



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 12. november 2021
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	12. november 2021
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2021) 689 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Beredskabsplan til sikring af fødevareforsyningen og fødevaresikkerheden i krisetider

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2021) 689 final.

Bilag: COM(2021) 689 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.11.2021
COM(2021) 689 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Beredskabsplan til sikring af fødevarerforsyningen og fødevarer sikkerheden i krisetider

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

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING	2
2.	ERFARINGER FRA COVID-19-KRISEN	3
3.	REAKTION PÅ FREMTIDIGE KRISER PÅ GRUNDLAG AF EKSISTERENDE EU-POLITIKKER	5
3.1.	Eksisterende politiske rammer er funktionsdygtige og pålidelige	5
3.2.	Igangværende initiativer til forbedring af EU's beredskab	6
4.	ET NYT RISIKOLANDSKAB FOR EU'S FØDEVAREFORSYNING OG FØDEVARESIKKERHED MED SÅRBARHEDER OG AFHÆNGIGHEDSFORHOLD	7
5.	EN EU-BEREDSKABSPLAN FOR FØDEVARESIKKERHED	9
5.1.	Principper, som skal følges i krisetider	10
5.2.	En europæisk kriseberedskabs- og indsatsmekanisme for fødevaresikkerhed (EFSCM)	11
5.3.	Foranstaltninger truffet inden for rammerne af den europæiske kriseberedskabs- og indsatsmekanisme for fødevaresikkerhed	12
5.3.1.	Fremsyn, risikovurdering og overvågning	12
5.3.2.	Koordinering, samarbejde og kommunikation	13
6.	KONKLUSIONER	14

1. INDLEDNING

Hver dag forsyner EU's fødevareforsyningskæde europæerne med **et bredt udvalg af fødevarer af høj kvalitet**. Dette skyldes den erfaring og konkurrenceevne, der findes i EU's landbrugs-, fiskeri- akvakultur og fødevaresektorer. Disse sektorer, som befinder sig i forskellige klimaer, områder og økonomiske strukturer, har gavn af den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik og omfatter over 11 mio. landbrug i EU og over 81 000 fiskerfartøjer. Forbrugerne har adgang til både kortere forsyningskæder, som bør støttes, som det anbefales medlemsstaterne i forbindelse med deres strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, og til længere forsyningskæder, som omfatter mere komplekse processer. EU's indre marked for varer og tjenesteydelser gør det muligt at distribuere sikre fødevarer effektivt mellem medlemsstaterne. Takket være EU's handelspolitik er EU også en stor global aktør, når der drejer sig om handel med fødevarer. I 2020 var nettohandelsoverskuddet for landbrugsfødevarer 62 mia. EUR. For fiskevarer har der i længere tid været et handelsunderskud, som er vokset med 33 % siden 2010.

Sikring af forsyningen af og adgangen til fødevarer er et mål, der er fastsat i artikel 39 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og opnåelse af det bør ikke tages for givet. Covid-19-krisen var en advarsel til dem, som troede, at alvorlige udfordringer med forsyningerne af specifikke fødevarer i butikker i EU var utænkelige. Vanskelighederne i fødevareforsyningskæden medførte i nogle tilfælde tomme hylder, selv om kun få produkter var midlertidigt utilgængelige for forbrugerne.

Formålet med denne meddelelse er at kortlægge EU-foranstaltninger, som skal afhjælpe manglerne og muliggøre en bedre reaktion på fremtidige kriser. For at gøre dette vil EU "intensivere sin koordinering af et **fælles europæisk beredskab over for kriser, der påvirker fødevaresystemerne**", som det hedder i fra jord til bord-strategien.¹ Både Europa-Parlamentet og Rådet hilste Kommissionens hensigt om at udarbejde en beredskabsplan velkommen^{2,3}.

I Kommissionens årlige strategiske fremsynsrapport for 2020 var der fokus på modstandsdygtighed⁴. Kommissionen har anmodet gruppen af ledende videnskabelige rådgivere om at afgive en videnskabelig udtalelse om spørgsmålet⁵.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [Rådets konklusioner om jord til bord-strategien](#).

³ Europa-Parlamentets beslutning af 20. oktober 2021 om en jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevaresystem (2020/2260(INI)).

⁴ [Strategisk fremsynsrapport 2020](#).

⁵ [Strategic crisis management in the EU](#).

Kommissionen forbedrer derfor aktivt kriseforvaltningen i EU, herunder når det drejer sig om beredskab. Beredskabsplaner kræver, at der fastlægges procedurer for koordinering, samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de vigtigste aktører.

Mens Kommissionens arbejde med ordninger for beredskabsplanlægning skrider fremad, vil Kommissionen samtidig fortsætte med at fremme mere modstandsdygtige og bæredygtige fødevarer systemer i EU, i overensstemmelse med fra jord til bord-strategien og biodiversitetsstrategien, med støtte fra den reformerede landbrugspolitik⁶, den nye økologiske handlingsplan⁷, de strategiske retningslinjer for akvakultur⁸ og det forslag til en rammelovgivning om bæredygtige fødevarer systemer, der er planlagt for 2023.

2. ERFARINGER FRA COVID-19-KRISEN

Modstandsdygtigheden i EU's fødevarer system sikrede, at **den sundhedskrise, som blev udløst af covid-19-pandemien, ikke førte til en fødevarekrise**⁹. På produktionssiden forblev priserne relativt stabile under hele krisen. På nogle markeder, som f.eks. fiskeri og akvakultur, kartofler, kød og vin, førte lukningen af restaurationsbranchen til et brat fald i efterspørgslen. På forbrugssiden steg fødevarepriserne en anelse (op til +5 %) i perioden april-maj 2020, men situationen normaliseredes hurtigt. Da fødevareforsyningen blev anset for at være en aktivitet af kritisk betydning lige fra den tidligste politiske reaktion, var fødevaresektoren generelt mindre påvirket end andre økonomiske sektorer. Dette muliggjorde en bemærkelsesværdig og hurtig genopretning. De positive resultater af handelen med landbrugsfødevarer i 2020 (+1,4 % i forhold til 2019) illustrerer også denne situation og viser, hvor vigtigt det er at holde handelen i gang, også i krisetider.

Da **sektorerne landbrug, fiskeri og akvakultur og fødevarer ofte udsættes for chok** i forbindelse med vejr- og handelsrelaterede problemer eller sanitære problemer, indeholder den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik lovgivningsredskaber til at støtte disse sektorer. I løbet af covid-19-krisen gjorde disse værktøjer det muligt for EU at reagere hurtigt: Risikoen for ubalance på markedet blev udlignet med støtte til privat oplagring, og de likviditetsproblemer, som producenterne stod over for, blev imødegået med kompensationsbetalinger. De foranstaltninger, der blev truffet, havde direkte virkninger, sendte beroligende signaler og påvirkede adfærden i markederne. Faglige organisationer som f.eks. producentorganisationer og brancheorganisationer, spillede en afgørende rolle ved at tilpasse deres produktions- og afsætningsstrategier. Kommissionen sørgede også for den nødvendige fleksibilitet for at sikre, at EU-

⁶ Herunder støtte til modstandsdygtige fødevarer systemer i de enkelte medlemsstaters strategiske planer under den fælles landbrugspolitik.

⁷ [COM\(2021\) 141](#).

⁸ [COM\(2021\) 236](#).

⁹ Bilag I til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en grundig analyse af virkningen af covid-19 på EU's fødevareforsyning. Europa-Parlamentet offentliggjorde [en undersøgelse, hvori de foreløbige virkninger af covid-19 på europæisk landbrug vurderes](#).

politikkerne fungerede efter hensigten. Den tidlige vedtagelse af de **midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte** i midten af marts 2020 gjorde det muligt for medlemsstaterne at yde afgørende støtte til de erhvervsdrivende. Fiskerisektoren nød godt af ændringer af Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

Andre underbyggende politikker, der er af afgørende betydning for en velfungerende fødevareforsyningskæde, f.eks. om varers og menneskers mobilitet, krævede ekstraordinære foranstaltninger. Kommissionen offentliggjorde **retningslinjer for grønne baner** i midten af marts 2020 for at sikre varers bevægelighed i det indre marked. I meddelelsen om udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet¹⁰ anerkendte Kommissionen også **grænsearbejdere, sæsonarbejdere og transportarbejdere** som arbejdstagere i kritiske funktioner. Respondenterne i en målrettet spørgeskemaundersøgelse¹¹ om dette initiativ vurderede retningslinjerne for baner til at være den nyttigste af de trufne foranstaltninger. (54 % fandt den "meget nyttig"). Interessenterne værdsatte også de oplysninger og den vejledning, som Kommissionen leverede, og de handelsfremmende foranstaltninger, f.eks. dem, der gav mulighed for elektroniske certifikater.

Til trods for den modstandsdygtighed, som EU's fødevaresystem har udvist, er der indkredset en række områder, hvor der er behov for forbedringer.

Der blev rapporteret om **manglende koordinering mellem de offentlige myndigheder** i EU. Nogle medlemsstater vedtog ensidige foranstaltninger, som bragte det indre marked i fare ved at begrænse eller indskrænke fødevarernes frie bevægelighed eller ved at favorisere nationale produkter. Sådanne foranstaltninger kan synes at give nationale erhvervsdrivende midlertidig beskyttelse, men kan hurtigt påvirke de erhvervsdrivendes adgang til rå- og hjælpestoffer fra udlandet. Disse foranstaltninger gjorde kriseforvaltningen mere kompliceret i de indledende stadier og gjorde en allerede anspændt situation i fødesystemet endnu mere anspændt.

I mangel af **strukturerede koordinationskanaler** var fødevareforsyningskædens specifikke politikbehov ikke altid synlige, da de var i konkurrence med mange andre nødsituationer, særlig dem, der vedrørte folkesundheden.

Tilsvarende spændinger blev bemærket på **nationalt plan**. Nogle lande indførte restriktioner på fødehandel (primært eksportforbud), omend i et langt mindre omfang end under tidligere kriser. Landbrugsmarkedsinformationssystemet (AMIS)¹² spillede en større rolle i at sikre international koordinering.

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

¹¹ Resultaterne af den målrettede spørgeskemaundersøgelse for interessenter er beskrevet nærmere i en særskilt sammenfattende rapport.

¹² [Landbrugsmarkedsinformationssystemet](#).

Det er blevet tydeligere, at der er behov for en **tilgang med integrerede fødevaresystemer**, som anerkender den indbyrdes afhængighed og ikke blot omfatter aktørerne i selve fødevareforsyningskæden, f.eks. landbrugere og fiskere, fødevareforarbejdningsvirksomheder, forhandlere, detailhandlende, restaurationsbrancher og disses ansatte. I tilgangen bør der også tages hensyn til de aktører, som støtter kædens funktion, f.eks. transport- og logistiksektoren og industrier, som leverer de nødvendige rå- og hjælpestoffer og emballagemateriale.

Krisen viste også, at hensigtsmæssig kommunikation er vigtigt, for at politiske beslutningstagere og interessenter kan træffe velfunderede beslutninger og følge driftskontinuitetsplaner, og for at den brede offentlighed kan være objektivt informeret om krisen og undgå irrational oplagring.

3. REAKTION PÅ FREMTIDIGE KRISER PÅ GRUNDLAG AF EKSISTERENDE EU-POLITIKKER

3.1. Eksisterende politiske rammer er funktionsdygtige og pålidelige

De eksisterende politiske rammer, der finder anvendelse på fødevareforsyningskæden, omfatter en **lang række foranstaltninger og instrumenter til at imødegå kriser**.

Inden for **landbruget** udgør direkte betalinger en garanteret minimumsindkomst, som støtter EU-landbrugenes modstandsdygtighed. Politikken for udvikling af landdistrikterne støtter risikostyring, videnopbygning og organisering af forsyningskæden. Et specifikt mål med den reform af den fælles landbrugspolitik, som der for nylig er opnået enighed om, er at fremme en intelligent, modstandsdygtig og diversificeret landbrugssektor og dermed garantere fødevarer sikkerheden. Den ændrede forordning (EU) nr. 1308/2013¹³ om landbrugsmarkeder og de forbedrede regler vedrørende landbrugsreserven¹⁴ vil styrke Unionens evne til at være mere fleksibel, når den reagerer på kriser.

Inden for **fiskeri og akvakultur** tager den fælles fiskeripolitik sigte på at sikre, at fiskeriet og akvakulturen er miljømæssigt bæredygtige på langt sigt og opnår økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige fordele. Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond (EHFAF) for 2021-2027 indeholder en mekanisme til at yde økonomisk kompensation i tilfælde af ekstraordinære hændelser, der skaber en væsentlig markedsforstyrrelse, efter Kommissionens anerkendelse af forekomsten af sådanne hændelser.

Fødevarer sikkerhedskravene og officielle kontrolregler giver Kommissionen mulighed for at foreslå de foranstaltninger, der er nødvendige for at begrænse risici for dyre- og

¹³ [EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671](#).

¹⁴ En landbrugsreserve vil "yde yderligere støtte (...) til hurtigt at reagere i tilfælde af kriser, der påvirker landbrugsproduktionen eller -distributionen".

plantesundheden og for dyrevelfærden. Der er også oprettet en **krisestyringsramme** for fødevarebårne hændelser.

Medlemsstaterne spiller en afgørende rolle, når det drejer sig om at reagere på kriser. **Statsstøttere** giver mulighed for kompensation for skader, der er forårsaget af naturkatastrofer, herunder i tilfælde af en "alvorlig forstyrrelse af en medlemsstats økonomi"¹⁵.

Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) støtter foranstaltninger i medlemsstaterne til at yde fødevarehjælp til dem, der har mest brug for det. Fødevarebankerne anfører, at der var en kraftig stigning i efterspørgslen efter fødevarehjælp i 2020. FEAD's regler blev bl.a. ændret for at tage højde for disse behov. Medlemsstaterne har udviklet forskellige instrumenter til at sikre bedre adgang til fødevarer, f.eks. direkte fødevarehjælp eller støtte til fødevarebanker, og har iværksat initiativer til at finde alternative destinationer for overskydende fødevarer for at undgå fødevarespild.

I mellemtiden kan medlemsstaterne anvende EU-civilbeskyttelsesmekanismen til at anmode om og yde forskellige former for finansiel og operationel støtte i tilfælde af enhver type katastrofe, herunder at anmode om fødevarer fra andre medlemsstater under en fødevarekrise. Katastrofeberedskabskoordineringscentret (ERCC) fungerer døgnet rundt som koordineringsknudepunkt i tilfælde af kriser og letter en hurtig koordinering med og blandt medlemsstaternes myndigheder i forbindelse med indsatsen i nødsituationer. Koordinering med ERCC og EU-civilbeskyttelsesmekanismen er vigtig i tilfælde af store flersidede katastrofer, som omfatter fødevarekomponenter.

Adskillige andre EU-politikker styrker modstandsdygtigheden i EU's fødevaresystemer, f.eks. de politikker, der styrker den cirkulære økonomi og EU's politik for forskning og innovation.

3.2. Igangværende initiativer til forbedring af EU's beredskab

EU beskytter **kritisk infrastruktur** for at mindske sårbarheder og sikre, at samfundet og økonomien fungerer¹⁶. Ved forordningen om screening af udenlandske direkte investeringer blev der oprettet en ramme for hele EU til at koordinere tiltag i forbindelse med **udenlandske investeringer**¹⁷. Dette omfatter risici for fødevaresikkerheden, når det drejer sig om landbrugsarealer eller -infrastruktur. Ajourføringen af EU's industristrategi¹⁸ omfatter et **nødinstrument for det indre marked** til at sikre den frie bevægelighed for personer og sikre adgangen til varer og tjenesteydelser. Strategien

¹⁵ Artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Screening af udenlandske direkte investeringer](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

imødegår de risici, der er forbundet med forstyrrelser af globale forsyningskæder, som påvirker tilgængeligheden af vigtige produkter, ved at overvåge strategiske afhængighedsforhold. På området **mobilitet** har Kommissionen i sin strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet¹⁹ på tilsvarende vis bebudet en beredskabsplan for transport. På **sundhedsområdet** drog Kommissionen lære af erfaringer fra covid-19-pandemien og har etableret EU-Myndigheden for Kriseberedskab og -indsats på Sundhedsområdet (HERA) for bedre at foregribe folkesundhedsrisici og forbedre beredskabsplanlægningen²⁰. I betragtning af eksponeringen for **cybertrusler** foreslog Kommissionen et nyt direktiv²¹ om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau i hele Unionen og om ophævelse af direktiv (EU) 2016/1148. Forslagets anvendelsesområde omfatter fødevareproduktion, -forarbejdning og distribution.

De fleste **medlemsstater** har indført bestemmelser om beredskabsplanlægning inden for fødevaresektoren. Bestemmelserne omfatter overvågning og dataindsamling og skaber gennemsigtighed i oplysningerne ved hjælp af markedsrapporter og regelmæssig kontakt med interessenter. Beredskabsplanlægningen er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Ansvar er delt mellem adskillige institutioner, og fødevarer er omfattet af generelle aktiviteter vedrørende beredskabsplanlægning. De fleste medlemsstater er i færd med at revidere deres ordninger efter covid-19-krisen.

I mindst syv medlemsstater opretholdes **strategiske reserver**, som enten forvaltes af offentlige myndigheder eller private operatører. Reserverne omfatter primært basiskorn, men lejlighedsvis er andre varer, f.eks. rå- og hjælpestoffer også medtaget. Nogle medlemsstater har offentliggjort henstillinger til deres borgere om permanent at have forråd i hjemmet.

Når det drejer sig om at afbøde en fødevarekrise, kan lagre spille en rolle som supplement til handel, særlig i udviklingslande. Politikker om oplagring medfører dog væsentlige omkostninger, i vid udstrækning grundet råvarers og fødevarers letfordærlighed. Når oplagringen forvaltes direkte af offentlige myndigheder, afholder den private sektor sig fra tilsvarende tiltag. Frigivelsen af lagre kan også forstyrre markedernes funktion.

4. ET NYT RISIKOLANDSKAB FOR EU'S FØDEVAREFORSYNING OG FØDEVARESIKKERHED MED SÅRBARHEDER OG AFHÆNGIGHEDSFORHOLD

Voksende usikkerhed og volatilitet i priser og forsyninger påvirker produktionskapaciteten og distributionen gennem fødevareforsyningskæden. Visse risici påvirker alle disse aspekter.

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

I løbet af de seneste årtier er EU i det store og hele blevet sparet for kriser, som har medført problemer med fødevaresikkerhed i forbindelse med fejlslagen høst eller politiske konflikter. Når det er sagt, er der en stadig stigning i forekomsten af **vejrphenomener, der er knyttet til klimaændringer og miljøforringelse**, og de er den primære opfattede risiko for fødevareusikkerhed (60 % af respondenterne i den målrettede spørgeskemaundersøgelse).

Hyppigere ekstreme vejrphenomener²² — nylige kuldebølger og oversvømmelser, hyppigere og mere intense tørkeperioder, som f.eks. i 2018 og 2019, eller hede­bølger, der fører til store skovbrande — viser, at klimaændringerne i stigende grad påvirker landbrugsproduktionen og produktionen af fiskevarer i EU, eksempelvis når høsten af foderafgrøder slår fejl på grund af tørke. Den øgede sandsynlighed for, at flere ekstreme vejrphenomener optræder på samme tid og påvirker adskillige produktionsområder, kan føre til spændinger på markederne og med henblik på fødevarelagre. **Andre pres** på fødevareproduktionen er knyttet til miljøforringelse, ressourceknaphed og tab af biodiversitet samt problemer med plante- og dyresundhed. Disse klima- og miljørisici kan potentielt få en langt større virkning på EU's fødevareforsyning end covid-19-krisen. I fra jord til bord-strategien er der fastsat foranstaltninger, som skal gøre fødevaresystemerne mere modstandsdygtige og sikre vedvarende fødevaresikkerhed til trods for klimaændringer og tab af biodiversitet.

Andre risici kan true fødevareforsyningskædens funktionsmåde, f.eks. risici knyttet til folkesundheden, teknologi, migration, geopolitiske skift og industriulykker eller andre ulykker, herunder nukleare hændelser, som har potentialet til at bestråle store områder med landbrugsjord. Det er også nødvendigt at tage risici, der påvirker, hvorvidt vigtige rå- og hjælpestoffer (f.eks. gødningsstoffer, energi osv.) er tilgængelige til overkommelige priser, og produktionsfaktorer som f.eks. arbejdskraft fødevaresektoren eller transportsektoren i betragtning. Digitaliseringen af fødevaresystemer giver store fordele, men den medfører en risiko for, at cyberangreb og fejl kan få en større virkning. Cyberangreb mod store virksomheder i fødevaresektoren har for nylig ført til forstyrrelser af fødevarekæden. Risici knyttet til geopolitiske skift omfatter udenlandske direkte investeringer i kritisk infrastruktur i EU, bioterrorisme og konkurrence om adgangen til vigtige rå- og hjælpestoffer og varer.

I dette nye risikolandskab er EU's fødevareforsyningskæde nødt til at håndtere visse **sårbarheder og afhængighedsforhold**. Eksempelvis importeres 76 % af EU's mel af oliefrø til brug til foder. Sektoren for fisk afhænger i høj grad af import, da EU's egen forsyning dækker 14 % af de fem arter, der indtages mest.

Ved visse importerede produkter er EU afhængigt af et **begrænset antal kilder**. Produktionen af sojabønner er stort set koncentreret i tre lande, som står for 85 % af importen til EU, og importen af majs kommer overvejende fra to tredjelande. Rå- og hjælpestoffer såsom gødningsstoffer eller kemikalier, kommer fra nogle få nabolande.

²² [IPCC 6th Assessment report, august 2021](#).

Mange foder- eller fødevaretilsætningsstoffer, f.eks. aminosyrer, vitaminer og veterinærlægemidler, er primært importerede, i nogle tilfælde fra kun ét leverandørland.

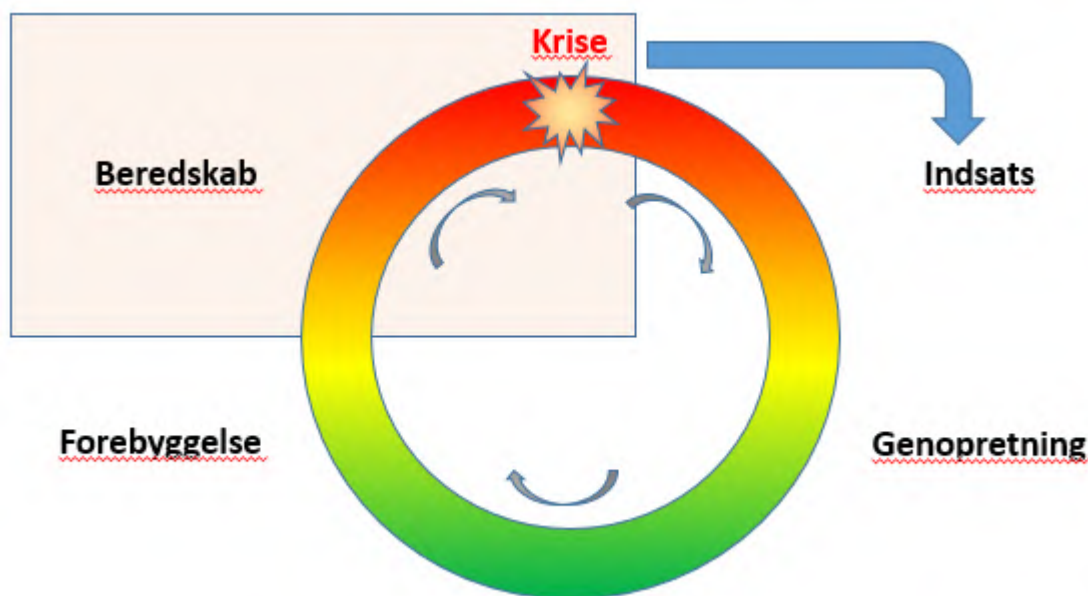
Fødevareforsyningskædernes kompleksitet og det forhold, at de er tæt forbundet med andre industrielle økosystemer såsom transport og energi, gør det mere kompliceret at reagere på krisesituationer. På grund af disse indbyrdes afhængighedsforhold kan forstyrrelser i en anden økonomisk sektor resultere i forstyrrelser i fødevarekæden. Således truede en mangel på emballagemateriale forsyningen af æg under covid-19-krisen. Specialiserede intensive produktionssystemer, som har potentialet til at være mere effektive og økonomiske, er muligvis ikke de mest modstandsdygtige i krisetider.

5. EN EU-BEREDSKABSPLAN FOR FØDEVARESIKKERHED

Den seneste krise har vist, at der er behov for at intensivere koordineringen og forbedre beredskabsplanlægningen med henblik på at være forberedt på at håndtere risici, som kan true EU's fødevareforsyning og fødevaresikkerhed. Målet er at undgå en gentagelse af situationen under covid-19-pandemien, hvor koordineringsforanstaltningerne på EU-plan måtte træffes på ad hoc-basis og udarbejdes på stedet.

Det katastrofeforløb, der anvendes i forbindelse med krisestyring, omfatter fire vigtige faser: i) forebyggelse, ii) beredskab, iii) indsats og iv) genopretning. Beredskabsplanlægningen er en del af beredskabet, som kræver identifikation af de farer, over for hvilket samfundet er sårbart, og de potentielle indvirkningers art. Derfor er der fokus **på beredskabsfasen** og på at støtte de aktører, der har ansvar for indsatsen under krisen. Beredskabsplanen vil omfatte hele fødevaresystemet fra rå- og hjælpestoffer til levering af fødevarer til forbrugerne gennem detailhandelen og restaurationsbranchen.

Figur 1: Anvendelsesområde for beredskabsplanen til sikring af fødevareforsyningen og fødevaresikkerheden i krisetider



Det er ikke hensigten, at beredskabsplanlægningen skal duplikere eller gribe ind de relevante beslutningsprocesser, som finder anvendelse på beslutninger om kriseindsats som fastsat i eksisterende politikker som f.eks. den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik og den generelle fødevarelovgivning. Der bør i forbindelse med beredskabsplanlægningen tages hensyn til de eksisterende politikker, og der bør fokuseres på måder, hvorpå koordineringen med offentlige og private aktører, der er involveret i indsatsen, kan støttes.

I krisetider vil Kommissionen, som bebudet i fra jord til bord-strategien, koordinere en særlig mekanisme, som involverer medlemsstaterne. De foranstaltninger, som det kan være nødvendigt at vedtage på nationalt plan og EU-plan, kan og bør skabe en betydelig merværdi, for så vidt angår koordinering.

5.1. Principper, som skal følges i krisetider

Erfaringerne fra pandemien udgør grundlaget for den tilgang, som skal følges for at sikre fødevareforsyningen og fødevaresikkerheden i krisetider. Disse principper vil lette en struktureret koordinering mellem medlemsstaterne og Kommissionen under hensyntagen til, at fremtidens kriser muligvis ikke ligner fortidens.

En samarbejdsbaseret tilgang mellem alle offentlige og private parter, som er en del af fødevareforsyningskæden, er afgørende for at styrke beredskabet, hurtigt identificere tegnene på en kommende krise og koordinere indsatsen på alle niveauer. Dette vil fremme modstandsdygtigheden i EU's fødevareforsyningskæde.

På grund af den indbyrdes afhængighed mellem de økonomiske sektorer er der behov for god horisontal koordinering på tværs af politiske og administrative kompetencer og for

overensstemmelse med andre kriseinstrumenter, særlig når en krise skyldes faktorer, der ligger uden for fødevareforsyningskæden, som det var tilfældet under covid-19-krisen, eller som det ville være tilfældet, hvis f.eks. energiforsyningen ikke længere var sikret. Beredskabsplanlægningen bør derfor være tilstrækkelig fleksibel til, at den kan tilpasses til og supplere disse instrumenter. Resiliensinitiativer og nye foranstaltninger inden for rammerne af beredskabsplanlægningen bør i overensstemmelse med den europæiske grønne pagt være bæredygtige og grønne.

Markedsbalancer bør overvåges og, når det er nødvendigt, hurtigt håndteres ved at gøre fuld brug af de tilgængelige værktøjer, særlig inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, og af relevante netværk for udveksling og koordinering med interessenter.

Forsyningskæderne skal forblive operationelle og handelsstrømmene fungere gnidningsfrit, herunder for de sektorer, der er væsentlige for, at fødevareforsyningskæden fungerer. Eksempelvis er den rolle, som transport og transportarbejdere spiller, vigtig for, at fødevareforsyningskæden fungerer gnidningsfrit. Derfor er det nødvendigt at garantere den frie bevægelighed for varer inden for det indre marked ved at anvende Kommissionens retningslinjer for grønne baner. Der bør ikke vedtages ensidige foranstaltninger til at indskrænke eksporten til andre medlemsstater, da sådanne foranstaltninger kan forværre krisen. Tidlig koordinering med AMIS og internationale handelspartnere vil blive sikret for at undgå, at tredjelande udsteder eksportforbud, og for at opretholde internationale handelsstrømme.

Fødevareforsyningen bør også støttes ved at lette fri og fair bevægelighed for grænsearbejdere og sæsonarbejdere i fødevaresektoren.

I en krise er kommunikation af afgørende betydning. Særlig i tider med desinformationskampagner og falske nyheder er der fare for, at u hensigtsmæssige oplysninger kan forværre en krise. For at undgå forhastede beslutninger og panikreaktioner er der behov for tidlig, regelmæssig og gennemsigtig kommunikation med interessenterne og offentligheden.

5.2.En europæisk kriseberedskabs- og indsatsmekanisme for fødevaresikkerhed (EFSCM)

For at gennemføre sådanne principper vil Kommissionen oprette den europæiske kriseberedskabs- og indsatsmekanisme for fødevaresikkerhed, som støttes af en (ny) særlig **ekspertgruppe bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne** og en forretningsorden, som styrer dens funktionsmåde.

Da de institutionelle rammer er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, kan adskillige nationale myndigheder være involveret på medlemsstaternes vegne. Med henblik på koordinering **udpeges en enkelt myndighed som kontaktpunkt**. Medlemsstaterne har ansvaret for at sikre, at kontaktpunktet har kompetence på alle aktivitetsområder inden for deres nationale fødevarekæde. Tredjelande, hvis fødevareforsyningskæde i høj grad er integreret i Unionens fødevaresystem, vil blive involveret i EFSCM.

Interesseorganisationer, som spiller en rolle i EU's fødevareforsyningskæde, vil blive opfordret til at bidrage til at forbedre samarbejdet og partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor. Dette er en af de vigtigste erfaringer fra covid-19-krisen. Det vil bidrage til at identificere de tidlige tegn på en krise, nøje overvåge krisens udvikling og mindske usikkerheder, efterhånden som den udvikler sig. Dette vil gøre det muligt hurtigt at kortlægge prioriteterne for indsatsen og yde ordentlig rådgivning til beslutningstagerne. **Alle led i fødevarekæden** bør være repræsenteret.

Kommissionen **vil regelmæssigt indkalde ekspertgruppen** for at forbedre EU's beredskabsniveau. På møderne vil risikolandskabet blive analyseret og sårbarhederne og de strukturelle problemer blive behandlet med henblik på at styrke beredskabet. Dette vil også skabe tillid mellem aktørerne i fødevarekæden. Tillid er afgørende for at styre en krise og undgå ensidige beslutninger, som fører til suboptimale kollektive resultater.

I nødstilfælde eller i tilfælde af en krise kan ekspertgruppen indkaldes straks og så ofte, det er nødvendigt, når drøftelser eller en koordineret indsats vil være til gavn for de aktører, der er ansvarlige for kriseindsatsen. Mekanismen **udløses i tilfælde af, at ekstraordinære, uforudsigelige og store hændelser eller risici, som, uanset om de ligger inden for eller uden for fødevareforsyningskæden, potentielt kan true EU's fødevareforsyning eller fødevaresikkerhed**, udvikler sig i mere end én medlemsstat og kræver koordinering på EU-plan. Sker det, træder ekspertgruppen sammen. De fleste af de seneste markedsforstyrrelser ville ikke have krævet et sådant hastemøde, da de ikke udgjorde en væsentlig trussel mod tilgængeligheden af og adgangen til sikre fødevarer i EU. Eksempelvis resulterede følgerne af de seneste lokale ekstreme vejrfænomener (tørke og frost) i spændinger på markedet, men de truede ikke EU's fødevareforsyning eller fødevaresikkerhed generelt.

Funktionen af den mekanisme, der er omhandlet i denne meddelelse, vil **ikke duplikere andre eksisterende beredskabs- eller indsatsstrukturer**. Det vil blive sikret, at mekanismen fungerer i supplerende samspil med andre mekanismer, særlig det overordnede hurtige varslingsystem ARGUS²³, den generelle plan for krisestyring på fødevare- og fodersikkerhedsområdet²⁴, EU-civilbeskyttelsesmekanismen og ERCC, nødinstrumentet for det indre marked og Rådets integrerede mekanisme for politisk kriserespons.

5.3. Foranstaltninger truffet inden for rammerne af den europæiske kriseberedskabs- og indsatsmekanisme for fødevaresikkerhed

5.3.1. Fremsyn, risikovurdering og overvågning

Fremsyn, risikovurdering eller sårbarhedsanalyse er nyttige til at forbedre beredskabet, forberede os på, hvad fremtiden kan bringe, og forstå usikkerheder og

²³ [Kommissionens afgørelse 2006/25/EF](#).

²⁴ [Kommissionens gennemførelsesafgørelse \(EU\) 2019/300 C/2019/1064](#).

potentielle flaskehalse. Adskillige medlemsstater og Kommissionen gennemfører regelmæssigt sådanne analyser. I EFSCM vil virkningerne af forskellige tilgange blive drøftet og analyseret.

De eksisterende sårbarheder og afhængighedsforhold, herunder af strukturel art, vil blive kortlagt i EFSCM. Fødevarekædens sårbarhed kan vurderes på sektorniveau og på EU-plan ved hjælp af **stresstest af de forskellige værdikæder**, som Kommissionen skal organisere og koordinere med aktiv deltagelse af interesseorganisationer. De steder, hvor fødevareproduktionen finder sted, med potentielt høje koncentrationer i visse regioner, kan kortlægges i samarbejde med medlemsstaterne. **Kommissionen vil gennemføre en undersøgelse for yderligere at gennemgå fødevareforsyningskædens sårbarheder og kritiske infrastruktur.** Resultaterne af den vil blive drøftet i ekspertgruppen.

Adskillige systemer for tidlig varsling er relevante for at styrke beredskabet og for en velfunderet indsats. Visse systemer for tidlig varsling overvåger de klima- og vejrrelaterede produktionsfaktorer som f.eks. MARS-systemet til overvågning af afgrødeudviklingen, hvis betydning blev tydelig, da tørke påvirkede foderafgrøder i 2018 og 2019, og der måtte træffes politiske foranstaltninger som reaktion på disse ekstreme vejrfænomener. Markedsobservatorier for landbrugs- og fiskerimarkedene leverer oplysninger om faktorer, der ikke er knyttet til klimaet, herunder kort- og mellemfristede fremskrivninger. Det vil blive overvejet, om **særlige resultattavler til overvågning af fødevareforsyningen og fødevaresikkerheden** skal supplere dem, der allerede findes.

Digitaliseringens rolle kan være afgørende for at give rettidige oplysninger og skabe øget gennemsigtighed på markedet. Vigtige oplysninger som f.eks. omfanget af kommercielle eller offentlige lagre kendes ikke altid nøjagtigt. Teknologi og big data kan også mobiliseres for at forbedre informationsstrømmen under kriser. **Kommissionen vil overveje nye teknologiers potentiale** til at forbedre beredskabet i forbindelse med fødevaresikkerhedskriser.

En af de største vanskeligheder i krisesituationer er den høje grad af usikkerhed og de hurtigt skiftende betingelser. **Et proaktivt netværk af korrespondenter** fra de nationale myndigheder og organisationer i den private sektor kan sikre en bedre informationsstrøm.

5.3.2. Koordinering, samarbejde og kommunikation

Udveksling af oplysninger og bedste praksis om nationale og europæiske initiativer via digitale platforme vil være til gavn for alle berørte parter. Medlemsstaterne vil blive **opfordret til fortsat at have eller udarbejde deres egne beredskabsplaner på nationalt plan** og udveksle dem. Sådanne planer vil styrke samarbejdet mellem de nationale myndigheder på EU-plan og på alle planer ned til regionale og lokale myndigheder og fremme **partnerskaber med private aktører** langs fødevarekæden, herunder fødevarebanker og andre NGO'er.

For at bistå Kommissionen med at udarbejde politiske initiativer vil **udarbejdelsen af henstillinger til håndtering af kriserne** blive koordineret inden for rammerne af EFSCM for alle spørgsmål, herunder spørgsmål om eventuelle foranstaltninger, som skal

træffes i tilfældes af en krise. Samarbejde med aktører i den private sektor inden for rammer af EFSCM vil lette en koordineret indsats med deltagelse af både den offentlige og den private sektor, som f.eks. kan omfatte frivillige aftaler. Der vil f.eks. blive udarbejdet henstillinger om måder, hvorpå **et forskelligartet udvalg af forsyningskilder fra korte og lange fødevareforsyningskæder kan sikres**.

Koordineringen og samarbejdet **med det internationale samfund** vil blive sikret ved at støtte og deltage i relevante globale og regionale initiativer, navnlig AMIS. Det er afgørende at indskrænke nationale og regionale politikker, som kan underminere det fælles bedste, særlig da de hændelser, der påvirker EU's fødevareforsyning og fødevaresikkerhed sandsynligvis har en global dimension.

Det er afgørende at **drage lære** af tidligere kriser for at forbedre forebyggelsen og beredskabet. Efterfølgende analyser af kriser vil blive delt og drøftet. Ekspertgruppen underrettes om de vigtigste konklusioner, herunder strukturelle ændringer til forbedring af kriseindsatsen.

God **kommunikation** er af afgørende betydning og afhænger af gennemsigtige og evidensbaserede oplysninger fra pålidelige netværk. Ovennævnte dataindsamlings- og -analyseaktiviteter vil øge troværdigheden. Udvekslinger vedrørende beredskabsplanlægning på forskellige niveauer vil hjælpe de økonomiske aktører og embedsmændene med at planlægge indsatsen og vide, hvad der forventes af dem hver især. Passende rapportering om EFSCM's foranstaltninger vil blive gjort tilgængelige for interessenterne og offentligheden. De generelle målsætninger og principper for krisekommunikation i forbindelse med fødevaresikkerhed, som er fastsat i artikel 8a og 8b, i forordning (EF) nr. 178/2002, vil blive anvendt.

Specifikke retningslinjer for krisekommunikation vil udarbejdes og drøftet i ekspertgruppen. Retningslinjerne vil omfatte de principper, der skal følges i en situation med høj usikkerhed eller for at sikre, at alle private og offentlige aktører anvender en koordineret tilgang.

6. KONKLUSIONER

EU råder over diversificerede fødevaresystemer, politiske rammer til støtte for dem, et indre marked, som forbinder knap 450 mio. forbrugere og en økonomi, der er åben for resten af verden. I et risikolandskab, der ændrer sig, og efter advarslen fra covid-19-krisen, kan og bør beredskabsniveauet imidlertid intensiveres. Der findes ingen færdige løsninger på, hvordan en fremtidig uforudsigelig krise skal håndteres. Den bedste løsning er at øge kendskabet til og så vidt muligt undgå sårbarhederne og risiciene og at skabe og opretholde kapaciteten, i henseende til procedurer, til at reagere på en hurtig, koordineret og samarbejdsorienteret måde. Det skal ske på grundlag af en blanding af EU-politikker, som understøtter systemets modstandsdygtighed og leverer værktøjerne til krisestyringen.

Dette er formålet med beredskabsplanlægningen og EFSCM, som vil samle Kommissionen, medlemsstaterne, relevante tredjelande og interesseorganisationer. Inden

for rammerne af EFSCM vil Kommissionen og andre aktører udvikle et set ledsagende foranstaltninger, som er sammenfattet i bilaget til denne meddelelse.