India ja Hiina on kodumaise puuduse vältimiseks ekspordi piiranud, tõuseb riisi hind jätkuvalt. Arvestades olukorra muutlikkust ja hinnatrendide vastandlikkust, jätkatakse lähikuudel hinnamuutuste tähelepanelikku seiramist.

¹ Mõnede saaduste, näiteks suhkru, hinnad on püsivalt langenud.

3. TOIDUAINETE KÕRGETE HINDADE ALGPÕHJUSED: AJUTISED JA STRUKTUURITEGURID

Täheldatud hinnamuutusi põhjustas ajutiste ja struktuuritegurite keerukas kombinatsioon. Ehkki valitseb üksmeel selle üle, millised tegurid on olulised, lahknevad seisukohad nende suhtelise tähtsuse osas. Lisaks kõigub iga teguri mõju hinnatõusule kauba liigiti ja piirkonniti. Nisu ja riisi hinnatõusu põhjused erinevad põhjalikult maisi ja soja hinnatõusu omadest. Esimesed sõltuvad tugevasti tarnijatega seotud probleemidest. Teiste puhul mängis rolli nõudluse kasv. Paistab, et tarnijapoolsed tegurid on mõjutanud hindu nõudmise kasvust enam.

Kui vaadata turumuutuste struktuuritegureid, siis viimase paari aasta jooksul **võib märgata püsivat nõudluse kasvu põhitoiduainete ja kõrgema lisaväärtusega toiduainete järele tõusva majandusega riikides nagu Hiina, Brasiilia ja India**. Seda tingivad rekordiline majanduskasv, urbaniseerumine ja toitumisharjumuste muutumine (eriti liha puhul: näiteks tarbitakse Hiinas tänapäeval 50 kg liha elaniku kohta aastas, võrreldes vaid 20 kilogrammiga aastal 1985). Laiemalt võttes on nõudlust toiduainete järele suurendanud ka maailma rahvastiku kasv, eriti arenguriikides.

Kõrged energiahinnad mõjutavad samuti põllumajandustoodangu hindu. Mõnede analüütikute väitel mõjutavad tõusvad energiahinnad toiduainete hindu rohkem kui põllumajandussaaduste hinnatõus. Samas mõjutab see otseselt toiduainete hindu, tõstes sisendmaterjalide, nagu väetiste, pestitsiidide ja diiselmootori hindu ning suurendades töötlemis- ja transpordikulud. Lämmastikväetise hind on tõusnud 1999. aastast 350 %, seda suurel määral kütusekulu suurenemise tõttu. Samuti on märgatavalt kasvanud veokulud. Toornafta hinna kiire tõus suurendab kaudselt ka nõudlust biokütuse järele, mis muutub fossiilkütuste arvestatavaks asendajaks.

Nõudlust põllumajandussaaduste järele on mõjutanud ka **alternatiivsete turuväljundite, eriti biokütuse turu esilekerkimine**. Komisjoni analüüsid viitavad, et ELi praegune biokütusetootmine mõjutab maailma toiduainetehindu vähe, sest biokütuseks läheb alla 1 % ELi teraviljatoodangust. Euroopa Ülemkogu on leppinud kokku eesmärgi saavutada transpordis 10 % biokütuse kasutusmäära aastaks 2020: nii pikk teostusaeg muudab väheusutatavaks asjaolu, et see mõjutaks hindu juba praegu ning komisjoni väljapakutud jätkusuutlikkuse kriteeriumid pehmendavad mõju tulevikus. Teisest küljest on Ameerika Ühendriikide ennetaval poliitikal märgatav mõju maisiturule, kuid seni on selle mõju toiduainete üldisele hinnatõusule suhteliselt tagasihoidlik. Ameerika Ühendriikide bioetanooli tootmine neelab hinnanguliselt umbes 25 % riigi maisitoodangust.

Mõned struktuuritegurid vähendavad ka nõudluse rahuldamise potentsiaali. Nende tegurite hulka kuulub **toiduteravilja saagikuse kasvu aeglustumine**, eriti Euroopa tootjate puhul, kuid see näitab osalt ka aastatepikkust alainvesteeringut põllumajandusse arenguriikides.

Lisaks viitab **kliimamuutuse** analüüs, et ilmastik muutub tõenäoliselt veelgi ebatavalisemaks, võides ilmastikuga seotud varustuskindluse puudujääkide tõttu põhjustada põllumajandustootmise kõikumust.

Kui struktuuritegurid võivad põhjustada turutasakaalu pikaajalisemaid, kuid järkjärgulisi nihkeid, siis ajutised tegurid toetavad muutuste suunda ja kiirust, käivitades äkilisi hinnahüppeid.

Mitut tähtsat tootja- ja eksportijariiki on tabanud ebasoodsad ilmastikutingimused, põhjustades erakordselt viletsaid saake. Näiteks on Austriat tabanud viimase kuue hooaja jooksul kolm üleujutust, mille tõttu langes toodang näiteks 2006. aastal poole võrra. Ilmastik põhjustas 2006. aastal Põhja-Ameerikas, Euroopas ja Austraalias teravilja toodangu vähenemise rohkem kui 60 miljoni tonni võrra – neli korda enam kui suurenes teravilja kasutus etanooli tootmiseks neis piirkondades. Rahvusvaheliste varude ajalooliselt madala taseme tõttu ei saadud põllumajandussaaduste hinnatõusu varude turuletoomisega pehmenada. ÜRO Toitlus- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) prognoosi kohaselt vähenevad maailma teraviljavarud 2007./2008. aastal viimase 25 aasta madalaimale tasemele 405 miljoni tonnini, mis on 21 miljonit tonni ehk 5 % vähem eelmise aasta niigi madalast tasemest. ELi sekkumisvarud on ammendatud.

Mõju on olnud ka rahaturu arengusuundumustel. Kaupadega seotud rahaturul tegutsevad spekulatiivsed investorid on aktiveerunud enda kindlustamiseks hinnariskide eest või vaba raha ärakasutamiseks turukriisi järel. Selline tegevus suurendab hinnamuutusi ja kõikuvust kaupade futuur- ja hetketurul ning on võimendanud hinnaliikumisi taustal. Nende mõju pikaajalisele hinnakujunemisele ei ole kindel.

- Hindade tõusule on aidanud kaasa ka **Ameerika dollari väärtuse langus**. Hinnatõusu ebahühtlasele mõjule on lisandunud ka vahetuskursi mõju. Negatiivne mõju euroga seotud vääringuga riikidele (näiteks FCFA riigid Lääne- ja Kesk-Aafrikas) on olnud mõnevõrra väiksem. Eriti tugeva löögi all on need riigid, kelle koduvääringu väärtus langeb.
- **Mõni eksportiv riik on reageerinud hinnatõusule ekspordipiirangutega.** India on kehtestanud ekspordikeelud, Vietnam ja Tai riisiekspordi piirangud, Indoneesia palmiõli ekspordimaksud, Kasahstan nisu ekspordikeelu. Nimetatud maksud ja ekspordikeelud on mõeldud koduturu kaitsmiseks lühiajaliste varustuskindluse häirete ja hinnašokkide eest. Kuid need pingestavad veelgi rahvusvahelisi põllumajandusturge eriti toiduaineid importivate arenguriikide kahjuks. Keskpikas perspektiivis annavad sellised piirangud turule vale signaali, vähendavad põllumajandustootjate motivatsiooni investeerida ja toodangut suurendada, mis viib piirkondlikud turud veelgi enam tasakaalust välja.

Nimetatud suundumuste koosmõju põllumajandussaaduste hindadele täiendab põllumajandussaaduste pakkumise ja nõudmise suhteline paindumatus lühiajalises perspektiivis. Põllumajandustootmine on hooajaline, turusignaalide ja tootjate reaktsiooni vahel on viide. Viimastel aastatel on arenguriikides vähe investeeritud põllumajandusse. Peale selle saabub maailma põllumajandussaaduste turule suhteliselt väike osa ülemaailmsest toodangust (müüakse 16 % maailma nisust, 8 % piimatoodetest ja 7 % riisist), ja see pärineb üha suuremal määral vähestest eksportivatest riikidest.

4. VÄLJAVAATED KESKPIKAS PERSPEKTIIVIS

Põllumajandussaaduste hinnad kõiguvad tsükliliselt. Eelmise sajandi jooksul oli palju hindade kõrgperioode. Peamine küsimus on, kas järgmine hinnalangus tuleb piisav, et kompenseerida eelnenud tõuse või on tulemas järjekindlalt kõrgemate põllumajandussaaduste hindade ajajärk?

Kõik analüüsid viitavad, et kõrged toiduainete hinnad ei ole ajutine nähtus, vaid need püsivad tõenäoliselt keskpikas perspektiivis, ehkki mitte hiljuti saavutatud rekordtasemetel. Hiljutisi kaupade hinnatõuse on seostatud mõnede ajutiste teguritega, eriti ilmastikust tulenevatega. Seega peaks keskmiste saakide taastumine leevendama olukorda põllumajandussaaduste turgudel ning alandama hindu. Kuid kuna mõni tegur võib olla struktuurne ja püsiv, võib dünaamilise nõudluse kasvu ja pakkumise suurenemise vaheline tasakaalutus säilida.

Kõik see tähendab, et hinnad ilmselt ei lange lühiajalises või keskpikas perspektiivis kriisieelsele tasemele. FAPRI ja OECD prognoosivad, et isegi tavapärase ilmastikutingimuste ja normaalse pakkumise taastumisel jäävad kaupade hinnad nominaalväärtuses keskpikas perspektiivis keskmiselt kõrgemaks kui viimase kümne aasta jooksul. Lühiajalised langused ei kesta ilmselt kaua.

Nõudmise kasvu rahuldada ja hinnainflatsiooni vähendada võivad tehnoloogilised täiustused, saagikuse kasv ja tootmispinna suurenemine. Kuid isegi püsivalt heade ilmastikutingimuste korral piiravad mitmed tegurid tempot, millega tootmine võib nõudmisele järele jõuda. Sellised tegurid, nagu maa ja vee saadavus, põllumajanduslike sisendmaterjalide hinnad, tehnoloogilised uuendused ja investeringud piiravad tootlikkuse kasvu ulatust.

5. MÕJU EUROOPA LIIDUS

Tõusvad kaubahinnad on andnud panuse suuremasse toiduainete ja üldisesse inflatsiooni ELis. Üldine inflatsioon ELis tõusis 1,9 %lt 2007. aasta augustis 3,8 %le 2008. aasta märtsis. Toiduainete hinna inflatsioon (v.a alkohol ja tubakas) suurenes 2,7 %lt 6,9 %le. Samuti suurenes energiahindade inflatsioon -0,6 %lt 10,9 %le.

Siiski piirab inflatsiooni ülekandumist tarbijahindadele kolm tegurit: i) euro kallinemine; ii) põllumajandusliku toorainete osakaalu vähenemine toiduainete tootmiskuludes võrreldes energia ja tööjõu osakaaluga (peamiselt suureneva töötlemisega) ja iii) toiduainete keskmiselt väike osakaal majapidamiskuludes (praegu kulutab EL 27 keskmine leibkond umbes 14 % kogu sissetulekust toidule). Toidu turustusahela konkureeriv struktuur, näiteks jae- ja hulgisektori kontsentreerituse tase, võis samuti mõjutada tooraine hinna tõusu tarbijatele ülekandumise erinevat ulatust ja kiirust erinevates liikmesriikides.

Leiva puhul moodustab tooraine – nisu – maksumus vaid 5 % toodangu kogukulust, kusjuures peamise osa tootmiskuludest moodustavad tööjõud, energia ja kapital.

Hinnainflatsioon on olnud suurem töödeldud (mille hinnas on tooraine osatähtsus väiksem) ***kui töötlemata toiduainetel*** (nagu puu- ja juurviljad ning liha). Töödeldud toiduainete (sealhulgas sellised kategooriad nagu „leib ja teravili“ ning „piim, juust ja munad“, kuid mitte alkohol ja tubakas) hinnainflatsioon ELis kasvas 2,3 %lt 2007. aasta juulis 9,4 %le 2008. aasta märtsis. Töötlemata toiduainete hinnainflatsioon tõusis 2,6 %lt 2007. aasta septembris 4,2 %le 2008. aasta märtsis. Inflatsioon kasvas aeglasemalt ja vähem kui töödeldud toiduainetel. Põhjus, miks töödeldud toiduained on rohkem mõjutatud kui töötlemata, on selles, et töödeldud toiduainete puhul kasutatavaid tooraineid mõjutab hinnatõus enam (nii toiduainete kui ka muude sisendite, näiteks energia mõttes), samas kui töötlemata toiduainete, nagu juurvilja, puuvilja ja kala hinnad ei ole tõusnud. Liha puhul saab seda seletada ajavahega sööda hinnatõusust viljahindade kallinemise tagajärjel ja sellest tuleneva loomsete saaduste hinnatõusu vahel.

Selles valdkonnas tehtud analüüside kohaselt oli EL 27 tarbijate keskmiste toidukulutuste suurenemine põllumajandussaaduste hinnatõusu tõttu 2007. aasta veebruarist 2008. aasta veebruarini 5 %, mis vähendas ELi keskmise leibkonna ostuvõimet 0,7 %.

Toiduainete hinnatõus andis end erinevates liikmesriikides ja iga liikmesriigi erinevates ühiskonnakihtides erinevalt tunda. Erinevusi saab seletada liikmesriikide turustruktuuri, tarbimisharjumuste, sissetuleku tasemete ja leibkondade toidukulutuste erinevustega. Kui toiduainete hinnad suurenesid EL 15 riikides umbes 5–7 %, siis uutes liikmesriikides oli hinnatõus märksa suurem (Bulgaarias 21,8 % ja Eestis 17 %). Sellega kaasneb toidukulude suurem osatähtsus leibkondade eelarvetes. Toidukulude osatähtsus leibkondade kuludes kõigub 9,06 % (Ühendkuningriik) ja 41,87 % (Rumeenia) vahel. 20 % kõige vaesemate leibkondade eelarves moodustavad toidukulud palju suurema osa. Näiteks Rumeenias on see 56,8 %, Leedus 43,4 %, Bulgaarias 42 %, Lätis 38,2 %, Slovakkias 30,7 %, Ungaris 27,2 %. Samuti on mõnes kõrgema sissetuleku tasemega riigis vaesemate leibkondade toidukulude osakaal märgatavalt suurem kui keskmisel leibkonnal (Itaalias 27 %, Hispaanias 23,8 %, Sloveenias 19,9 %, Kreekas 20,2 %, Küprosel 22,6 %, Iirimaal 16,2 %, Saksamaal 14 %).

Hinnatõus on toonud kasu ELi mõne sektori põllumajandustootjatele, ehkki erineval määral. Kui teraviljatootjad saavad kõrgetest hindadest kasu, mõjutab see söödahinna tõusu kaudu negatiivselt loomakasvatajaid. Kehtivate kvootidega toodangu suurendamisele seatud piirangute tõttu ei saa ka piimatootjad ja -töötledajad maailmahindade tõusust täielikult kasu.

6. MÕJU MAAILMA TASANDIL

Toiduainete hinnatõusul võib olla arenguriikidele lühikeses ja pikas perspektiivis erinev mõju. Ladina-Ameerika, Aafrika ja Aasia hiljutised vägivaldsed protestid ja toidumässud mõjuvad vahetult ja tugevalt maailma vaeseimaid rahvastikukihte, mis paneb ohtu aastatepikkuse töö millenniumi arengueesmärkide saavutamiseks. Pikemas perspektiivis võib hinnatõus osutada võimaluseks aidata mõne arenguriigi maarahvastik vaesusest välja. Täpsem analüüs näitab, et hinnatõusu mõju on erinev riigiti, kuid ka sama riigi piires.

Kriis on tabanud kõige raskemini toiduainete netoimportijatest arenguriike Aafrikas, aga ka Filipiine, Indoneesiat ja Hiinat. Toiduabist sõltuvad riigid, kes ühtlasi impordivad energiat, on hinnatõusu suhtes kõige haavatavamad. FAO ennustab,² et kõige vaesematele riikidele teraviljaimpordi eest esitatavad arved kasvavad 2007./2008. aastal 56 %: seda pärast niigi märgatavat 37 % kasvu 2006./2007. aastal. Väikese sissetulekuga ja toiduainetepuuduse all kannatavate Aafrika riikide kulutused teraviljale kasvavad eeldatavasti 74 %. Et toiduained moodustavad peamise osa nende riikide tarbijahinna korvist, tähendab toiduainete hinnainflatsiooni täielik ülekandumine suuremat inflatsiooni koos võimalike negatiivsete makromajanduslike mõjudega stabiilsusele ja/või majanduskasvule rangema rahapoliitika kaudu.

² FAO, „Saagi prognoos ja olukord toiduainetega“ nr 2, aprill 2008.

Maailma mastaabis võidavad kokkuvõttes riigid, kes on toiduainete netoeksportijad. Eksportijad saavad kasumit tänu paranenud kauplemistingimustele. Toiduks kasutatavate põllukultuuride kõrgetest hindadest maailmaturul saavad kasu näiteks Ameerika Ühendriigid (nisu, mais, riis, soja), Argentiina (nisu, mais, riis, soja), Brasiilia (mais, riis, soja), Kanada (nisu, raps), Paraguay (mais, soja), Uruguai (mais, riis, soja), Venemaa (nisu), Tai (riis, maniokk) ja Vietnam (riis), samuti Austraalia. Kuid mõned neist riikidest on kehtestanud ekspordipiirangud, et säilitada siseriiklikke madalaid toiduainete hindu. Nii on see näiteks Argentiina, Egiptuse, India, Pakistani, Kambodža ja Ukraina puhul. Sellised ekspordipiirangud on kehtestanud kokku 20 riiki.

Vähesed kahtlevad, et netomõju maailma vaesemate elanikkonnakihtide heaolule on negatiivne, eriti lühiajaliselt. Kui toiduainete netomüüjatest leibkonnad võivad võita, siis toiduainete netoostjatest leibkonnad kannatavad. Toiduainete hinnainflatsiooni negatiivne koorem langeb linna- aga ka maaelanike vaesemate kihtide õlule. Arenguriikide maapiirkondades on palju toiduainete netoostjaid (väikepõllumehed, maatöölised, põllumajandusega mittetegelevad leibkonnad, toetustest sõltuvad maata leibkonnad jne). Nimetatud rühmad kaotavad rohkem kui võidavad. Arenguriigi vaene leibkond kulutab keskmiselt 50–60 % oma eelarvest toiduainetele ja 10 % energiale. Näiteks Saharast lõunasse jäävas Aafrika osas elava leibkond, kes kulutab 5 USD päevas, kulutab 3 USD toidule, 0,5 USD energiale ja 1,5 USD muule. Toiduainete hindade 50 % tõus tähendab, et mitmetoidukulusid peab 1,5 USD võrra vähendama. Kuigi kõrgemad hinnad ei ole lühiajalises perspektiivis viinud veel toidupuuduseni, on nad põhjustanud suuremat vaesust ja alatoitumust ning suurendanud vastuvõtlikkust edasisele välismõjule. Maailmapanga esialgsete prognooside kohaselt võib toiduainete hinna järsk kerkimine tõugata umbes 100 miljonit inimest veel sügavamasse vaesusesse.

Keskpikas perspektiivis pakuvad tõusvad hinnad uusi sissetulekuvõimalusi põllumajandustootjatele ning võivad suurendada põllumajanduse panust majanduskasvu, ehkki mitmed tegurid võivad seda muutust aeglustada. Põllumajandussaaduste kõrge hinnad stimuleerivad riiklikke ja erainvesteeringuid ning tootlikkuse tõstmise, infrastruktuuri tugevdamise, tootmise marginaalse tähtsusega maa-aladele laiendamise ja põllumajandusturgude tõhususe tõstmise programme. Sellel võiks olla positiivne mõju kogu majandusele, suurendades nõudlust tööjõu järele ning tõstes palku maapiirkondades, peatades rahvastiku liikumise maalt linna, vähendades vaesust ja aidates kaasa toiduga kindlustamise parandamisele. Kuid mitmed tegurid võivad seda aeglustada. Mitmes riigis vähendavad teatavat liiki valitsusepoolsed piirangud tootjate motivatsiooni investeerida ja suurendada toodangut. Lisategurid on turgude geograafiline paiknemine, nende organiseeritus, infopuudus, põllumajandussaaduste tootmise ja turustamise ahela mõningate vahendajate valitsev seisund, seemnete, väetiste ja krediidi hankimiskulused ning vähene investeerimine maapiirkondade infrastruktuuri minevikus. Kõik need tegurid kahjustavad maapiirkondade väiketootjaid. Maamajanduse muutmise puhul, mis võib luua uusi võimalusi, kulub aega enne, kui see jõuab vaesemate elanikekihtideni ning suurendab põllumajandustoodangut.

7. EUROOPA LIIDU REAKTSIOON

ELi tasandil saavad poliitilised algatused järgida kolme suunda:

- (a) meetmed toimetulekuks toiduainete hinnašoki lühiajalise ja keskpika mõjuga ning selle pehmendamiseks;
- (b) meetmed põllumajandusvarude suurendamiseks ja toiduga kindlustamiseks pikas perspektiivis;
- (c) meetmed, millega antakse panus üleilmsesse jõupingutusse võidelda hinnatõusu mõjuga vaesele elanikkonnale.

a) Meetmed hinnatõusu mõju pehmendamiseks lühikeses ja keskpikas perspektiivis

(1) *Hindade muutumise jälgimine.* Arvestades praeguste hinnatrendide kõikuvust ja keerukust, jälgib komisjon pingsalt hindade arengut ELis ja rahvusvahelisel tasandil ning esitab aasta lõpul aruande olukorra arengu kohta.

(2) *Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) kohandamine.* Hinnatõusu mõju pehmendamiseks on hiljuti otsustatud teha mitmeid muudatusi ÜPP turukorralduses. Sekkumisvarud on maha müüdnud. Lisaks on astunud kolm ilmset sammu reageerimaks otse teraviljaturu erandlikult kõrgele hinnatasemele. Esiteks otsustas nõukogu 2007. aasta septembris peatada 2008. aastaks põllumajandustootjatele pandud kohustuse kõrvaldada tootmisest 10 % nende haritavast maast. Samuti otsustas nõukogu 20. detsembril 2007 ühehäälselt peatada teravilja impordimaksud käesolevaks turustusaastaks, v.a mõned erandid (ehkki selle sammu mõju võib kehtivate maksude madalat taset arvestades piiratud olla). Samuti otsustas nõukogu suurendada piimakvoote alates 2008. aastast 2 % võrra.

Üldisemal tasemel on toodanguga sidumata sissetulekutoetus ja üksikute turukorralduste reformimine muutnud põllumajandustootjad juba turusignaalidele vastuvõtlikumaks. Mitmed paralleelselt käesoleva teatisega vastu võetud tervisekontrolli paketi meetmed, nagu kohustusliku tootmisest kõrvaldamise tühistamine ja piimakvootide järkjärguline suurendamine eesmärgiga need 2015. aastaks üldse kaotada, liiguvad selles suunas ning peaksid kaasa aitama põllumajandusturgude pingelise olukorra leevendamisele.

(3) *Tegutsemine enim puudustkannatavate isikute heaks.* Komisjon esitab läbivaadatud enim puudustkannatavate isikute toiduga kindlustamise kava. Praeguse, 1987. aastal käivitatud enim puudustkannatavate isikute toiduabi programmi raames on antud igal aastal umbes 300 miljoni Ameerika dollari väärtuses toiduabi, mis on jõudnud 13 miljoni inimeseni 19 liikmesriigis.

(4) *Toiduainete varustusahela toimimise uurimine.* Komisjon moodustab rakkerühma, et uurida toiduainete varustusahela toimimist, sh ELi toiduainete jaemüügisektori ja jaotussüsteemi lülide kontsentratsioon ja turu segmenteeritus. Rakkerühm esitab oma esimese aruande 2008. aasta lõpuks. Uuringu tulemusi võib kasutada ühtse turu läbivaatamisega seotud jaeturu seires. Komisjon jätkab neis küsimustes tihedat koostööd liikmesriikide konkurentsiametitega ning kutsub liikmesriike, kes on oma jaesektori piiravaid õigusakte reforminud või kavatses seda teha, üles oma jõupingutusi jätkama.

(5) *Turgu moonutavate meetmete vältimine.* Toiduainete hinnainflatsiooni tugeva mõju tõttu madala sissetulekuga leibkondade ostuvõimele käib mitmes liikmesriigis arutelu, kuidas saaks seda mõju ajutiselt leevendada. Lühiajaliste meetmete võtmisel toiduainete kõrgete hindade mõju leevendamiseks elanikkonna vaesematele kihtidele peaks nendes vältima turgu moonutavat mõju. Komisjon jälgib pingsalt selliseid tendentse.

(6) *Spekulatiivsete investeeringute analüüs.* Komisjon jälgib pingsalt spekulatiivsete investorite tegevust kaupadega seotud finantsturgudel ning nende mõju hindade muutumisele.

b) Meetmed põllumajandussaaduste varude suurendamiseks pikas perspektiivis

(1) *ELi jätkusuutliku biokütusepoliitika toetamine.* Et uurida, kuidas ELi kokkulepitud eesmärk (10 % biokütust transpordis aastaks 2020) mõjutab hindu põllumajandusturul ja maakasutust, tuleb sooritada täiendavaid analüüse. Ometi näitavad simulatsioonid, et biokütuste osatähtsuse tõus 1 %lt 2005. aastal 10 %le 2020. aastal tähendab 30 miljoni tonnist toorainekasutuse kasvu. Arvestades kõrvalsaadusi tähendab see 4 miljoni tonnist kasvu aastas 15 aasta jooksul. 2020. aastaks võib see, eeldusel, et 30 % biokütusest moodustavad teise põlvkonna biokütused, tähendada umbes 3–6 % teraviljahindade tõusu, umbes 8–10 % rapsiseemnete hinna tõusu ja umbes 15 % päevaliliseemnete hinna tõusu. Kuid nimetatud mõjusid piirab üha suurenev teise põlvkonna biokütuste kasutamine, mida soosib ELi poliitika. Teise põlvkonna biokütuseid valmistatakse muudest toorainetest, kui toiduks kasutatavad põllukultuurid, ja mitte ainult energeetilistest põllukultuuridest, vaid ka näiteks ümbertöödeldud taimeõlist, loomarasvast, metsatööstuse kõrvalproduktidest, metsajäätmetest, tahketest jäätmetest ja kõrrelistest.

(2) *Biokütuste säästva tootmise toetamine rahvusvahelisel tasandil.* ELi biokütusepoliitikat käsitletakse üha enam kui osa ülemaailmsest trendist stimuleerida biokütuste tootmist. Ennetavat biokütusepoliitikat järgitakse eriti Ameerika Ühendriikides, samuti Brasiilias, Indias, Hiinas ja teistes riikides. Praeguse poliitika alusel eeldatakse, et Ameerika Ühendriikide bioetanooliks kasvatatava maisi kasvupind suureneb 2016. aastaks 43 %ni riigi kogu teraviljaks kasvatatava maisi kasvupinnast 2004. aastal. Mõned analüüsid on toonud esile ohu, et nõudlust biokütuse järele võidakse rahuldada mitte laia tootlikkuse suurendamise vahendite skaala kasutamise, vaid toiduks kasutatavate põllukultuuride ümbertöötlemise abil. Et seda ohtu ELis vähendada, on komisjoni taastuvenergia direktiivi ettepaneku põhiosaks biokütuse säästvuskaava, mis hõlmab kasvuhoonegaasi mõju, bioloogilist mitmekesisust ja maakasutuse mõju. Kaava hõlmab ka järjepidevat erinevate majanduslike, sotsiaalsete ja keskkondlike mõjude, sh positiivne ja negatiivne mõju toiduga kindlustamisele, järelevalvet ja aruandlust. Ettepanekus sisalduv kaava kehtib nii ELis toodetud kui ka imporditud biokütuste kohta ning on täielikult kokkusobiv ELi rahvusvahelist kaubandust reguleerivate eeskirjade alusel võetud kohustustega. Soodustades samasuguste säästlikkuskriteeriumide vastuvõtmist biokütuse tarbijate ja tootjate poolt väljaspool ELi ning edendades aktiivselt teise ja kolmanda põlvkonna biokütuste arendamist kogu maailmas, saab EL anda olulise panuse biokütuste edasise arengu suunamisse.

(3) *Põllumajandusliku teadustegevuse ja sellega seotud teabe koostamise toetamine* põllumajanduse tootlikkuse jätkusuutliku kasvu nimel nii Euroopas kui ka arenguriikides näiteks uute taimesortide ja täiustatud põllumajandussüsteemide abil, mis tagavad suurema ja stabiilsema saagi, tõhusama veekasutuse, parema vastupanu haigustele ja keskkonnaprobleemidele ning väiksema vajaduse pestitsiidide järele. Komisjon jätkab liikmesriikide vahelise koordineerimise lihtsustamist ning võimaluste pakkumist teaduskoostööks Euroopa ja arenguriikide vahel seitsmenda teadusuuringute raamprogrammi kaudu. Komisjon toetab jätkuvalt rahvusvahelist põllumajanduslike teadusuuringute süsteemi (eriti rahvusvaheliste põllumajandusuuringute konsultatiivgruppi CGIARi). Eraldatud abi suurus on praegu 32,5 miljonit eurot aastas. 2008. aastal kavatakse seda kahekordistada keskmiselt 63 miljoni euroniga aastas järgmise kolme aasta jooksul.

(4) *Avatud, kuid samas pingsal järelevalvel põhineva geneetiliselt muundatud organismide poliitika järgimine.* Kolmandates riikides laieneb geneetiliselt muundatud organismide viljelemine, kasvab nõudlus soja ja sojaoa järele, seda ka ELis, kus loomakasvatus sõltub suurel määral taimsete valkude, s.o sojaoa ja sellest valmistatud saaduste impordist. Euroopas on, erinevalt kiirest laienemisest maailmatasandil, geneetiliselt muundatud organismide viljelemine piiratud nii toiduks kasutatavate põllukultuuride kui ka biokütuse tootmise puhul. ELi õigusraamistik kehtestab geneetiliselt muundatud organismide turule lubamise eelse lubade taotlemise nõude ja lubade andmise teaduslikud alused. Seega kehtib ELis range loasüsteem. Komisjon jätkab õigusaktides sätestatud menetluskorra kohaselt asjaomaste õigusaktide rakendamist, loataotluste läbivaatamist ja pöörab eriti praeguses olukorras erilist tähelepanu toiduks kasutatavate põllukultuuride importimisele.

c) Meetmed kriisi mõjuga toimetulemiseks rahvusvahelisel tasandil

(1) *Vabakaubanduspoliitika jätkuv edendamine ja töö Doha arengukava ennetähtaegseks lõpuleviimiseks.* Doha läbirääkimiste voor pakub arenguriikidele märkimisväärsed võimalikke eeliseid uute turuvõimaluste mõttes, mis aitaksid saada täiendavat sissetulekut ekspordist, stimuleeriksid põllumajandustootmist ja lihtsustaksid toiduainete kättesaadavust, leevendades seega praegusi toiduainete hinnahüppeid. EL on juba omal algatusel andnud kõige vähem arenenud riikidele tollimaksu- ja kvoodivabastuse. Sama lähenemisviisi laiendatakse nüüd majanduskoostöölepingute raames AKV riikidele. WTO tulevastel asjakohasel kohtumistel ja muudel olulistel rahvusvahelistel foorumitel tuleks tõstatada ekspordipiirangute negatiivse mõju küsimus.

(2) *Valmisolek ELi humanitaarkohustuste jätkuvaks täitmiseks ja ELi panuse suurendamine ülemaailmsetes jõupingutustes võitluses kriisi mõjuga vaesematele rahvastikukihitidele.* Suured rahvusvahelised organisatsioonid (WFP, FAO, Maailmapank, IMF) hoiatavad humanitaarkriisi puhkemise võimaluse eest, mitte ülemaailmse toidupuuduse, vaid selle tõttu, et toiduained muutuvad maailma kõige ebasoodsamas olukorras olevate inimeste jaoks kättesaadamatuks. Toiduainete hinnatõusu mõju toiduabi saadetistele on vaid osaliselt leevendatud annetatavate vahendite täiendamine. Maailma toiduabi programm (WFP) on kutsunud üles eraldama täiendavalt umbes 750 miljonit Ameerika dollarit, et säilitada 2008. aastal humanitaar- ja arenguabi kavandatud taset. Neist vahenditest on seni saadud kokku vaid osa. Tegevuskulude suurenemine mõjutab ka muid ÜRO asutusi, Punase Risti asutusi ja valitsusväliseid organisatsioone. Lõhe eraldatud vahendite ja järjest suurenevate tegevuskulude vahel näib pidevalt kasvavat. 2008. aastal on komisjon seni eraldanud 333 miljonit eurot lühiajaliseks abiks. Komisjon jälgib pingsalt humanitaarabivajaduse muutumist ning kaalub, kuidas kaasata täiendavaid vahendeid rahvusvaheliste organisatsioonide

käimasolevatesse ja kavandatavatesse algatustesse ning katta võimalikud ettenägematud humanitaarvajadused perioodil 2008–2010.

(3) *Keskpika ja pika perspektiivi meetmete toetamine ELi arengupoliitika kaudu.* Pikemas perspektiivis saab arenguriikide pakkumisprobleeme lahendada vaid tugevdades maaelu arendamise, toiduga kindlustamise ja põllumajanduspoliitikat ning neisse valdkondadesse investeerimist. ELi arengukoostöö programmid toetavad seda lähenemist. Üha enam Aafrika riike (22) on juba valinud maaelu arengu, põllumajanduse ja/või toiduga kindlustamise kümnenda Euroopa arengufondi (2008–2013) keskseteks toetatavateks valdkondadeks. Ühenduse toetus neile valdkondadele peaks järgmise viie aasta jooksul ulatuma umbes 3,5 miljardi euron. Toiduga kindlustamise temaatiline programm toetab maailma, kontinendi ja piirkondlikul tasandil sekkumisi vaesemate elanikkonnakihtide toiduga kindlustamise parandamiseks, mis tagaks ühenduse sekkumiste terviklikkuse, täiendavuse ja järjepidevuse, sh üleminekul päästetegevuse etapist arengutegevuse etappi. Arengukoostöö võiks toimuda kahes suunas: esiteks toetades turvavõrgustikke, sh otsesed sotsiaalhoolekande (sularaha) ülekanded vaestele (nii linnas kui ka maal), et nad tuleksid toime šokkide ja püsivalt kõrgete hindadega; ja teiseks kuulutades põllumajanduse arengukavade kõrgemaks prioriteediks koos meetmetega põllumajandustootjate, eriti väikepõllumeeste toodangu suurendamiseks. Selleks et arenguriigid suudaksid ise pakkumist suurendada, on vaja investeeringuid soodsa keskkonna loomiseks, eriti maapiirkondade infrastruktuuri, samuti põllumajanduspoliitika, institutsioonide ja maakorralduse reforme. Põllumajanduslikesse teadusuuringute kavadesse tehtavate investeeringute suurendamine on samuti oluline vahend põllumajanduse tootlikkuse tõstmiseks ja toiduga kindlustamise tagamiseks keskmises või pikas perspektiivis.

(4) *ELi kooskõlastatud panus rahvusvahelistesse meetmetesse.* EL annab oma täieliku toetuse hiljuti ÜRO juhtimisel käivitatud algatustele ning arendab edasist mitmepoolset tegevust, millega piiratakse tegevuse kattumist, tagatakse maksimaalne tulemuslikkus ja pandaks alus samalaadsele tegevusele tulevikus. Täiendavuse ja tööjaotuse tagamiseks on vaja ELi ja selle liikmesriikide kooskõlastatud tegevust.

(5) *Pikaajaline toiduainete hinnatõus võib mõjuda negatiivselt nii maailma kui ka ELi julgeolekule,* sh nappide ressursside tõttu tekkivate konfliktide ja rahvaste rände oht. Seda probleemi tuleks seetõttu arvestada 2003. aasta Euroopa julgeolekustrateegia praegusel läbivaatamisel.

8. JÄRELDUSED

Euroopa Komisjon jälgib jätkuvalt olukorra arengut ja toiduainete hinnatõusu põhjuseid. Komisjon kutsub Euroopa Ülemkogu üles soosima käesolevas teatises esitatud poliitilisi suundi ning võtma need aluseks toiduainete hinnatõusu probleemi lahendamisel ELis ja rahvusvahelisel tasandil.