



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2021. november 12.
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2021. november 12.
Címzett:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2021) 689 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Vészhelyzeti terv az élelmiszer-ellátás és élelmezésbiztonság válság idején történő biztosítása érdekében

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2021) 689 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2021) 689 final



Brüsszel, 2021.11.12.
COM(2021) 689 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Vészhelyzeti terv az élelmiszer-ellátás és élelmezésbiztonság válság idején történő
biztosítása érdekében**

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

Tartalom

1.	BEVEZETÉS.....	2
2.	A COVID19-VÁLSÁG TANULSÁGAI.....	3
3.	A JÖVŐBELI VÁLSÁGOKRA VALÓ REAGÁLÁS A MEGLÉVŐ UNIÓS SZAKPOLITIKÁKRA ÉPÍTVE.....	5
3.1.	A meglévő szakpolitikai keretek működőképesek és megbízhatóak	5
3.2.	Az uniós felkészültséget javító, folyamatban lévő kezdeményezések	6
4.	AZ EU ÉLELMISZER-ELLÁTÁSÁT ÉS ÉLELMEZÉSBIZTONSÁGÁT ÉRINTŐ ÚJ KOCKÁZATI KÖRNYEZET, SEBEZHETŐSÉGEKKEL ÉS FÜGGŐSÉGEKKEL.....	7
5.	AZ ÉLELMEZÉSBIZTONSÁGRA VONATKOZÓ UNIÓS VÉSZHELYZETI TERV	9
5.1.	A válsághelyzetek során követendő elvek.....	10
5.2.	Az élelmezésbiztonsági válságokra való felkészültségre és reagálásra vonatkozó európai mechanizmus (EFSCM).....	11
5.3.	Az élelmezésbiztonsági válságokra való felkészültségre és reagálásra vonatkozó európai mechanizmus (EFSCM) fellépései	13
5.3.1.	Előrejelzés, kockázatértékelés és nyomon követés	13
5.3.2.	Koordináció, együttműködés és kommunikáció	13
6.	KÖVETKEZTETÉSEK	14

1. BEVEZETÉS

Az uniós élelmiszer-ellátási lánc nap mint nap **kiváló minőségű élelmiszerek széles választékával** látja el az európaiakat. Ez a mezőgazdasági, halászati, akvakultúra- és élelmiszeripari ágazat tapasztalatának és versenyképességének köszönhető. A közös agrárpolitika és a közös halászati politika (a továbbiakban: KAP és közös halászati politika) előnyeit élvező, különböző éghajlati viszonyok között, különböző területeken és különböző gazdasági struktúrák mellett működő ezen ágazatok több mint 11 millió uniós gazdaságot és 81 000 halászhajót foglalnak magukban. A fogyasztók hozzáférhetnek a – tagállamok KAP stratégiai terveihez címzett ajánlások értelmében támogatandó – rövidebb élelmiszer-ellátási láncokhoz, valamint az összetettebb folyamatokat magukban foglaló hosszabb élelmiszer-ellátási láncokhoz is. Az EU egységes áru- és szolgáltatási piaca lehetővé teszi a biztonságos élelmiszerek hatékony elosztását a tagállamok között. Az uniós kereskedelempolitikának köszönhetően az EU globálisan is jelentős élelmiszer-kereskedő. 2020-ban az agrár-élelmiszeripari termékek nettó kereskedelmi többlete 62 milliárd EUR-t tett ki. A tengeri eredetű élelmiszertermékek azonban hosszú ideje kereskedelmi deficitet mutatnak: ez 2010 óta 33 %-kal nőtt.

Az élelmiszer-ellátás és az élelmezésbiztonság biztosítása az Európai Unió működéséről szóló szerződés 39. cikkében meghatározott célkitűzés, amelynek elérését nem szabad magától értetődőnek tekinteni. A Covid19-válság figyelmeztető jelzés volt azoknak, akik úgy vélték, hogy az EU boltjaiban kapható egyes élelmiszerek vonatkozásában elképzelhetetlenek a súlyos ellátási kihívások. Az élelmiszer-ellátási lánc nehézségei egyes esetekben üres polcokat eredményeztek, bár csak néhány termék nem állt átmenetileg a fogyasztók rendelkezésére.

E közlemény célja, hogy meghatározza a hiányosságok kezelésére és a jövőbeli válságokra való jobb reagálásra irányuló uniós fellépéseket. Ennek érdekében az EU „*fokozni fogja az **élelmiszerrendszereket érintő válságokra adott közös európai válasz koordinálását***”, amint az a „termelőtől a fogyasztóig” stratégiában¹ szerepel. Az Európai Parlament és a Tanács üdvözölte a vészhelyzeti terv kidolgozására irányuló bizottsági szándékot^{2,3}.

A Bizottság 2020. évi éves stratégiai előrejelzési jelentése a rezilienciára összpontosított⁴. A Bizottság felkérte a tudományos főtanácsadók csoportját, hogy adjon szakvéleményt az ügyben⁵.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [A Tanács következtetései a „termelőtől a fogyasztóig” stratégiáról](#).

³ Az Európai Parlament 2021. október 20-i állásfoglalása a tisztességes, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerre irányuló „a termelőtől a fogyasztóig” stratégiáról (2020/2260(INI)).

⁴ [A 2020. évi stratégiai előrejelzési jelentés](#).

⁵ [Stratégiai válságkezelés az EU-ban](#).

A Bizottság ezért aktívan javítja az uniós válságkezelést, beleértve a felkészültséget is. A vészhelyzeti tervezés megköveteli a kulcsfontosságú szereplők közötti koordinációra, együttműködésre és információcserére vonatkozó eljárások meghatározását.

Miközben a vészhelyzeti tervezési intézkedésekkel halad előre, a Bizottság „a termelőtől a fogyasztóig” stratégiával és a biodiverzitási stratégiával összhangban, a megreformált KAP⁶, az ökológiai termelés fejlesztésére irányuló új cselekvési terv⁷, az akvakultúrára vonatkozó új stratégiai iránymutatás⁸ és a fenntartható élelmiszerrendszerek jogi keretére irányuló, 2023-ra tervezett javaslat segítségével továbbra is ösztönzi az ellenállóképebb és fenntarthatóbb uniós élelmiszerrendszereket.

2. A COVID19-VÁLSÁG TANULSÁGAI

Az uniós élelmiszerrendszer rezilienciája biztosította, hogy **a Covid19-világjárvány által kiváltott egészségügyi válság ne vezessen élelmiszerválsághoz**⁹. A termelési oldalon az árak a válság alatt viszonylag stabilak maradtak. Egyes piacokon azonban, mint például a halászat és akvakultúra, a burgonya, a hús és a bor, az étkeztetési szolgáltatások bezárása a kereslet erőteljes visszaeséséhez vezetett. A fogyasztási oldalon az élelmiszerárak 2020 április–májusában mérsékelten (legfeljebb +5 %-kal) emelkedtek, de a helyzet gyorsan normalizálódott. Mivel az élelmiszer-ellátást már a legelső szakpolitikai választól kezdve alapvető tevékenységnek tekintették, az élelmiszeripari ágazat összességében kevésbé volt érintett, mint más gazdasági ágazatok. Ez figyelemre méltó és gyors helyreállítást tett lehetővé. Az agrár-élelmiszeripari termékek kereskedelmének 2020. évi pozitív teljesítménye (+1,4 % 2019-hez képest) tovább illusztrálja ezt a helyzetet, és bizonyítja a kereskedelem fenntartásának fontosságát válsághelyzetekben is.

Mivel a **mezőgazdasági, halászati, akvakultúra- és élelmiszeripari ágazat gyakran szembesül** – időjárási, kereskedelmi vagy egészségügyi kérdésekkel kapcsolatos – **sokkhatásokkal**, a KAP és a közös halászati politika rendelkezik az ezen ágazatokat támogató szabályozó eszközökről. A Covid19-válság idején ezek az eszközök lehetővé tették az EU számára a gyors reagálást: a piaci egyensúlytalanságok kockázatát a magántárolások támogatásával ellensúlyozták, és a termelők pénzforgalmi problémáit kompenzációs kifizetésekkel kezelték. A meghozott intézkedéseknek közvetlen hatásai voltak, megnyugtató jelzéseket biztosítottak és befolyásolták a piaci magatartást. A termelői és szakmaközi szervezetekhez hasonló szakmai szervezetek döntő szerepet játszottak termelési és marketingstratégiáik kiigazításával. A Bizottság az uniós politikák működéséhez szükséges rugalmasságot is biztosította. Az **állami támogatások**

⁶ Ideértve az ellenálló élelmiszerrendszerek támogatását az egyes tagállamok KAP stratégiai terveiben.

⁷ [COM\(2021\) 141](#).

⁸ [COM\(2021\) 236](#).

⁹ A bizottsági szolgálati munkadokumentum I. melléklete tartalmazza a Covid19-világjárvány uniós élelmiszer-ellátásra gyakorolt hatásának alapos elemzését. Az Európai Parlament közzétette a [Covid19-világjárvány európai mezőgazdaságra gyakorolt előzetes hatásairól szóló tanulmányát](#).

ideiglenes keretrendszerének korai, 2020. március közepén történt elfogadása lehetővé tette a tagállamok számára, hogy jelentős támogatást nyújtsanak a gazdasági szereplőknek. A halászati ágazat élvezte az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) módosításainak előnyeit.

Az élelmiszer-ellátási lánc megfelelő működése szempontjából kiemelkedő fontosságú egyéb támogató politikák, mint például az áruk és a személyek mobilitása, rendkívüli intézkedéseket igényeltek. A Bizottság 2020 márciusának közepén közzétette **a zöld sávokról szóló iránymutatásokat**, hogy biztosítsa az áruk mozgását az egységes piacon belül. A Bizottság a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának Covid19-világjárvány során való gyakorlására vonatkozó közleményében¹⁰ az élelmiszeripari ágazatban **a határt átlépő munkavállalókat és az idénymunkásokat**, valamint a **közlekedési dolgozókat** is kulcsfontosságú munkavállalóknak ismerte el. Az e kezdeményezéssel kapcsolatos célzott kérdőív¹¹ válaszadói a zöld sávokra vonatkozó iránymutatásokat tekintették a leghasznosabb intézkedésnek. (54 % szerint „nagyon hasznos”). Az érdekelt felek nagyra értékelték a Bizottság által nyújtott tájékoztatást és iránymutatást, valamint a kereskedelmi eljárásokat egyszerűsítő olyan intézkedéseket is, mint az elektronikus tanúsítványokat lehetővé tevő intézkedések.

Annak ellenére, hogy az EU élelmiszerrendszere ellenállóképességnek bizonyult, számos, javításra váró terület került azonosításra.

Egyes tagállamok olyan egyoldalú intézkedéseket fogadtak el, amelyek veszélyeztetik az egységes piacot az élelmiszerek szabad mozgásának korlátozásai vagy megszorításai, illetve a nemzeti termékek előnyben részesítése révén. Az ilyen intézkedések látszólag átmeneti védelmet nyújtanak a nemzeti gazdasági szereplők számára, de gyorsan befolyásolhatják a gazdasági szereplők külföldről származó szükséges inputanyagokhoz való hozzáférését.

Strukturált koordinációs csatornák hiányában az élelmiszer-ellátási lánc konkrét szakpolitikai igényei nem mindig voltak nyilvánvalóak, mivel számos egyéb, különösen a közegészségügyhöz kapcsolódó vészhelyzettel kellett versenyezniük.

Hasonló feszültségeket lehetett **nemzetközi szinten** is tapasztalni. Néhány ország élelmiszer-kereskedelmi korlátozásokat (lényegében exporttilalmakat) vezetett be, habár sokkal kisebb mértékben, mint a korábbi válsághelyzetekben. A mezőgazdasági piaci információs rendszer (AMIS)¹² jelentős szerepet játszott a nemzetközi koordináció biztosításában.

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

¹¹ Az érdekelt feleknek szóló célzott kérdőív eredményeit részletesebben egy külön összegző jelentés ismerteti.

¹² [A mezőgazdasági piaci információs rendszer.](#)

Egyértelműbbé vált, hogy **az élelmiszerrendszerekkel kapcsolatban olyan integrált megközelítésre** van szükség, amely felismeri a kölcsönös függőségeket, és nemcsak az élelmiszer-ellátási lánc szereplőit – például a mezőgazdasági termelőket és halászokat, az élelmiszer-feldolgozókat, a kereskedőket, a kiskereskedőket, az élelmiszer-szolgáltatásokat, ideértve azok munkavállalóit – foglalja magában. A megközelítésnek figyelembe kell vennie a lánc működését támogató szereplőket is, például a szállítási és logisztikai ágazatot, valamint a szükséges inputanyagokat és csomagolóanyagokat biztosító iparágakat.

3. A JÖVŐBELI VÁLSÁGOKRA VALÓ REAGÁLÁS A MEGLÉVŐ UNIÓS SZAKPOLITIKÁKRA ÉPÍTVE

3.1. A meglévő szakpolitikai keretek működőképesek és megbízhatóak

Az élelmiszer-ellátási láncra vonatkozó meglévő szakpolitikai keretek **a válsághelyzetek kezelésére szolgáló intézkedések és eszközök széles skáláját** tartalmazzák.

A **mezőgazdaságban** a közvetlen kifizetések olyan jövedelembiztosító biztonsági hálót jelentenek, amely támogatja az uniós gazdaságok ellenálló képességét. A vidékfejlesztési politika támogatja a kockázatkezelést, a tudásépítést és az ellátási lánc megszervezését. A nemrég elfogadott KAP-reform egyik egyedi célkitűzése az élelmezésbiztonságot garantáló intelligens, rugalmas és diverzifikált mezőgazdasági ágazat előmozdítása. A mezőgazdasági piacokról szóló, módosított 1308/2013/EU rendelet¹³ és a mezőgazdasági tartalékra vonatkozó továbbfejlesztett szabályok¹⁴ megerősítik az EU azon képességét, hogy rugalmasabban reagáljon a válsághelyzetekre.

A **halászat és az akvakultúra** területén a közös halászati politika célja annak biztosítása, hogy a halászati és akvakultúra-tevékenységek hosszú távon környezeti szempontból fenntarthatóak legyenek, és gazdasági, társadalmi és foglalkoztatási előnyöket biztosítsanak. A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó Európai Tengerügyi és Halászati Alap olyan mechanizmust tartalmaz, amely a piacokon jelentős zavarokat okozó rendkívüli események esetén pénzügyi kompenzációt nyújt, miután a Bizottság elismeri az ilyen események bekövetkeztét.

Az **élelmiszer-biztonsági** követelmények és a hatósági ellenőrzési szabályok lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy az állat- és növényegészségügyi, valamint az állatjóléti kockázatok megfékezéséhez szükséges intézkedéseket hozzon. Létrehoztak továbbá egy **válságkezelési keretet** az élelmiszer eredetű káresemények esetére.

¹³ [HL L 347, 2013.12.20., 671. o.](#)

¹⁴ A mezőgazdasági tartalék „további támogatást nyújt (...) a mezőgazdasági termelést vagy forgalmazást érintő válsághelyzetekben való gyors reagáláshoz”.

A tagállamok alapvető szerepet játszanak a válsághelyzetekre való reagálásban. Az **állami támogatási** szabályok lehetővé teszik a természeti csapások által okozott károk megtérítését, ideértve a „tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavart”¹⁵.

A **leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD)** támogatja a tagállamokban a leginkább rászorulóknak élelmiszersegélyekkel való ellátására irányuló intézkedéseket. Az élelmiszerbankok szerint 2020-ban jelentősen megnőtt az élelmiszersegélyek iránti kereslet. A FEAD-szabályokat többek között ezen igények figyelembevétele érdekében módosították. A tagállamok különböző eszközöket dolgoztak ki az élelmiszerekhez való jobb hozzáférés biztosítására, például a közvetlen élelmiszersegélyt vagy az élelmiszerbankok támogatását, valamint kezdeményezéseket indítottak azért, hogy az élelmiszerpiacok elkerülése érdekében alternatív rendeltetési helyeket találjanak az élelmiszer-felesleg számára.

Eközben a tagállamok az **uniós polgári védelmi mechanizmust (UCPM)** felhasználhatják arra, hogy bármiféle katasztrófa esetén a pénzügyi és működési támogatás különböző formáit igényeljék és biztosítsák, ideértve élelmiszer kérését más tagállamoktól élelmiszerválság esetén. A Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ (ERCC) éjjel-nappal működő válságkoordinációs központként működik, és elősegíti a vészhelyzetekre való gyors koordinációt a tagállamok hatóságaival és a tagállamok hatóságai között. Az ERCC-vel és az UCPM-mel való koordináció kulcsfontosságú az élelmiszer-összetevőket is magukban foglaló, nagy méretű, sokrétű katasztrófák esetében.

Számos egyéb uniós szakpolitika is erősíti az uniós élelmiszerrendszerek ellenálló képességét, például a körforgásos gazdaságot és az uniós kutatási és innovációs politikát támogató szakpolitikák.

3.2. Az uniós felkészültséget javító, folyamatban lévő kezdeményezések

Az EU védi a **kritikus infrastruktúrákat** a sebezhetőségek csökkentése, valamint a társadalom és a gazdaság működésének biztosítása érdekében¹⁶. A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet uniós szintű keretet hozott létre a **külföldi befektetésekkel** kapcsolatos intézkedések összehangolása érdekében¹⁷. Ez magában foglalja az élelmezésbiztonságot érintő kockázatokat, ha mezőgazdasági földterületekről vagy infrastruktúráról van szó. Az uniós iparstratégia aktualizálása¹⁸ magában foglalja az **egységes piaci szükséghelyzeti eszközt (SMEI)** a személyek szabad mozgásának és az áruk és szolgáltatások elérhetőségének biztosítása érdekében. A stratégia a **stratégiai függőségek** nyomon követése révén kezeli a globális ellátási láncokban bekövetkező, az

¹⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja.

¹⁶ [COM\(2020\) 829.](#)

¹⁷ [A közvetlen külföldi tőkebefektetések átvilágítása.](#)

¹⁸ [COM\(2021\) 350.](#)

alapvető termékek rendelkezésre állását befolyásoló zavarok kockázatait is. Hasonlóképpen, a **közlekedési ágazatban** a Bizottság fenntartható és intelligens mobilitási stratégiája¹⁹ vészhelyzeti intézkedési tervet jelent be a közlekedés tekintetében. Az **egészségügyi ágazatban** a Bizottság levonta a Covid19-világjárvány tanulságait, és létrehozta az új Egészségügyi Szükséghelyzet-felkészültségi és -reagálási Hatóságot (HERA) a közegészségügyi kockázatok jobb előrejelzése és a vészhelyzeti tervezés javítása érdekében²⁰. A **kiberfenyegetéseknek** való kitettség tekintetével a Bizottság javaslatot tett az Unió egész területén magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint az (EU) 2016/1148 irányelv hatályaon kívül helyezésétől szóló új irányelvre,²¹ amelynek hatálya felölelte az élelmiszer-termelést, -feldolgozást és -forgalmazást is.

Ezek előírják a nyomon követést és adatgyűjtést, az információk piaci jelentések révén biztosított átláthatóságát, valamint az érdekelt felekkel való rendszeres kapcsolattartást. A vészhelyzeti tervek tagállamonként eltérőek. A felelősségi körök több intézmény között oszlanak meg, és az élelmiszerekre az általános vészhelyzeti tervezési tevékenységek terjednek ki. A legtöbb tagállam felülvizsgálja intézkedéseit a Covid19-válságot követően.

Legalább hét tagállam tart fenn hatóságok vagy a magángazdasági szereplők által kezelt **stratégiai tartalékokat**. A tartalékok főként az alapvető gabonafélékre terjednek ki, de esetenként más árukat, például inputanyagokat is magukban foglalnak. Egyes tagállamok ajánlásokat tettek közzé polgáraik számára, hogy állandó jelleggel tartsanak otthonaikban elővigyázatossági készleteket.

A készletek a kereskedelem kiegészítéseként szerepet játszhatnak az élelmezésbiztonsági válságok enyhítésében, különösen a fejlődő országokban. Ha közvetlenül a hatóságok irányítják, a készletezés akadályozza a magánszektor hasonló erőfeszítéseit. A készletek forgalomba hozatala a piacok működését is zavarhatja.

4. AZ EU ÉLELMISZER-ELLÁTÁSÁT ÉS ÉLELMEZÉSBIZTONSÁGÁT ÉRINTŐ ÚJ KOCKÁZATI KÖRNYEZET, SEBEZHETŐSÉGEKKEL ÉS FÜGGŐSÉGEKKEL

A növekvő bizonytalanság, valamint az árak és az ellátás ingadozása hatással van a termelési kapacitásra és az élelmiszer-ellátási láncon keresztüli forgalmazásra. Néhány kockázat valamennyi szempontot érint.

Az elmúlt évtizedekben az Uniót nagyrészt megkímélték a rossz természettel és politikai konfliktusokkal társuló élelmezésbiztonsági problémákat eredményező válságok. Ezzel együtt **az éghajlatváltozással és a környezetkárosodással összefüggő időjárási**

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

események egyre gyakoribbak, és ezek jelentik az élelmiszer-ellátás bizonytalanságával kapcsolatos legfőbb észlelt kockázatot (a célzott kérdőív válaszadóinak 60 %-a).

A gyakoribbá váló szélsőséges időjárási események²² – a közelmúltban tapasztalt hideghullámok és áradások, a 2018-as és 2019-es aszályokhoz hasonló aszályok gyakoribbá és intenzívebbé válása, vagy a nagy kiterjedésű erdőtüzeket okozó hőhullámok – azt mutatják, hogy az éghajlatváltozás egyre inkább kihat a mezőgazdasági és tengeri eredetű élelmiszertermékek uniós termelésére, például a takarmánynövények aszály miatti rossz termése miatt. A több termelési területet érintő, egyidejűleg bekövetkező szélsőséges események megnövekedett valószínűsége feszültségeket eredményezhet a piacokon és az élelmiszerkészletekben. Az élelmiszertermelésre nehezedő **egyéb nyomások** a környezetkárosodáshoz, az erőforrások szűkösségéhez és a biológiai sokféleség csökkenéséhez, valamint a növény- és állategészségügyi problémákhoz kapcsolódnak. Ezek az éghajlati és környezeti kockázatok sokkal nagyobb hatással lehetnek az EU élelmiszer-ellátására, mint a Covid19-válság. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia intézkedéseket határoz meg az élelmiszerrendszerek ellenállóbbá tételére és a tartós élelmezésbiztonság biztosítására, szembenézve az éghajlatváltozással és a biológiai sokféleség csökkenésével.

Az élelmiszer-ellátási lánc működését egyéb kockázatok is veszélyeztethetik, pl. a közegészségügyhöz, technológiához, migrációhoz, geopolitikai változásokhoz, ipari vagy egyéb balesetekhez kapcsolódó kockázatok, ideértve a nukleáris baleseteket, amelyek nagy mezőgazdasági területek sugárterhelését eredményezhetik. Figyelembe kell venni a kulcsfontosságú inputanyagok (pl. műtrágyák, energia stb.) és termelési tényezők – például az élelmiszer- vagy a közlekedési ágazatban a munkaerő – rendelkezésre állását és megfizethetőségét érintő kockázatokot is. Az élelmiszerrendszerek digitalizálása jelentős előnyökkel jár, de magában hordozza a kibertámadások és a nagyobb hatású hibák kockázatát is. Az élelmiszeripari nagyvállalatok elleni kibertámadások a közelmúltban zavarokat okoztak az élelmiszerláncban.

Ebben az új kockázati környezetben az uniós élelmiszer-ellátási láncnak meg kell birkóznia bizonyos **függőségekkel és sebezhetőségekkel**. Például az EU a takarmányozásra szánt olajosmagliszt 76 %-át importálja.

Egyes importált termékek esetében az Unió **korlátozott számú forrásra** támaszkodik. A szójababtermelés nagyrészt három országra koncentrálódik, amelyek az uniós import 85 %-át teszik ki, a kukoricaimport pedig túlnyomórészt két nem uniós országból származik. A műtrágyához és vegyi anyagokhoz hasonló inputanyagok néhány szomszédos országból származnak. Számos takarmány- és élelmiszer-adalékanyagot, például aminosavakat, vitaminokat és állatgyógyászati termékeket túlnyomórészt importálnak, egyes esetekben egyetlen szállító országból.

²² [Az IPCC 6. értékelő jelentése, 2021. augusztus.](#)

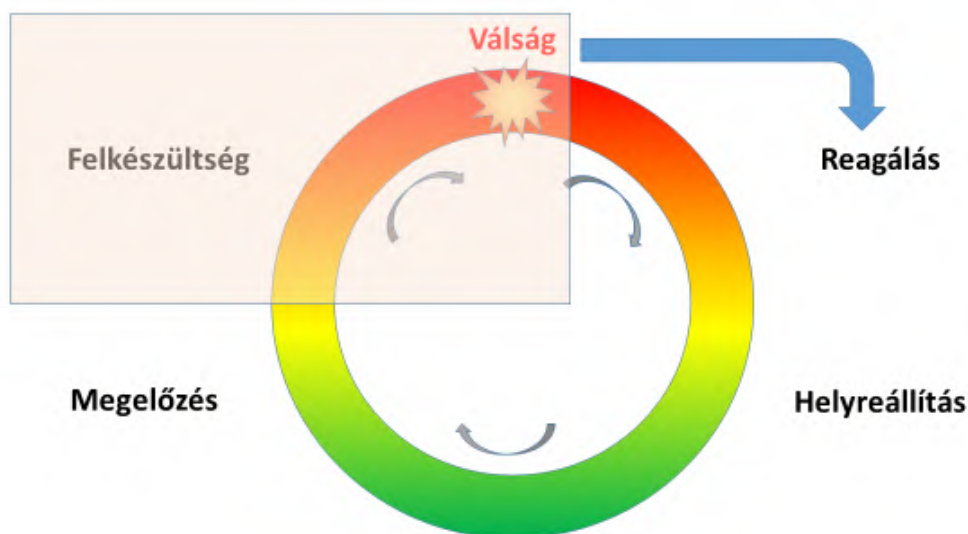
A közlekedéshez és energiához hasonló más ipari ökoszisztémákkal összefonódott **élelmiszer-ellátási láncok összetettsége** megnehezíti a válsághelyzetekre való reagálást. E kölcsönös függőségek miatt egy másik gazdasági ágazatban bekövetkező zavar az élelmiszerláncban is zavarokat okozhat. Ezáltal a Covid19-válság idején a csomagolóanyag-hiány veszélyeztette a tojásellátást. A specializált intenzív termelési rendszerek, amelyek gazdaságilag potenciálisan hatékonyabbak lehetnek, válság idején nem feltétlenül a legellenállóbbak.

5. AZ ÉLELMÉZÉSBIZTONSÁGRA VONATKOZÓ UNIÓS VÉSZHELYZETI TERV

A legutóbbi válság megmutatta, hogy fokozni kell a koordinációt és javítani kell a vészhelyzeti tervezést, hogy fel lehessen készülni az EU élelmiszer-ellátását és élelmezésbiztonságát fenyegető kockázatok kezelésére. A cél a Covid19-cel kapcsolatos tapasztalatok megismétlődésének elkerülése, amikor eseti alapon kellett meghozni és a helyszínen kellett kidolgozni az uniós szintű koordinációs intézkedéseket.

A válságkezelésben használt katasztrófaciklus négy fő szakaszt foglal magában: i. megelőzés, ii. felkészültség, iii. reagálás, és iv. helyreállítás. A vészhelyzeti tervezés a felkészültségi szakasz része, amely megköveteli a közösséget fenyegető veszélyek és a lehetséges hatások jellegének meghatározását. Ezért a hangsúly a **felkészültségi szakaszra** és a válságra való reagálásért felelős szereplőknek nyújtott támogatásra helyeződik. A vészhelyzeti terv a teljes élelmiszerrendszerre kiterjed, az inputanyagoktól egészen az élelmiszerek fogyasztókhoz történő eljuttatásáig, amely kiskereskedelmi vagy élelmiszer-szolgáltatások révén történhet.

1. ábra: A vészhelyzeti terv hatálya az élelmiszer-ellátás és élelmezésbiztonság válsághelyzetek során való biztosítása érdekében



A vészhelyzeti tervezésnek nem célja, hogy megkettőzze vagy megzavarja a válsághárítási döntésekkel kapcsolatos, a KAP, a közös halászati politika és az általános élelmiszerjoghoz hasonló meglévő szakpolitikák által előírt döntéshozatali folyamatokat. A vészhelyzeti tervezésnek figyelembe kell vennie ezeket, és arra kell összpontosítania, hogy miként lehet támogatni a reagálásban részt vevő állami és magánszereplők koordinációját.

A „termelőtől a fogyasztóig” stratégiában bejelentetteknek megfelelően, transznacionális válság esetén a Bizottság koordinálja a tagállamok részvételével működő célzott mechanizmust. Az esetlegesen nemzeti és uniós szinten elfogadandó intézkedések jelentős hozzáadott értéket jelenthetnek és jelentenek a koordináció szempontjából.

5.1. A válsághelyzetek során követendő elvek

A világjárványból levont tanulságok szolgálnak alapul a válsághelyzetek során az élelmiszer-ellátás és az élelmezésbiztonság biztosítása érdekében követendő megközelítéshez. Ezek az elvek elősegítik a tagállamok és a Bizottság közötti strukturált koordinációt, figyelembe véve, hogy a jövőbeni válságok nem feltétlenül hasonlítanak majd a múltbeliekhez.

Az élelmiszer-ellátási láncban részt vevő valamennyi állami és magánszereplő között létrejött együttműködő megközelítés elengedhetetlen a felkészültség fokozásához, a közelgő válság jeleinek gyors felismeréséhez és a reagálás valamennyi szinten történő koordinálásához. Ez javítja az uniós élelmiszer-ellátási lánc ellenálló képességét.

A gazdasági ágazatok közötti kölcsönös függőségekre tekintettel a politikai és adminisztratív hatáskörök közötti megfelelő horizontális koordinációra, illetve más

válságkezelési eszközökkel való összhangra van szükség, különösen akkor, ha a válság az élelmiszer-ellátási láncon kívüli tényezőkből ered, mint pl. a Covid19-válság esetében, vagy az olyan potenciális válságok esetében, amikor például az energiaellátás már nem biztosított. A vészhelyzeti tervezésnek ezért kellően rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy alkalmazkodni tudjon ezekhez az eszközökhöz, és kiegészítve azokat együttműködjön velük. A reziliencia javítására szolgáló kezdeményezéseknek és a vészhelyzeti tervezés keretében hozott új intézkedéseknek az európai zöld megállapodással összhangban fenntarthatónak és környezetbarátnak kell lenniük.

A piaci egyensúlyhiányt nyomon kell követni, és szükség esetén gyorsan kezelni kell, teljes mértékben kihasználva a – különösen a KAP és a KHP keretében – rendelkezésre álló eszközöket, valamint az érdekelt felek közötti csere- és koordinációs hálózatokat.

Az ellátási láncoknak működőképesnek és a kereskedelmi forgalomnak zökkenőmentesnek kell maradnia, ideértve az élelmiszerlánc működéséhez nélkülözhetetlen ágazatokat is. A közlekedés és a közlekedési dolgozók szerepe például alapvető fontossággal bír az élelmiszer-ellátási lánc zavartalan működése tekintetében. Az áruk egységes piacon belüli forgalmát ezért a zöld sávokra vonatkozó bizottsági iránymutatások alkalmazásával kell biztosítani. Nem szabad más tagállamokba irányuló exportot korlátozó egyoldalú intézkedéseket elfogadni, mivel ezek súlyosbíthatják a válságot. A nem uniós országok által elrendelt exporttilalmak elkerülése és a nemzetközi kereskedelmi forgalom fenntartása érdekében biztosítani kell az AMIS-szal és a nemzetközi kereskedelmi partnerekkel végrehajtott korai koordinációt.

Az élelmiszer-ellátást az élelmiszer-ágazatban tevékenykedő határt átlépő munkavállalók és idénymunkások szabad és tisztességes mozgásának elősegítésével is fenn kell tartani.

A válsághelyzetekben rendkívül fontos a kommunikáció. Különösen a dezinformációs kampányok és álhírek idején fennáll a veszélye annak, hogy a válság a nem megfelelő információk miatt súlyosbodik. Az elhamarkodott döntések és pánikszerű lépések elkerülése érdekében korai, rendszeres és átlátható kommunikációra van szükség az érdekelt felek és a nyilvánosság felé.

5.2. Az élelmezésbiztonsági válságokra való felkészültségre és reagálásra vonatkozó európai mechanizmus (EFSCM)

Ezen elvek végrehajtása érdekében a Bizottság létrehozta az élelmezésbiztonsági válságokra való felkészültségre és reagálásra vonatkozó európai mechanizmust, amely **a tagállamok képviselőiből álló**, erre a célra létrehozott (új) **szakértői csoportra** és a mechanizmus működését szabályozó eljárási szabályzatra támaszkodik.

Mivel az intézményi keretek tagállamonként eltérőek, a tagállamok nevében több nemzeti hatóság is részt vehet a mechanizmusban. Koordinációs okokból **egyetlen hatóságot kell kapcsolattartó pontként kijelölni**. A tagállamok felelősek annak biztosításáért, hogy ez a kapcsolattartó pont nemzeti élelmiszerláncuk valamennyi tevékenységi ágazatában illetékes legyen. Az EFSCM-ben azok a nem uniós országok vesznek részt, amelyek élelmiszer-ellátási láncuk nagymértékben integrálódott az Unióval.

Az uniós élelmiszer-ellátási láncban szerepet játszó **érdekképviseleti szervezeteket** felkérjük, hogy járuljanak hozzá az állami és a magánszektor közötti együttműködés és partnerség javításához. Ez a Covid19-válság egyik legfontosabb tanulsága. Ez segít a válság korai jeleinek azonosításában, a válság alakulásának szoros nyomon követésében és a válság kibontakozása során a bizonytalanságok csökkentésében. Ez lehetővé teszi a reagálási prioritások gyors meghatározását és a döntéshozók megfelelő tanácsokkal való ellátását. **Az élelmiszerlánc valamennyi szakaszát képviselni kell.**

A Bizottság **rendszeresen összehívja a szakértői csoportot**, hogy javítsa az Unió felkészültségi szintjét. Az üléseket a kockázati környezet, a sebezhetőségek és a felkészültség fokozása érdekében kezelendő strukturális kérdések elemzésének szenteli. Ez segít az élelmiszerlánc szereplői közötti bizalom kiépítésében is. A bizalom elengedhetetlen a válságkezeléshez és az optimálistól elmaradó kollektív eredményekhez vezető egyoldalú döntések elkerüléséhez.

A szakértői csoport **vészhelyzet vagy válsághelyzet esetén** haladéktalanul **összehívható**, továbbá szükség szerint minden olyan alkalommal össze kell hívni, amikor a megbeszélések vagy az összehangolt fellépések a válságkezelésért felelős szereplők számára előnyösek. A mechanizmus **olyan rendkívüli, előre nem látható és nagyszabású események vagy kockázatok esetén lép működésbe – függetlenül attól, hogy azok az élelmiszer-ellátási láncot tekintve belső vagy külső eredetűek –, amelyek potenciálisan veszélyeztethetik az EU élelmiszer-ellátását vagy élelmezésbiztonságát**, és amelyek egynél több tagállamban bontakoznak ki, és uniós szintű koordinációt igényelnek. A szakértői csoport ilyen alkalmakkor találkozik. A közelmúlt piaci zavarainak többsége nem indokolta volna egy ilyen vészhelyzeti találkozó összehívását, mivel ezek nem jelentettek jelentős veszélyt a biztonságos élelmiszerek uniós elérhetőségére és hozzáférhetőségére nézve. Például a közelmúltbeli helyi szélsőséges időjárási események (aszályok, fagyok) következményei piaci feszültségekhez vezettek, ugyanakkor nem veszélyeztették az EU általános élelmiszer-ellátását vagy élelmezésbiztonságát.

Az e közleményben előírt mechanizmus működése **nem fogja megkettőzni más meglévő felkészültségi vagy reagálási struktúrák működését**. Biztosítani kell a más mechanizmusokkal, különösen az ARGUS általános biztonsági sürgősségi riasztórendszerrel²³, az élelmiszerek és a takarmányok biztonságára vonatkozó általános válságkezelési tervvel²⁴, az UCPM-mel és az ERCC-vel, a SMEI-vel és a Tanács integrált politikai válságelhárítási mechanizmusával való kiegészítő kölcsönös együttműködés szükségességét.

²⁴ [A Bizottság \(EU\) 2019/300 végrehajtási határozata C/2019/1064.](#)

5.3. Az élelmezésbiztonsági válságokra való felkészültségre és reagálásra vonatkozó európai mechanizmus (EFSCM) fellépései

5.3.1. Előrejelzés, kockázatértékelés és nyomon követés

Az előrejelzés, a kockázatértékelés vagy a sebezhetőségi elemzés hasznos a felkészültség javítása, a jövőre való felkészülés, valamint a bizonytalanságok és a lehetséges szűk keresztmetszetek megértése érdekében. Számos tagállam és a Bizottság rendszeresen végez ilyen elemzéseket. Az EFSCM keretében megvitatják és kielemezik a különböző megközelítések következményeit.

Az EFSCM keretében feltérképezik a meglévő sebezhetőségeket és függőségeket, ideértve a strukturális jellegűeket is. Az élelmiszerlánc sebezhetőségét ágazati és uniós szinten is lehet értékelni a **különböző értékláncok** Bizottság által – az érdekelt szervezetek aktív bevonásával – szervezendő és koordinálandó **stressztesztjei** révén. A tagállamokkal együttműködve meg lehet határozni, hogy hol zajlik az élelmiszertermelés, amely potenciálisan magas koncentrációt érhet el egyes régiókban. **A Bizottság tanulmányt készít az élelmiszer-ellátási lánc sebezhetőségeinek és kritikus infrastruktúrájának további felülvizsgálatára.** A szakértői csoportban megvitatják a tanulmány megállapításait.

Több korai előrejelző rendszer is fontos szerepet játszik a felkészültség megerősítése és a reagálás tájékoztatása szempontjából. Egyes korai előrejelző rendszerek az éghajlattal és az időjárással kapcsolatos termelési tényezőket figyelik, mint például a terményfejlődés alakulását nyomon követő MARS-rendszer, amely a takarmánynövényeket sújtó 2018-as és 2019-es aszály idején bizonyította jelentőségét az ilyen szélsőséges időjárási eseményekre adott szakpolitikai válaszlépések kidolgozása tekintetében. A mezőgazdasági és halászati piacok megfigyelőközpontjai az éghajlattal nem összefüggő tényezőkről nyújtanak információkat, ideértve a rövid és középtávú előrejelzéseket is. **Az élelmiszer-ellátás és élelmezésbiztonság nyomon követésére szolgáló,** a már meglévőket kiegészítő speciális **eredménytáblákat** is mérlegelni kell.

A digitalizáció szerepe döntő szerepet játszhat az időben történő tájékoztatásban és a piaci átláthatóság további javításában. Nem mindig ismerhetők pontosan az olyan fontos információk, mint a kereskedelmi és az állami készletek nagysága. A technológiát és a nagy adathalmazokra épülő technológiát is mozgósítani lehetne a válsághelyzetek alatti információáramlás javítása érdekében. **A Bizottság mérlegelni fogja az új technológiákban rejlő lehetőségeket** az élelmezésbiztonsági válsághelyzetekre való felkészültség javításában.

A válsághelyzetek egyik fő nehézsége a nagy fokú bizonytalanság és a gyorsan változó körülmények. A nemzeti hatóságok és a magánszektor szervezeteinek **proaktív kapcsolattartói hálózata** biztosíthatja a jobb információáramlást.

5.3.2. Koordináció, együttműködés és kommunikáció

A nemzeti és európai kezdeményezésekkel kapcsolatos **információk** és legjobb gyakorlatok digitális platformokon keresztül történő **megosztása** minden érintett számára előnyös lesz. A tagállamokat arra **ösztözzük, hogy továbbra is rendelkezzenek saját**

nemzeti szintű vészhelyzeti tervekkel, – vagy dolgozzanak ki ilyen terveket – és osszák meg azokat. Az ilyen tervek uniós szinten és a regionális és helyi önkormányzatokig bezárólag valamennyi szinten ösztönzik a nemzeti hatóságok közötti együttműködést, valamint támogatják az élelmiszerlánc **magánszereplőivel kialakított partnerségeket**, ideértve az élelmiszerbankokat és más nem kormányzati szervezeteket.

Az EFSCM-en belül összehangolják **a válságok kezelésére vonatkozó ajánlások kidolgozását** minden fontos kérdésben, ideértve a válsághelyzetekben kidolgozandó lehetséges intézkedéseket is, annak érdekében, hogy támogassák a Bizottságot a szakpolitikai kezdeményezések előkészítésében. A magánszektor szereplőivel való együttműködés az EFSCM keretében elősegíti az állami és a magánszektor összehangolt reagálását, például önkéntes megállapodások révén. Ajánlásokat dolgoznak ki például arra vonatkozóan, hogy miként **biztosítható az ellátási források sokfélesége a rövidebb és hosszabb élelmiszer-ellátási láncok között**.

A **nemzetközi közösséggel** való koordinációt és együttműködést a vonatkozó globális és regionális kezdeményezések, különösen az AMIS támogatása és az ilyen kezdeményezésekben való részvétel révén biztosítják. Ez kulcsfontosságú az olyan nemzeti vagy regionális politikák minimalizálásához, amelyek alááshatják a közjót, különösen mivel az EU élelmiszer-ellátását és élelmiszerbiztonságát befolyásoló események valószínűleg globális dimenzióval rendelkeznek.

A korábbi válságokból való közös **tanulás** kulcsfontosságú a megelőzés és a felkészültség javítása szempontjából. A válságokra vonatkozó utólagos elemzéseket megosztják és megvitatják. A legfontosabb következtetéseket, ideértve a válságkezelés javítását célzó strukturális változtatásokat is, közlik a szakértői csoporttal.

Alapvető fontosságú a jó **kommunikáció**. Ez átlátható és tényeken alapuló, megbízható hálózatokból származó információkra támaszkodik. A fent említett adatgyűjtési és elemzési tevékenységek erősítik a hitelességet. A vészhelyzeti tervezésről különböző szinteken folytatott eszmecsere segítene a gazdasági szereplőknek és a tisztviselőknek a válaszok megtervezésében, és abban, hogy megismerjék, mit várnak el tőlük egyénileg. Az EFSCM fellépéseire vonatkozó megfelelő jelentéseket az érdekelt felek és a nyilvánosság számára elérhetővé teszik. Az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos válságkommunikáció 178/2002/EK rendelet 8a. és 8b. cikkében meghatározott általános céljait és elveit kell alkalmazni.

A szakértői csoportban konkrét iránymutatásokat dolgoznak ki és vitatnak meg a válságkommunikációra vonatkozóan, amelyek kiterjednek a nagy fokú bizonytalanság esetén követendő vagy az összes magán- és állami szereplő összehangolt megközelítését biztosító elvekre.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Az EU élvezi a diverzifikált élelmiszerrendszereket, a támogató politikai keret, a közel 450 millió fogyasztót összekötő egységes piac és a világ többi része felé nyitott gazdaság előnyeit. Mindazonáltal, a változó kockázati környezetben, a Covid19-válság figyelmeztető jelzését követően fokozni lehet és kell is a felkészültségi szintet. Nincs

kész megoldás egy jövőbeli, kiszámíthatatlan válság kezelésére. A legjobb megoldás a sebezhetőségek és kockázatok lehető legnagyobb mértékű enyhítése és az ezekkel kapcsolatos ismeretek bővítése, valamint a rendszer ellenálló képességét támogató és válságkezelési eszközöket biztosító uniós szakpolitikák kombinációjára támaszkodva a gyors, összehangolt és együttműködő módon való reagáláshoz szükséges eljárási képesség megteremtése és fenntartása.

Ez a célja a vészhelyzeti tervezésnek és az EFSCM-nek, amely a Bizottságot, a tagállamokat, az érintett nem uniós országokat és az érdekeltek szervezeteit fogja össze. Az EFSCM keretében a Bizottság és más szereplők számos kísérő intézkedést dolgoznak ki, amelyeket e közlemény melléklete foglal össze.