



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 12 ноември 2021 г.
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	12 ноември 2021 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2021) 689 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ План за действие при извънредни ситуации за гарантиране на доставките на храни и продоволствената сигурност по време на криза

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 689 final.

Приложение: COM(2021) 689 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.11.2021 г.
COM(2021) 689 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**План за действие при извънредни ситуации за гарантиране на доставките на
храни и продоволствената сигурност по време на криза**

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

Съдържание

1.	ВЪВЕДЕНИЕ	2
2.	ПОУКИТЕ ОТ КРИЗАТА, СВЪРЗАНА С COVID-19	3
3.	НАДГРАЖДАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕС ЗА РЕАГИРАНЕ НА БЪДЕЩИ КРИЗИ	5
3.1.	Съществуващите рамки на политики са работещи и надеждни	5
3.2.	Текущи инициативи за подобряване на степента на готовност в ЕС	7
4.	НОВА РИСКОВА СРЕДА В ОБЛАСТТА НА ДОСТАВКИТЕ НА ХРАНИ И НА ПРОДОВОЛСТВЕНАТА СИГУРНОСТ В ЕС, С УЯЗВИМОСТИ И ЗАВИСИМОСТИ	8
5.	ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ НА ЕС ЗА ПРОДОВОЛСТВЕНА СИГУРНОСТ ПРИ ИЗВЪНРЕДНИ СИТУАЦИИ	10
5.1.	Принципите, които трябва да се следват по време на криза	11
5.2.	Европейски механизъм за готовност и реакция при кризи в областта на продоволствена сигурност (EFSCM)	12
5.3.	Действия на Европейския механизъм за готовност и реакция при кризи в областта на продоволствената сигурност (EFSCM)	13
5.3.1.	Перспективи, оценка на риска и мониторинг	13
5.3.2.	Координация, сътрудничество и комуникация	14
6.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ	15

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Всеки ден веригата за доставки на храни в ЕС осигурява на европейците **голямо разнообразие от висококачествени храни**. Това е възможно благодарение на опита и конкурентоспособността в секторите на селското стопанство, рибарството, аквакултурите и храните. Тези сектори се развиват в различен климат, на различни територии и имат различни стопански структури, но получават ползи от общата селскостопанска политика и от общата политика в областта на рибарството (съответно ОСП и ОПОР) и включват над 11 милиона земеделски стопанства и 81 000 риболовни кораба в ЕС. Потребителите имат достъп както до късите вериги за доставки на храни, които следва да бъдат подкрепени съгласно препоръките към държавите членки за стратегическите им планове по ОСП, така и до по-дългите вериги за доставки на храни, включващи по-сложни процеси. Единният пазар на ЕС за стоки и услуги дава възможност за ефикасно разпределение на безопасни храни между държавите членки. Благодарение на търговската политика на ЕС Съюзът е също така основен световен търговец на храни. През 2020 г. нетният търговски излишък на продуктите от селскостопанския сектор и хранително-вкусовата промишленост е в размер на 62 милиарда евро. При морските продукти обаче имаше търговски дефицит за дълъг период от време, който се е увеличил с 33 % от 2010 г. насам.

Гарантирането на доставките на храни и на продоволствената сигурност е цел, която е заложена в член 39 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и постигането ѝ не следва да се приема за даденост. Кризата във връзка с COVID-19 беше сигнал за пробуждане за тези, които смятаха за немислимо да се появят сериозни предизвикателства пред доставките на определени храни в магазините в ЕС. Трудностите във веригата за доставки на храни доведоха в някои случаи до празни рафтове — макар само малко на брой продукти да бяха временно недостъпни за потребителите.

Целта на настоящото съобщение е да се определят действията на ЕС за преодоляване на недостатъците и да се осигури по-добра реакция при бъдещи кризи. В изпълнение на тази цел ЕС ще **засили координацията за обща европейска реакция при кризи, засягащи продоволствените системи**, както е посочено в стратегията „От фермата до трапезата“¹. Както Европейският парламент, така и Съветът приветстваха намерението на Комисията да разработи план за действие при извънредни ситуации^{2,3}.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [Заклучения на Съвета относно стратегията „От фермата до трапезата“](#).

³ Резолюция на Европейския парламент от 20 октомври 2021 г. относно стратегията „От фермата до трапезата“ за справедлива, здравословна и екологосъобразна продоволствена система (2020/2260(INI)).

Акцентът в годишния доклад за стратегическото прогнозиране от 2020 г. е поставен върху устойчивостта⁴. Групата на главните научни съветници беше помолена от Комисията да изрази научно становище по въпроса⁵.

Поради това Комисията активно подобрява управлението на кризите в ЕС, включително готовността за действие при кризи. Планирането в извънредни ситуации изисква да се определят процедурите за координация, сътрудничество и обмен на информация между основните участници.

Докато напредва с разпоредбите за планирането в извънредни ситуации, Комисията ще продължи да насърчава създаването на по-издръжливи и устойчиви продоволствени системи в ЕС в съответствие със стратегиите „От фермата до трапезата“ и „Биоразнообразие“ с помощта на реформираната ОСП⁶, новия План за действие за развитието на биологичното производство⁷, Стратегическите насоки за аквакултурите⁸ и планираното предложение за рамково законодателство в областта на устойчивите продоволствени системи, планирано за 2023 г.

2. ПОУКИТЕ ОТ КРИЗАТА, СВЪРЗАНА С COVID-19

Устойчивостта на продоволствената система на ЕС гарантира, че **здравната криза, предизвикана от пандемията от COVID-19, няма да доведе до продоволствена криза**⁹. Що се отнася до производството, цените останаха относително стабилни през цялата криза. На някои пазари обаче, като рибния пазар и пазара на аквакултурите, пазарите на картофите, месото и вината, затварянето на услуги в сектора на храненето доведе до рязък спад в търсенето. Що се отнася до потреблението, през април—май 2020 г. цените на храните се повишиха умерено (до +5 %), но ситуацията бързо се нормализира. Тъй като доставката на храни се смяташе за съществена дейност още в най-ранния етап на политическа реакция, продоволственият сектор като цяло беше по-слабо засегнат от другите икономически сектори. Това даде възможност за забележително и бързо възстановяване. През 2020 г. положителните резултати в търговията с продукти на селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост (+1,4 % в сравнение с

⁴ [Доклад за стратегическото прогнозиране от 2020 г.](#)

⁵ [Стратегическо управление на кризите в ЕС.](#)

⁶ Включително подкрепата за устойчиви продоволствени системи в стратегическите планове по ОСП на отделните държави членки.

⁷ [COM\(2021\) 141.](#)

⁸ [COM\(2021\) 236.](#)

⁹ Приложение I към работен документ на службите на Комисията съдържа задълбочен анализ на въздействието на COVID-19 върху доставките на храни. Европейският парламент публикува [изследване, оценяващо предварителните въздействия на COVID-19 върху европейското селско стопанство.](#)

2019 г.) потвърждават тази ситуация и доказват колко е важно търговията да продължи да се осъществява и по време на криза.

Тъй като **секторите на селското стопанство, рибарството и аквакултурите често са уязвими на шокове**, свързани с климата, търговията или със санитарни въпроси, регулаторните инструменти в подкрепа на тези сектори са заложили в ОСП и ОПОР. По време на кризата, свързана с COVID-19, тези инструменти дадоха възможност на ЕС да реагира бързо: рисковете от пазарни неравновесия бяха неутрализирани от помощта за частно складиране, а проблемите с паричните потоци бяха решени чрез компенсационните плащания. Предприетите мерки имаха пряко въздействие, изпратиха обнадеждаващи сигнали и повлияха на поведението на пазарите. Професионални организации, като организациите на производителите и междубраншовите организации, изиграха решаваща роля, приспособявайки производството и маркетинговите си стратегии. Комисията осигури също така необходимата гъвкавост, за да гарантира прилагането на политиките на ЕС. Ранното приемане в средата на март 2020 г. на **временната рамка за държавната помощ** позволи на държавите членки да окажат решаваща подкрепа на операторите. Секторът на рибарството се възползва от измененията в Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

Други подкрепящи политики, които са от първостепенно значение за доброто функциониране на веригата за доставките на храни, например относно мобилността на стоки и хора, налагаха предприемането на извънредни действия. Комисията публикува **насоки относно зелените ленти за преминаване** в средата на март 2020 г., за да гарантира движението на стоки в рамките на единния пазар. В съобщението относно упражняването на свободното движение на работници по време на епидемичния взрив от COVID-19¹⁰ Комисията призна също така **трансграничните и сезонните работници в сектора на храните**, както и **транспортните работници**, за работници от критично значение. Респондентите на целевия въпросник¹¹ по настоящата инициатива класираха насоките относно зелените ленти за преминаване за най-полезната предприета мярка. (54 % „много полезна“). Заинтересованите страни също така оцениха информацията и насоките, предоставени от Комисията, както и мерките за улесняване на търговията, като тези за разрешаване на електронните сертификати.

Въпреки показаната устойчивост на продоволствената система на ЕС, бяха установени няколко области, в които съществуват възможности за подобрене.

Беше посочена **липсата на координация между публичните органи** в ЕС. Някои държави членки приеха едностранни мерки, които изложиха единния пазар на риск, като забраниха или ограничиха свободното движение на храни или отпадоха

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

¹¹ Резултатите от целевия въпросник за заинтересованите лица са описани по-подробно в отделен обзорен доклад.

предпочитане на националните продукти. Тези мерки, макар и видимо да осигуряват временна защита на националните оператори, могат бързо да засегнат достъпа им до необходими входящи ресурси от чужбина. Тези мерки усложниха допълнително управлението на кризата в ранните етапи и влошиха вече напрегнатата ситуация в продоволствената система.

При липсата на **структурирани координационни канали** специфичните нужди на политиката на веригата за доставки на храни невинаги бяха очевидни, предвид това, че трябваше да се конкурират с много други извънредни ситуации, по-специално със ситуациите, свързани с общественото здраве.

Подобни напрежения бяха забелязани на **международно равнище**. Някои държави наложиха ограничения на търговията с храни (предимно забрани за износ), макар и в по-малка степен в сравнение с предишни кризи. Системата за информация относно селскостопанските пазари (AMIS)¹² изигра основна роля за осигуряването на международна координация.

Стана по-ясно, че има необходимост от **интегриран подход към продоволствените системи**, чрез който се признава високата степен на взаимозависимост и който включва не само участниците в самата верига за доставки на храни, като земеделски стопани и рибари, производители на храни, търговци, търговци на дребно, доставчици на услуги в сектора на храненето, включително техните работници. Той следва да отчита също така участниците, които подкрепят функционирането на веригата, като транспортния и логистичния сектор, както и отраслите, осигуряващи необходимите входящи ресурси и материалите за опаковане.

Кризата показва също така, че подходящата **комуникация** е от основно значение за авторите на политики и за заинтересованите страни при вземането на информирани решения и при изпълнението на планове за непрекъснатост на дейността, както и за предоставянето на обществеността на обективна информация за кризата и за избягване на ирационално поведение на презапасяване.

3. НАДГРАЖДАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕС ЗА РЕАГИРАНЕ НА БЪДЕЩИ КРИЗИ

3.1. Съществуващите рамки на политики са работещи и надеждни

Съществуващите рамки на политики, приложими за веригата за доставки на храни, включват **широк кръг мерки и инструменти за преодоляване на кризи**.

В **селското стопанство** преките плащания осигуряват защитна мрежа за доходите, която спомага за устойчивостта на земеделските стопанства в ЕС. Политиката за развитие на селските райони е в подкрепа на управлението на риска, изграждането

¹² [Система за информация относно селскостопанските пазари.](#)

на знания и организацията на веригата на доставки. Конкретна цел на неотдавна договорената реформа на ОСП е да се насърчи интелигентен, устойчив и диверсифициран селскостопански сектор, гарантиращ продоволствена сигурност. Измененият Регламент (ЕС) № 1308/2013¹³ за пазарите на селскостопански продукти и подобрените правила за селскостопанския резерв¹⁴ ще подсилят способността на ЕС за по-голяма гъвкавост при реагирането на кризи.

В рибарството и аквакултурите ОПОР има за цел да гарантира, че дейностите, свързани с риболова и аквакултурите, са екологично устойчиви в дългосрочен план и позволяват да се постигнат икономически и социални ползи и ползи за заетостта. Европейският фонд за морско дело, рибарство и аквакултури за периода 2021—2027 г. включва механизъм за предоставяне на финансова компенсация в случай на изключителни събития, които водят до значителни смущения на пазарите, след признаване на настъпването им от Комисията.

Изискванията за **продоволствена сигурност** и правилата относно официалния контрол позволяват на Комисията да представи необходимите мерки за ограничаване на рисковете за здравето на животните и растенията и за осигуряване на хуманно отношение към животните. Създадена е също така **рамка за управление на кризи** в случай на инциденти с хранителен произход.

Държавите членки имат основна роля при реагирането на кризи. Правилата за **държавна помощ** дават възможност за компенсиране на вреди, причинени от природни бедствия, включително в случаи „на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“¹⁵.

Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ) подкрепя действия в държавите членки за предоставяне на хранителни помощи на най-нуждаещите се. Хранителните банки посочват, че през 2020 г. търсенето на хранителни помощи се е повишило рязко. Правилата за ФЕПНЛ бяха изменени, наред с другото, за да бъдат съобразени с тези нужди. Държавите членки са разработили различни инструменти, за да гарантират по-добър достъп до храна, като пряка продоволствена помощ или подкрепа на хранителни банки, и са стартирали инициативи за намиране на алтернативни дестинации за излишните хранителни продукти, за да не се допусне разхищаване на храни.

Същевременно **Механизмът за гражданска защита на Съюза (UCPM)** може да се използва от държавите членки за искане и предоставяне на различни форми на финансова и оперативна подкрепа при всякакъв вид бедствия, включително искане

¹³ [ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 671.](#)

¹⁴ Селскостопанският резерв ще „осигури допълнителна подкрепа (...) за бърза реакция в случай на кризи, засягащи производството или разпространението на земеделски продукти“.

¹⁵ Член 107, параграф 3, буква б) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

на храни от други държави членки при продоволствена криза. Координационният център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC) функционира като денонощен координационен център и улеснява бързата координация със и между органите на държавите членки за реагиране при извънредни ситуации. Координацията с ERCC и UCPM е от основно значение в случай на широкомащабни многостранни бедствия, включващи хранителни компоненти.

Някои други политики на ЕС засилват устойчивостта на продоволствените системи в ЕС, например тези в подкрепа на кръговата икономика и политиката в областта на научните изследвания и иновациите.

3.2. Текущи инициативи за подобряване на степента на готовност в ЕС

ЕС защитава **критичната инфраструктура**, за да намали уязвимостите и да гарантира функционирането на своето общество и своята икономика¹⁶. С Регламента за скрининг на преки чуждестранни инвестиции се създаде рамка за координиране на действията във връзка с **чуждестранните инвестиции в целия ЕС**¹⁷. Това включва рискове за продоволствената сигурност при дейности, свързани със земеделска земя или инфраструктура. Актуализирането на промишлената стратегия на ЕС¹⁸ включва **Инструмент за извънредни ситуации на единния пазар (SMEI)**, за да се гарантира свободното движение на хора и наличността на стоки и услуги. В стратегията са разгледани също така рисковете от смущения в световните вериги на доставки, които засягат наличността на основни продукти, чрез мониторинг на **стратегически зависимости**. По подобен начин, в **сектора на мобилността**, в стратегията на Комисията за устойчива и интелигентна мобилност¹⁹ е обявен план за действие при извънредни ситуации на криза по отношение на транспорта. В **здравния сектор** Комисията извлече поуки от пандемията от COVID-19 и създаде нов Орган за готовност и реакция при извънредни здравни ситуации (HERA), за да е в състояние да предвижда по-добре рисковете за общественото здраве и да подобри планирането в извънредни ситуации²⁰. С оглед на изложеността на **киберзаплахи** Комисията предложи нова Директива относно мерки за високо общо ниво на киберсигурност в Съюза и за отмяна на Директива (ЕС) 2016/1148²¹ и включи в обхвата ѝ производството, преработката и разпространението на храни.

Повечето **държави членки** имат въведени разпоредби за планиране в извънредни ситуации в продоволствения сектор. Те предвиждат мониторинг и събиране на

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Скрининг на преките чуждестранни инвестиции](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

данни, прозрачност на информацията чрез доклади за пазара и редовни контакти със заинтересованите страни. Средата за планиране в извънредни ситуации в държавите членки е различна. Отговорностите се поделят между няколко институции, а храните попадат в общите дейности по планиране в извънредни ситуации. Повечето държави членки преразглеждат механизмите си след кризата, свързана с COVID-19.

В поне седем държави членки се поддържат **стратегически резерви**, които се управляват от публични органи или от частни оператори. Резервите включват предимно основни зърнени култури, но понякога се обхващат и други стоки, като например входящи ресурси. Някои държави членки публикуваха препоръки към гражданите си да поддържат постоянно предпазни запаси в домовете си.

Запасите могат да спомогнат, заедно с търговията, за смекчаване на кризите в продоволствената сигурност, особено в развиващите се държави. Стратегиите за поддържане на запаси обаче предполагат значителни разходи, което до голяма степен се дължи на нетрайността на стоките и хранителните продукти. Когато се управлява пряко от публични органи, поддържането на запаси не насърчава подобни усилия от страна на частния сектор. Освобождаването на запаси също може да създаде пречки пред функционирането на пазарите.

4. НОВА РИСКОВА СРЕДА В ОБЛАСТТА НА ДОСТАВКИТЕ НА ХРАНИ И НА ПРОДОВОЛСТВЕНАТА СИГУРНОСТ В ЕС, С УЯЗВИМОСТИ И ЗАВИСИМОСТИ

Нарастващата несигурност, както и нестабилността на цените и доставките засягат производствения капацитет и разпространението по цялата верига за доставки на храни. Някои рискове засягат всички тези аспекти.

През последните десетилетия до голяма степен ЕС беше пощаден от кризи, водещи до проблеми с продоволствената сигурност, в резултат на лоши реколти или политически конфликти. Въпреки това **метеорологичните явления, свързани с изменението на климата и увреждането на околната среда**, се увеличават и се смятат за основен риск, свързан с продоволствената несигурност (според 60 % от респондентите на целевия въпросник).

По-честите екстремни метеорологични явления²² — неотдавнашните застудявания и наводнения, повишената честота и интензивност на засушаванията, като тези през 2018 и 2019 г., или горещите вълни, довели до огромни горски пожари — показват, че изменението на климата все повече засяга селскостопанското производство и производството на морски храни в ЕС, например поради лоши реколти на фуражните култури вследствие на суша. Повишената вероятност едновременно екстремни събития да засегнат няколко области на производството може да доведе до напрежения на пазарите и по отношение на хранителните

²² [Шести доклад за оценка на МКИК, август 2021 г.](#)

запаси. **Другите напрежения** при производството на храни са свързани с увреждането на околната среда, с оскъдните ресурси и със загубата на биологично разнообразие, както и с проблеми със здравето на растенията и животните. Тези климатични и екологични рискове имат потенциал да окажат значително по-голямо въздействие върху доставките на храни в ЕС в сравнение с кризата, свързана с COVID-19. В стратегията „От фермата до трапезата“ са предвидени действия за повишаване на устойчивостта на продоволствените системи и за гарантиране на продоволствена сигурност с оглед на изменението на климата и загубата на биологично разнообразие.

Други рискове също биха могли да застрашат функционирането на веригата за доставки на храни, например тези, свързани с общественото здраве, технологиите, миграцията, геополитическите промени или с промишлени аварии, включително ядрени инциденти, при които има вероятност да се облъчат големи площи земеделска земя. Рискове, засягащи наличността и финансовата достъпност на основни входящи ресурси (например торове, енергия и т.н.), както и фактори на производството, като трудовите ресурси в хранителния или в транспортния сектор, също трябва да бъдат взети предвид. Цифровизацията на продоволствените системи носи големи ползи, но също и риск от кибератаки и сринове с по-голямо въздействие. Неотдавнашните кибератаки срещу големи предприятия в хранителния сектор доведоха до нарушения на веригата на доставките. Рисковете, свързани с геополитически промени, обхващат преките чуждестранни инвестиции в критична инфраструктура в ЕС, биотероризма или конкуренцията за достъп до основни входящи ресурси и стоки.

В рамките на тази нова среда на риск веригата за доставки на храни в ЕС трябва да се справи с някои **зависимости и уязвимости**. Например 76 % от брашната от маслодайни семена за фураж са от внос. Рибният сектор е с висока степен на зависимост от вноса, като продоволствената независимост на ЕС е 14 % за най-консумираните пет вида.

За някои внасяни продукти ЕС разчита на **ограничен брой източници**. Производството на соеви зърна е концентрирано до голяма степен в три държави, което представлява 85 % от вноса в ЕС, а царевича се внася предимно от две държави извън ЕС. Входящите ресурси, като торове или химикали, са с произход от няколко съседни държави. Много фуражни добавки и добавки в храните, като аминокиселини и ветеринарни продукти, основно се внасят, а в някои случаи това се осъществява само от една държава доставчик.

Сложността на веригите за доставки на храни в комбинация с други индустриални екосистеми, като транспорт и енергетика, затруднява способността за реакция в кризисни ситуации. Поради тези взаимозависимости дори смущение в друг стопански сектор може да доведе до смущения в продоволствената верига. Във връзка с това поради недостига на опаковъчни материали бе застрашена доставката на яйца по време на кризата, свързана с COVID-19. Специализираните системи за интензивно производство, които потенциално са по-ефикасни икономически, може да не са най-устойчиви по време на криза.

съобразено с тях и да е насочено към начините за подкрепа на координацията на публичните и частните участници в реакцията.

Както е обявено в стратегията „От фермата до трапезата“, в случай на транснационална криза Комисията ще координира специален механизъм с участието на държавите членки. Действията, които може да се наложи да бъдат приети на национално равнище и на равнище ЕС, могат и следва да осигурят достатъчна добавена стойност по отношение на координацията.

5.1. Принципите, които трябва да се следват по време на криза

Извлечените поуки от пандемията служат за основа на подхода, който ще бъде следван, за да се гарантират доставките на храни и продоволствената сигурност по време на криза. Тези принципи ще допринесат за улесняване на структурираната координация между държавите членки и Комисията, като се има предвид фактът, че кризите в бъдеще може да не изглеждат като тези в миналото.

Подходът на сътрудничество между всички публични и частни страни от веригата за доставки на храни е от решаващо значение за повишаване на степента на готовност, за бързото разпознаване на признаците на наближаващата криза и за координиране на реакцията на всички равнища. Това ще подсили устойчивостта на веригата за доставки на храни в ЕС.

Като се имат предвид взаимозависимостите между стопанските сектори, е необходима надлежна хоризонтална координация на политическите и административните компетенции и съгласуваност с други кризисни инструменти, по-специално когато кризата е причинена от фактори, които са външни за веригата за доставки на храни, какъвто беше случаят с кризата, свързана с COVID-19, или какъвто би бил случаят с кризи, при които например енергийните доставки вече не са гарантирани. Ето защо планирането в извънредни ситуации следва да бъде достатъчно гъвкаво, за да се адаптира към тези инструменти и да има взаимно допълване с тях. Инициативите за устойчивост и новите мерки в рамките на планирането в извънредни ситуации следва да бъдат стабилни и екологични в съответствие с Европейския зелен пакт.

Неравновесията на пазара следва да бъдат наблюдавани, и когато е необходимо, бързо да бъдат преодолявани, като се използват пълноценно наличните инструменти, особено тези съгласно ОСП и ОПОР, както и съответните мрежи на заинтересованите страни за обмен и координация.

Веригите за доставки трябва да продължат да функционират, заедно с несмущаваните търговски потоци, включително по отношение на секторите, които са от съществено значение за функционирането на продоволствената верига. Ролята на транспорта и транспортните работници например е от съществено значение за гладкото функциониране на веригата за доставки на храни. Следователно обращението на стоки в рамките на единния пазар трябва да бъде гарантирано чрез прилагане на насоките на Комисията относно зелените ленти за преминаване. Не следва да се приемат едностранни мерки за ограничаване на

износа към други държави членки, тъй като те могат да доведат до задълбочаване на кризата. За да се избегне налагането от държави извън ЕС на забрани за износ и да се поддържат международните търговски потоци, ще бъде гарантирана ранна координация със системата за информация относно селскостопанските пазари (AMIS) и с международните търговски партньори.

Доставките на храни следва да бъдат поддържани също така чрез улесняване на свободното и справедливо движение на трансгранични и сезонни работници в сектора на храните.

Комуникацията по време на криза е от първостепенно значение. Особено във време, характеризиращо се с кампании за дезинформация и фалшиви новини, има опасност кризата да се задълбочи чрез неподходяща информация. За да се избегнат необмислени решения и панически действия, е необходима ранна, редовна и прозрачна комуникация към заинтересованите страни и обществеността.

5.2. Европейски механизъм за готовност и реакция при кризи в областта на продоволствена сигурност (EFSCM)

За прилагането на тези принципи Комисията ще създаде европейски механизъм за готовност и реакция при кризи в областта на продоволствената сигурност, който ще разчита на (нова) специална **група от експерти, включваща представители на държавите членки**, и на набор от процедурни правила за неговото функциониране.

Тъй като институционалната среда в отделните държави членки е различна, възможно е в механизма да участват няколко национални органа от името на държавите членки. За целите на координацията **един орган следва да бъде определен за звено за контакт**. Държавите членки са отговорни да се гарантира, че това звено за контакт е компетентно по отношение на всички сектори на дейност на тяхната верига за доставки на храни. Държавите извън ЕС, чиято верига за доставки на храни е силно интегрирана с ЕС, ще участват в EFSCM.

Организациите на заинтересованите страни, които имат роля във веригата за доставки на храни в ЕС, ще бъдат поканени да допринесат за подобряване на сътрудничеството и партньорството между публичния и частния сектор. Това е една от основните поуки, извлечени от кризата, свързана с COVID-19. Тя ще спомогне да се установят ранните признаци на криза, да се наблюдава отблизо нейното развитие и да се намали несигурността с разрастването на кризата. Това ще даде възможност за бързо определяне на приоритетите за реакция и за предоставяне на надлежни съвети на органите, отговорни за вземането на решения. Следва да има представителство на **всички етапи на продоволствената верига**.

Комисията **ще събира периодично групата от експерти** с цел подобряване на степента на готовност на ЕС. Тя ще посвети заседанията на анализ на рисковата среда и на уязвимостите, както и на структурните проблеми, които трябва да бъдат решени, за да се повиши готовността. Това ще спомогне също така за изграждането на доверие между участниците в продоволствената верига. Доверието е от

съществено значение при управлението на криза и за избягването на едностранни решения, които водят до неоптимални колективни резултати.

Групата от експерти може да бъде **свикана да заседава в случай на извънредна ситуация или криза** незабавно и толкова често, колкото е необходимо, когато обсъжданията или координираните действия биха били от полза за участниците, отговорни за реакцията при кризата. Механизмът ще бъде **задействан в случай на изключителни, непредвидими и широкомащабни събития или рискове — било то ендогенни или екзогенни за веригата за доставки на храни, които биха могли да застрашат доставките на храни или продоволствената сигурност в ЕС**, разраствайки се в повече от една държава членка и изисквайки координация на равнище ЕС. Групата от експерти ще заседава по такъв повод. Повечето от неотдавнашните смущения на пазара не биха наложили подобно спешно заседание, тъй като не представляваха значителна заплахата за наличността и достъпа до безопасна храна в ЕС. Например последиците от неотдавнашните локализиран екстремни метеорологични явления (засушавания, слани) доведоха до напрежение на пазара, но не представляваха обща заплахата за доставките на храни или за продоволствената сигурност в ЕС.

Функционирането на механизма, предвиден в настоящото съобщение, **няма да дублира други съществуващи структури за готовност и реакция при кризи**. Ще бъде гарантирана необходимостта от допълващо взаимодействие с други механизми, по-конкретно с общата система за бързо предупреждение ARGUS²³, с общия план за управление на кризите в областта на безопасността на храните/фуражите²⁴, с Механизма за гражданска защита на Съюза (UCPM) и с неговия Координационен център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC), с Инструмента за извънредни ситуации на единния пазар (SMEI) и с механизма на интегрираните договорености на Съвета за реакция на политическо равнище при кризи (IPCR).

5.3. Действия на Европейския механизъм за готовност и реакция при кризи в областта на продоволствената сигурност (EFSCM)

5.3.1. Перспективи, оценка на риска и мониторинг

Перспективите, оценката на риска или анализът на уязвимостите са полезни за подобряване на готовността, за подготовка за това, което бъдещето може да донесе, и за разбиране на несигурността и евентуалните затруднения. Няколко държави членки и Комисията редовно извършват такива анализи. В рамките на EFSCM ще бъдат разгледани и анализирани последиците от различните подходи.

²³ [Решение на Комисията за изменение 2006/25/ЕО](#).

²⁴ [Решение за изпълнение \(ЕС\) 2019/300 на Комисията C/2019/1064](#).

Съществуващите уязвимости и зависимости, включително тези от структурен характер, ще бъдат отразени в рамките на EFSCM. Уязвимостта на веригата за доставки на храни може да бъде оценена на секторно равнище и на равнище ЕС чрез **стрес тестове на различните вериги за създаване на стойност**, които ще бъдат организирани и координирани от Комисията с активното участие на организациите на заинтересовани страни. В сътрудничество с държавите членки може да се установи къде се произвеждат храни с потенциално висока концентрация в конкретни райони. **Комисията ще извърши проучване с цел допълнителен преглед на уязвимостите и критичната инфраструктура на веригата за доставки на храни.** Констатациите ѝ ще бъдат обсъдени с групата от експерти.

Няколко системи за ранно предупреждение са от значение за укрепване на готовността и за получаване на информация за реагиране. Чрез няколко системи за ранно предупреждение се наблюдават факторите за производство, свързани с климата и времето, например системата MARS за наблюдение на развитието на културите, която доказва своята важност, когато сушата засегна фуражните реколти през 2018 и 2019 г. по време на разработването на политическата реакция на това екстремно метеорологично явление. Пазарни обсерватории за селскостопански пазари и пазари на рибни продукти предоставят информация за несвързани с климата фактори, включително краткосрочни и средносрочни прогнози. Ще бъдат разгледани **специални информационни табла за наблюдение на доставките на храни и на продоволствената сигурност**, които допълват вече съществуващите.

Ролята на цифровизацията е от потенциално решаващо значение за предоставяне на своевременна информация и за допълнително подобряване на прозрачността на пазарите. Важна информация, като количествата на търговските и публичните запаси, невинаги е известна с точност. Технологиите и големите информационни масиви също могат да бъдат използвани за подобряване на информационния поток по време на кризи. **Комисията ще разсъждава също така върху потенциала на новите технологии** за подобряване на готовността за кризи в областта на продоволствената сигурност.

Едни от основните трудности в кризисни ситуации са високата степен на несигурност и бързо променящите се условия. **Проактивната мрежа от кореспонденти** от национални органи и организации от частния сектор могат да осигурят по-добър обмен на информация.

5.3.2. Координация, сътрудничество и комуникация

Споделянето на информация и на най-добри практики относно национални и европейски инициативи през цифрови платформи ще бъде от полза за всички заинтересовани страни. Държавите членки ще бъдат **насърчавани да продължат да имат или да разработват свои собствени планове за действие при извънредни ситуации на национално равнище** и да ги споделят. Тези планове ще подсилват сътрудничеството между националните органи на равнище ЕС и на всички равнища надолу до регионалните и местните администрации и ще се

отразят благоприятно на **партньорствата с частни участници** в хранителната верига, включително на хранителни банки и други НПО.

По всеки въпрос, който представлява интерес, включително относно разработването на възможни мерки в случай на криза, **разработването на препоръки за преодоляване на кризите** ще бъде координирано в рамките на EFSCM, за да се помогне на Комисията в изготвянето на инициативи за политики. Сътрудничеството с участниците от частния сектор в EFSCM ще улесни координираната реакция на публичния и частния сектор, включвайки например доброволни споразумения. Ще бъдат разработени например препоръки относно начините да се **гарантира разнообразие на източниците на доставка между по-късите и по-дългите вериги на доставки на храни**.

Координацията и сътрудничеството с **международната общност** ще бъдат гарантирани чрез подкрепа на и участие в съответните световни и регионални инициативи, по-конкретно AMIS. Това е от решаващо значение, за да се сведат до минимум националните и регионалните политики, които биха могли да подкопаят общото благо, особено като се има предвид, че събитията, засягащи доставките на храни и продоволствената сигурност в ЕС, биха могли да имат световно измерение.

Съвместното извличане на поуки е от решаващо значение за подобряване на превенцията и готовността. *Последващите* анализи на кризите ще бъдат споделени и обсъдени. Основните заключения, включително структурни промени за подобряване на реакцията на кризи, ще бъдат съобщени на групата от експерти.

Добрата практика на **комуникация** е от съществена важност. Тя разчита на прозрачна и основана на доказателства информация, получена от достоверни мрежи. Дейностите по събиране на данни и анализ, посочени по-горе, ще укрепят доверието. Обменът на планове за действие в извънредни ситуации на различни равнища ще помогне на стопанските участници и на длъжностните лица да планират реакциите и да са наясно какво се очаква от всеки от тях поотделно. На заинтересованите страни и на обществеността ще се докладва по подходящ начин за действията по EFSCM. Ще бъдат приложени общите цели и принципи на комуникация при кризи в областта на храните, залегнали в членове 8а и 8б от Регламент (ЕО) № 178/2002.

В групата от експерти ще бъдат разработени и обсъдени специални насоки относно комуникацията при кризи, като ще се обхванат принципите, които трябва да бъдат следвани в контекст на голяма несигурност или за гарантиране на координиран подход на всички частни и публични участници.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

ЕС получава ползи от диверсифицираните продоволствени системи, от подкрепящата рамка на политиките, от единния пазар, свързващ близо 450 милиона потребители, и от отворената си икономика към останалия свят. В среда на променящи се рискове обаче, след отрезвяващото послание на кризата, свързана с COVID-19, степента на готовност може и следва да бъде подобрена.

Няма универсално решение за справяне с бъдеща, непредвидима криза. Най-доброто решение е да се разширяват познанията и да се смекчават, доколкото е възможно, уязвимостите и рисковете, както и да се създаде и поддържа процедурна способност за реагиране по бърз, координиран и основан на сътрудничество начин, като се разчита на комбинация от политики на ЕС, подкрепящи устойчивостта на системата и предоставящи инструменти за управление на кризи.

Това е целта на планирането в извънредни ситуации и на EFSCM, около която ще се обединят Комисията, държавите членки, съответните държави извън ЕС и организациите на заинтересованите страни. В рамките на EFSCM Комисията и други участници ще разработят набор от придружаващи действия, обобщени в приложението към настоящото съобщение.