

Bruksela, 12 listopada 2021 r.
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	12 listopada 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2021) 689 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Plan awaryjny na rzecz zapewnienia zaopatrzenia w żywność i bezpieczeństwa żywnościowego w czasach kryzysu

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 689 final.

Zał.: COM(2021) 689 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.11.2021 r.
COM(2021) 689 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Plan awaryjny na rzecz zapewnienia zaopatrzenia w żywność i bezpieczeństwa
żywnościowego w czasach kryzysu**

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

Spis treści

1.	WPROWADZENIE	2
2.	WNIOSKI Z KRYZYSU ZWIĄZANEGO Z COVID-19	3
3.	WYKORZYSTANIE ISTNIEJĄCYCH POLITYK UE W CELU REAGOWANIA NA PRZYSZŁE KRYZYSY	5
3.1.	Istniejące ramy polityki funkcjonują i są wiarygodne.....	5
3.2.	Bieżące inicjatywy na rzecz poprawy gotowości w UE.....	7
4.	NOWY KRAJOBRAZ RYZYKA DLA ZAOPATRZENIA W ŻYWNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO UE, WRAZ Z PODATNOŚCIAMI NA ZAGROŻENIA I ZALEŻNOŚCIAMI	8
5.	PLAN AWARYJNY UE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO	9
5.1.	Zasady, których należy przestrzegać w czasach kryzysu	11
5.2.	Europejski mechanizm gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym (EFSCM)	12
5.3.	Działania europejskiego mechanizmu gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym (EFSCM).....	13
5.3.1.	Prognozowanie, ocena ryzyka i monitorowanie.....	13
5.3.2.	Koordinacja, współpraca i komunikacja.....	14
6.	WNIOSKI.....	15

1. WPROWADZENIE

Unijny łańcuch dostaw żywności każdego dnia dostarcza Europejczykom **szeroką gamę wysokiej jakości produktów spożywczych**. Dzieje się tak dzięki doświadczeniu i konkurencyjności sektorów rolnictwa, gospodarki rybnej, akwakultury oraz sektora spożywczego. Sektory te, funkcjonujące w różnych warunkach klimatycznych, terytorialnych i gospodarczych, odnoszą korzyści ze wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa (odpowiednio WPR i WPRyb) i obejmują ponad 11 mln gospodarstw w UE i 81 000 statków rybackich. Konsumentci mają dostęp zarówno do krótszych łańcuchów dostaw żywności, które należy wspierać zgodnie z zaleceniami dla państw członkowskich w ramach ich planów strategicznych WPR, jak i do dłuższych łańcuchów dostaw żywności obejmujących bardziej złożone procesy. Jednolity rynek towarów i usług UE umożliwia skuteczną dystrybucję bezpiecznej żywności między państwami członkowskimi. Dzięki unijnej polityce handlowej UE odgrywa również istotną rolę w handlu żywnością w skali globalnej. W 2020 r. nadwyżka handlowa netto w przypadku produktów rolno-spożywczych wyniosła 62 mld EUR. W przypadku produktów rybołówstwa przez długi czas występował jednak deficyt handlowy, który od 2010 r. wzrósł o 33 %.

Zapewnienie zaopatrzenia w żywność i bezpieczeństwa żywnościowego stanowi cel określony w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a jego osiągnięcia nie należy traktować jako czegoś oczywistego. Kryzys związany z COVID-19 był sygnałem ostrzegawczym dla tych, którzy sądzili, że poważne problemy z zaopatrzeniem sklepów w UE w określone produkty żywnościowe są nie do pomyślenia. Trudności w obrębie łańcucha dostaw żywności spowodowały, że w niektórych przypadkach półki sklepowe były puste, chociaż tylko kilka produktów było tymczasowo niedostępnych dla konsumentów.

Celem niniejszego komunikatu jest określenie działań UE służących wyeliminowaniu niedociągnięć i zapewnieniu lepszej reakcji na przyszłe kryzysy. W tym celu UE „zwiększy koordynację **wspólnej europejskiej reakcji na sytuacje kryzysowe mające wpływ na systemy żywnościowe**”, jak stwierdzono w strategii „Od pola do stołu”¹. Zarówno Parlament Europejski, jak i Rada z zadowoleniem przyjęły zamiar Komisji, by opracować plan awaryjny^{2,3}.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [Konkluzje Rady w sprawie strategii „od pola do stołu”](#).

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 października 2021 r. w sprawie strategii „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego (2020/2260(INI)).

W rocznym sprawozdaniu Komisji z 2020 r. dotyczącym prognozy strategicznej skoncentrowano się na odporności⁴. Komisja zwróciła się do Grupy Głównych Doradców Naukowych o przedstawienie opinii naukowej w tej sprawie⁵.

W związku z tym Komisja aktywnie usprawnia zarządzanie kryzysowe w UE, w tym pod względem gotowości. Planowanie ewentualnościowe wymaga określenia procedur koordynacji, współpracy i wymiany informacji między kluczowymi podmiotami.

Komisja, kontynuując jednocześnie ustalenia w zakresie planowania ewentualnościowego, będzie nadal promować bardziej odporne i zrównoważone systemy żywnościowe UE zgodnie ze strategią „Od pola do stołu” i unijną strategią na rzecz bioróżnorodności 2030, korzystając ze zreformowanej WPR⁶, nowego planu działania na rzecz rolnictwa ekologicznego⁷, strategicznych wytycznych dotyczących akwakultury⁸ oraz planowanej na 2023 r. inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ram zrównoważonego systemu żywnościowego.

2. WNIOSKI Z KRYZYSU ZWIĄZANEGO Z COVID-19

Odporność systemu żywnościowego UE sprawiła, że **kryzys zdrowotny wywołany pandemią COVID-19 nie doprowadził do kryzysu żywnościowego**⁹. Jeżeli chodzi o produkcję, ceny utrzymały się na stosunkowo stabilnym poziomie przez cały czas trwania kryzysu. Na niektórych rynkach, takich jak rybołówstwo i akwakultura, ziemniaki, mięso i wino, zamknięcie usług gastronomicznych doprowadziło jednak do gwałtownego spadku popytu. Po stronie konsumpcji ceny żywności wzrosły umiarkowanie (do +5 %) między kwietniem a majem 2020 r., ale sytuacja szybko ustabilizowała się. Ponieważ począwszy od najwcześniejszego etapu reakcji politycznej dostawy żywności uznano za działalność podstawową, wpływ na sektor spożywczy był ogółem mniejszy niż na inne sektory gospodarki. Umożliwiło to niezwykle i szybkie ożywienie. Pozytywne wyniki handlu rolno-spożywczego w 2020 r. (+1,4 % w porównaniu z 2019 r.) jeszcze lepiej ilustrują tę sytuację i potwierdzają znaczenie utrzymania otwartego handlu również w czasach kryzysu.

Z uwagi na fakt, że **sektory rolnictwa, gospodarki rybnej, akwakultury oraz sektor spożywczy często doświadczają wstrząsów** – związanych z pogodą, handlem lub

⁴ [Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2020 r.](#)

⁵ [Strategiczne zarządzanie kryzysowe w UE.](#)

⁶ W tym wsparcia na rzecz odpornych systemów żywnościowych w planach strategicznych WPR poszczególnych państw członkowskich.

⁷ [COM\(2021\) 141.](#)

⁸ [COM\(2021\) 236.](#)

⁹ Załącznik I do dokumentu roboczego służb Komisji zawiera dokładną analizę wpływu COVID-19 na zaopatrzenie w żywność UE. Parlament Europejski opublikował [badanie zawierające ocenę wstępnego wpływu COVID-19 na rolnictwo europejskie.](#)

kwestiami sanitarnymi – w WPR i WPRyb przewidziano narzędzia regulacyjne wspierające te sektory. Podczas kryzysu związanego z COVID-19 narzędzia te umożliwiły szybką reakcję UE: ryzyko zakłóceń równowagi na rynku zrównoważono dopłatami do prywatnego przechowywania, a problemy z przepływem środków pieniężnych, z którymi borykali się producenci, rozwiązano w drodze wypłat odszkodowania. Wdrożone środki przyniosły bezpośrednie skutki, stanowiły uspokajający sygnał i wpłynęły na zachowanie na rynkach. Stowarzyszenia pracowników, takie jak organizacje producentów i organizacje międzybranżowe, odegrały kluczową rolę dzięki dostosowaniu swoich strategii produkcji i marketingowych. Komisja zapewniła również niezbędną elastyczność, aby zagwarantować funkcjonowanie polityki UE. Szybkie przyjęcie **tymczasowych ram pomocy państwa** w połowie marca 2020 r. umożliwiło państwom członkowskim zapewnienie decydującego wsparcia podmiotom gospodarczym. Sektor gospodarki rybnej odniósł korzyści ze zmian w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (EFMRA).

Nadzwyczajnych działań wymagały także inne podstawowe obszary polityki, mające zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania łańcucha dostaw żywności, takie jak np. mobilność towarów i osób. W połowie marca 2020 r. Komisja opublikowała **wytyczne w sprawie uprzywilejowanych korytarzy**, aby zapewnić przepływ towarów w ramach jednolitego rynku. Ponadto w komunikacie dotyczącym korzystania ze swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19¹⁰ Komisja uznała **pracowników przygranicznych i pracowników sezonowych w sektorze spożywczym**, jak również **pracowników transportu**, za pracowników o krytycznym znaczeniu. Respondenci, którzy udzielili odpowiedzi na pytania zawarte w ukierunkowanym kwestionariuszu¹¹ dotyczącym tej inicjatywy, uznali wytyczne w sprawie uprzywilejowanych korytarzy za najbardziej przydatny spośród wdrożonych środków (54 % za „bardzo przydatny”). Zainteresowane strony doceniły także informacje i wytyczne dostarczone przez Komisję, jak również środki ułatwiające handel, takie jak środki umożliwiające wydawanie elektronicznych świadectw.

Pomimo odporności, jaką wykazał się system żywnościowy UE, zidentyfikowano kilka obszarów wymagających udoskonalenia.

Odnotowano **brak koordynacji między organami publicznymi** w UE. Niektóre państwa członkowskie przyjęły jednostronne środki, które zagrażają jednolitemu rynkowi na skutek ograniczania lub zawężania swobodnego przepływu żywności lub faworyzowania produktów krajowych. Może wydawać się, że środki takie zapewniają tymczasową ochronę krajowym podmiotom gospodarczym, ale mogą one szybko wpłynąć na dostęp podmiotów do niezbędnych nakładów z zagranicy. Środki te

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

¹¹ Wyniki ukierunkowanego kwestionariusza dla zainteresowanych stron opisano bardziej szczegółowo w oddzielnym streszczeniu sprawozdania.

dodatkowo skomplikowały zarządzanie kryzysowe na początkowych etapach i pogorszyły i tak już napiętą sytuację w systemie żywnościowym.

Wobec braku **zorganizowanych kanałów koordynacji** szczególne potrzeby polityczne w obrębie łańcucha dostaw żywności nie zawsze były widoczne, ponieważ musiały konkurować z wieloma innymi kryzysami, w szczególności związanymi ze zdrowiem publicznym.

Podobne napięcia odnotowano na **szczeblu międzynarodowym**. Niektóre państwa wprowadziły ograniczenia w handlu żywnością (zasadniczo zakazy wywozu), chociaż w znacznie mniejszym stopniu niż w przypadku poprzednich kryzysów. System informacji o rynkach rolnych (AMIS)¹² odegrał istotną rolę w zapewnieniu międzynarodowej koordynacji.

Tym bardziej stało się jasne, że istnieje potrzeba **zintegrowanego podejścia do systemów żywnościowych**, służącego uznaniu wzajemnych zależności i obejmującego nie tylko uczestników samego łańcucha dostaw żywności, takich jak rolnicy i rybacy, przetwórcy żywności, handlowcy, detaliści, usługi gastronomiczne, w tym ich pracownicy. Należy w nim również uwzględnić podmioty, które wspierają funkcjonowanie łańcucha, takie jak sektor transportu i logistyki, a także branże dostarczające niezbędne nakłady i materiały opakowaniowe.

Kryzys pokazał również, że odpowiednia **komunikacja** ma kluczowe znaczenie dla decydentów i zainteresowanych stron pod względem podejmowania świadomych decyzji i postępowania zgodnie z planami ciągłości działania, a także dla ogółu społeczeństwa pod względem obiektywnego informowania o kryzysie i unikania irracjonalnych zachowań związanych z gromadzeniem zapasów.

3. WYKORZYSTANIE ISTNIEJĄCYCH POLITYK UE W CELU REAGOWANIA NA PRZYSZŁE KRYZYSY

3.1. Istniejące ramy polityki funkcjonują i są wiarygodne

Istniejące ramy polityki, które mają zastosowanie do łańcucha dostaw żywności, obejmują **szeroką gamę środków i instrumentów służących reagowaniu na kryzysy**.

W **rolnictwie** siatkę bezpieczeństwa dochodów, wspierającą odporność gospodarstw w UE, stanowią płatności bezpośrednie. Polityka rozwoju obszarów wiejskich zapewnia wsparcie pod względem zarządzania ryzykiem, budowania wiedzy i organizacji łańcucha dostaw. Celem szczegółowym niedawno uzgodnionej reformy WPR jest wspieranie inteligentnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe. Zmienione rozporządzenie (UE) nr 1308/2013¹³

¹² [System informacji o rynkach rolnych](#).

¹³ [Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671](#).

w sprawie rynków rolnych oraz ulepszone przepisy dotyczące rezerwy rolnej¹⁴ zwiększą zdolność UE do bardziej elastycznego reagowania na kryzysy.

W odniesieniu do **rybołówstwa i akwakultury** WPRyb ma na celu zapewnienie, aby działalność w zakresie rybołówstwa i akwakultury była zrównoważona środowiskowo w perspektywie długoterminowej i przynosiła korzyści gospodarcze, społeczne i korzyści w zakresie zatrudnienia. Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury na lata 2021–2027 obejmuje mechanizm zapewniający rekompensatę finansową w przypadku wystąpienia wyjątkowych zdarzeń powodujących znaczące zakłócenia na rynkach po stwierdzeniu wystąpienia takich zdarzeń przez Komisję.

Wymogi w zakresie **bezpieczeństwa żywności** oraz przepisy dotyczące kontroli urzędowych umożliwiają Komisji wprowadzenie środków niezbędnych do ograniczenia ryzyka dla zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt. Ponadto ustanowiono **ramy zarządzania kryzysowego** w przypadku incydentów związanych z żywnością.

Państwa członkowskie odgrywają zasadniczą rolę w reagowaniu na kryzysy. **Zasady pomocy państwa** umożliwiają wypłatę odszkodowania z tytułu szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, w tym w przypadkach „poważny[ch] zaburze[ń] w gospodarce Państwa Członkowskiego”¹⁵.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) wspiera działania w państwach członkowskich mające na celu zapewnienie pomocy żywnościowej osobom najbardziej potrzebującym. Banki żywności twierdzą, że w 2020 r. nastąpił gwałtowny wzrost zapotrzebowania na pomoc żywnościową. Przepisy regulujące FEAD zmieniono m.in. w celu uwzględnienia tych potrzeb. Państwa członkowskie opracowały różne instrumenty w celu zapewnienia lepszego dostępu do żywności, takie jak bezpośrednia pomoc żywnościowa lub wsparcie dla banków żywności, a także uruchomiły inicjatywy służące znalezieniu alternatywnych miejsc przeznaczenia dla nadwyżek żywności, aby uniknąć marnowania żywności.

Tymczasem państwa członkowskie mogą wykorzystywać **Unijny Mechanizm Ochrony Ludności** do występowania o różne formy wsparcia finansowego i operacyjnego oraz do udzielania takiego wsparcia w przypadku wszelkiego rodzaju klęsk żywiołowych, w tym do zwracania się o żywność do innych państw członkowskich w przypadku kryzysu żywnościowego. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC) działa jako całodobowy ośrodek koordynacji w sytuacjach kryzysowych i ułatwia szybką koordynację z organami państw członkowskich i między nimi w zakresie reagowania na sytuacje nadzwyczajne. Koordynacja działań z ERCC oraz Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności ma zasadnicze znaczenie w przypadku wielowymiarowych klęsk żywiołowych na dużą skalę obejmujących części składowe żywności.

¹⁴ Rezerwa rolna będzie „przeznaczon[a] na dodatkowe wsparcie [...] do celów [...] szybkiego reagowania na kryzysy mające wpływ na produkcję rolną lub dystrybucję produktów rolnych”.

¹⁵ Art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Do wzmocnienia odporności systemów żywnościowych UE przyczynia się szereg innych polityk UE, takich jak polityki wspierające gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz polityka UE w zakresie badań naukowych i innowacji.

3.2. Bieżące inicjatywy na rzecz poprawy gotowości w UE

UE chroni **infrastrukturę krytyczną**, aby ograniczyć podatności na zagrożenia i zapewnić funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki¹⁶. W rozporządzeniu w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych ustanowiono ogólnounijne ramy koordynacji działań w związku z **inwestycjami zagranicznymi**¹⁷. Obejmuje to ryzyko dla bezpieczeństwa żywnościowego w odniesieniu do gruntów rolnych lub infrastruktury. Aktualizacja strategii przemysłowej UE¹⁸ obejmuje **instrument nadzwyczajny jednolitego rynku** z myślą o zapewnieniu swobodnego przepływu osób oraz dostępności towarów i usług. W strategii odniesiono się również do ryzyka zakłóceń w obrębie globalnych łańcuchów dostaw mającego wpływ na dostępność podstawowych produktów poprzez monitorowanie **strategicznych zależności**. Podobnie w **sektorze mobilności** w kompleksowej strategii Komisji na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności¹⁹ zapowiedziano plan awaryjny na wypadek kryzysu dla sektora transportu. W **sektorze zdrowia** Komisja wyciągnęła wnioski z pandemii COVID-19 i utworzyła nowy Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia (HERA), aby lepiej przewidywać zagrożenia dla zdrowia publicznego i poprawić planowanie ewentualnościowe²⁰. Mając na uwadze narażenie na **zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa**, Komisja zaproponowała, aby zakres nowej dyrektywy²¹ w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, uchylającej dyrektywę (UE) 2016/1148, obejmował produkcję, przetwarzanie i dystrybucję żywności.

W większości **państw członkowskich** obowiązują przepisy dotyczące planowania ewentualnościowego w sektorze spożywczym. Przewidziano w nich monitorowanie i gromadzenie danych, przejrzystość informacji dzięki raportom rynkowym oraz regularne kontakty z zainteresowanymi stronami. Struktura planowania ewentualnościowego w państwach członkowskich jest zróżnicowana. Obowiązki są podzielone między kilka instytucji, a żywność jest objęta ogólnymi działaniami w zakresie planowania ewentualnościowego. Większość państw członkowskich dokonuje przeglądu swoich ustaleń w następstwie kryzysu związanego z COVID-19.

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

W co najmniej siedmiu państwach członkowskich utrzymywane są **rezerwy strategiczne**, zarządzane albo przez organy publiczne, albo przez prywatne podmioty gospodarcze. Rezerwy te obejmują głównie podstawowe zboża, ale od czasu do czasu obejmuje się nimi także inne towary, w tym nakłady. Niektóre państwa członkowskie opublikowały zalecenia dla obywateli dotyczące stałego przechowywania w domu zapasów w ramach środków ostrożności.

Zapasy mogą odgrywać rolę w łagodzeniu kryzysów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, jako uzupełnienie handlu, szczególnie w krajach rozwijających się. Polityka utrzymywania zapasów pociąga za sobą jednak znaczne koszty, w dużej mierze z powodu łatwości psucia się towarów i produktów spożywczych. W przypadku bezpośredniego zarządzania przez organy publiczne utrzymywanie zapasów zniechęca sektor prywatny do podejmowania podobnych działań. Ponadto uwalnianie zapasów może zakłócać funkcjonowanie rynków.

4. NOWY KRAJOBRAZ RYZYKA DLA ZAOPATRZENIA W ŻYWNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO UE, WRAZ Z PODATNOŚCIAMI NA ZAGROŻENIA I ZALEŻNOŚCIAMI

Rosnąca niepewność oraz niestabilność cen i dostaw wpływają na zdolność produkcyjną i dystrybucję w całym łańcuchu dostaw żywności. Niektóre zagrożenia dotyczą wszystkich tych aspektów.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci UE w dużej mierze uniknęła kryzysów, których skutkiem były problemy w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego związane z nieurodzajem lub konfliktami politycznymi. Niemniej jednak nasilają się **zdarzenia pogodowe związane ze zmianą klimatu i degradacją środowiska**, które postrzega się jako główne ryzyko powiązane z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego (60 % respondentów ukierunkowanego kwestionariusza).

Częstsze ekstremalne zdarzenia pogodowe²² – niedawne fale mrozów i powódzie, zwiększona częstotliwość i intensywność susz, takich jak te w 2018 r. i 2019 r., lub fale upałów powodujące pożary lasów na dużą skalę – pokazują, że zmiana klimatu w coraz większym stopniu wpływa na produkcję rolną oraz produkcję żywności pochodzenia morskiego w UE, na przykład skutkując stratami w uprawach roślin paszowych z powodu suszy. Zwiększone prawdopodobieństwo jednoczesnego wystąpienia ekstremalnych zdarzeń, które dotkną kilka obszarów produkcji, może spowodować napięcia na rynkach i w zakresie zapasów żywności. **Inne czynniki wywierające nacisk** na produkcję żywności wiążą się z degradacją środowiska, niedoborem zasobów i utratą różnorodności biologicznej, a także z kwestiami zdrowia roślin i zwierząt. To ryzyko klimatyczne i środowiskowe może mieć znacznie większy wpływ na zaopatrzenie w żywność UE niż kryzys związany z COVID-19. W strategii „Od pola do stołu” określono działania mające na celu zwiększenie odporności systemów żywnościowych

²² [6. sprawozdanie oceniające IPCC, sierpień 2021 r.](#)

i zapewnienie trwałego bezpieczeństwa żywnościowego w obliczu zmiany klimatu i utraty różnorodności biologicznej.

Inne rodzaje ryzyka mogą zagrozić funkcjonowaniu łańcucha dostaw żywności, np. związane ze zdrowiem publicznym, technologią, migracją, zmianami geopolitycznymi oraz awariami przemysłowymi lub innymi, w tym incydentami jądrowymi, które mogą prowadzić do napromieniowania dużych obszarów gruntów rolnych. Ponadto należy uwzględnić zagrożenia wpływające na dostępność i przystępność cenową kluczowych nakładów (tj. nawozów, energii itp.) oraz czynników produkcji, takich jak siła robocza w sektorze spożywczym lub sektorze transportu. Transformacja cyfrowa systemów żywnościowych przynosi znaczne korzyści, ale wiąże się z ryzykiem cyberataków i awarii, które mogą mieć poważniejsze skutki. Cyberataki na duże przedsiębiorstwa w sektorze spożywczym doprowadziły ostatnio do zakłóceń w łańcuchu żywnościowym. Ryzyko związane ze zmianami geopolitycznymi obejmuje bezpośrednie inwestycje zagraniczne w infrastrukturę krytyczną w UE, bioterroryzm lub konkurencję w dostępie do podstawowych nakładów i towarów.

W tym nowym krajobrazie ryzyka w ramach łańcucha dostaw żywności UE należy radzić sobie z pewnymi **zależnościami i podatnościami na zagrożenia**. Na przykład 76 % mączek z nasion oleistych w UE przeznaczonych na paszę pochodzi z przywozu. Sektor rybny jest w dużym stopniu uzależniony od przywozu, a samowystarczalność UE wynosi 14 % w odniesieniu do pięciu najczęściej spożywanych gatunków.

W przypadku niektórych produktów przywożonych UE jest uzależniona od **ograniczonej liczby źródeł**. Produkcja nasion soi jest w dużej mierze skoncentrowana w trzech państwach, które reprezentują 85 % przywozu do UE, a przywóz kukurydzy pochodzi głównie z dwóch państw niebędących członkami UE. Nakłady, takie jak nawozy czy chemikalia, pochodzą z kilku państw sąsiednich. Wiele dodatków do pasz i żywności, takich jak aminokwasy, witaminy i produkty weterynaryjne, jest w przeważającej mierze przywożonych, w niektórych przypadkach z jednego państwa dostarczającego.

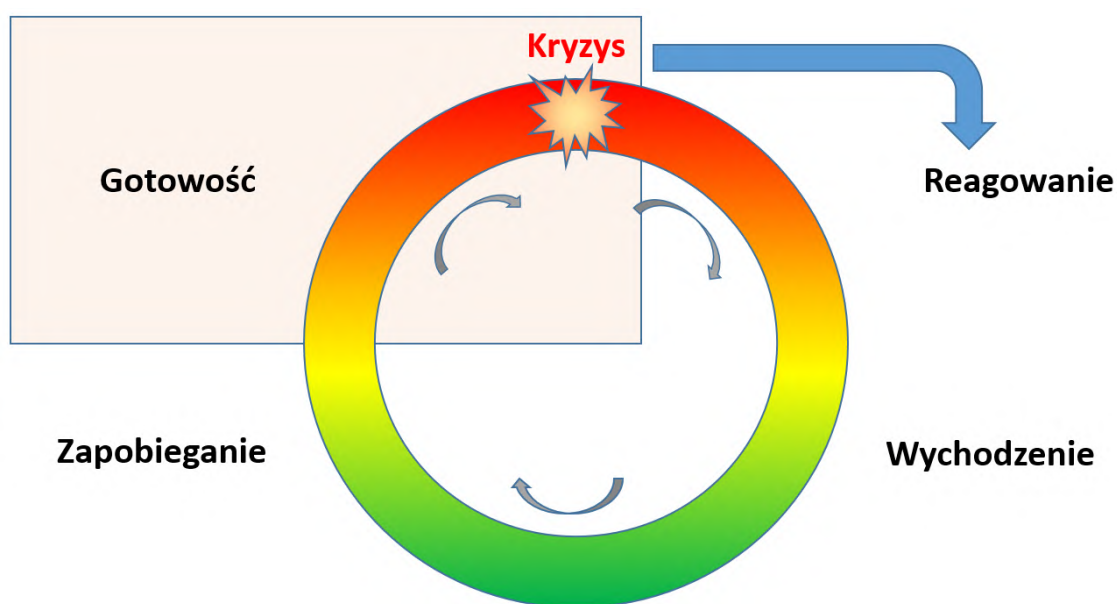
Złożoność łańcuchów dostaw żywności ściśle związana z innymi ekosystemami przemysłowymi, takimi jak transport i energia, komplikuje zdolność do reagowania na kryzysy. Ze względu na te współzależności zakłócenie w innym sektorze gospodarki może spowodować zakłócenia w łańcuchu żywnościowym. W ten sposób niedobory materiałów opakowaniowych zagroziły dostawom jaj podczas kryzysu związanego z COVID-19. Wyspecjalizowane systemy intensywnej produkcji, potencjalnie bardziej wydajne pod względem ekonomicznym, mogą nie być najbardziej odporne w czasach kryzysu.

5. PLAN AWARYJNY UE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

Niedawny kryzys pokazał, że istnieje potrzeba wzmocnienia koordynacji i poprawy planowania ewentualnościowego, tak aby być przygotowanym na ryzyko, które może zagrozić zaopatrzeniu w żywność i bezpieczeństwu żywnościowemu UE. Celem jest uniknięcie powtórzenia się doświadczeń związanych z COVID-19, kiedy to konieczne było wdrażanie środków koordynacji na szczeblu UE *ad hoc* oraz opracowywanie ich na bieżąco.

Cykl klęski stosowany w zarządzaniu kryzysowym obejmuje cztery główne fazy: (i) zapobieganie, (ii) gotowość, (iii) reagowanie oraz (iv) wychodzenie. Planowanie ewentualnościowe wchodzi w zakres gotowości i wymaga określenia zagrożeń, na które jest podatna dana społeczność, oraz charakteru potencjalnych skutków. Dlatego też nacisk kładzie się **na fazę gotowości** oraz na wsparcie dla podmiotów odpowiedzialnych za reagowanie na kryzysy. Plan awaryjny będzie obejmował cały system żywnościowy, począwszy od nakładów aż po dostarczanie żywności konsumentom za pośrednictwem handlu detalicznego lub usług gastronomicznych.

Rysunek 1: Zakres planu awaryjnego na rzecz zapewnienia zaopatrzenia w żywność i bezpieczeństwa żywnościowego w czasach kryzysu



Planowanie ewentualnościowe nie ma na celu powielania ani zakłócania odpowiednich procesów decyzyjnych, które mają zastosowanie do decyzji dotyczących reagowania w sytuacjach kryzysowych, przewidzianych w istniejących politykach, takich jak WPR, WPRyb i ogólne prawo żywnościowe. Należy je uwzględnić i skoncentrować się na sposobach wspierania koordynacji podmiotów publicznych i prywatnych zaangażowanych we wspomniane reagowanie.

Jak ogłoszono w strategii „Od pola do stołu”, w przypadku kryzysu ponadnarodowego Komisja będzie koordynowała specjalny mechanizm obejmujący państwa członkowskie. Działania, które być może będą musiały zostać przyjęte na szczeblu krajowym i unijnym, mogą i powinny zapewnić znaczną wartość dodaną w zakresie koordynacji.

5.1. Zasady, których należy przestrzegać w czasach kryzysu

Wnioski wyciągnięte z pandemii stanowią podstawę podejścia, jakie należy przyjąć w celu zapewnienia zaopatrzenia w żywność i bezpieczeństwa żywnościowego w czasach kryzysu. Zasady te ułatwią zorganizowaną koordynację pomiędzy państwami członkowskimi i Komisją, biorąc pod uwagę, że przyszłe kryzysy mogą nie przypominać tych z przeszłości.

Podejście oparte na współpracy między wszystkimi podmiotami publicznymi i prywatnymi będącymi częścią łańcucha dostaw żywności ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia gotowości, szybkiego rozpoznawania oznak nadchodzącego kryzysu i koordynowania reakcji na wszystkich szczeblach. Będzie to sprzyjać odporności łańcucha dostaw żywności UE.

Ze względu na współzależności między sektorami gospodarki konieczna jest odpowiednia koordynacja horyzontalna w ramach kompetencji politycznych i administracyjnych oraz spójność z innymi instrumentami kryzysowymi, w szczególności gdy kryzys jest spowodowany czynnikami zewnętrznymi w stosunku do łańcucha dostaw żywności, jak miało to miejsce w przypadku kryzysu związanego z COVID-19 lub miałoby miejsce w przypadku kryzysów, w których np. nie są już zapewnione dostawy energii. Planowanie ewentualnościowe powinno być zatem wystarczająco elastyczne, aby można je było dostosowywać i wykorzystywać w połączeniu ze wspomnianymi instrumentami w charakterze uzupełnienia. Inicjatywy na rzecz odporności i nowe środki w ramach planowania ewentualnościowego powinny być zrównoważone i ekologiczne, zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem.

Należy monitorować zakłócenia równowagi na rynku, a w razie potrzeby szybko im przeciwdziałać, w pełni wykorzystując dostępne narzędzia, zwłaszcza w ramach WPR i WPRyb, a także odpowiednie sieci wymiany informacji między zainteresowanymi stronami oraz ich koordynacji.

Łańcuchy dostaw muszą pozostać sprawne, a przepływy handlowe płynne, w tym w sektorach, które mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania łańcucha żywnościowego. Przykładowo transport i pracownicy transportu odgrywają kluczową rolę dla sprawnego funkcjonowania łańcucha dostaw żywności. Należy zatem zagwarantować przepływ towarów w ramach jednolitego rynku poprzez zastosowanie wytycznych Komisji w sprawie uprzywilejowanych korytarzy. Nie należy przyjmować jednostronnych środków ograniczających wywóz do innych państw członkowskich, ponieważ mogą one pogłębić kryzys. Aby uniknąć zakazów wywozu przez państwa niebędące członkami UE i utrzymać międzynarodowe przepływy handlowe, zapewniona zostanie wczesna koordynacja z AMIS i międzynarodowymi partnerami handlowymi.

Należy również utrzymać zaopatrzenie w żywność poprzez ułatwienie swobodnego i sprawiedliwego przepływu pracowników przygranicznych i pracowników sezonowych w sektorze spożywczym.

Komunikacja w sytuacji kryzysowej ma pierwszorzędne znaczenie. Zwłaszcza w czasach kampanii dezinformacyjnych i fałszywych informacji istnieje niebezpieczeństwo

pogłębienia kryzysu poprzez niewłaściwe informacje. W celu uniknięcia pochopnych decyzji i działań pod wpływem paniki konieczna jest wczesna, regularna i przejrzysta komunikacja z zainteresowanymi stronami i opinią publiczną.

5.2. Europejski mechanizm gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym (EFSCM)

Aby wdrożyć te zasady, Komisja ustanowi mechanizm gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym, którego podstawę będzie stanowił (nowa) specjalna **grupa ekspertów, złożona z przedstawicieli państw członkowskich**, oraz zbiór zasad dotyczących procedur regulujących jego funkcjonowanie.

Z uwagi na fakt, że struktury instytucjonalne w poszczególnych państwach członkowskich są różne w imieniu państw członkowskich w mechanizm może być zaangażowanych kilka organów krajowych. Do celów koordynacji **należy wyznaczyć jeden organ, który będzie pełnił rolę punktu kontaktowego**. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za dopilnowanie, aby ten punkt kontaktowy był właściwy dla wszystkich sektorów działalności ich krajowego łańcucha żywnościowego. Państwa niebędące członkami UE, których łańcuch dostaw żywności jest w dużym stopniu zintegrowany z UE, będą uczestniczyć w EFSCM.

Organizacje zainteresowanych stron, które odgrywają rolę w łańcuchu dostaw żywności UE, zostaną zaproszone do wniesienia wkładu w poprawę współpracy i partnerstwa między sektorem publicznym i prywatnym. Jest to jedna z kluczowych lekcji wyciągniętych z kryzysu związanego z COVID-19. Pomoże to rozpoznać wczesne oznaki kryzysu, ściśle monitorować jego rozwój i ograniczać niepewność w miarę rozwoju sytuacji kryzysowej. Umożliwi to szybkie określenie priorytetów w zakresie reagowania oraz zapewnienie odpowiedniego doradztwa dla decydentów. **Wszystkie etapy łańcucha żywnościowego** powinny być reprezentowane.

Komisja **będzie okresowo zwoływać wspomnianą grupę ekspertów** w celu poprawy poziomu gotowości UE. Spotkania będą poświęcone analizie krajobrazu ryzyka, podatności na zagrożenia oraz kwestii strukturalnych, którymi należy się zająć w celu zwiększenia gotowości. Pozwoli to również na zbudowanie zaufania między podmiotami łańcucha żywnościowego. Zaufanie jest niezbędne do zarządzania kryzysem i unikania jednostronnych decyzji, które prowadzą do nieoptymalnych wyników zbiorowych.

W przypadku **sytuacji nadzwyczajnej lub kryzysowej** grupę ekspertów można **zwoływać** bezzwłocznie i tak często, jak jest to potrzebne, jeżeli dyskusje lub skoordynowane działania przyniosłyby korzyści podmiotom odpowiedzialnym za reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Mechanizm ten będzie **uruchamiany w przypadku wyjątkowych, nieprzewidywalnych i zakrojonych na szeroką skalę zdarzeń lub zagrożeń – wewnętrznych lub zewnętrznych względem łańcucha dostaw żywności – które mogą potencjalnie zagrozić zaopatrzeniu w żywność lub bezpieczeństwu żywnościowemu w UE**, występujących w więcej niż jednym państwie członkowskim i wymagających koordynacji na szczeblu UE. Przy tej okazji odbędzie się spotkanie grupy ekspertów. Większość niedawnych zakłóceń na rynku nie uzasadniałaby zwołania takiego nadzwyczajnego spotkania, ponieważ nie stanowiły one znaczącego

zagrożenia dla dostępności i dostępu do bezpiecznej żywności w UE. Na przykład skutki ostatnich ekstremalnych zdarzeń pogodowych o zasięgu lokalnym (susze, przymrozki) spowodowały napięcia na rynku, ale nie zagroziły ogólnemu zaopatrzeniu w żywność ani bezpieczeństwu żywnościowemu w UE.

Funkcjonowanie mechanizmu przewidzianego w niniejszym komunikacie **nie będzie powielalo innych istniejących struktur gotowości ani reagowania**. Zostanie zapewniona potrzeba uzupełniającej interakcji z innymi mechanizmami, w szczególności z ogólnym systemem szybkiego ostrzegania ARGUS²³, planem ogólnym zarządzania kryzysami w obszarze bezpieczeństwa żywności i pasz²⁴, Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności i ERCC, instrumentem nadzwyczajnym jednolitego rynku oraz zintegrowanym mechanizmem Rady dotyczący reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych.

5.3. Działania europejskiego mechanizmu gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym (EFSCM)

5.3.1. Prognozowanie, ocena ryzyka i monitorowanie

Prognozowanie, ocena ryzyka lub analiza podatności na zagrożenia są przydatne w celu poprawy gotowości, przygotowania się na to, co może przynieść przyszłość, oraz zrozumienia niepewności i potencjalnych wąskich gardeł. Kilka państw członkowskich oraz Komisja regularnie przeprowadzają takie analizy. W ramach EFSCM będą omawiane i analizowane skutki różnych podejść.

Istniejące podatności na zagrożenia i zależności, w tym te o charakterze strukturalnym, zostaną określone w ramach EFSCM. Podatność łańcucha żywnościowego na zagrożenia można ocenić na szczeblu sektora i UE poprzez **testy warunków skrajnych w poszczególnych łańcuchach wartości**, które zorganizuje i skoordynuje Komisja, przy aktywnym udziale organizacji zainteresowanych stron. We współpracy z państwami członkowskimi można wskazać miejsca, w których odbywa się produkcja żywności z uwzględnieniem potencjalnie wysokiej koncentracji w określonych regionach. **Komisja przeprowadzi badanie w celu dalszego przeglądu podatności na zagrożenia i infrastruktury krytycznej łańcucha dostaw żywności**. Jego wyniki zostaną omówione na forum grupy ekspertów.

Kilka systemów wczesnego ostrzegania ma znaczenie dla wzmocnienia gotowości oraz uzyskiwania informacji na potrzeby działań. W ramach niektórych systemów wczesnego ostrzegania monitoruje się czynniki wpływające na produkcję związane z klimatem i pogodą, jak na przykład w systemie MARS służącym monitorowaniu rozwoju upraw, który okazał się istotny, gdy susza dotknęła uprawy roślin paszowych w 2018 r. i 2019 r., podczas opracowywania reakcji politycznej na takie ekstremalne zdarzenie pogodowe.

²³ [Decyzja Komisji 2006/25/WE](#).

²⁴ [Decyzja wykonawcza Komisji \(UE\) 2019/300, C/2019/1064](#).

Obserwatoria rynków dla rynku rolnego i rynku rybołówstwa dostarczają informacji na temat czynników niezwiązanych z klimatem, w tym prognoz krótko- i średnioterminowych. Rozważone zostaną **specjalne tablice wskaźników do celów monitorowania zaopatrzenia w żywność i bezpieczeństwa żywnościowego**, uzupełniające te już istniejące.

Rola transformacji cyfrowej jest potencjalnie decydująca w dostarczaniu aktualnych informacji i dalszej poprawie przejrzystości rynku. Ważne informacje, takie jak wielkość zapasów komercyjnych i publicznych, nie zawsze są dokładnie znane. Ponadto do poprawy przepływu informacji podczas kryzysów można by wykorzystać technologię i duże zbiory danych. **Komisja zastanowi się nad potencjałem nowych technologii** w zakresie poprawy gotowości na wypadek kryzysów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym.

Jedną z głównych trudności w sytuacjach kryzysowych jest wysoki stopień niepewności i szybko zmieniające się warunki. **Proaktywna sieć korespondentów** z organów krajowych i organizacji sektora prywatnego może zapewnić lepszy przepływ informacji.

5.3.2. Koordynacja, współpraca i komunikacja

Wymiana informacji i najlepszych praktyk w zakresie inicjatyw krajowych i europejskich za pośrednictwem platform cyfrowych będzie korzystna dla wszystkich zainteresowanych. Państwa członkowskie będą **zachęcane do dalszego posiadania lub opracowywania własnych planów awaryjnych na szczeblu krajowym** i dzielenia się nimi. Plany takie przyczynią się do wzmocnienia współpracy między organami krajowymi na szczeblu UE oraz na wszystkich szczeblach, aż po władze regionalne i lokalne, a także będą sprzyjać **partnerstwom z podmiotami prywatnymi** w ramach łańcucha żywnościowego, w tym z bankami żywności i innymi organizacjami pozarządowymi.

W odniesieniu do wszelkich kwestii będących przedmiotem zainteresowania, w tym ewentualnych środków, które należy opracować w przypadku kryzysu, **tworzenie zaleceń w celu zaradzenia kryzysom** będzie koordynowane w ramach EFSCM, aby pomóc Komisji w przygotowaniu inicjatyw politycznych. Współpraca z podmiotami sektora prywatnego w ramach EFSCM ułatwi skoordynowaną reakcję zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, obejmującą np. dobrowolne porozumienia. Przykładowo zostaną opracowane zalecenia dotyczące sposobów **zapewnienia różnorodności źródeł dostaw między krótszymi i dłuższymi łańcuchami dostaw żywności**.

Koordynacja i współpraca **ze społecznością międzynarodową** zostanie zapewniona dzięki wspieraniu odpowiednich inicjatyw globalnych i regionalnych oraz uczestnictwo w nich, w szczególności AMIS. Ma to zasadnicze znaczenie dla zminimalizowania liczby krajowych lub regionalnych polityk, które mogłyby zagrażać wspólnemu dobru, zwłaszcza że wydarzenia wpływające na zaopatrzenie w żywność i bezpieczeństwo żywnościowe w UE będą miały prawdopodobnie wymiar globalny.

Wspólne **wyciąganie wniosków** z poprzednich kryzysów ma zasadnicze znaczenie dla poprawy zapobiegania i gotowości. Analizy *ex post* kryzysów będą udostępniane

i omawiane. Najważniejsze wnioski, w tym zmiany strukturalne służące poprawie reagowania w sytuacjach kryzysowych, zostaną przekazane grupie ekspertów.

Dobra praktyka w zakresie **komunikacji** ma zasadnicze znaczenie. Jej podstawę stanowią przejrzyste i oparte na dowodach informacje, uzyskane z zaufanych sieci. Wspomniane powyżej działania w zakresie gromadzenia i analizy danych wzmocnią wiarygodność. Wymiana informacji na temat planowania ewentualnościowego na różnych szczeblach pomoże podmiotom gospodarczym i urzędnikom w planowaniu reakcji oraz w ustaleniu, czego oczekuje się od każdego z nich. Odpowiednie sprawozdania z działań EFSCM będą udostępniane zainteresowanym stronom i opinii publicznej. Stosowane będą ogólne cele i zasady komunikacji w sytuacjach kryzysowych w zakresie bezpieczeństwa żywności, określone w art. 8a i 8b rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

W ramach grupy ekspertów zostaną opracowane i omówione szczegółowe wytyczne dotyczące komunikacji w sytuacji kryzysowej, obejmujące zasady, których należy przestrzegać w warunkach dużej niepewności lub w celu zapewnienia skoordynowanego podejścia wszystkich podmiotów prywatnych i publicznych.

6. WNIOSKI

UE korzysta ze zróżnicowanych systemów żywnościowych, wspierających ram polityki, jednolitego rynku łączącego blisko 450 mln konsumentów oraz gospodarki otwartej na resztę świata. Jednak w zmieniającym się krajobrazie ryzyka, w następstwie sygnału ostrzegawczego, jakim był kryzys związany z COVID-19, poziom gotowości może i powinien zostać zwiększony. Nie ma gotowego rozwiązania, które pozwoliłoby stawić czoła przyszłemu, nieprzewidywalnemu kryzysowi. Najlepszym rozwiązaniem jest poszerzenie wiedzy na temat podatności na zagrożenia i ryzyk oraz ograniczenie ich w możliwie największym stopniu, a także stworzenie i utrzymanie zdolności proceduralnych umożliwiających szybkie, skoordynowane i oparte na współpracy reagowanie, wykorzystujące różne polityki UE, które wspierają odporność systemu i zapewniają narzędzia zarządzania kryzysowego.

Taki jest cel planowania ewentualnościowego oraz EFSCM, który połączy Komisję, państwa członkowskie, odpowiednie państwa niebędące członkami UE i organizacje zainteresowanych stron. W ramach EFSCM Komisja i inne podmioty opracują zestaw działań towarzyszących, których podsumowanie znajduje się w załączniku do niniejszego komunikatu.