

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 8.7.2008
SEK(2008) 2226

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja määrust (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), eesmärgiga kehtestada koolidele puuvilja jagamise kava

Mõju hindamise kokkuvõte

{KOM(2008) 442 lõplik}
{SEK(2008) 2225}

1. MIKS ON VAJA KOOLIDELE PUUVILJA JAGAMISE KAVA?

2007. aasta septembris, kui Euroopa Liit võttis vastu puu- ja köögiviljasektori reformi, oli selle peamine eesmärk suurendada puu- ja köögiviljade tarbimist.

Reformi heaks kiites kutsus nõukogu komisjoni üles, „*pidades silmas asjaolu, et koolilaste hulgas on rasvumine märkimisväärselt suurenenud, esitama võimalikult kiiresti ettepanekut koolide puuviljaprogrammi kohta, lähtudes sellega kaasneva kasu, selle teostatavuse ning kaasnevate halduskulude mõjuhinnaangust.*”

Puu- ja köögiviljade tähtsust tervisliku toitumise seisukohast propageeritakse toitumist, ülekaalulisust ja rasvumist käsitlevas komisjoni valges raamatus, kus rõhutatakse ka vajadust ühise Euroopa tasandil tegutsemise järele. Selles sedastatakse, et puuviljade koolidesse tarnimise algatus oleks samm õiges suunas.

Oma aruandes 2008. aasta üldelarve projekti kohta rõhutab Euroopa Parlament „*veel kord oma tõsist pühendumust nõuetekohase eelarvelise toetuse eraldamisele koolide puu- ja köögivilja tarbeks ning nõuab tungival, et komisjon esitaks vastavasisulise õigusloome ...*”.

• **Tarbimise vähenemine**

Viimastel aastatel on puu- ja köögiviljade tarbimine ELis vähenenud. Kuna enamik puu- ja köögivilju on kergesti riknevad, tekitavad need palju jäätmeid; puu- ja köögivilja tarbimist inimese kohta on väga raske mõõta ning seda hinnatakse toodangut ja kaubandust käsitlevate andmete põhjal.

2006. aastal tarbiti ELi 27-s liikmesriigis hinnangute järgi keskmiselt 380 grammi (puhaskaal) puu- ja köögivilju inimese kohta päevas; kui praegune vähenemise suundumus jätkub, langeb see arv 2010. aastaks 360 grammini päevas. Arvandmed on esitatud kogu rahvastiku kohta, sõltumata vanusest.

Puu- ja köögiviljade tarbimine on liikmesriigiti väga erinev. Üldiselt tarbitakse neid rohkem peamistes puu- ja köögivilju kasvatavates liikmesriikides, kuid vähenemise suundumust on viimasel ajal näha isegi Vahemere maades. Eriti murettekitav on olukord laste puhul. Noorte toitumine on oluliselt muutunud ning puu- ja köögivilju tarbitakse palju vähem kui varem. Üheks põhjuseks, miks neid laste seas vähem tarbitakse, on see, et puu- ja köögiviljad ei ole kättesaadavad.

Seega ei tarbi enamik eurooplasi ja eriti lapsed Maailma Terviseorganisatsiooni soovitatud minimaalset netokogust, milleks on 400 grammi päevas.

• **Terviseprobleemid**

ELis on levimas kaaluprobleemid ja rasvumine, eriti laste seas: ülekaalulisi lapsi on hinnangute järgi 22 miljonit; 5,1 miljonit neist on rasvunud (EL 25). Rasvunud laste arv suureneb igal aastal eeldatavasti 400 000 võrra, mis toob kaasa terve hulga ühiskonnale kulukaid tervise-, psühholoogilisi ja sotsiaalseid probleeme (*vt mõju hindamise aruande punkt 3.3*).

- **Sotsiaalsed ja majanduslikud aspektid**

Madal sissetulek, sotsiaalsed tegurid ja puu- ja köögiviljade ebapiisav tarbimine on omavahel tihedalt seotud. Mida väiksem on sissetulek, seda vähem tarbitakse puu- ja köögivilju. Andmed näitavad, et tarbimise suurendamine tuleks kõige enam kasuks uutele liikmesriikidele. Seal esineb sagedamini südame-veresoonkonna haiguseid ning need ilmnevad varem kui ELi vanades liikmesriikides. See on üks paljudest terviseprobleemidest, mis on seotud puu- ja köögiviljade vähese tarbimisega (*punkt 3.4*).

2. TEADUSLIKUD TÕENDID

Uuringud näitavad, et juhul, kui teatavad tingimused on täidetud, on koolidele puuvilja jagamise kava tõhus puu- ja köögiviljade tarbimise püsiva suurendamise vahend. On tõestatud, et koolidele puuvilja jagamise kava ei peaks keskendumise ainult (mõnede sõnul ei ole see peamine) puu- ja köögiviljade tarnimisele haridusasutustesse (koolid), vaid sisaldama ka meetmeid, mille eesmärk oleks tõsta vastavat teadlikkust (*punkt 4*).

Laste ja noorukite toitumisharjumuste parandamine on oluline samm rahvatervise parandamise suunas ning rabanduste ja vähi pikaajalise ohu vähendamisel, seda samuti krooniliste haiguste, nagu diabeet, puhul. Selleks et vältida või muuta ülekaalu ja halbade söömisharjumuste kahjulikku mõju tervisele, tuleks tervislikule toitumisele suunatud meetmeid rakendada juba lapse- või noorukieas.

Uuringud näitavad, et tervislikud toitumisharjumused kujunevad lapsepõlves: need, kes söövad lapsena palju puu- ja köögivilju, teevad seda ka hiljem; need, kes tarbivad lapsepõlves vähe puu- ja köögivilju, ei tarbi neid rohkem ka täiskasvanueas, mis avaldab negatiivset mõju ka nende lastele.

Haridusasutused on kujunemisjärgus laste toitumisharjumuste ümberkujundamiseks ja mõjutamiseks parim koht.

Aruandes rõhutatakse ka koolidele puuvilja jagamise kava eduka rakendamise tingimusi (*punkt 5.3*). Uuringud näitavad, et tulemuslikkuse tagamiseks on oluline, et varustamine toimuks tasuta.

3. PRAEGUNE OLUKORD

Kooliõpilaste puu- ja köögiviljade tarbimisele keskendatud algatusi on ELi tasandil ning teatavates liikmesriikides riiklikul või kohalikul tasandil tehtud juba varemgi.

Puu- ja köögiviljasektori reformiga suurendati kaasrahastatavate puu- ja köögiviljade teavitamis- ja müügiesendusemeetmete eelarvet 6 miljoni euro võrra. Ühendus rahastab kooliõpilastele suunatud müügiesenduskampaaniaid 60 % ulatuses.

Muud ELi programmid on suunatud füüsilise ja vaimse tervise parandamisele ning tervisega seotud ebavõrdsuse vähendamisele ühenduses, kusjuures oluline osa ELi vahenditest kulutatakse rasvumisuuringutele ning puu- ja köögiviljade kasulikkust käsitlevatele projektidele.

Liikmesriikides on kasutusel erinevad mudelid (*punkt 5.2*), mille peamisteks puudusteks on: need on sageli väikesemastaabilised ja kohalikud; need ei ole jätkusuutlikud; neid on vähe

uutes liikmesriikides, kus tarbimine on üldiselt kõige madalam; kõikide kavadega ei kaasne täiendavaid meetmeid, mis on olulised kava tulemuslikkuse tagamise seisukohast.

4. EESMÄRGID (PUNKT 7)

Koolidele puuvilja jagamise ühenduse kava üldine eesmärk on luua liikmesriikide algatustele poliitiline ja rahastamisraamistik puu- ja köögiviljade osakaalu suurendamiseks laste toiduvalikus ajal, mil nende toitumisharjumused on kujunemisjärgus. See on investering, mis aitab tulevikus vähendada ühekülgsest toitumisest tingitud rahvatervise kulutusi.

Selle peamised konkreetsed eesmärgid on peatada puu- ja köögiviljade tarbimise vähenemine, suurendada nende pikaajalist tarbimist laste hulgas, edendada tervislikke toitumisharjumusi, mida järgitakse ka täiskasvanueas, võimaldada märkimisväärsel hulgal kooliõpilastel süüa puu- ja köögivilju, andes seega kõigile ELi lastele võrdsed võimalused ning tugevdades sotsiaalset ühtekuuluvust.

5. TEGEVUSVÕIMALUSED (PUNKT 8)

Neli uuritud võimalust ei välista üksteist; paari elementi võib omavahel kombineerida. Puu- ja köögiviljade tarbimisele avalduv mõju ja sellest tulenev kasu tervisele sõltub rakendamise ulatusest ja programmi järjepidevusest.

1. võimalus – senise olukorra säilitamine

Euroopa tasandil ei viida ellu ühtki uut algatust.

2. võimalus – võrgustikutöö

Ühenduse sekkumine, mis piirdub koolidele puuvilja jagamise riiklike kavade toetamisega kolmes valdkonnas: avalikkuse teavitamine (veebileht, brošüürid jne); tegevuse jaoks vahendite jagamine (portaali koolidele puuvilja jagamise kava projektide jaoks, ekspertide andmebaasid jne); laiaulatuslik iga-aastane konverents.

3. võimalus – toetavad algatused

ELi toetused algatustele, mis propageerivad puu- ja köögiviljade tarbimist haridusasutustes, välja arvatud rahalised vahendid toodete ostmiseks. Meetmete hulka võiks kuuluda ka need meetmed, mille eesmärk on muuta laste toitumisharjumusi, nagu koolitus ja teadlikkuse tõstmine, reklaammaterjali valmistamine ja väljasõidud.

Rakendamisel järgitaks peamiselt praegusi edendusprogramme, milles ELi toetus moodustab 60 %. Kaasrahastamine oleks kohustuslik ning osa programmi kuludest (nt 20 %) peaks kandma ettepaneku teinud organisatsioonid.

4. võimalus – ajendavad algatused

Ühtne ja paindlik koolidele puuvilja jagamise ELi raamistik, kus liikmesriikide osalus on vabatahtlik.

EL eraldaks rahalised vahendid, kasutades ühtse objektiivse kriteeriumina laste arvu põhivanuserühmas, 6–10aastaste laste seas. Seejärel loovad osalevad liikmesriigid strateegia,

mis sisaldaks kolme elementi: tasuta jagamine haridusasutustes; täiendavad meetmed, nagu müügiedenduskampaaniad ja teadlikkuse tõstmine; seire ja hindamine.

EL rahastaks puu- ja köögiviljade ostmist (sealhulgas logistika ja jagamine) 50 % ulatuses, välja arvatud lähenemiskiirkondades (75 %). Lisaks aastasele ülevaatele 90 miljonile eurole võiks täiendavaid vahendeid eraldada ka liikmesriik ja/või erasektor.

Täiendavaid meetmeid rahastatakse tavaliselt liikmesriigi vahenditest, kuid neid võib toetada ka ELi põllumajandustoodete edendamise kava raames, kui kehtiv õigusraamistik seda võimaldab.

6. MÕJUDE ANALÜÜS

• Majandusele avalduv mõju (*punkt 9.1 ja 8. lisa*)

Koolidele puuvilja jagamise ELi kavast tuleneval suureneval nõudlusel oleks positiivne mõju puu- ja köögiviljaturule.

1. ja 2. võimalus ei mõjutaks märgatavalt nõudlust ega tarbimist. **3. võimaluse** mõju oleks tõenäoliselt suurem.

4. võimaluse korral võidakse välja arendada laste jaoks mõeldud uued maitsvad valmistooted. Selle tulemusena suureneks puu- ja köögiviljade tarbimine 97 500 tonni võrra aastas eeldusel, et päevase tarbimise kogus 30 nädala jooksul on 120 grammi. Uuringute kohaselt suureneb puu- ja köögiviljade tarbimine päevas püsivalt 0,4–1,1 portsjoni võrra. Kui lapsed tarbivad päevas keskmiselt 0,7 portsjonit rohkem, siis tarbitakse aastas lisaks umbes 800 000 tonni puu- ja köögivilju.

Pikaajaliste mõjude hindamise seisukohast on olulised nii seire kui hindamine. Uuringute kohaselt võib koolidele puuvilja jagamise kava olla tõhus puu- ja köögiviljade tarbimise jätkuva suurendamise viis.

• Eelarvele avalduv mõju (*punkt 9.2 ja 13. lisa*)

1. võimalus ei mõjutaks ELi ega liikmesriikide eelarvet.

2. võimalus vajaks igal aastal ELi eelarvest 1,3 miljonit eurot. Liikmesriikidele see kulud kaasa ei tooks.

3. võimalus: puu- ja köögiviljade ühise turukorralduse reform hõlmab ka müügiedenduseks kasutatava ELi eelarve suurendamist 6 miljoni euro võrra, mida võib kasutada koolidele puuvilja jagamise ELi kava käivitamiseks. Lisaks kohustuslikule erasektori poolsele rahastamisele peavad seda kaasfinantseerima ka liikmesriigid.

4. võimaluse võib käivitada ELi eelarvest eraldatava 90 miljoni euroga, millega saab tarnida koolidesse puu- ja köögivilju ja mis katab ka logistikaga seotud kulud. Seejuures on eeldatud, et puu- ja köögivilju antakse tasuta kord nädalas kogu kooliaasta jooksul (keskmiselt 30 nädalat) ja 26 miljoni põhivanusegruppi, st 6–10aastaste hulka kuuluva lapse peale kulub keskmiselt 0,20 eurot lapse kohta päevas. Liikmesriigid peavad kandma poole toodetega seotud kuludest (lähenemiskiirkondades 25 %) ning nad rahastavad täiendavaid meetmeid. Kogueelarve on 156 miljonit eurot, millest 90 miljonit eraldatakse ELi eelarvest ja 66 miljonit liikmesriikide eelarvest.

Madalmaadest ja Taanist saadud andmete põhjal vähendaks see pikas perspektiivis märkimisväärselt tervishoiule tehtavaid kulutusi ning kaotatud töötunde.

- **Sotsiaalsed mõjud (punkt 9.3)**

Rahvatervis ja ühtekuuluvus (9. lisa)

Eesmärk on parandada kooliõpilaste toitumisharjumusi, aidates seega püsivalt parandada tervist ja vähendada rasvumist: säilitades tervisliku kehakaalu; vähendades kroonilistesse mittenakkavatesse haigustesse haigestumise ohtu.

1. võimalusel puuduks soovitud mõju.

2. ja 3. võimalusel võib olla piiratud mõju ühtekuuluvusele; olemasolevate kavade tõhusust võib aidata parandada kogemuste jagamine.

4. võimaluse mõju on tõenäoliselt kõige suurem, kuna see näeb ette puu- ja köögiviljade tasuta jagamise.

Võrdsete võimaluste edendamine (10. lisa)

Eesmärk on tagada, et vaesemate piirkondade ja ebasoodsas olukorras olevatest rahvastikurühmadest pärit lapsed saaksid koolidele puuvilja jagamise kavast kasu.

Puu- ja köögiviljade tasuta jagamine võib kaasa aidata toitumise paranemisele ning mõjutada positiivselt õppimisvõimet, mida teadaolevalt mõjutab ühekülgne toitumine. Seda esineb sagedamini viletsates oludes elavate laste hulgas. Koolidele puuvilja jagamise kava aitab võidelda ühekülgse toitumisega ning vähendada toitumisega seotud ebavõrdsust eri sotsiaalmajanduslike rühmade vahel.

Kuna 4. võimalusega nähakse ette puu- ja köögiviljade tasuta jagamine, oleks sel palju suurem mõju kui 3. võimalusel.

Tööhõive ja töökohtade loomine

Tootmise suurenemine nõuaks eeldatavasti ka lisatööjõudu. Samuti lisanduks uusi töökohti innovatsiooni ja teadusuuringute valdkonda. 4. võimalusel oleks suurem mõju kui 3. võimalusel.

- **Tihedamad sidemed ELi kodanikega**

Suunates linnaelanikke tervisliku toidu ja selle tootjate juurde, mõjutaks 4. võimalus kõige positiivsemalt avalikkuse arusaamu. Positiivset mõju võivad avaldada ka 2. ja 3. võimaluses ette nähtud teavitustöö.

- **Keskkonnamõju**

Kuna kõigi kavade haldamine oleks detsentraliseeritud, sõltuks eri võimaluste keskkonnamõju kavade rakendamisest.

- **Haldusmõju (punkt 9.6 ja 14. lisa)**

2. võimalus: ei too liikmesriikide ega komisjoni jaoks kaasa märkimisväärset lisakoormust.

3. võimalus: lisahalduskoormus liikmesriikide tasandil, mis võib ELi rahastamise olulise suurenemisega olla märkimisväärne.

4. võimalus: nõuab liikmesriikide lisavahendeid; ELi tasandil eeldaks see vähemalt esimeste rakendusaastate jooksul kahte täiskoormusega töötavat ametnikku.

- **Kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele suhetele avalduv mõju**

Koolidele puuvilja jagamise kava peab olema täielikult kooskõlas ELi rahvusvaheliste kaubanduskohustustega.

- **Proportsionaalsus ja ELi antav lisaväärtus (punktid 6 ja 9.8)**

2. ja 3. võimalus oleksid n-ö traditsioonilised ELi meetmed, mille väärtus on tõestatud; nende piiratud eelarve ja n-ö pehme olemus aga piiraks nende mõju.

4. võimalus looks oma suurema eelarvega suuremat lisaväärtust; selle mõju suurendaksid kohustuslikud täiendavad meetmed.

Koolidele puuvilja jagamise kava ei ole imerohi, mis suurendaks laste vähest puu- ja köögiviljade tarbimist või lahendaks sellega seotud terviseprobleeme. Kuid 4. võimalus aitaks nende probleemidega võidelda ning sel võib olla märkimisväärne mitmekordistav toime.

- **Sidusrühmadele avalduv mõju**

Praegust olukorda aitaksid parandada nii 2., 3. kui ka 4. võimalus, kuigi kasu, mida eri võimalused tooksid, oleks väga erinev.

Maksumaksjad saaksid kasu rahvatervisele tehtavate kulutuste eeldatavast vähenemisest, mis peaks avalduma kava rakendamisele järgnevate aastate jooksul.

7. SEIRE JA HINDAMINE (PUNKT 11)

Koolidele puuvilja jagamise kava käsitleva võimaliku nõukogu määruse rakenduseeskirjad peaks hõlmama ka minimaalseid hindamiskriteeriume liikmesriikide jaoks.

8. JÄRELDUSED (PUNKT 12)

Selleks et saavutada suurema tarbimise eesmärk, saaks ära kasutada olemasolevaid ühenduse vahendeid ning see oleks samm õiges suunas. See kehtib eelkõige 2. ja 3. võimalusega ette nähtud teavitamise puhul, mis põhineb põllumajandustoodete teavitamis- ja müügiesitamismeetmetel.

4. võimalus on kõige tõhusam tarbimise kasvu ja tervise edendamiseks seotud eesmärkide saavutamise viis, kui selle rakendamisel peetakse rangelt kinni subsidiaarsuse põhimõttest ja riikide pädevusest, eriti tervise ja hariduse alal. Selle tulemuslikkust oleks võimalik veelgi suurendada, kui seda täiendatakse 2. ja 3. võimalusega.

Seda arvesse võttes tehakse ettepanek kehtestada koolidele puuvilja jagamise kava, mis ühendab maksimaalse tulemuslikkuse saavutamiseks kolme üksteist toetavat võimalust. See koosneb järgmistest elementidest:

- **puu- ja köögiviljade tasuta jagamine** koolides. Ühenduse toetusest tuleks kaasrahastada puu- ja köögiviljade jagamist 6–10aastastele õpilastele haridusasutustes (koolid), sellega seotud logistikat ning seiret ja hindamist. Seepärast tehakse ettepanek eraldada eelarvest nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 I jaotise alusel kokku 90 miljonit eurot. See võimaldaks pikendada mõnes liikmesriigis rakendatavat koolidele puuvilja jagamise kava ning kehtestada programmid nendes liikmesriikides, kus need enamasti piiratud eelarvevahendite tõttu puuduvad. Ühenduse kaasrahastamise määr oleks 50 % ning lähenemispiirkondades 75 %;
- **täiendavad meetmed.** Liikmesriikide kohustus töötada koos tervishoiu- ja haridusasutustega ning koostöös tööstusharu ja huvitatud sidusrühmadega välja riiklik strateegia. Strateegias tuleks ette näha viis, kuidas koolidele puuvilja jagamise kava kõige paremini rakendada ning koolide õppekavadega sobitada. Rakendamine hõlmab ka kohustust rõhutada ELi kaasatust. Täiendavaid meetmeid rahastatakse peamiselt riiklikest vahenditest;
- **võrgustikutöö.** Eesmärk on motiveerida teabe ja teadmiste vahetamist koolidele puuvilja jagamise kavas osalevate isikute vahel ning suurendada üldsuse teadlikkust (nagu on kirjeldatud 2. võimaluses – võrgustikutöö). Selleks tuleks eraldada 1,3 miljonit eurot;
- **põllumajandustoodete edendamine.** Seda võiks toetada ELi põllumajandustoodete edendamise algatuse raames (nagu on kirjeldatud 3. võimaluses – toetavad algatused). Seda raamistikku võiksid liikmesriigid kasutada eelkõige vajalike lisameetmete võtmiseks, mille eesmärk oleks tõsta teadlikkust puu- ja köögiviljade tarbimise kasulikkusest. Hiljutise puu- ja köögiviljasektori reformiga suurendati kõnealuste toodete edendamiseks ettenähtud eelarvet 6 miljoni euro võrra;
- **seire ja hindamine.** Selleks et saada mitmesugustes eri vormides esineva koolidele puuvilja jagamise kava tõhususe kohta tehtavate uuringute ning parimate tavade jagamise jaoks usaldusväärseid andmeid, peaks ELi kava sisaldama ka seiret ja hindamist.

Seega sisaldaksid kõik kavad kolme elementi:

- tasuta puu- ja köögiviljade jagamist haridusasutustes (koolid),
- täiendavad meetmeid,
- seiret ja hindamist.

4. võimalusega kaasneks märkimisväärne eelarvekulu nii ELi kui liikmesriikide jaoks. Selleks et koolidele puuvilja jagamise kava oleks tulemuslik, tuleks tooteid jagada põhisihtrühmale (kõik 6 kuni 10 aasta vanused lapsed) piisava arvu nädalate jooksul piisavalt pikal ajavahemikul tasuta.

Selleks on vaja 156 miljonit eurot aastas. Kogemused näitavad, kas sellest piisab püstitatud eesmärkide saavutamiseks. ELi 90 miljoni euro suurune toetus peab olema kooskõlas põllumajanduse finantsperspektiividega.