

Bruxelles, 12. studenoga 2021.
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	12. studenoga 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2021) 689 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Plan za nepredvidive situacije za osiguravanje opskrbe hranom i sigurnosti opskrbe hranom

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2021) 689 final.

Priloženo: COM(2021) 689 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 12.11.2021.
COM(2021) 689 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Plan za nepredvidive situacije za osiguravanje opskrbe hranom i sigurnosti opskrbe
hranom**

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

Sadržaj

1.	UVOD	2
2.	ISKUSTVA STEČENA TIJEKOM KRIZE UZROKOVANE BOLEŠĆU COVID-19	3
3.	ODGOVOR NA BUDUĆE KRIZE NA TEMELJU POSTOJEĆIH POLITIKA EU-A	5
3.1.	Postojeći okviri politike operativni su i pouzdani	5
3.2.	Postojeće inicijative za poboljšanje pripravnosti u EU-u	6
4.	OKRUŽENJE NOVIH RIZIKA ZA OPSKRBU HRANOM I SIGURNOST OPSKRBE HRANOM U EU-U, SA SVOJIM SLABOSTIMA I OVISNOSTIMA	7
5.	KRIZNI PLAN EU-A ZA SIGURNOST OPSKRBE HRANOM	8
5.1.	Načela koja treba slijediti u kriznim vremenima	10
5.2.	Europski mehanizam za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM)	10
5.3.	Djelovanje Europskog mehanizma za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM)	12
5.3.1.	Predviđanje, procjena rizika i praćenje	12
5.3.2.	Koordinacija, suradnja i komunikacija	13
6.	ZAKLJUČCI	14

1. UVOD

Putem lanca opskrbe hranom EU-a Europljanima se svaki dan pruža **velik izbor visokokvalitetne hrane**. To možemo zahvaliti iskustvu i konkurentnosti poljoprivrednog, ribarskog, akvakulturnog i prehrambenog sektora. Ti sektori, koji posluju u različitim klimatskim uvjetima, područjima i gospodarskim strukturama, imaju koristi od zajedničke poljoprivredne i ribarstvene politike (ZPP i ZRP) te obuhvaćaju više od 11 milijuna poljoprivrednih gospodarstava u EU-u i 81 000 ribarskih plovila. Potrošači imaju pristup kraćim lancima opskrbe hranom – kojima bi trebalo pružiti potporu, kako je preporučeno državama članicama za njihove strateške planove u okviru ZPP-a – i duljim lancima opskrbe hranom koji uključuju složenije procese. Jedinstveno tržište EU-a za robu i usluge omogućuje učinkovitu raspodjelu sigurne hrane među državama članicama. Zahvaljujući svojoj trgovinskoj politici, EU je i jedan od najvažnijih aktera u području trgovine hranom na globalnoj razini. Neto trgovinski višak u području poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u 2020. iznosio je 62 milijarde EUR. Međutim, morski prehrambeni proizvodi već duže vrijeme bilježe trgovinski deficit, koji je od 2010. porastao za 33 %.

Osiguravanje opskrbe hranom i sigurnosti hrane cilj je utvrđen u članku 39. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i njegovo ostvarenje ne bi trebalo olako shvaćati. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 značila je poziv na uzbunu onima koji su smatrali da su ozbiljni izazovi u opskrbi nekom hranom u trgovinama u EU-u nezamislivi. Poteškoće u lancu opskrbe hranom dovele su, u nekim slučajevima, do praznih polica, iako je samo nekoliko proizvoda bilo privremeno nedostupno potrošačima.

Svrha je ove Komunikacije utvrditi mjere EU-a kojima će se ukloniti nedostaci i pružiti bolji odgovor na buduće krize. U tom će cilju EU „*pojačati koordinaciju zajedničkog europskog odgovora na krize koje utječu na hranu*”, kako je navedeno u strategiji „od polja do stola”¹. Namjeru Komisije da izradi krizni plan pozdravili su i Europski parlament i Vijeće^{2,3}.

U godišnjem izvješću Komisije o strateškim predviđanjima 2020. naglasak je stavljen na otpornost⁴. Komisija je od skupine glavnih znanstvenih savjetnika zatražila znanstveno mišljenje o tom pitanju⁵.

¹ [COM\(2020\)381](#).

² [Zaključci Vijeća o strategiji „od polja do stola”](#).

³ Rezolucija Europskog parlamenta od 20. listopada 2021. o strategiji „od polja do stola” za pravedan, zdrav i ekološki prihvatljiv prehrambeni sustav (2020/2260(INI)).

⁴ [Izvješće o strateškim predviđanjima 2020](#).

⁵ [Strateško upravljanje kriznim situacijama u EU-u](#).

Komisija stoga aktivno poboljšava upravljanje kriznim situacijama u EU-u, među ostalim u pogledu pripravnosti. Pri planiranju djelovanja u nepredvidivim situacijama potrebno je utvrditi postupke za koordinaciju, suradnju i razmjenu informacija među ključnim akterima.

Istodobno s nastavkom priprema za planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama Komisija će nastaviti promicati otpornije i održivije prehrambene sustave EU-a, u skladu sa strategijom „od polja do stola” i strategijom za bioraznolikost, uz potporu reformiranog ZPP-a⁶, novog akcijskog plana za ekološku proizvodnju⁷, strateških smjernica za akvakulturu⁸ i planiranog prijedloga okvirnog zakonodavstva o održivim prehrambenim sustavima, predviđenog za 2023.

2. ISKUSTVA STEČENA TIJEKOM KRIZE UZROKOVANE BOLEŠĆU COVID-19

Zahvaljujući otpornosti prehrambenog sustava EU-a **zdravstvena kriza izazvana pandemijom bolesti COVID-19 nije dovela do prehrambene krize**⁹. Kad je riječ o proizvodnji, cijene su tijekom krize ostale razmjerno stabilne. Međutim, na nekim tržištima, kao što su proizvodi ribarstva i akvakulture, krumpir, meso i vino, zatvaranje ugostiteljskog sektora dovelo je do naglog pada potražnje. Kad je riječ o potrošnji, u razdoblju od travnja do svibnja 2020. cijene hrane blago su porasle (do 5 %), ali se stanje brzo normaliziralo. Budući da se opskrba hranom smatrala ključnom djelatnošću već u trenutku kad se politika uključila u odgovor na krizu, prehrambeni sektor općenito je bio manje pogođen od ostalih gospodarskih sektora, što mu je omogućilo iznimno brz oporavak. Pozitivni rezultati trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u 2020. (+1,4 % u odnosu na 2019.) dodatno potvrđuju tu situaciju i pokazuju da je važno da trgovina ostane otvorena i u kriznim vremenima.

Budući da su **poljoprivreda, ribarstvo, akvakultura i prehrambeni sektor često suočeni sa šokovima** povezanim s vremenskim prilikama, trgovinom ili sanitarnim pitanjima, u okviru ZPP-a i ZRP-a predviđeni su regulatorni alati za potporu tim sektorima. Tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 ti su alati omogućili EU-u da brzo reagira: kako bi se ublažili rizici od tržišnih neravnoteža uvedene su kompenzacijske mjere potpore za privatno skladištenje, a problemi s novčanim tokom s kojima se suočavaju proizvođači rješavali su se plaćanjem naknada. Poduzete mjere imale su izravne učinke, pružale ohrabrujuće signale i utjecale na ponašanje na tržištima. Ključnu ulogu odigrale su strukovne organizacije, kao što su organizacije proizvođača i međusektorske organizacije, jer su prilagodile svoje proizvodne i marketinške strategije.

⁶ Uključujući potpore za otporne prehrambene sustave u strateškim planovima u okviru ZPP-a pojedinačnih država članica.

⁷ [COM\(2021\)141](#).

⁸ [COM\(2021\)236](#).

⁹ Prilog I. Radnom dokumentu službi sadržava temeljitu analizu učinka bolesti COVID-19 na opskrbu hranom u EU-u. Europski parlament objavio je [studiju o procjeni preliminarnih učinaka bolesti COVID-19 na europsku poljoprivredu](#).

Komisija je osigurala i potrebnu fleksibilnost kako bi se osiguralo funkcioniranje politika EU-a. Rano donošenje **privremenog okvira za državne potpore** sredinom ožujka 2020. omogućilo je državama članicama da pruže presudnu potporu subjektima. Sektor ribarstva imao je koristi od izmjena Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

Za druge temeljne politike koje su ključne za dobro funkcioniranje lanca opskrbe hranom, kao što je npr. mobilnost robe i ljudi, bile su potrebne izvanredne mjere. Kako bi osigurala kretanje robe na jedinstvenom tržištu, Komisija je sredinom ožujka 2020. objavila **smjernice o zelenim trakama**. U Komunikaciji o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19¹⁰ Komisija je kao ključne radnike prepoznala i **prekogranične i sezonske radnike u prehrambenom sektoru te radnike u prometnom sektoru**. U ciljanom upitniku¹¹ o toj inicijativi ispitanici su smjernice o zelenim trakama ocijenili najkorisnijom poduzetom mjerom. (54 % „vrlo korisna”). Dionici su također pozitivno ocijenili informacije i smjernice koje je pružila Komisija te mjere za olakšavanje trgovine kao što su mjere kojima se omogućuju elektroničke potvrde.

Unatoč otpornosti prehrambenog sustava EU-a, utvrđeno je nekoliko područja u kojima su potrebna poboljšanja.

Zabilježen je **nedostatak koordinacije među javnim tijelima** u EU-u. Neke su države članice donijele jednostrane mjere kojima se ugrozilo jedinstveno tržište ograničavanjem slobodnog kretanja hrane ili davanjem prednosti nacionalnim proizvodima. Takvim se mjerama nacionalnim subjektima možda i pruža privremena zaštita, ali one mogu brzo utjecati na pristup gospodarskih subjekata potrebnim ulaznim elementima iz inozemstva. Te su mjere dodatno zakomplicirale upravljanje krizom u početnim fazama i pridonijele ionako napetoj situaciji u prehrambenom sustavu.

U nedostatku **strukturiranih kanala koordinacije** nije uvijek bilo vidljivo koje su posebne mjere politike potrebne u lancu opskrbe hranom jer su se istodobno događale brojne druge hitne situacije, posebno one povezane s javnim zdravljem.

Slične napetosti zabilježene su i na **međunarodnoj razini**. Neke su zemlje uvele ograničenja u trgovini hranom (najčešće zabrane izvoza), iako u mnogo manjoj mjeri nego u prethodnim krizama. Informacijski sustav poljoprivrednih tržišta (AMIS)¹² imao je važnu ulogu u osiguravanju međunarodne koordinacije.

Postalo je jasnije da postoji potreba za **integriranim pristupom prehrambenim sustavima** u kojem bi se prepoznale međuovisnosti i koji ne bi uključivao samo aktere iz lanca opskrbe hranom kao što su poljoprivrednici i ribari, prerađivači hrane, trgovci, trgovci na malo te prehrambene usluge, uključujući njihove radnike. Tim bi pristupom

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

¹¹ Rezultati ciljanog upitnika za dionike detaljnije su opisani u zasebnom sažetom izvješću.

¹² [Informacijski sustav poljoprivrednog tržišta](#).

trebalo obuhvatiti i aktere koji podupiru funkcioniranje lanca, primjerice u prometnom i logističkom sektoru, ali i industrijama koje pružaju potrebne ulazne elemente i materijale za pakiranje.

Kriza je pokazala i to da je odgovarajuća **komunikacija** ključna kako bi oblikovatelji politika i dionici donosili utemeljene odluke i slijedili planove kontinuiteta poslovanja te kako bi javnost bila objektivno informirana o krizi i kako bi se izbjeglo neracionalno stvaranje zaliha.

3. ODGOVOR NA BUDUĆE KRIZE NA TEMELJU POSTOJEĆIH POLITIKA EU-A

3.1. Postojeći okviri politike operativni su i pouzdani

Postojeći okviri politike koji se primjenjuju na lanac opskrbe hranom uključuju **brojne mjere i instrumente za rješavanje kriza**.

U **poljoprivredi** se izravnim plaćanjima osigurava sigurnosna mreža za dohotke kojom se pridonosi otpornosti poljoprivrednih gospodarstava u EU-u. Politikom ruralnog razvoja podupiru se upravljanje rizicima, izgradnja znanja i organizacija lanca opskrbe. Poseban cilj nedavno dogovorene reforme ZPP-a jest poticanje pametnog, otpornog i diversificiranog poljoprivrednog sektora kojim se jamči sigurnost opskrbe hranom. Izmijenjenom Uredbom (EU) br. 1308/2013¹³ za poljoprivredna tržišta i poboljšanim pravilima o pričuvi¹⁴ za poljoprivredu ojačat će se fleksibilnost EU-a u odgovoru na krize.

Kad je riječ o **ribarstvu i akvakulturi** u okviru ZRP-a želi se osigurati da aktivnosti u ribarstvu i akvakulturi budu dugoročno ekološki održive i da se njima ostvaruju gospodarske i društvene koristi te koristi za zapošljavanje. Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu za razdoblje 2021. – 2027. uključuje mehanizam za pružanje financijske naknade u slučaju izvanrednih događaja koji uzrokuju znatne poremećaje na tržištima, nakon što Komisija potvrdi da su se takvi događaji pojavili.

Zahtjevi u pogledu **sigurnosti hrane** i pravila o službenim kontrolama Komisiji omogućuju da predloži mjere potrebne za obuzdavanje rizika za zdravlje životinja i bilja te za dobrobit životinja. Uspostavljen je i **okvir za upravljanje krizama** za slučaj incidenata povezanih s hranom.

U pružanju odgovora na krize ključna je uloga država članica. Pravilima **održavnim potporama** omogućuje se nadoknada štete prouzročene prirodnim katastrofama, uključujući slučajeve „ozbiljnog poremećaja u gospodarstvu države članice”¹⁵.

¹³ [SL L 347, 20.12.2013., str. 671.](#)

¹⁴ Pričuva za poljoprivredu „pružat će dodatnu potporu (...) za brzu reakciju u slučaju kriza koje utječu na poljoprivrednu proizvodnju ili distribuciju”.

¹⁵ Članak 107. stavak 3. točka (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Iz **Fonda europske pomoći za najpotrebitije** (FEAD) podupiru se mjere u državama članicama za pružanje pomoći u hrani onima kojima je pomoć najpotrebnija. Banke hrane navode da je u 2020. došlo do naglog porasta potražnje za pomoći u hrani. Pravila FEAD-a izmijenjena su, među ostalim, kako bi se te potrebe uzele u obzir. Kako bi osigurale bolji pristup hrani, države članice razvile su različite instrumente, kao što su izravna pomoć u hrani ili potpora bankama hrane, te su pokrenule inicijative za pronalaženje alternativnih odredišta za viškove hrane kako bi se izbjeglo rasipanje hrane.

U međuvremenu, države članice mogu se koristiti **Mehanizmom Unije za civilnu zaštitu (UCPM)** kako bi zatražile i pružile različite oblike financijske i operativne potpore u slučaju bilo kakve katastrofe, uključujući traženje hrane od drugih država članica u prehrambenoj krizi. Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije (ERCC) djeluje kao centar za koordinaciju kriznih situacija svaki dan od 0 do 24 sata i omogućuje brzu koordinaciju s tijelima država članica i među njima u odgovoru na hitne situacije. Koordinacija s ERCC-om i UCPM-om ključna je u slučaju višedimenzionalnih katastrofa velikih razmjera koje uključuju prehrambene komponente.

Nekolicinom drugih politika EU-a jača se otpornost prehrambenih sustava EU-a, kao što su oni kojima se podupire kružno gospodarstvo i politika EU-a u području istraživanja i inovacija.

3.2. Postojeće inicijative za poboljšanje pripravnosti u EU-u

EU štiti **ključnu infrastrukturu** kako bi smanjila ranjivost svojeg društva i osigurala njegovo funkcioniranje i funkcioniranje gospodarstva¹⁶. Uredbom o provjeri izravnih stranih ulaganja uspostavljen je okvir na razini EU-a za koordinaciju mjera povezanih sa **stranim ulaganjima**¹⁷. To uključuje rizike za sigurnost opskrbe hranom kad je riječ o poljoprivrednom zemljištu ili infrastrukturi. Ažuriranje industrijske strategije EU-a¹⁸ uključuje **Instrument jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve (SMEI)** kako bi se osiguralo slobodno kretanje ljudi i dostupnost robe i usluga. Praćenjem **strateških ovisnosti**, u okviru te strategije rješavaju se i rizici od poremećaja u globalnim lancima opskrbe koji utječu na dostupnost osnovnih proizvoda. Slično tome, u **sektoru mobilnosti**, Komisija u svojoj strategiji za održivu i pametnu mobilnost¹⁹ najavljuje krizni plan za promet. Izvukavši pouke iz krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, Komisija je u **zdravstvenom sektoru** osnovala novo tijelo za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA) radi boljeg predviđanja rizika za javno zdravlje i boljeg planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama²⁰. S obzirom na izloženost

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Praćenje izravnih stranih ulaganja](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

kiberprijetnjama Komisija je predložila novu Direktivu²¹ o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti u cijeloj Uniji, kojom se stavlja izvan snage Direktiva (EU) 2016/1148, u čijem su području primjene bili proizvodnja, prerada i distribucija hrane.

Većina **država članica** ima zakonodavne odredbe za planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama u prehrambenom sektoru. Njima se osigurava praćenje i prikupljanje podataka, transparentnost informacija putem tržišnih izvješća te redoviti kontakti s dionicima. Okolnosti planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama razlikuju se među državama članicama. U nadležnosti je više institucija, a hrana je obuhvaćena općim aktivnostima planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama. Nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 većina država članica preispituje svoje sustave.

Najmanje sedam država članica zadržalo je **strateške rezerve**, kojima upravljaju javna tijela ili privatni subjekti. Pričuve uključuju uglavnom osnovne žitarice, ali povremeno i drugu robu, kao što su ulazni elementi proizvodnje. Neke države članice građanima su preporučile da u svojim domovima stalno imaju zalihe za slučaj krize.

Zalihe mogu pridonijeti ublažavanju kriza povezanih sa sigurnošću opskrbe hranom kao dopuna trgovini, prije svega u zemljama u razvoju. Međutim, politike održavanja zaliha podrazumijevaju znatne troškove, ponajprije zbog kvarljivosti robe i prehrambenih proizvoda. Ako zalihama izravno upravljaju javna tijela, to obeshrabruje napore privatnog sektora u tom području. Osim toga, puštanje zaliha na tržište može utjecati na funkcioniranje tržišta.

4. OKRUŽENJE NOVIH RIZIKA ZA OPSKRBU HRANOM I SIGURNOST OPSKRBE HRANOM U EU-U, SA SVOJIM SLABOSTIMA I OVISNOSTIMA

Sve veća nesigurnost te volatilnost cijena i opskrbe utječu na proizvodni kapacitet i distribuciju u cijelom lancu opskrbe hranom. Neki rizici utječu na sve te aspekte.

Posljednjih desetljeća EU je u velikoj mjeri bio pošteđen od kriza koje dovode do problema sa sigurnošću opskrbe hranom, a koje proizlaze iz slabog uroda ili političkih sukoba. Međutim, sve su češći **vremenski uvjeti povezani s klimatskim promjenama i uništavanjem okoliša**, koji su u percepciji stanovništva postali glavni rizik za sigurnost opskrbe hranom (60 % ispitanika u ciljanom upitniku).

Sve češći ekstremni vremenski uvjeti²² – nedavni valovi hladnoće i poplave, češće i intenzivnije suše, kao 2018. i 2019., ili toplinski valovi koji uzrokuju goleme šumske požare – pokazuju da klimatske promjene sve više utječu na poljoprivrednu proizvodnju i proizvodnju morskih prehrambenih proizvoda u EU-u, primjerice zbog slabog uroda

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

²² [6. izvješće o procjeni Međunarodnog panela za klimatske promjene \(IPCC\), kolovoz 2021.](#)

krmnih kultura nakon suše. Povećana vjerojatnost istodobnih ekstremnih pojava koje utječu na nekoliko područja proizvodnje može dovesti do napetosti na tržištima i u zalihama hrane. **Ostali pritisci** na proizvodnju hrane odnose se na pogoršanje stanja okoliša, oskudicu resursa i gubitak bioraznolikosti te na probleme sa zdravljem bilja i životinja. Ti rizici povezani s klimom i okolišem mogli bi imati mnogo veći utjecaj na opskrbu hranom u EU-u nego kriza uzrokovana bolešću COVID-19. U strategiji „od polja do stola” utvrđene su mjere za povećanje otpornosti prehrambenih sustava i osiguravanje trajne sigurnosti opskrbe hranom s obzirom na klimatske promjene i gubitak bioraznolikosti.

Funkcioniranje lanca opskrbe hranom mogu ugroziti i drugi rizici, npr. rizici povezani s javnim zdravljem, tehnologijom, migracijama, geopolitičkim promjenama te industrijskim ili drugim nesrećama, uključujući nuklearne nesreće zbog kojih veliki dijelovi poljoprivrednog zemljišta mogu biti ozračeni. Potrebno je uzeti u obzir i rizike koji utječu na dostupnost i cjenovnu pristupačnost ključnih ulaznih elemenata (tj. gnojiva, energije itd.) i čimbenike proizvodnje kao što su radna snaga u prehranbenom ili prometnom sektoru. Digitalizacija prehrambenih sustava donosi velike koristi, ali i rizik od kibernetičkih napada i padova sustava koji imaju veći učinak. Kibernetički napadi na velika poduzeća u prehranbenom sektoru nedavno su doveli do poremećaja u prehranbenom lancu. Rizici povezani s geopolitičkim promjenama obuhvaćaju izravna ulaganja u ključne infrastrukturne projekte u EU-u, bioterrorizam ili tržišno natjecanje za pristup osnovnim ulaznim elementima i robi.

U tom se okruženju novih rizika lanac opskrbe hranom u EU-u mora nositi s određenim **ovisnostima i slabostima**. Na primjer, uvozi se 76 % brašna od sjemenki uljarica za hranu za životinje u EU-u. Sektor ribarstva u velikoj mjeri ovisi o uvozu, a za pet ribljih vrsta koje se najviše konzumiraju samodostatnost EU-a iznosi 14 %.

Za neke uvezene proizvode EU se oslanja na **ograničen broj izvora**. Proizvodnja soje većinom je koncentrirana u trima zemljama koje čine 85 % uvoza u EU, a kukuruz se uglavnom uvozi iz dviju zemalja izvan EU-a. Ulazni elementi, kao što su gnojiva ili kemikalije, potječu iz nekoliko susjednih zemalja. Mnogi dodaci hrani za životinje i hrani kao što su aminokiseline, vitamini i veterinarski proizvodi uglavnom se uvoze, u nekim slučajevima iz samo jedne zemlje dobavljača.

Složenost lanaca opskrbe hranom, isprepletenih s drugim industrijskim ekosustavima kao što su promet i energija, otežava sposobnost reakcije na krizne situacije. Zbog tih međuovisnosti poremećaj u nekom drugom gospodarskom sektoru može dovesti do poremećaja u prehranbenom lancu. Tako su tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 nestašice materijala za pakiranje ugrozile opskrbu jajima. Specijalizirani intenzivni proizvodni sustavi, koji bi mogli biti gospodarski učinkovitiji, u kriznim vremenima možda nisu najotporniji.

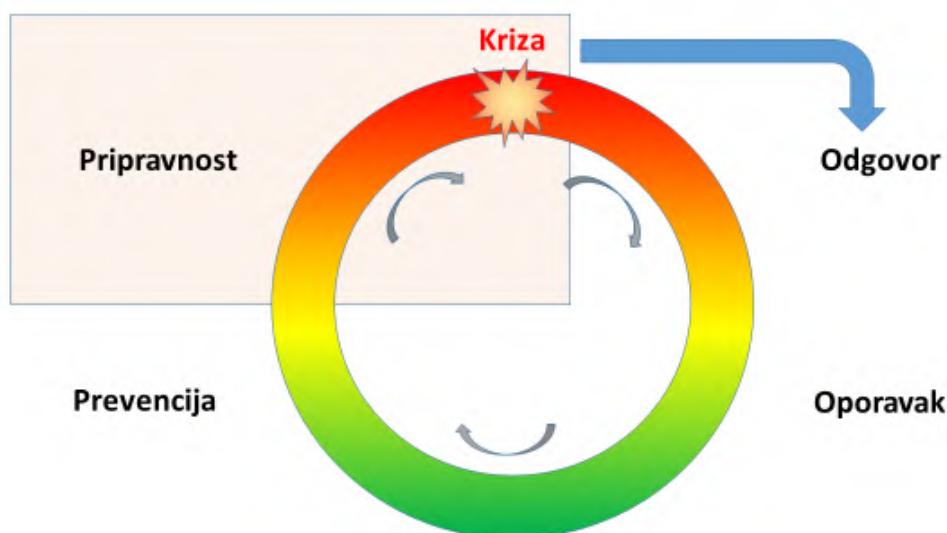
5. KRIZNI PLAN EU-A ZA SIGURNOST OPSKRBE HRANOM

Nedavna kriza pokazala je da je potrebno pojačati koordinaciju i poboljšati planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama kako bi se moglo odgovoriti na rizike koji bi mogli ugroziti opskrbu hranom i sigurnost opskrbe hranom u EU-u. Cilj je izbjeći

ponavljanje iskustva iz razdoblja pandemije bolesti COVID-19, kad su se koordinacijske mjere na razini EU-a morale poduzimati *ad hoc* i razvijati na mjestu događaja.

Ciklus katastrofe koji se koristi u upravljanju kriznim situacijama uključuje četiri glavne faze: i. prevencija, ii. pripravnost, iii. odgovor i iv. oporavak. Planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama dio je faze pripravnosti u kojoj je potrebno utvrditi opasnosti na koje je zajednica osjetljiva i prirodu mogućih učinaka. Stoga je naglasak stavljen na **fazu pripravnosti** i potporu akterima zaduženima za odgovor na krizu. Kriznim planom bit će obuhvaćen cijeli prehrambeni sustav, počevši od ulaznih elemenata do isporuke hrane potrošačima putem maloprodaje ili prehrambenih usluga.

Slika 1.: Područje primjene kriznog plana za osiguravanje opskrbe hranom i sigurnosti opskrbe hranom u kriznim vremenima



Svrha planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama nije dupliranje ili ometanje relevantnih postupaka donošenja odluka koji se primjenjuju na odluke o odgovoru na krizne situacije, kako je predviđeno u postojećim politikama kao što su ZPP, ZRP i Opći propisi o hrani. Njih bi trebalo uzeti u obzir i usredotočiti se na načine pružanja potpore koordinaciji javnih i privatnih aktera uključenih u odgovor.

Kako je najavljeno u strategiji „od polja do stola”, u slučaju transnacionalne krize Komisija će koordinirati namjenski mehanizam koji uključuje države članice. Mjere koje bi možda trebalo donijeti na nacionalnoj razini i razini EU-a mogu i trebaju pružiti znatnu dodanu vrijednost u smislu koordinacije.

5.1. Načela koja treba slijediti u kriznim vremenima

Pouke izvučene iz pandemije temelj su pristupa koji treba slijediti kako bi se osigurala opskrba hranom i sigurnost opskrbe hranom u kriznim vremenima. Tim će se načelima olakšati strukturirana koordinacija između država članica i Komisije, uzimajući u obzir da buduće krize možda neće sličiti krizama iz prošlosti.

Pristup koji se temelji na suradnji svih javnih i privatnih strana koje su dio lanca opskrbe hranom ključan je za jačanje pripravnosti, brzo utvrđivanje znakova nadolazeće krize i koordinaciju odgovora na svim razinama. Time će se potaknuti otpornost lanca opskrbe hranom u EU-u.

S obzirom na međuovisnost gospodarskih sektora, potrebna je primjerena horizontalna koordinacija političkih i administrativnih nadležnosti te usklađenost s drugim kriznim instrumentima, osobito ako su uzrok krize čimbenici izvan lanca opskrbe hranom, kao što je bio slučaj u krizi uzrokovanoj bolešću COVID-19 ili kao što bi bio slučaj u krizama u kojima, primjerice, više nije osigurana opskrba energijom. Planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama trebalo bi stoga biti dovoljno fleksibilno za prilagodbu i interakciju u komplementarnosti s tim instrumentima. Inicijative za jačanje otpornosti i nove mjere u okviru planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama trebale bi biti održive i zelene, u skladu s europskim zelenim planom.

Tržišne neravnoteže trebalo bi pratiti i, prema potrebi, brzo rješavati, uz potpuno iskorištavanje dostupnih alata, prije svega u okviru ZPP-a i ZRP-a, te relevantnih mreža dionika za razmjenu i koordinaciju.

Lanci opskrbe moraju ostati operativni, a trgovinski tokovi neometani, među ostalim u sektorima koji su ključni za funkcioniranje prehrambenog lanca. Za neometano funkcioniranje lanca opskrbe hranom ključna je, primjerice, uloga prometa i radnika u prometu. Stoga se kretanje robe na jedinstvenom tržištu mora jamčiti primjenom smjernica Komisije o zelenim trakama. Ne bi trebalo donositi jednostrane mjere kojima se ograničava izvoz u druge države članice jer bi mogle pogoršati krizu. Kako bi se izbjegle zabrane izvoza od strane trećih zemalja i održali međunarodni trgovinski tokovi, osigurat će se rana koordinacija s AMIS-om i međunarodnim trgovinskim partnerima.

Opskrba hranom trebala bi se održati i olakšavanjem slobodnog i pravednog kretanja prekograničnih i sezonskih radnika u prehrambenom sektoru.

U krizi je komunikacija od presudne važnosti. Postoji opasnost da se zbog neodgovarajućih informacija kriza pogorša, posebno u doba kampanja dezinformiranja i lažnih vijesti. Kako bi se izbjegle ishitrene odluke i panika, nužna je pravovremena, redovita i transparentna komunikacija s dionicima i javnošću.

5.2. Europski mehanizam za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM)

Za provedbu tih načela Komisija će uspostaviti mehanizam za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom, koji će se oslanjati na (novu) specijaliziranu

skupinu stručnjaka koju će činiti predstavnici država članica i na niz postupovnih pravila kojima se uređuje njegovo funkcioniranje.

Budući da se institucionalni okviri razlikuju među državama članicama, u taj mehanizam u ime država članica može biti uključeno više nacionalnih tijela. Za potrebe koordinacije **trebalo bi odrediti jedinstveno tijelo kao kontaktnu točku**. Države članice dužne su osigurati da ta kontaktna točka bude nadležna za sve sektore djelatnosti njihova nacionalnog prehrambenog lanca. Treće zemlje čiji je lanac opskrbe hranom jako integriran s EU-om, bit će uključene u EFSCM.

Organizacije dionika koje imaju ulogu u lancu opskrbe hranom EU-a bit će pozvane da pridonesu poboljšanju suradnje i partnerstva između javnog i privatnog sektora. To je jedno od ključnih iskustava stečenih tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19. Pomoći će u utvrđivanju ranih znakova kriza, pomnom praćenju njihova razvoja i smanjenju nesigurnosti tijekom njihova trajanja. Time će se omogućiti brzo utvrđivanje prioriteta u pogledu odgovora i pružanje odgovarajućih savjeta donositeljima odluka. Trebale bi biti zastupljene **sve faze prehrambenog lanca**.

Komisija će **povremeno sazivati sastanak skupine stručnjaka** radi poboljšanja razine pripravnosti EU-a. Na sastancima će se analizirati okruženje novih rizika i slabosti te strukturna pitanja koja treba riješiti kako bi se poboljšala pripravnost. Time će se izgraditi i povjerenje među akterima u prehrambenom lancu. Povjerenje je ključno za upravljanje krizom i izbjegavanje jednostranih odluka koje dovode do neoptimalnih kolektivnih rezultata.

Sastanak skupine stručnjaka može se bez odgode **sazvati u slučaju nužde ili krize** i to onoliko često koliko je potrebno ako bi rasprave ili koordinirane mjere bile od koristi akterima odgovornima za odgovor na krizu. Mehanizam će se **aktivirati u slučaju izvanrednih, nepredvidivih i velikih događaja ili rizika, neovisno o tome jesu li endogeni ili egzogeni za lanac opskrbe hranom, koji bi mogli ugroziti opskrbu hranom ili sigurnost opskrbe hranom u EU-u**, ako se pojave u više država članica i zahtijevaju koordinaciju na razini EU-a. U tim će se okolnostima sastati skupina stručnjaka. Zbog većine nedavnih poremećaja na tržištu takav hitan sastanak ne bi bio opravdan jer oni nisu bili znatna prijetnja dostupnosti sigurne hrane u EU-u i pristupu njoj. Na primjer, posljedice nedavnih lokacijski ograničenih ekstremnih vremenskih uvjeta (suša, mraz) dovele su do napetosti na tržištu, ali nisu ugrozile opću opskrbu hranom ili sigurnost opskrbe hranom u EU-u.

Funkcioniranjem mehanizma predviđenog ovom komunikacijom **neće se duplicirati druge postojeće strukture za pripravnost ili odgovor**. Osigurat će se potreba za komplementarnom interakcijom s drugim mehanizmima, posebno s općim sustavom brzog uzbunjivanja ARGUS²³, općim planom za upravljanje krizom u području

²³ [Odluka Komisije 2006/25/EZ](#).

sigurnosti hrane i hrane za životinje²⁴, UCPM-om i ERCC-om, SMEI-jem i mehanizmom Vijeća za integrirani politički odgovor na krizu.

5.3. Djelovanje Europskog mehanizma za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM)

5.3.1. Predviđanje, procjena rizika i praćenje

Predviđanje, procjena rizika ili analiza slabosti korisni su za poboljšanje pripravnosti, pripremu za ono što bi budućnost mogla donijeti te za razumijevanje nesigurnosti i mogućih uskih grla. Nekoliko država članica i Komisija redovito provode takve analize. U okviru EFSCM-a raspravljat će se o implikacijama različitih pristupa i analizirati ih

te će se utvrditi postojeće slabosti i ovisnosti, uključujući one strukturne prirode. Osjetljivost prehrambenog lanca može se procijeniti na razini sektorâ i na razini EU-a **testiranjem otpornosti različitih vrijednosnih lanaca** koje će organizirati i koordinirati Komisija uz aktivno sudjelovanje organizacija dionika. U suradnji s državama članicama može se utvrditi gdje se odvija proizvodnja hrane, s potencijalno visokom koncentracijom u određenim regijama. **Komisija će provesti studiju kako bi dodatno preispitala slabosti i ključnu infrastrukturu lanca opskrbe hranom.** O njezinim rezultatima raspravljat će se u okviru skupine stručnjaka.

Za jačanje pripravnosti i pružanje informacija za odgovor važno je više sustava ranog upozoravanja. Nekim sustavima ranog upozoravanja prate se pokretači proizvodnje povezani s klimom i vremenskim uvjetima, kao što je, primjerice, sustav MARS za praćenje razvoja usjeva, koji je svoju važnost pokazao kad je 2018. i 2019. suša poharala krmne usjeve u vrijeme razrade odgovora politike na takve ekstremne vremenske uvjete. Informacije o čimbenicima koji nisu povezani s klimom, uključujući kratkoročna i srednjoročna predviđanja, pružaju promatračke skupine za tržišta poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva. Razmotrit će se uvođenje **posebnih pregleda pokazatelja za praćenje opskrbe hranom i sigurnosti opskrbe hranom** koji će nadopuniti one već postojeće.

U pružanju pravovremenih informacija i daljnjem poboljšanju transparentnosti tržišta **odlučujuću ulogu može imati digitalizacija.** Važne informacije, kao što je veličina komercijalnih i javnih zaliha, ne znaju se uvijek pouzdano. Za poboljšanje protoka informacija tijekom kriza moglo bi se mobilizirati i tehnologiju i velike količine podataka. **Komisija će razmotriti potencijal novih tehnologija** za poboljšanje pripravnosti za krize u području sigurnosti opskrbe hranom.

²⁴ [Provedbena odluka Komisije \(EU\) 2019/300, C/2019/1064.](#)

Jedna od glavnih poteškoća u kriznim situacijama visoka je razina nesigurnosti i brze promjene uvjeta. Bolji protok informacija može osigurati **proaktivna mreža korespondenata** iz nacionalnih tijela i organizacija iz privatnog sektora.

5.3.2. Koordinacija, suradnja i komunikacija

Za sve uključene strane bit će korisna **razmjena informacija** i primjera najbolje prakse o nacionalnim i europskim inicijativama putem digitalnih platformi. Države članice **poticati će se da zadrže ili razviju vlastite krizne planove na nacionalnoj razini** i da ih dijele. Takvim će se planovima potaknuti suradnja među nacionalnim tijelima na razini EU-a i na svim razinama, sve do regionalnih i lokalnih vlasti, te poticati **partnerstva s privatnim akterima** u prehrambenom lancu, uključujući banke hrane i druge nevladine organizacije.

U svim pitanjima od interesa, uključujući moguće mjere koje treba donijeti u slučaju krize, u okviru EFSCM-a koordinirat će se **izrada preporuka za rješavanje kriza** kako bi se Komisiji pomoglo u pripremi političkih inicijativa. Suradnja s dionicima iz privatnog sektora u okviru EFSCM-a olakšat će koordinirani odgovor javnog i privatnog sektora, uključujući, npr., dobrovoljne sporazume. Primjerice, izradit će se preporuke o načinima **osiguravanja raznolikosti izvora opskrbe između kraćih i duljih lanaca opskrbe hranom**.

Podupiranjem i sudjelovanjem u relevantnim globalnim i regionalnim inicijativama, posebno AMIS-u, osigurat će se koordinacija i suradnja **s međunarodnom zajednicom**. To je ključno za to da se nacionalne ili regionalne politike koje bi mogle ugroziti opće dobro svedu na najmanju moguću mjeru, posebno s obzirom na to da će događaji koji utječu na opskrbu hranom i sigurnost opskrbe hranom u EU-u vjerojatno imati globalnu dimenziju.

Za poboljšanje prevencije i pripravnosti ključno je zajednički **učiti** iz prethodnih kriza. Razmjenjivat će se *ex post* analize kriza i raspravljati o njima. O ključnim zaključcima, uključujući strukturne promjene za poboljšanje odgovora na krizu, bit će obaviještena skupina stručnjaka.

Od presudne je važnosti dobra **komunikacijska** praksa, koja se oslanja na transparentne informacije utemeljene na dokazima i dobivene iz pouzdanih mreža. Navedenim aktivnostima prikupljanja podataka i analize povećat će se vjerodostojnost. Razmjene informacija o planiranju djelovanja u nepredvidivim situacijama na različitim razinama pomoći će gospodarskim subjektima i službenicima da planiraju odgovore i da znaju što se očekuje od svakoga od njih. Odgovarajuća izvješća o aktivnostima EFSCM-a bit će dostupna dionicima i javnosti. Primjenjivat će se opći ciljevi i načela obavješćivanja u kriznim situacijama u području sigurnosti hrane kako su utvrđeni u člancima 8.a i 8.b Uredbe (EZ) br. 178/2002.

U okviru skupine stručnjaka izradit će se posebne smjernice za komunikaciju u kriznim situacijama, koje obuhvaćaju načela koja treba slijediti u kontekstu velike nesigurnosti ili kako bi se osigurao koordinirani pristup svih privatnih i javnih aktera, te će se o njima raspravljati.

6. ZAKLJUČCI

EU ima koristi od raznolikih prehrambenih sustava, poticajnog okvira politike, jedinstvenog tržišta koje povezuje gotovo 450 milijuna potrošača i gospodarstva koje je otvoreno prema ostatku svijeta. Međutim, u okruženju novih rizika koje se brzo mijenja, nakon poziva na uzbunu zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, razina pripravnosti može se i treba povećati. Ne postoji već gotovo rješenje za buduću, nepredvidivu krizu. Najbolje je rješenje povećati znanje o slabostima i rizicima te ih ublažiti u mjeri u kojoj je to moguće i uz to stvoriti i održavati postupovne kapacitete za brz, koordiniran i kooperativan odgovor, oslanjajući se na kombinaciju politika EU-a kojima se podupire otpornost sustava i osiguravaju alati za upravljanje krizama.

To je svrha planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama i osnivanja EFSCM-a, što će okupiti Komisiju, države članice, relevantne treće zemlje i organizacije dionika. U okviru EFSCM-a Komisija i drugi dionici razradit će niz popratnih mjera sažetih u Prilogu ovoj Komunikaciji.