



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 12 de novembro de 2021
(OR. en)

13761/21
ADD 3

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	12 de novembro de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2021) 318 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS — RELATÓRIO DE SÍNTESE que acompanha o documento Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Plano de contingência para garantir o abastecimento alimentar e a segurança alimentar em tempos de crise

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2021) 318 final.

Anexo: SWD(2021) 318 final



Bruxelas, 12.11.2021
SWD(2021) 318 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS — RELATÓRIO DE SÍNTESE

que acompanha o documento

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

Plano de contingência para garantir o abastecimento alimentar e a segurança alimentar em tempos de crise

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

RESULTADOS DA CONSULTA ESPECÍFICA DAS PARTES INTERESSADAS, INCLUINDO AS RESPOSTAS ABERTAS

A consulta das partes interessadas¹ é um elemento essencial da estratégia de consulta concebida com vista ao estabelecimento de um plano de contingência para o abastecimento alimentar e a segurança alimentar na UE. Entre 1 de março e 3 de maio de 2021, foi disponibilizado um questionário específico em todas as línguas oficiais da UE. O presente relatório resume as respostas recolhidas.

1. Panorâmica dos inquiridos

A consulta específica recolheu 253 respostas. As contribuições são, na maior parte, de particulares (45 % dos inquiridos), seguidos de empresas e associações comerciais/empresariais (38 % dos inquiridos) e de outros utilizadores (17 % dos inquiridos). Na categoria empresas e associações comerciais/empresariais, metade das contribuições são de produtores primários (agricultura e pescas/aquicultura) e fornecedores de fatores de produção, considerados em conjunto, e as restantes provêm de outras fases da cadeia de abastecimento alimentar.

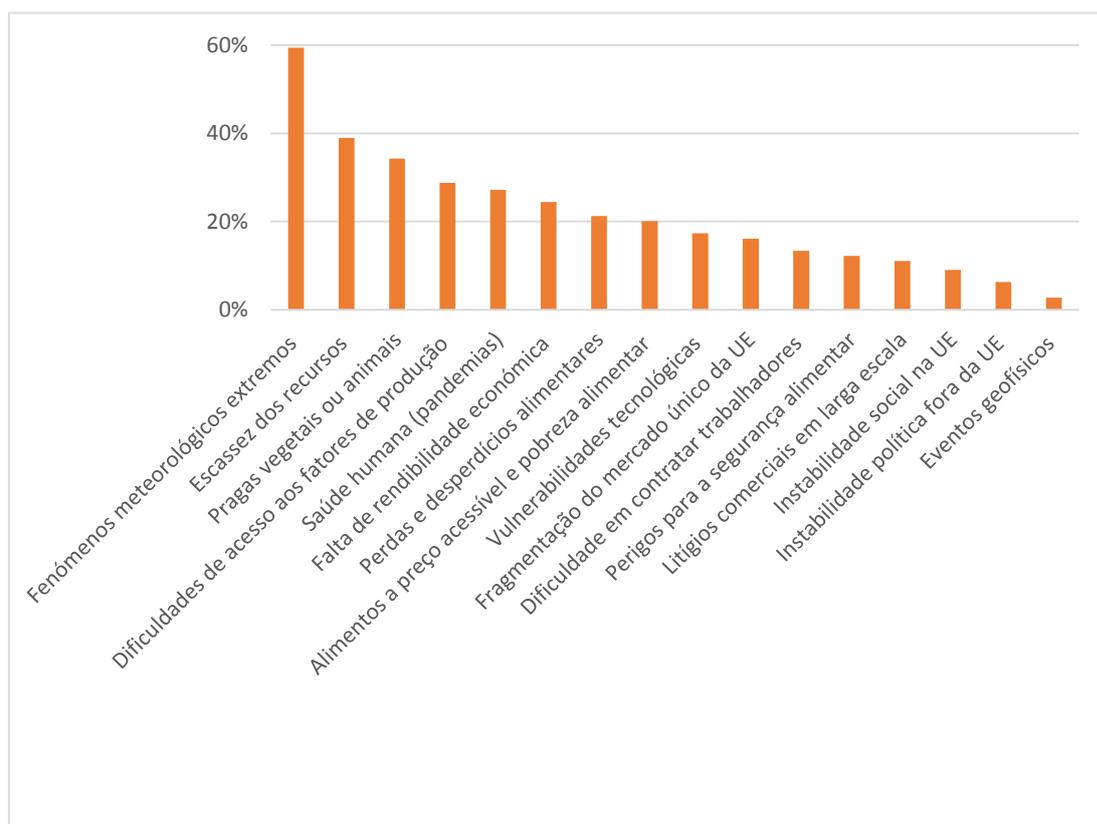
2. Perguntas relacionadas com a resiliência dos sistemas alimentares da UE, os riscos, as ameaças e as vulnerabilidades

Interrogados sobre a resiliência global do sistema alimentar da UE, muitos participantes (34 %) classificaram o nível de resiliência entre quatro e cinco numa escala de um a cinco (equivalendo cinco a muito resiliente). A percentagem foi ainda mais elevada (59 %) entre os participantes das empresas e das associações comerciais, o que denota uma confiança relativamente elevada na capacidade dos sistemas alimentares da UE para fazer face a crises. Só 28 % dos participantes consideram que o sistema alimentar da UE não é resiliente e uma percentagem ainda mais baixa que não é nada resiliente (5 % das empresas e associações comerciais).

Cerca de 60 % dos participantes colocaram as alterações climáticas e as suas consequências (fenómenos extremos) entre as cinco principais ameaças ao sistema alimentar da UE. Para além dos riscos ambientais e climáticos, foram também classificados como importantes os riscos ligados à saúde (humana, vegetal e animal) e à dependência das importações de fatores de produção e produtos de base agrícolas. Seguem-se-lhes os riscos relacionados com o acesso aos alimentos e as vulnerabilidades tecnológicas. A perturbação da livre circulação de bens e pessoas, os aspetos políticos e geopolíticos, bem como as catástrofes geofísicas foram menos considerados como ameaças. Na categoria «outros» foram igualmente mencionadas ameaças não identificadas no questionário, designadamente, a diminuição das superfícies dedicadas à agricultura, o aumento das normas ambientais que entravam a capacidade de produção, a redução do número de agricultores em consequência do envelhecimento, em especial nas explorações familiares.

¹ Já iniciada com a publicação de um roteiro com as questões em análise (disponível de dezembro de 2020 a janeiro de 2021): <https://europa.eu/!kX77kj>.

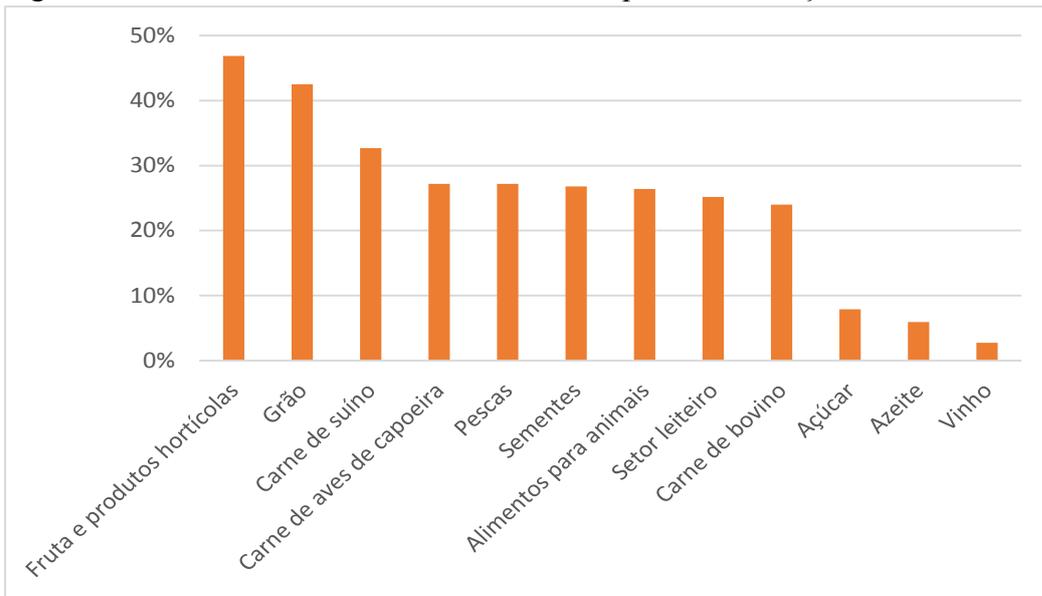
Figura 1: Principais ameaças ao sistema alimentar da UE selecionadas pelos participantes (respostas múltiplas)



Interrogados sobre a vulnerabilidade das fases da cadeia de abastecimento alimentar, mais de 60 % dos inquiridos consideraram a fase da produção primária vulnerável. Embora metade dos participantes estime como vulneráveis também as atividades de fornecimento de fatores de produção, tal parece aplicar-se menos (25-40 % dos inquiridos) ao comércio, aos transportes, à logística e à transformação. Os pontos finais (venda a retalho, serviços de venda de alimentos) das cadeias de abastecimento alimentar não são vistos como vulneráveis (menos de 10 % dos inquiridos).

Os setores considerados mais expostos aos riscos são o das frutas e produtos hortícolas e o dos cereais, apontados como os mais vulneráveis por mais de 40 % dos inquiridos. Seguem-se-lhes a carne, as pescas e os fatores de produção (alimentos para animais e sementes), com 25 a 30 % dos inquiridos, enquanto, em contrapartida, não são muito numerosos os participantes que colocam os setores do açúcar, do azeite e do vinho entre os mais vulneráveis (menos de 10 % dos inquiridos).

Figura 2: Setores considerados como os mais expostos a ameaças



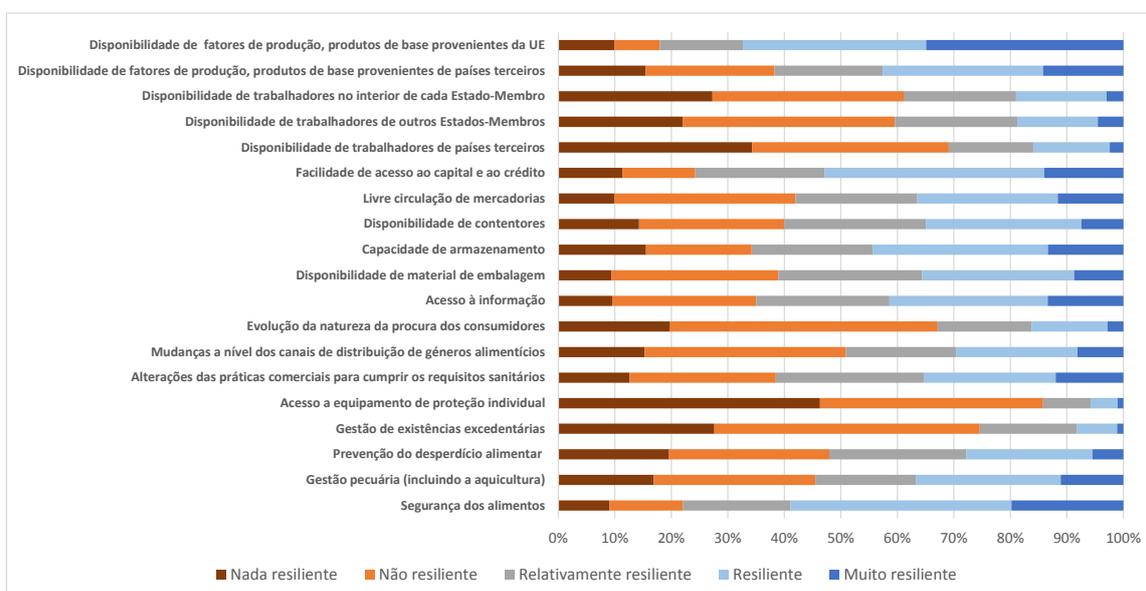
3. Perguntas relacionadas com os ensinamentos retirados da crise da COVID-19

A perceção da resiliência dos sistemas alimentares da UE nas fases iniciais da pandemia de COVID não é significativamente diferente da perceção geral acima referida, com 35 % dos inquiridos a atribuírem-lhe uma classificação entre quatro (resiliente) e cinco (muito resiliente) numa escala de um a cinco, e 25 % a considerarem-nos como não resilientes ou nada resilientes.

Uma análise mais aprofundada dos diferentes aspetos dos sistemas alimentares da UE mostra que o acesso a equipamento de proteção individual (85 % dos inquiridos), a gestão de existências excedentárias (75 % dos inquiridos) e a disponibilidade de trabalhadores de países terceiros (69 % dos inquiridos) foram os domínios considerados menos resilientes (não resilientes ou nada resilientes) do setor alimentar.

A disponibilidade de fatores de produção (sementes, alimentos para animais, fertilizantes, etc.), produtos de base e produtos agroalimentares da UE, a segurança alimentar global na UE e a facilidade de acesso ao capital e ao crédito foram considerados predominantemente resilientes–muito resilientes (com 67 %, 59 % e 53 % dos inquiridos, respetivamente).

Figura 3: Avaliação da resiliência dos sistemas alimentares da UE durante a pandemia de COVID em diferentes domínios



Das medidas adotadas pelas autoridades públicas, as três consideradas mais úteis (útil ou muito útil) nas fases iniciais da pandemia de COVID-19 são as seguintes:

- (i) Medidas de proteção do mercado único: autorizar a livre circulação de mercadorias (Comunicação da Comissão sobre os corredores verdes), com 54 % dos inquiridos;
- (ii) Medidas destinadas a proteger os trabalhadores ao longo da cadeia de abastecimento (por exemplo, disponibilidade de equipamento de proteção), com 52 % dos inquiridos;

- (iii) Medidas destinadas a promover cadeias de abastecimento curtas e/ou produtos alimentares locais ou regionais, com 48 % dos inquiridos.

Outras medidas foram consideradas úteis, como as destinadas a canalizar os excedentes alimentares para sistemas de doação para prevenir o desperdício alimentar, a garantia da liberdade de circulação dos trabalhadores ou uma comunicação clara, como foi o caso em matéria de segurança alimentar com a publicação de perguntas e respostas². O apoio financeiro dos Estados-Membros e da UE, graças a regras temporárias mais flexíveis em matéria de auxílios estatais, foi também estimado muito útil por 38 % (E-M) e 31 % (UE) dos inquiridos, respetivamente. Uma pequena minoria de inquiridos assinalou como útil a proibição de promoções ao nível da venda a retalho.

Figura 4: Avaliação da utilidade das medidas adotadas pelas autoridades públicas durante a COVID (% dos inquiridos consideraram-nas muito úteis)



As medidas aplicadas pelo setor privado foram igualmente consideradas úteis (por pelo menos 40 % dos inquiridos), como a comunicação e a partilha de informações através de associações empresariais, a colaboração com as autoridades públicas sobre problemas críticos da cadeia de abastecimento, a cooperação entre as partes interessadas em diferentes fases da cadeia de abastecimento alimentar e na mesma fase, a utilização de tecnologias de informação no domínio do comércio (por exemplo, vendas diretas em linha ou plataformas que permitam estabelecer ligações entre os fornecedores com alimentos excedentários a bancos alimentares ou outras organizações).

Os inquiridos das categorias de empresas e associações comerciais foram igualmente convidados a avaliar as dificuldades a que fizeram face durante a pandemia de COVID. As empresas e as associações comerciais concluíram que os fluxos comerciais intra-UE e extra-UE foram significativamente perturbados, tendo mais de um quarto dos inquiridos considerado que o transporte transfronteiriço de mercadorias, intra-UE ou extra-UE, foi muito mais difícil do que habitualmente. Todavia, uma maior

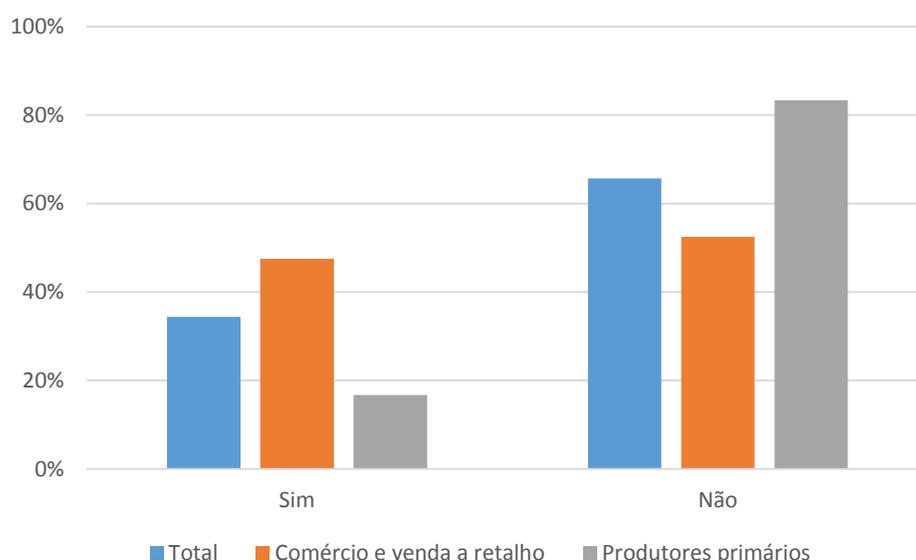
² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_en.pdf.

percentagem dos inquiridos considerou que o transporte de mercadorias para fora da UE (exportações e importações) foi menos afetado do que os fluxos comerciais dentro da UE. Outras grandes dificuldades apontadas foram a circulação transfronteiras de trabalhadores (em especial no que diz respeito aos trabalhadores de países terceiros, como os trabalhadores sazonais do setor agrícola) e os custos inesperados gerados pela crise sanitária, em especial o acesso a equipamento de proteção e as perturbações causadas pelo encerramento das atividades do setor da hotelaria, restauração e cafés e dos mercados conexos. As dificuldades logísticas (transporte) e a necessidade de informação por parte das autoridades públicas foram também referidas pelos participantes, mas em menor medida, como um problema significativo. O acesso a fatores de produção e serviços (incluindo informação) e a procura de novos mercados, como o comércio eletrónico, a valorização como produtos não alimentares ou as doações a bancos alimentares foram menos considerados dificuldades. A falta de harmonização entre os Estados-Membros não foi considerada uma questão importante.

4. Perguntas relacionadas com a preparação e o plano de contingência para o abastecimento alimentar e a segurança alimentar da UE

Perguntou-se às empresas e associações comerciais/empresariais (a seguir designadas «operadores», 38 % do número total de inquiridos) se dispunham de planos de gestão de riscos ou de contingência antes da pandemia. Só um terço dos operadores dispunha de planos de contingência antes da pandemia. Esta percentagem foi ainda mais baixa para os produtores primários (agricultura, pescas) — 17 %. Quase metade (45 %) dos que tinham esses planos considerou-os úteis a muito úteis, contra menos de 10 %, unicamente, que não os consideraram úteis.

Figura 5: Percentagem de operadores com planos de gestão de riscos ou de contingência antes da pandemia de COVID

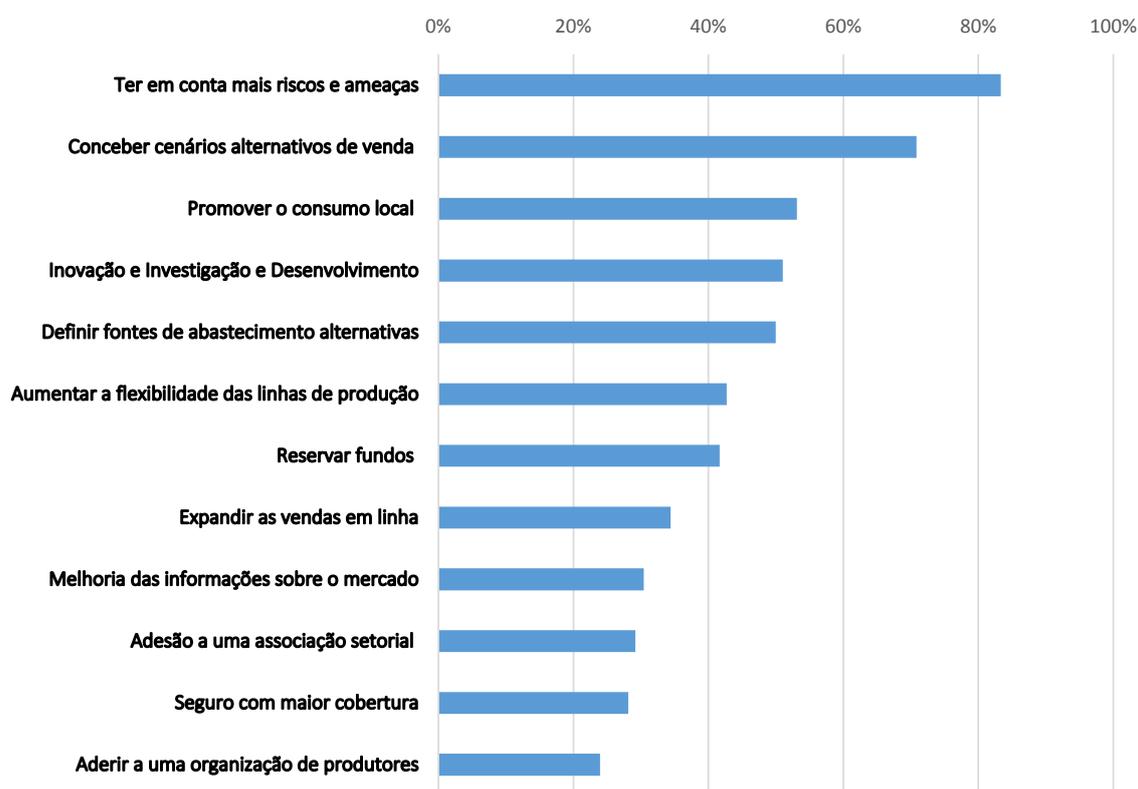


Uma pequena maioria de empresas e organizações profissionais (53 %) que responderam ao questionário consideraram que estão bem a muito bem preparadas para eventuais perturbações em caso de crise. Há, porém, uma diferença entre os operadores comerciais e da venda a retalho (em conjunto), 57 % dos quais se sentem confiantes quanto ao seu

nível de preparação, e os operadores da produção primária (agricultura, pescas), dos quais só uma pequena parte se sente preparada (26 %).

É provável que as abordagens em matéria de gestão de riscos e de planificação de medidas de emergência dos operadores mudem após as pandemias, em especial mediante a consideração de uma gama mais vasta de riscos e ameaças (83 % dos operadores inquiridos) e a definição de cenários alternativos para vender em caso de encerramento ou perturbação do mercado (71 % dos operadores inquiridos). A promoção das vendas locais e das vendas em linha é também mencionada entre os canais de venda alternativos a desenvolver. Os planos alternativos para a aquisição de fatores de produção ou os investimentos em investigação e desenvolvimento atraem igualmente a maioria dos inquiridos. A aquisição de um seguro com maior cobertura e a adesão a estruturas coletivas são abordagens menos apreciadas (menos de 30 % dos operadores inquiridos). O acesso a mais informações também não é evocado por muitos inquiridos, enquanto o acesso às informações sobre o mercado é considerado como já sendo bom.

Figura 6: Alteração das abordagens da gestão dos riscos dos operadores após a pandemia de COVID



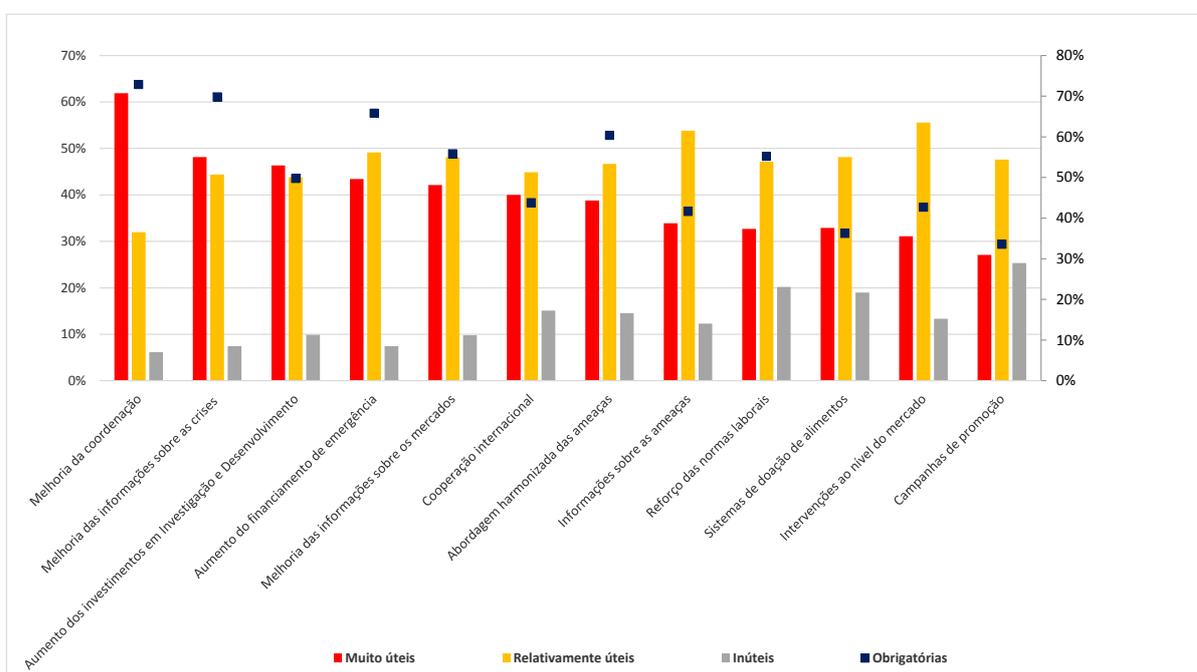
Quando interrogados sobre as áreas em que seriam mais úteis medidas suplementares da UE para uma melhor preparação, a maioria dos inquiridos (mais de 60 %) considerou muito útil a «Melhoria da coordenação e da comunicação». As outras propostas consideradas muito úteis pelos operadores incluem informações sobre a evolução da crise (48 %), sobre a evolução dos mercados (42 %) e sobre as ameaças (34 %). Este apelo a mais informações é ainda mais forte entre os produtores primários. O reforço da cooperação e da coordenação e a melhoria da qualidade das informações sobre a evolução da crise são os domínios em que os inquiridos consideram ser maior a

necessidade de adotar medidas obrigatórias ao nível da UE (mais de 70 % dos inquiridos). O financiamento e os investimentos também são considerados bastante úteis, para as emergências ou para a investigação e desenvolvimento.

O reforço da cooperação com a comunidade internacional e a harmonização das abordagens às ameaças na UE foram também apoiados. A harmonização é considerada particularmente positiva por 60 % dos operadores do setor do comércio e da venda a retalho (muito útil para 60 %).

A intervenção no mercado, as campanhas de promoção, o reforço da legislação laboral e a manutenção de doações alimentares foram consideradas pelos inquiridos relativamente menos úteis.

Figura 7: Utilidade de novas ações para o abastecimento alimentar e a segurança alimentar e de uma ação obrigatória da UE



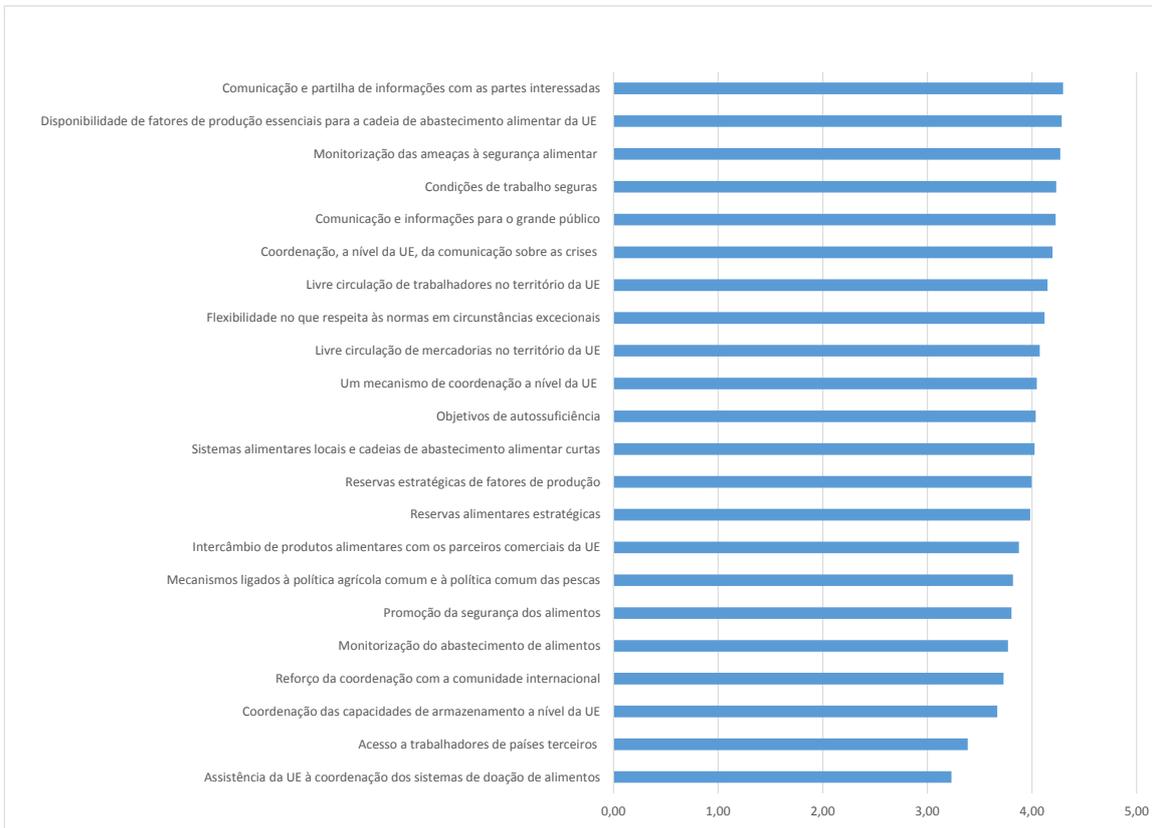
Por último, os participantes no questionário específico responderam a uma pergunta sobre os elementos que poderia integrar um plano de contingência da UE para garantir o abastecimento alimentar e a segurança alimentar na UE. Os inquiridos classificaram o grau de relevância de uma lista de propostas numa escala de um (não pertinente) a cinco (muito pertinente). A figura 8 abaixo mostra a nota média para cada proposta entre 3,2 e 4,3.

Três temas ocupam um lugar de destaque nas respostas, a saber:

- A necessidade de uma comunicação e informação coordenadas para os intervenientes na cadeia de abastecimento e para o grande público;
- A identificação das vulnerabilidades e, em especial, a disponibilidade dos principais fatores de produção;
- A disponibilidade e a proteção dos trabalhadores.

Outras propostas, como um mecanismo geral de coordenação, a necessidade de manter a livre circulação de mercadorias e a flexibilidade na aplicação das regras e políticas em tempos de crise tiveram uma pontuação elevada. A manutenção de reservas estratégicas ou o controlo dos níveis de autossuficiência vêm depois dos elementos acima referidos. As propostas menos apoiadas (embora ainda com uma pontuação média de três ou mais, ou seja, mais ou menos pertinente) dizem respeito à cooperação internacional, à coordenação das capacidades de armazenamento ou à doação de alimentos.

Figura 8: Pontuação média dos elementos a incluir num plano de contingência (de 1, não pertinente, a 5, muito pertinente)



5. Resumo das contribuições escritas dos inquiridos

Vinte e três inquiridos (ONG, organizações da sociedade civil, instituições governamentais, representantes da indústria dos países da UE e de países terceiros (CH)) acompanharam as suas respostas ao questionário por documentos.

A maioria dos participantes apoia a iniciativa da Comissão e considera que todos os intervenientes ativos da cadeia de abastecimento alimentar têm um papel importante a desempenhar em tempos de crise.

No que diz respeito ao **processo**, várias respostas sublinham a importância de uma boa **coordenação** entre os Estados-Membros e as instituições da UE:

- criar um fórum permanente de gestão das crises que possa servir de plataforma para os delegados que representam a Comissão, os Estados-Membros e todos os intervenientes do setor alimentar,

- criar um ponto de contacto central para assegurar a comunicação em situações de crise alimentar, nomeadamente nos mercados mundiais,
- elaborar protocolos específicos, por exemplo para distinguir um incidente alimentar de uma crise alimentar, relativos a como/quando facultar as informações no quadro de alerta precoce, etc.,
- criar uma plataforma digital aberta em que possam ser partilhadas as melhores práticas de gestão de riscos ao nível nacional e da UE,
- associar todas as partes interessadas da cadeia alimentar humana e animal,
- assegurar que a capacidade de deteção precoce e gestão de crises alimentares seja suficientemente desenvolvida,
- identificar e criar uma rede de conhecimentos especializados em gestão de crises no plano setorial, incluindo ao nível internacional e nas organizações alimentares.

Algumas partes interessadas colocaram a tónica no papel crucial da **comunicação** na gestão de crises:

- necessidade de melhorar a comunicação científica dos Estados-Membros e da UE,
- necessidade de um serviço de apoio à comunicação.

As respostas das partes interessadas abordam muitas questões que podem ser consideradas, destacando-se as seguintes:

- **Funcionamento do mercado único**
 - Os controles nas fronteiras no interior do mercado único e nos portos são considerados uma ameaça para a segurança alimentar.
 - Os corredores verdes para o transporte de alimentos para consumo humano e animal são considerados essenciais para prevenir uma crise alimentar.
 - A indústria dos alimentos para consumo humano e animal deve inserir-se na categoria das atividades «críticas ou essenciais» e ser objeto de isenções de restrições à livre circulação.
 - Deve ser dada especial atenção às fases de transporte e logística: o transporte de alimentos e o transporte de mercadorias provocaram atrasos e aumentos dos custos de transporte.
 - Uma maior utilização de ferramentas digitais pode ajudar a melhorar o funcionamento dos procedimentos nas fronteiras, por exemplo, permitindo cópias eletrónicas de certificados.
- **Questões relacionadas com o abastecimento alimentar e os fatores de produção**
 - Ajudar os fabricantes a aumentarem os abastecimentos essenciais de aditivos indispensáveis para a alimentação animal.
 - Garantir a segurança das sementes e o seu fornecimento em tempos de crise.
 - Aumentar substancialmente a produção aquícola na União Europeia.
 - Apoiar a transição para uma produção mais vegetal para consumo humano e o desenvolvimento de fontes alternativas de proteínas.
 - Reforçar algumas disposições em matéria de bem-estar dos animais (assegurar a continuidade dos cuidados veterinários durante as crises, etc.).

- **PAC e outros instrumentos legislativos**

- Instrumentos da PAC bem concebidos e orientados, um orçamento suficiente preservado do orçamento, um mecanismo de desencadeamento claro baseado em critérios objetivos a definir e a flexibilidade são os elementos-chave destacados por várias contribuições.
- O enquadramento dos auxílios estatais e as derrogações às regras da concorrência devem permanecer temporários.

- **Questões laborais**
 - Os trabalhadores sazonais e os trabalhadores transfronteiriços devem ser qualificados como «trabalhadores críticos» (assegurando que possam chegar ao seu local de trabalho)³.
 - Devem ser criadas oportunidades para facilitar o acesso dos agricultores a uma mão de obra alternativa, nomeadamente atraindo trabalhadores despedidos noutros setores.
 - Fornecer equipamento de proteção aos trabalhadores da cadeia de abastecimento.
- **Transparência**
 - Garantir a transparência do mercado, fornecendo atempadamente informações sobre o mercado, a fim de evitar as compras por pânico e reforçar a confiança nos mercados.
 - As autoridades públicas, como a EFSA, a OMS e o ECDC, devem fornecer atempadamente informações fiáveis sobre saúde pública.
 - Continuar a elaborar ferramentas analíticas capazes de identificar a potencial escassez de matérias-primas essenciais e realizar uma avaliação da vulnerabilidade.
- O papel do **comércio internacional** foi predominantemente classificado como parte da solução para a segurança alimentar e não como parte do problema, tanto em relação aos alimentos como aos fatores de produção necessários.
 - Necessidade de aplicar o Acordo de Facilitação do Comércio da OMC e de reservas de segurança alimentar compatíveis com a OMC.
 - Importância dos acordos comerciais bilaterais e multilaterais para limitar as restrições comerciais (por exemplo, restrições à exportação) em matéria de produtos alimentares.

Várias entidades envolvidas na **embalagem de alimentos** responderam e sublinharam o papel essencial das embalagens.

As partes interessadas tendem a pensar que o plano de contingência deve ser **continuamente atualizado** e deve poder ser **adaptado à evolução das crises**, e que a avaliação pós-crise será crucial.

³ O que já está previsto na [Comunicação da Comissão: Orientações sobre o exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19](#).