

Brusel 12. listopadu 2021
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	12. listopadu 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie

Č. dok. Komise:	COM(2021) 689 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Plán pro nepředvídané události pro zajištění dodávek potravin a potravinového zabezpečení v dobách krize

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 689 final.

Příloha: COM(2021) 689 final



V Bruselu dne 12.11.2021
COM(2021) 689 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Plán pro nepředvídané události pro zajištění dodávek potravin a potravinového
zabezpečení v dobách krize**

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

Obsah

1.	ÚVOD	2
2.	POUČENÍ Z KRIZE ZPŮSOBENÉ ONEMOCNĚNÍM COVID-19.....	3
3.	REAGOVAT NA BUDOUCÍ KRIZE NA ZÁKLADĚ STÁVAJÍCÍCH POLITIK EU	5
3.1.	Stávající politické rámce jsou funkční a spolehlivé	5
3.2.	Stávající iniciativy pro zlepšení připravenosti v EU	6
4.	NOVÉ RIZIKOVÉ PROSTŘEDÍ PRO DODÁVKY POTRAVIN A POTRAVINOVÉ ZABEZPEČENÍ V EU, ZRANITELNÁ MÍSTA A ZÁVISLOSTI.....	7
5.	PLÁN EU PRO NEPŘEDVÍDANÉ UDÁLOSTI TÝKAJÍCÍ SE POTRAVINOVÉHO ZABEZPEČENÍ.....	8
5.1.	Zásady, které je nutné dodržovat v dobách krize	9
5.2.	Evropský mechanismus připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení	10
5.3.	Opatření evropského mechanismu připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení.....	12
5.3.1.	Předvídání, hodnocení a sledování rizik.....	12
5.3.2.	Koordinace, spolupráce a komunikace.....	12
6.	ZÁVĚRY	13

1. ÚVOD

Každý den zásobuje potravinový řetězec Evropské unie Evropany **širokým výběrem vysoce kvalitních potravin**. To je možné díky zkušenostem a konkurenceschopnosti jejich odvětví zemědělství, rybolovu, akvakultury a potravin. Tato odvětví v různých klimatických podmínkách, na různých územích a v různých hospodářských strukturách využívají výhod společné zemědělské a rybářské politiky (SZP a SRP), přičemž zahrnují více než 11 milionů zemědělských podniků EU a 81 000 rybářských plavidel. Spotřebitelé mají přístup jak ke kratším potravinovým řetězcům, které by měly být podporovány, jak je členskými státy doporučováno ohledně jejich strategických plánů SZP, tak i k delším potravinovým řetězcům, které zahrnují složitější procesy. Jednotný trh EU v oblasti zboží a služeb umožňuje účinnou distribuci bezpečných potravin mezi členskými státy. Díky obchodní politice EU je EU současně předním globálním obchodníkem s potravinami. V roce 2020 činil čistý obchodní přebytek zemědělsko-potravinářských produktů 62 miliard EUR. Mořské plody však zaznamenávají dlouhodobý obchodní deficit, který se od roku 2010 zvýšil o 33 %.

Zajistit dodávky potravin a potravinové zabezpečení je cíl, který je stanovený v článku 39 Smlouvy o fungování Evropské unie, a jeho dosažení nelze považovat za samozřejmé. Krize COVID-19 byla varovným signálem pro ty, kteří měli za to, že vážné problémy se zásobováním obchodů v EU určitými potravinami jsou nemyslitelné. Problémy v potravinovém řetězci se v některých případech projeví prázdnými regály – ačkoliv dočasně nedostupných bylo pro spotřebitele pouze několik výrobků.

Cílem tohoto sdělení je určit opatření EU pro řešení nedostatků a zajistit lepší odezvu na budoucí krize. Za tímto účelem EU „*posílí koordinaci **společné evropské reakce na krize s dopadem na potravinové systémy***“, jak je uvedeno ve strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“¹. Evropský parlament i Rada uvítaly záměr Komise vyvinout plán pro nepředvídané události^{2,3}.

Výroční zpráva Komise o strategickém výhledu (2020) se zaměřila na odolnost⁴. Komise oslovila skupinu vedoucích vědeckých poradců, aby k tomuto tématu poskytla odborný názor⁵.

Komise proto aktivně zlepšuje řízení krizí v EU, včetně připravenosti. Plánování pro nepředvídané události vyžaduje vymezení postupů pro koordinaci, spolupráci a výměnu informací mezi klíčovými aktéry.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [Závěry Rady o strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“](#).

³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. října 2021 o strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy (2020/2260(INI)).

⁴ [Zpráva o strategickém výhledu \(2020\)](#).

⁵ [Strategic crisis management in the EU](#). (Strategické řízení krizí v EU)

Komise bude pokračovat v plánování pro nepředvídané události a zároveň bude podporovat odolnější a udržitelnější potravinové systémy EU v souladu se strategiemi „od zemědělce ke spotřebiteli“ a „biologické rozmanitosti“, a to s podporou reformované SZP⁶, nového akčního plánu pro ekologickou produkci⁷, strategických zásad pro akvakulturu⁸ a chystaného návrhu pro rámcové právní předpisy o udržitelných potravinových systémech, který je naplánován na rok 2023.

2. POUČENÍ Z KRIZE ZPŮSOBENÉ ONEMOCNĚNÍM COVID-19

Odolnost potravinového systému EU zajistila, že **zdravotní krize, kterou vyvolala pandemie COVID-19, nevedla k potravinové krizi**⁹. Na straně výroby zůstaly ceny po celou dobu trvání krize relativně stabilní. Na některých trzích, jako je rybolov a akvakultura, brambory, maso a víno, však uzavření gastronomických služeb způsobilo prudký pokles poptávky. Na straně spotřeby se ceny potravin během dubna až května 2020 mírně zvýšily (až o +5 %), ale situace se rychle normalizovala. Vzhledem k tomu, že dodávky potravin byly již od první politické reakce považovány za zásadní činnost, bylo potravinářské odvětví celkově zasaženo méně než jiná hospodářská odvětví. To umožnilo pozoruhodné a rychlé oživení. Tuto situaci dále ilustrují kladné výsledky zemědělsko-potravinářského obchodu v roce 2020 (+1,4 % v porovnání s rokem 2019) a zároveň dokazují, že je důležité udržet obchod otevřený i v době krize.

Jelikož **zemědělství, rybolov, akvakultura a potravinářské odvětví často čelí otřesům** – způsobeným počasím, obchodem nebo hygienickými problémy – jsou regulační nástroje na podporu těchto odvětví obsaženy v SZP a SRP. Během krize COVID-19 umožnily tyto nástroje Evropské unii rychle reagovat: rizika tržní nerovnováhy byla kompenzována podporou soukromého skladování a problémy s peněžními toky, kterým čelili producenti, byly řešeny prostřednictvím kompenzačních plateb. Přijatá opatření měla přímé účinky, poskytla uklidňující signály a ovlivnila chování na trzích. Klíčovou úlohu plnily profesní organizace, jako jsou organizace producentů a mezioborové organizace, které přizpůsobily své výrobní a marketingové strategie. Aby zajistila fungování politik EU, poskytla Komise rovněž potřebnou flexibilitu. Včasné přijetí **dočasného rámce o státní podpoře** (v polovině března 2020) umožnilo členským státům poskytnout hospodářským subjektům rozhodující podporu. Odvětví rybolovu těžilo ze změn v Evropském námořním a rybářském fondu (ENRF).

⁶ Včetně podpory pro odolné potravinové systémy ve strategických plánech SZP jednotlivých členských států.

⁷ [COM\(2021\) 141](#).

⁸ [COM\(2021\) 236](#).

⁹ Podrobnou analýzu dopadu krize COVID-19 na dodávky potravin v EU obsahuje příloha I pracovního dokumentu útvarů Komise. Evropský parlament zveřejnil studii hodnotící předběžné dopady krize COVID-19 na evropské zemědělství ([study assessing the preliminary impacts of COVID-19 on European agriculture](#)).

Mimořádná opatření vyžadovaly i další podpůrné politiky, které mají zásadní význam pro správné fungování potravinového řetězce, jako je např. mobilita zboží a osob. V polovině března 2020 Komise zveřejnila **pokyny týkající se zavádění zelených pruhů** s cílem zajistit pohyb zboží v rámci jednotného trhu. Ve sdělení týkajícím se výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění COVID-19¹⁰ Komise rovněž uznala **příhraniční a sezónní pracovníky v potravinářském odvětví**, jakož i **pracovníky v oblasti dopravy** za kritické pracovníky. Respondenti, kteří odpověděli na cílený dotazník¹¹ k této iniciativě, ohodnotili pokyny týkající se zavádění zelených pruhů jako nejužitečnější přijaté opatření (54 % „velmi užitečné“). Zúčastněné strany rovněž ocenily informace a vedení poskytnuté Komisí, jakož i opatření na usnadnění obchodu, jako byla opatření umožňující vydávání elektronických certifikátů.

Navzdory odolnosti, kterou vykázal potravinový systém EU, byly zjištěny některé oblasti vyžadující zlepšení.

Byla hlášena **nedostatečná koordinace mezi orgány veřejné správy** v EU. Některé členské státy přijaly jednostranná opatření, která ohrozila jednotný trh, neboť omezovala volný pohyb potravin nebo upřednostňovala vnitrostátní produkty. Taková opatření poskytují vnitrostátním subjektům zdánlivě dočasnou ochranu, ale rychle ovlivní jejich přístup k potřebným vstupům ze zahraničí. Tato opatření navíc v počátečních fázích zkomplikovala řešení krize a ještě více zhoršila již napjatou situaci v potravinovém systému.

Jelikož chyběly **strukturované koordinační kanály**, nebyly specifické potřeby potravinového řetězce ohledně politik vždy zřetelné, protože bylo nutné čelit mnoha dalším mimořádným událostem, zejména takovým, které se týkaly veřejného zdraví.

Podobné napětí bylo zaznamenáno i na **mezinárodní úrovni**. Některé země nařídily omezení obchodu s potravinami (v podstatě zákazy vývozu), ačkoliv v mnohem menším rozsahu než během předchozích krizí. Při zajišťování mezinárodní koordinace hrál významnou roli informační systém pro trh se zemědělskými produkty (AMIS)¹².

Je stále jasnější, že je zapotřebí **integrováný přístup k potravinovým systémům**, který uznává vzájemné závislosti a zahrnuje nejen účastníky samotného potravinového řetězce, jako jsou zemědělci a rybáři, zpracovatelé potravin, obchodníci, maloobchodníci či stravovací služby, včetně jejich pracovníků. Měl by zohledňovat rovněž účastníky, kteří podporují fungování řetězce, jako je odvětví dopravy a logistiky, jakož i odvětví, která poskytují potřebné vstupy a balicí materiál.

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

¹¹ Výsledky dotazníku zacíleného na zúčastněné strany jsou podrobněji popsány v samostatné souhrnné zprávě.

¹² [Informační systém pro trh se zemědělskými produkty](#).

Krize také ukázala, že odpovídající **komunikace** je klíčová jak pro tvůrce politik a zúčastněné strany, aby rozhodovali na základě informací a dodržovali plány kontinuity činnosti, tak i pro širokou veřejnost, aby byla objektivně informována o krizi a zabránilo se iracionálnímu hromadění zásob.

3. REAGOVAT NA BUDOUCÍ KRIZE NA ZÁKLADĚ STÁVAJÍCÍCH POLITIK EU

3.1. Stávající politické rámce jsou funkční a spolehlivé

Stávající politické rámce, které se vztahují na potravinový řetězec, zahrnují **širokou škálu opatření a nástrojů pro řešení krizí**.

V odvětví **zemědělství** představují záchranou síť v oblasti příjmů přímé platby, které podporují odolnost zemědělských podniků EU. Politika rozvoje venkova podporuje řízení rizik, budování znalostí a organizování dodavatelského řetězce. Specifickým cílem nedávno schválené reformy SZP je podporovat inteligentní, odolné a diverzifikované odvětví zemědělství zajišťující potravinové zabezpečení. Pozměněné nařízení (EU) č. 1308/2013¹³ pro zemědělské trhy a lepší pravidla pro zemědělskou rezervu¹⁴ posílí schopnost EU pružněji reagovat na krize.

V odvětvích **rybolovu a akvakultury** je cílem SRP zajistit, aby rybolovné a akvakulturní činnosti byly z dlouhodobého hlediska environmentálně udržitelné a dosahovaly přínosů v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti zaměstnanosti. Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond na období 2021–2027 zahrnuje mechanismus poskytování finanční kompenzace v případě výjimečných událostí způsobujících významné narušení trhů, a to po zjištění výskytu takových událostí Komisí.

Požadavky na **bezpečnost potravin** a pravidla týkající se úřední kontroly umožňují Komisi předkládat opatření potřebná pro omezení rizik pro zdraví zvířat a rostlin a pro dobré životní podmínky zvířat. Je také stanoven **rámec řízení krizí** pro případy mimořádných událostí, jejichž příčinou jsou potraviny.

Členské státy mají při reagování na krize zásadní roli. Pravidla **státní podpory** umožňují kompenzovat škodu způsobenou přírodními katastrofami, a to i v případech „vázn[é] poruch[y] v hospodářství některého členského státu“¹⁵.

Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD) podporuje činnosti v členských státech týkající se poskytování potravinové pomoci těm nejpotřebnějším. Potravinové banky uvádějí, že v roce 2020 došlo k prudkému nárůstu poptávky po potravinové

¹³ [Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 671.](#)

¹⁴ Zemědělská rezerva „poskytne dodatečnou podporu (...) pro rychlé reakce v případě krizí s dopadem na zemědělskou produkci či distribuci“.

¹⁵ Ustanovení čl. 107 odst. 3 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

pomoci. Za účelem zohlednění těchto potřeb byla mimo jiné pozměněna pravidla FEAD. Členské státy vyvinuly různé nástroje, aby zajistily lepší přístup k potravinám, jako je přímá potravinová pomoc nebo podpora potravinových bank, a zahájily iniciativy k nalezení alternativních cílů pro potravinové přebytky, aby se zabránilo plýtvání potravinami.

Mezitím mohou členské státy v případě jakéhokoliv druhu katastrofy využít **mechanismus civilní ochrany Unie**, aby požádaly o různé formy finanční a operativní podpory a poskytly ji, a to včetně žádosti o potraviny od jiných členských států v případě potravinové krize. Evropské středisko odezvy na mimořádné události (ERCC) funguje jako krizové koordinační centrum 24 hodin denně, 7 dní v týdnu a usnadňuje rychlou koordinaci s orgány členských států i mezi nimi při reakci na stav nouze. Koordinace se střediskem ERCC a mechanismem civilní ochrany Unie má klíčový význam v případě rozsáhlých mnohostranných katastrof zahrnujících potravinové složky.

Odolnost potravinových systémů posilují některé další politiky EU, jako jsou politiky na podporu oběhového hospodářství a politiky EU v oblasti výzkumu a inovací.

3.2. Stávající iniciativy pro zlepšení připravenosti v EU

EU chrání **kritickou infrastrukturu**, aby snížila zranitelnost a zajistila fungování své společnosti a svého hospodářství¹⁶. Nařízením o rámci pro prověřování přímých zahraničních investic byl stanoven celounijní rámec pro koordinaci činností týkajících se **zahraničních investic**¹⁷. Ten zahrnuje rizika spojená se zabezpečením potravin při nakládání se zemědělskou půdou nebo infrastrukturou. Aktualizace průmyslové strategie EU¹⁸ obsahuje **nástroj pro mimořádné situace na jednotném trhu**, který má zajistit volný pohyb lidí a dostupnost zboží a služeb. Tato strategie rovněž řeší rizika narušení globálních dodavatelských řetězců, která ovlivňují dostupnost základních produktů, prostřednictvím monitorování **strategických závislostí**. V **odvětví mobility** pak strategie Komise pro udržitelnou a inteligentní mobilitu zmiňuje¹⁹ krizový plán pro nepředvídané události v dopravě. V **odvětví zdravotnictví** se Komise poučila z pandemie COVID-19 a vytvořila nový Úřad pro připravenost a reakci na mimořádné situace v oblasti zdraví (HERA), který má lépe předvídat rizika ohrožující veřejné zdraví a zlepšit plánování pro nepředvídané události²⁰. S ohledem na **kybernetické hrozby**, kterým jsme vystaveni, Komise navrhla novou směrnici²¹ o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně kybernetické bezpečnosti v Unii a o zrušení směrnice (EU) 2016/1148, přičemž do její oblasti působnosti byly zahrnuty produkce, zpracování a distribuce potravin.

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Screening of foreign direct investment](#) (Prověřování přímých zahraničních investic).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

Většina **členských států** má zavedena ustanovení pro plánování pro nepředvídané události v potravinářském odvětví. Ta zajišťují monitorování a sběr údajů a transparentnost informací prostřednictvím zpráv o trhu a pravidelné kontakty se zúčastněnými stranami. Plánování pro nepředvídané události má v jednotlivých členských státech různou podobu. Odpovědnost je rozdělena mezi několik institucí a potraviny spadají pod obecná opatření plánování pro nepředvídané události. Po krizi COVID-19 většina členských států přezkoumává svá uspořádání.

Strategické rezervy jsou udržovány přinejmenším v sedmi členských státech a jsou spravovány buď orgány veřejné správy, nebo soukromými hospodářskými subjekty. Rezervy zahrnují zejména hlavní obiloviny, ale v některých případech je zahrnuto i jiné zboží, např. vstupy. Některé členské státy zveřejnily doporučení pro své občany, aby doma trvale uchovávali preventivní zásoby.

Zásoby mohou hrát roli při zmírňování krizí souvisejících s potravinovým zabezpečením, a to jako doplněk obchodu, zejména pak v rozvojových zemích. Avšak vzhledem k tomu, že komodity a potraviny podléhají rychlé zkáze, jsou s politikou udržování zásob spojeny značné náklady. Je-li udržování zásob řízeno přímo orgány veřejné správy, odrazuje od podobného úsilí soukromý sektor. Uvolnění zásob může také narušit fungování trhů.

4. NOVÉ RIZIKOVÉ PROSTŘEDÍ PRO DODÁVKY POTRAVIN A POTRAVINOVÉ ZABEZPEČENÍ V EU, ZRANITELNÁ MÍSTA A ZÁVISLOSTI

Výrobní kapacitu a distribuci v potravinovém řetězci ovlivňuje **rostoucí nejistota a také volatilita cen a dodávek**. Některá rizika ovlivňují všechny tyto aspekty.

V posledních desetiletích byla EU do značné míry ušetřena krizí, které by vedly k problémům se zabezpečením potravin souvisejícím s neúrodou nebo politickými konflikty. Zvyšuje se však výskyt **povětrnostních jevů souvisejících se změnou klimatu a zhoršováním životního prostředí**, které jsou hlavním vnímaným rizikem spojeným s potravinovou nejistotou (60 % respondentů cíleného dotazníku).

Častější extrémní povětrnostní jevy²² – nedávná chladná období a záplavy, vyšší četnost a intenzita sucha, jako byla sucha v roce 2018 a 2019, nebo vlny veder, které mají za následek rozsáhlé lesní požáry – ukazují, že změna klimatu stále více ovlivňuje zemědělskou produkci a produkci mořských plodů v EU, například v podobě neúrody píce v důsledku sucha. Vyšší pravděpodobnost současného výskytu povětrnostních extrémů, které ovlivní několik oblastí výroby, může vést k napětí na trzích a v zásobách potravin. **Další tlaky** na produkci potravin souvisejí se zhoršováním životního prostředí, nedostatkem zdrojů a úbytkem biologické rozmanitosti, jakož i s problémy spojenými se zdravím rostlin a zvířat. Tato klimatická a environmentální rizika mohou mít na dodávky potravin v EU mnohem větší dopad než krize COVID-19. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ stanoví opatření, která mají zvýšit odolnost potravinových systémů a zajistit

²² [IPCC 6th Assessment report, August 2021](#) (6. zpráva o hodnocení IPCC, srpen 2021).

trvalé potravinové zabezpečení navzdory změně klimatu a úbytku biologické rozmanitosti.

Fungování potravinového řetězce mohou ohrozit i další rizika, např. rizika související s veřejným zdravím, technologiemi, migrací, geopolitickými změnami a průmyslovými nebo jinými haváriemi, včetně jaderných havárií, které mohou způsobit ozáření rozsáhlých území zemědělské půdy. Rovněž je nutné zohlednit rizika, jež ovlivňují přístupnost a cenovou dostupnost klíčových vstupů (např. hnojiv, energie atd.), a faktory produkce, jako je práce v potravinářském odvětví nebo odvětví dopravy. Digitalizace potravinových systémů přináší značné výhody, ale nese s sebou riziko kybernetických útoků a výpadků s ještě větším dopadem. Kybernetické útoky vůči velkým společnostem v potravinářském odvětví v nedávné době způsobily narušení fungování potravinového řetězce. Rizika spojená s geopolitickými změnami zahrnují přímé zahraniční investice do kritických infrastruktur v EU, bioterorismus nebo soutěž o přístup k základním vstupům a komoditám.

V tomto novém rizikovém prostředí musí potravinový řetězec EU čelit několika **závislostem a zranitelným místům**. Například 76 % krmných mouček z olejnatých semen se v EU dováží. Odvětví rybolovu je vysoce závislé na dovozu, neboť soběstačnost EU u pěti nejčastěji konzumovaných druhů činí 14 %.

U některých dovážených produktů spoléhá EU na **omezený počet zdrojů**. Produkce sójových bobů se do velké míry soustřeďuje ve třech zemích, které představují 85 % dovozu do EU, a dovoz kukuřice pochází převážně ze dvou zemí mimo EU. Vstupy, jako jsou hnojiva nebo chemické látky, pocházejí z několika sousedních zemí. Mnoho krmiv a potravinářských přídatných látek, jako jsou aminokyseliny, vitamíny a veterinární produkty, se převážně dováží, v některých případech z jediné dodavatelské země.

Schopnost reagovat na krizové situace komplikuje **složitost potravinových řetězců**, úzce spojených s dalšími průmyslovými ekosystémy, jako je doprava a energetika. Kvůli těmto vzájemným závislostem se může narušení fungování v jednom hospodářském odvětví následně promítnout do fungování potravinového řetězce. Tímto způsobem ohrozil nedostatek balicích materiálů během krize COVID-19 dodávku vajec. Specializované systémy intenzivní produkce, které mohou být ekonomicky vysoce účinné, nemusí být v dobách krize nejodolnější.

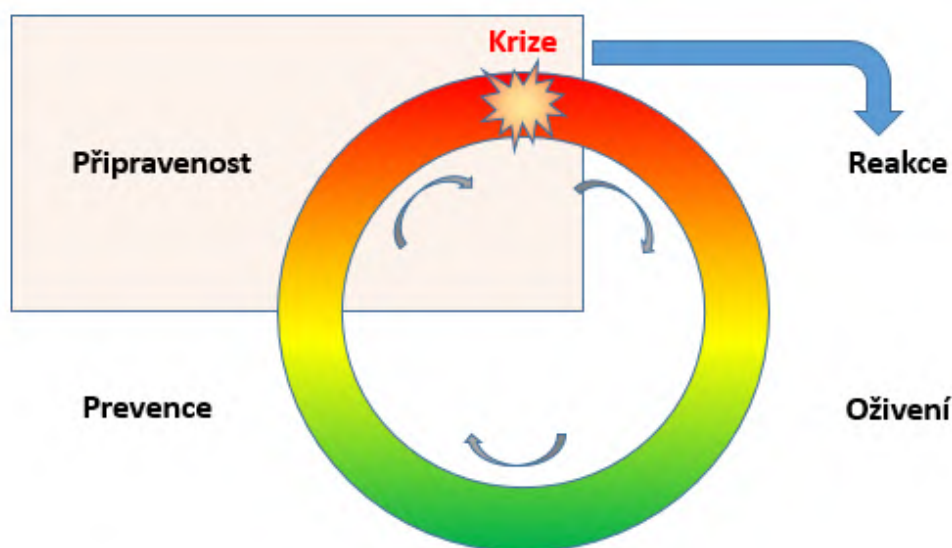
5. PLÁN EU PRO NEPŘEDVÍDANÉ UDÁLOSTI TÝKAJÍCÍ SE POTRAVINOVÉHO ZABEZPEČENÍ

Nedávná krize ukázala, že je zapotřebí zlepšit koordinaci a zdokonalit plánování pro nepředvídané události, abychom byli připraveni čelit rizikům, která mohou ohrozit dodávky potravin a potravinové zabezpečení v EU. Cílem je vyhnout se opakování situace kolem pandemie COVID-19, kdy musela být koordinační opatření na úrovni EU přijímána *ad hoc* a vypracovávána na místě.

Cyklus zvládnutí katastrof používaný při řešení krizí zahrnuje čtyři hlavní fáze: i) prevenci, ii) připravenost, iii) reakci a iv) oživení. Plánování pro nepředvídané události je

součástí připravenosti, která vyžaduje určení rizik, vůči nimž je společnost zranitelná, a povahy potenciálních dopadů. Proto je důraz kladen **na fázi připravenosti** a na podporu aktérů pověřených reakcí na krizi. Plán pro nepředvídané události se bude týkat celého potravinového systému od vstupů až po dodávky potravin spotřebitelům prostřednictvím maloobchodu nebo stravovacích služeb.

Obrázek 1: Rozsah plánu pro nepředvídané události pro zajištění dodávek potravin a potravinového zabezpečení v dobách krize



Plánování pro nepředvídané události nemá za cíl zdvojit příslušné rozhodovací procesy, které se vztahují na rozhodování při reakci na krizi, jak je stanoveno ve stávajících politikách, jako je SZP, SRP a obecné potravinové právo, ani do nich zasahovat. Mělo by se zohlednit a zaměřit se na způsoby, jak podpořit koordinaci veřejných i soukromých aktérů podílejících se na reakci.

Jak bylo oznámeno ve strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“, v případě nadnárodní krize bude Komise koordinovat příslušný mechanismus zapojující členské státy. Opatření, která může být nutné přijmout na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU, mohou a měla by přinést významnou přidanou hodnotu v oblasti koordinace.

5.1. Zásady, které je nutné dodržovat v dobách krize

Poznatky získané z pandemie jsou základem přístupu k zajištění dodávek potravin a potravinového zabezpečení v dobách krize. Tyto zásady usnadní strukturovanou koordinaci mezi členskými státy a Komisí, přičemž je třeba zohledňovat skutečnost, že budoucí krize nemusí vypadat jako ty minulé.

Pro zlepšení připravenosti, rychlou identifikaci příznaků nadcházející krize a koordinaci reakce na všech úrovních je zásadní přístup založený na spolupráci mezi všemi veřejnými i soukromými subjekty, které jsou součástí potravinového řetězce. To podpoří odolnost potravinového řetězce EU.

Vzhledem ke vzájemným závislostem mezi hospodářskými odvětvími je nezbytná řádná horizontální koordinace napříč politickými a správními pravomocemi a soulad s ostatními krizovými nástroji, zejména pokud krize vzniká v důsledku faktorů, které nemají původ v potravinovém řetězci, jako tomu bylo v případě krize COVID-19 nebo jako by tomu bylo v případě krizí, kdy nejsou zajištěny například dodávky energie. Plánování pro nepředvídané události by tudíž mělo být dostatečně pružné, aby se přizpůsobilo těmto nástrojům nebo je doplnilo. Iniciativy spojené s odolností a nová opatření v rámci plánování pro nepředvídané události by měly být v souladu se Zelenou dohodou pro Evropu udržitelné a zelené.

Nerovnováhy na trhu by měly být sledovány a v případě potřeby rychle řešeny s plným využitím dostupných nástrojů, zejména v rámci SZP a SRP, jakož i příslušných sítí pro výměnu informací a koordinaci zúčastněných stran.

Dodavatelské řetězce musí zůstat funkční a obchodní toky plynulé, a to i v odvětvích, která jsou pro fungování potravinového řetězce nezbytná. Pro hladké fungování potravinového řetězce je například zásadní role dopravy a pracovníků v dopravě. Oběh zboží v rámci jednotného trhu musí být tudíž zaručen pomocí uplatňování pokynů Komise týkajících se zavádění zelených pruhů. Jednostranná opatření omezující vývoz do jiných členských států by neměla být přijímána, protože mohou krizi ještě zhoršit. Aby se předešlo zákazům vývozu ze zemí mimo EU a zachovaly se mezinárodní obchodní toky, bude zajištěna včasná koordinace s AMIS a mezinárodními obchodními partnery.

Dodávky potravin by měly být podpořeny také usnadněním volného a spravedlivého pohybu příhraničních a sezónních pracovníků v potravinářském odvětví.

V době krize má prvořadý význam komunikace. Zejména v dobách dezinformačních kampaní a falešných zpráv existuje nebezpečí zhoršení krize prostřednictvím nevhodných informací. Aby se zabránilo unáhleným rozhodnutím a panice, je nezbytná včasná, pravidelná a transparentní komunikace se zúčastněnými stranami a veřejností.

5.2. Evropský mechanismus připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení

Za účelem zavedení těchto zásad vytvoří Komise mechanismus připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení, který se bude opírat o (novou) specializovanou **skupinu odborníků složenou ze zástupců členských států** a o soubor jednacích řádů upravujících její fungování.

Vzhledem k tomu, že se institucionální nastavení v jednotlivých členských státech liší, může být do mechanismu jménem členských států zapojeno několik vnitrostátních orgánů. Pro účely koordinace **by měl být jako kontaktní místo určen jeden orgán**. Členské státy jsou odpovědné za to, aby toto kontaktní místo bylo kompetentní pro

všechna odvětví činnosti jejich vnitrostátního potravinového řetězce. Na mechanismu připravenosti a reakce na krizi v oblasti potravinového zabezpečení se budou podílet státy mimo EU, jejichž potravinový řetězec je vysokou měrou provázán s EU.

Organizace zúčastněných stran, které plní úlohu v potravinovém řetězci EU, budou vyzvány, aby přispěly ke zlepšení spolupráce a partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem. To je jedno z klíčových ponaučení z krize COVID-19. Pomůže to identifikovat prvotní příznaky krize, pečlivě sledovat její vývoj a snížit nejistotu v průběhu krize. To umožní rychle stanovit priority reakce a poskytovat náležitě rady činitelům s rozhodovací pravomocí. Měly by být zastoupeny **všechny fáze potravinového řetězce**.

Komise **bude skupinu odborníků pravidelně svolávat** s cílem zvýšit úroveň připravenosti EU. Na svých zasedáních se bude věnovat analýze rizikového prostředí, zranitelností a strukturálních problémů, které je třeba řešit, aby se zvýšila připravenost. Rovněž se tím vybuduje důvěra mezi účastníky potravinového řetězce. Důvěra je zásadní pro řízení krizí a pro zabránění jednostranným rozhodnutím, která vedou k nepříznivým kolektivním výsledkům.

Skupina odborníků může být **v případě nouze nebo krize svolána** neprodleně a tak často, jak je potřeba, pokud by diskuse a koordinovaná opatření prospěly subjektům odpovědným za reakci na krizi. Mechanismus bude **spuštěn v případě mimořádných, nepředvídatelných událostí a rizik nebo událostí a rizik velkého rozsahu – ať už uvnitř potravinového řetězce, nebo mimo něj – které mohou ohrozit dodávky potravin nebo potravinové zabezpečení v EU**, pokud se odehrávají ve více než jednom členském státě a vyžadují koordinaci na úrovni EU. U této příležitosti se sejde skupina odborníků. Většina nedávných narušení trhu by k takovému mimořádnému zasedání neopravňovala, protože nepředstavovala významné ohrožení dostupnosti bezpečných potravin v EU a přístupu k nim. Například důsledky nedávných lokálních extrémních povětrnostních jevů (sucha, mraz) vedly k napětí na trhu, ale neohrožily celkové dodávky potravin ani jejich zabezpečení na úrovni EU.

Fungování mechanismu uvedeného v tomto sdělení **nebude zdvojit jiné stávající struktury připravenosti nebo reakce**. Bude zajištěna potřeba doplňkové interakce s dalšími mechanismy, zejména s obecným systémem rychlého varování „ARGUS“²³, obecným plánem řízení krizí v oblasti bezpečnosti potravin a krmiv²⁴, mechanismem civilní ochrany Unie, Evropským střediskem odezvy na mimořádné události, iniciativou na podporu malých a středních podniků a integrovaným mechanismem Rady pro politickou reakci na krize.

²³ [Rozhodnutí Komise 2006/25/ES](#).

²⁴ [Prováděcí rozhodnutí Komise \(EU\) 2019/300 C/2019/1064](#).

5.3. Opatření evropského mechanismu připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení

5.3.1. Předvídání, hodnocení a sledování rizik

Předvídání, hodnocení rizik nebo analýza zranitelnosti jsou užitečné pro zlepšení připravenosti, přípravu na to, co může přinést budoucnost, a pro pochopení nejistot a potenciálních překážek. Některé členské státy a Komise takové analýzy provádějí pravidelně. V rámci evropského mechanismu připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení budou projednávány a analyzovány důsledky různých přístupů.

V rámci evropského mechanismu připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení budou zmapovány stávající zranitelná místa a závislosti, včetně těch strukturálních. Zranitelnost potravinového řetězce může být na úrovni odvětví a EU řešena prostřednictvím **zátěžových testů jednotlivých hodnotových řetězců**, které bude organizovat a koordinovat Komise za aktivní účasti organizací zúčastněných stran. Ve spolupráci s členskými státy lze určit, kde dochází k produkci potravin s potenciálně vysokou koncentrací v konkrétních regionech. **Komise provede studii s cílem dále přezkoumat zranitelná místa a kritické infrastruktury potravinového řetězce.** Její závěry budou projednány ve skupině odborníků.

Pro posílení připravenosti a utváření podoby reakce jsou důležité systémy včasného varování. Některé systémy včasného varování sledují hybné síly produkce související s klimatem a počasím, jako je například systém MARS monitorující vývoj plodin, který ukázal svůj význam v letech 2018 a 2019, kdy sucho negativně ovlivnilo pěstování a kdy byla vypracována politická reakce na tuto extrémní povětrnostní událost. Střediska pro sledování zemědělského a rybářského trhu poskytují informace o faktorech nesouvisejících s klimatem, včetně krátkodobých a střednědobých projekcí. Budou zváženy **specifické přehledy ukazatelů pro monitorování dodávek potravin a potravinového zabezpečení**, které by doplnily ty stávající.

Při poskytování včasných informací a dalším zlepšování transparentnosti trhu **může hrát rozhodující roli digitalizace.** Důležité informace, jako je velikost komerčních a veřejných zásob, nejsou vždy přesně známy. Za účelem zlepšení toku informací během krizí by rovněž mohly být mobilizovány technologie a data velkého objemu. **Komise se bude zabývat potenciálem nových technologií,** pokud jde o zlepšení připravenosti na krize v oblasti potravinového zabezpečení.

Jedním z hlavních problémů v krizových situacích je vysoká míra nejistoty a rychle se vyvíjející podmínky. Lepší tok informací může být zajištěn **proaktivní sítí zpravodajů** z vnitrostátních orgánů a organizací soukromého sektoru.

5.3.2. Koordinace, spolupráce a komunikace

Sdílení informací a osvědčených postupů týkajících se vnitrostátních a evropských iniciativ prostřednictvím digitálních platforem bude přínosem pro všechny zúčastněné. Členské státy budou **podporovány, aby i nadále měly a vyvíjely své vlastní plány pro nepředvídané události na vnitrostátní úrovni** a sdílely je. Takové

plány posílí spolupráci mezi vnitrostátními orgány na úrovni EU a na všech úrovních až po regionální a místní samosprávy a rovněž podpoří **partnerství se soukromými účastníky** potravinového řetězce včetně potravinových bank a jiných nevládních organizací.

Pokud jde o jakékoli oblasti zájmu, včetně možných opatření, která by měla být vypracována v případě krize, bude **vývoj doporučení pro řešení krizí** koordinován v rámci evropského mechanismu připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení s cílem pomoci Komisi při přípravě politických iniciativ. Spolupráce s účastníky ze soukromého sektoru v rámci tohoto evropského mechanismu usnadní koordinovanou reakci veřejného i soukromého sektoru, zahrnující například dobrovolné dohody. Budou například vypracována doporučení týkající se způsobů, jak **zajistit rozmanitost zdrojů dodávek mezi kratšími a delšími potravinovými řetězci**.

Koordinace a spolupráce s **mezinárodním společenstvím** bude zajištěna prostřednictvím podpory příslušných globálních a regionálních iniciativ a účasti v nich, zejména AMIS. To je zásadní pro minimalizaci vnitrostátních nebo regionálních politik, které by mohly ohrozit společné dobro, zejména proto, že události ovlivňující dodávky potravin a potravinové zabezpečení v EU budou mít pravděpodobně globální rozměr.

Pro zlepšení prevence a připravenosti má zásadní význam společné **poučení** z předchozích krizí. Budou sdíleny a projednávány analýzy krizí *ex post*. Klíčové závěry, včetně strukturálních změn provedených za účelem zlepšení reakce na krize, budou sděleny skupině odborníků.

Zásadní je správná **komunikace**. Ta se zakládá na transparentních informacích podložených důkazy získaných z důvěryhodných sítí. Důvěryhodnost posílí výše uvedené činnosti spojené se shromažďováním a analýzou údajů. Výměna informací o plánování pro nepředvídané události na různých úrovních pomůže hospodářským subjektům a úředníkům plánovat reakce a vědět, co se od nich individuálně očekává. O opatřeních evropského mechanismu připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení budou příslušným způsobem informovány zúčastněné strany i veřejnost. V oblasti potravinového zabezpečení budou uplatňovány obecné cíle a zásady krizové komunikace stanovené v článcích 8a a 8b nařízení (ES) č. 178/2002.

Ve skupině odborníků budou vypracovány a projednány specifické pokyny pro krizovou komunikaci, zahrnující zásady, které je třeba dodržovat v souvislosti s vysokou nejistotou nebo za účelem zajištění koordinovaného přístupu všech soukromých i veřejných aktérů.

6. ZÁVĚRY

EU těží z diverzifikovaných potravinových systémů, podpůrného politického rámce, jednotného trhu spojujícího téměř 450 milionů spotřebitelů a hospodářství, které je otevřené zbytku světa. V měnícím se rizikovém prostředí a po varovném signálu krize COVID-19 však může být a měla by být úroveň připravenosti zvýšena. Neexistuje žádné hotové řešení, které by řešilo budoucí nepředvídatelnou krizi. Nejlepším řešením je rozšířit znalosti o zranitelných místech a rizicích a v co největší míře je zmírnit a dále

vytvořit a udržovat procesní schopnost rychlé a koordinované reakce založené na spolupráci, která se opírá o kombinaci politik EU, jež podporují odolnost systému a poskytují nástroje pro řízení krizí.

To je účelem plánování pro nepředvídané události a evropského mechanismu připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení, které propojí Komisi, členské státy, příslušné státy mimo EU a organizace zúčastněných stran. V rámci evropského mechanismu připravenosti a reakce na krize v oblasti potravinového zabezpečení vypracuje Komise a další aktéři soubor doprovodných opatření shrnutých v příloze k tomuto sdělení.