

Bruselj, 12. november 2021
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	12. november 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2021) 689 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Načrt izrednih ukrepov za zagotavljanje preskrbe s hrano in prehranske varnosti v kriznih časih

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2021) 689 final.

Priloga: COM(2021) 689 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.11.2021
COM(2021) 689 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Načrt izrednih ukrepov za zagotavljanje preskrbe s hrano in prehranske varnosti v
kriznih časih**

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

Kazalo

1.	UVOD	2
2.	SPOZNANJA, PRIDOBLEJENA MED KRIZO ZARADI COVID-19	3
3.	OBSTOJEČE POLITIKE EU KOT PODLAGA ZA ODZIV NA PRIHODNJE KRIZE	5
3.1.	Obstoječi okviri politike delujejo in so zanesljivi	5
3.2.	Sedanje pobude za izboljšanje pripravljenosti v EU	6
4.	NOVO OKOLJE TVEGANJ ZA PRESKRBO S HRANO IN PREHRANSKO VARNOST EU Z RANLJIVOSTMI IN ODVISNOSTMI	7
5.	NAČRT IZREDNIH UKREPOV EU ZA PREHRANSKO VARNOST	8
5.1.	Načela, ki jih je treba upoštevati v kriznih časih	9
5.2.	Evropski mehanizem za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti	10
5.3.	Ukrepi evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti	11
5.3.1.	Predvidevanje, ocena tveganja in spremljanje	11
5.3.2.	Usklajevanje, sodelovanje in komunikacija	12
6.	SKLEPNE UGOTOVITVE	13

1. UVOD

Veriga preskrbe s hrano EU Evropejcem vsak dan zagotavlja **najrazličnejšo visokokakovostno hrano**. To omogočajo izkušnje in konkurenčnost kmetijskega in živilskega sektorja ter sektorja ribištva in akvakulture. Za te sektorje v različnih podnebjih, na različnih ozemljih in v različnih gospodarskih strukturah, ki zajemajo več kot 11 milijonov kmetij v EU in 81 000 ribiških plovil, se uporabljata skupna kmetijska politika (SKP) in skupna ribiška politika (SRP). Potrošniki imajo dostop do krajših verig preskrbe s hrano, ki bi jih bilo treba podpirati, kot je priporočeno državam članicam za njihove strateške načrte SKP, in daljših verig preskrbe s hrano, ki zajemajo bolj zapletene procese. Enotni trg blaga in storitev EU omogoča učinkovito distribucijo varne hrane po državah članicah. Na podlagi trgovinske politike EU ima EU tudi pomembno vlogo v svetovni trgovini s hrano. Leta 2020 je neto trgovinski presežek pri agroživilskih proizvodih znašal 62 milijard EUR. Morski proizvodi nasprotno že dolgo beležijo trgovinski primanjkljaj, ki se je od leta 2010 povečal za 33 %.

Zagotavljanje preskrbe s hrano in prehranske varnosti je cilj, določen v členu 39 Pogodbe o delovanju Evropske unije, doseganje tega cilja pa ne sme biti samoumevno. Kriza zaradi COVID-19 je bila opozorilo za tiste, ki so mislili, da resne težave s preskrbo z določeno hrano v trgovinah v EU niso mogoče. Posledica težav v verigi preskrbe s hrano so bile v nekaterih primerih prazne police, čeprav potrošnikom dejansko začasno ni bila na voljo le peščica proizvodov.

Namen tega sporočila je opredeliti ukrepe EU za obravnavo pomanjkljivosti in zagotovitev boljšega odziva na prihodnje krize. V ta namen bo EU „okrepila usklajevanje **skupnega evropskega odziva na krize, ki vplivajo na [hrano]**“, kot je navedeno v strategiji „od vil do vilic“¹. Evropski parlament in Svet sta pozdravila namero Komisije, da pripravi načrt izrednih ukrepov^{2 3}.

Poročilo Komisije o strateškem predvidevanju za leto 2020 je bilo osredotočeno na odpornost⁴. Komisija je skupino glavnih znanstvenih svetovalcev pozvala k predložitvi znanstvenega mnenja o zadevi⁵.

Komisija zato dejavno izboljšuje krizno upravljanje v EU, vključno s pripravljenostjo. Načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah zahteva opredelitev postopkov za usklajevanje, sodelovanje in izmenjavo informacij med ključnimi akterji.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [Sklepi Sveta o strategiji „od vil do vilic“](#).

³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 20. oktobra 2021 o strategiji „od vil do vilic“ za pravičen, zdrav in okolju prijazen prehranski sistem (2020/2260(INI)).

⁴ [Poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2020](#).

⁵ [Strateško krizno upravljanje v EU](#).

Medtem ko bo Komisija nadalje razvijala ureditve za načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah, bo še naprej spodbujala odpornejše in bolj trajnostne prehranske sisteme EU v skladu s strategijo „od vil do vilic“ in strategijo za biotsko raznovrstnost ter s pomočjo reformirane SKP⁶, novega akcijskega načrta za ekološko pridelavo⁷, strateških smernic za akvakulturo⁸ in predloga okvirne zakonodaje o trajnostnih prehranskih sistemih, načrtovanega za leto 2023.

2. SPOZNANJA, PRIDOBLENA MED KRIZO ZARADI COVID-19

Odpornost prehranskega sistema EU je zagotovila, da **zdravstvena kriza, ki jo je sprožila pandemija COVID-19, ni povzročila prehranske krize**⁹. Na strani proizvodnje so cene ves čas krize ostale relativno stabilne. Vendar se je na nekaterih trgih, kot so trg ribiških proizvodov in proizvodov iz akvakulture ter trgi krompirja, mesa in vina, povpraševanje zaradi zaustavitve gostinskih storitev močno zmanjšalo. Na strani potrošnje so se cene živil v aprilu in maju 2020 zmerno zvišale (do +5 %), vendar so se razmere hitro normalizirale. Ker je preskrba s hrano od prvega odziva politike veljala za ključno dejavnost, je bil živilski sektor na splošno manj prizadet kot drugi gospodarski sektorji. To je omogočilo izredno in hitro okrevanje. Pozitivni rezultati trgovine z agroživilskimi proizvodi v letu 2020 (+1,4 % v primerjavi z letom 2019) dodatno potrjujejo ta položaj in dokazujejo pomembnost odprtosti trgovine tudi v kriznih časih.

Ker se **kmetijski sektor, sektor ribištva in akvakulture ter živilski sektor pogosto srečujejo s pretresi** – povezanimi z vremenom, trgovino in sanitarnimi vprašanji – so v SKP in SRP določena regulativna orodja za podporo tem sektorjem. Med krizo zaradi COVID-19 so ta orodja EU omogočila hiter odziv: zaradi tveganj tržnih neravnovesij je bila uvedena pomoč za zasebno skladiščenje, težave z denarnim tokom, s katerimi so se srečevali proizvajalci, pa so bile odpravljene z izplačili nadomestil. Sprejeti ukrepi so imeli neposredne učinke, dali so spodbudne signale in vplivali na trende na trgih. Poklicne organizacije, kot so organizacije proizvajalcev in medpanožne organizacije, so imele s prilagoditvijo svojih proizvodnih in tržnih strategij ključno vlogo. Komisija je prav tako omogočila potrebno prilagodljivost, da bi zagotovila delovanje politik EU. Zgodnje sprejetje **začasnega okvira za državno pomoč**, in sicer sredi marca 2020, je državam članicam omogočilo, da so gospodarskim subjektom zagotovile odločilno podporo. Ribiškemu sektorju so koristile spremembe Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

Za druge podporne politike, bistvene za dobro delovanje verige preskrbe s hrano, kot je politika mobilnosti blaga in ljudi, so bili potrebni izredni ukrepi. Komisija je sredi

⁶ Vključno s podporo za odporne prehranske sisteme v strateških načrtih SKP posameznih držav članic.

⁷ [COM\(2021\) 141](#).

⁸ [COM\(2021\) 236](#).

⁹ Priloga I k delovnemu dokumentu služb Komisije vsebuje temeljito analizo vpliva pandemije COVID-19 na preskrbo s hrano v EU. Evropski parlament je objavil [študijo, ki ocenjuje predhodne učinke pandemije COVID-19 na evropsko kmetijstvo](#).

marca 2020 objavila **smernice o zelenih voznih pasovih**, da bi zagotovila pretok blaga na enotnem trgu. V sporočilu v zvezi z uresničevanjem prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19¹⁰ je Komisija priznala tudi, da so **čezmejni in sezonski delavci v živilskem sektorju ter delavci v prevozništvu** ključni delavci. Anketiranci, ki so odgovorili na ciljno usmerjen vprašalnik¹¹ o tej pobudi, so smernice o zelenih voznih pasovih ocenili kot najkoristnejši ukrep (54 % anketirancev je menilo, da so „zelo koristne“). Deležniki so cenili tudi informacije in navodila, ki jih je zagotovila Komisija, ter ukrepe za olajševanje trgovine, kot so ukrepi, ki dovoljujejo elektronska potrdila.

Kljub odpornosti, ki jo je dokazal prehranski sistem EU, je bilo opredeljenih več področij, na katerih so mogoče izboljšave.

Deležniki so poročali o **neusklajenosti javnih organov** v EU. Nekatere države članice so sprejele enostranske ukrepe, ki so ogrozili enotni trg z omejevanjem prostega pretoka hrane ali dajanjem prednosti nacionalnim proizvodom. Morda se zdi, da taki ukrepi začasno ščitijo nacionalne gospodarske subjekte, vendar lahko hitro vplivajo na dostop gospodarskih subjektov do potrebnih vhodnih surovin iz tujine. Ti ukrepi so dodatno otežili krizno upravljanje v začetnih fazah in prispevali k že tako napetim razmeram v prehranskem sistemu.

Ker ni bilo **kanalov za strukturirano usklajevanje**, specifične politične potrebe verige preskrbe s hrano niso bile vedno očitne in so morale tekmovati s številnimi drugimi nujnimi potrebami, zlasti tistimi, povezanimi z javnim zdravjem.

Podobne napetosti so bile opažene na **mednarodni ravni**. Nekatere države so uvedle omejitve trgovine z živili (zlasti prepovedi izvoza), čeprav veliko manjše kot v preteklih krizah. Informacijski sistem za kmetijske trge (AMIS)¹² je imel pomembno vlogo pri mednarodnem usklajevanju.

Postalo je očitneje, da je potreben **celovit pristop k prehranskim sistemom**, v katerem bodo upoštevane soodvisnosti in ki ne bo vključeval samo akterjev v verigi preskrbe s hrano, kot so kmetje in ribiči, predelovalci hrane, trgovci, trgovci na drobno in ponudniki gostinskih storitev, vključno z delavci v gostinstvu. Upoštevati bi bilo treba tudi akterje, ki podpirajo delovanje verige, kot so prometni sektor in sektor logistike ter industrije, ki zagotavljajo potrebne vhodne surovine in pakirni material.

Kriza je pokazala tudi, da je ustrezna **komunikacija** ključna za to, da lahko oblikovalci politike in deležniki sprejmejo informirane odločitve in upoštevajo načrte neprekinjenega poslovanja ter da je splošna javnost objektivno obveščena o krizi in ne prihaja do nerazumnega kopičenja zalog.

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

¹¹ Rezultati ciljno usmerjenega vprašalnika za deležnike so podrobneje opisani v ločenem zbirnem poročilu.

¹² [Informacijski sistem za kmetijske trge](#).

3. OBSTOJEČE POLITIKE EU KOT PODLAGA ZA ODZIV NA PRIHODNJE KRIZE

3.1. Obstoječi okviri politike delujejo in so zanesljivi

Obstoječi okviri politike, ki se uporabljajo za verigo preskrbe s hrano, vključujejo **raznovrstne ukrepe in instrumente za obravnavanje kriz**.

Na področju **kmetijstva** neposredna plačila zagotavljajo varnostno mrežo za dohodke, ki podpira odpornost kmetij EU. Politika razvoja podeželja podpira obvladovanje tveganj, krepitev znanja in organizacijo dobavne verige. Posebni cilj reforme SKP, o kateri je bil nedavno sprejet dogovor, je spodbujanje pametnega, odpornega in raznolikega kmetijskega sektorja, ki zagotavlja prehransko varnost. Spremenjena Uredba (EU) št. 1308/2013¹³ za kmetijske trge in izboljšana pravila o kmetijski rezervi¹⁴ bodo EU omogočili večjo prilagodljivost pri odzivanju na krize.

Na področju **ribištva in akvakulture** je cilj SRP zagotoviti, da bodo ribiške dejavnosti in dejavnosti akvakulture dolgoročno okoljsko trajnostne ter da bodo dosegle gospodarske, socialne in zaposlitvene koristi. Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo za obdobje 2021–2027 vključuje mehanizem za zagotavljanje finančnega nadomestila v primeru izrednih dogodkov, ki povzročijo znatne motnje na trgih, če pojav takih dogodkov prizna Komisija.

Zahteve glede **prehranske varnosti** in pravila o uradnem nadzoru Komisiji omogočajo, da predlaga ukrepe, potrebne za zaježitev tveganj za zdravje živali in rastlin ter dobrobit živali. Vzpostavljen je tudi **okvir za krizno upravljanje** v primeru incidentov, povezanih s hrano.

Države članice imajo temeljno vlogo pri odzivanju na krize. Pravila o **državni pomoči** omogočajo odškodnino za škodo zaradi naravnih nesreč, tudi v primeru „resne motnje v gospodarstvu države članice“¹⁵.

Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) podpira ukrepe v državah članicah za zagotovitev pomoči v hrani ljudem, ki to najbolj potrebujejo. Banke hrane navajajo, da se je povpraševanje po pomoči v hrani leta 2020 močno povečalo. Pravila FEAD so bila med drugim spremenjena tudi zato, da bi upoštevala te potrebe. Države članice so razvile različne instrumente za zagotavljanje boljšega dostopa do hrane, kot je neposredna pomoč v hrani ali podpora bankam hrane, in začele pobude za iskanje alternativnih namembnih krajev za presežno hrano, da bi preprečile živilske odpadke.

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

¹⁴ Kmetijska rezerva bo zagotovila dodatno podporo „za hitro odzivanje na primere kriz, ki vplivajo na kmetijsko proizvodnjo ali distribucijo“.

¹⁵ Člen 107(3)(b) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Medtem lahko države članice uporabijo **mehanizem Unije na področju civilne zaščite** ter v primeru kakršne koli nesreče zaprosijo za različne oblike finančne in operativne podpore ali tako podporo zagotovijo; med drugim lahko v primeru prehranske krize zaprosijo za hrano iz drugih držav članic. Center za usklajevanje nujnega odziva deluje štiriindvajset ur na dan vse dni v tednu kot središče za krizno usklajevanje ter olajšuje hitro usklajevanje z organi držav članic in med njimi pri odzivanju na izredne razmere. Usklajevanje s Centrom za usklajevanje nujnega odziva in mehanizmom Unije na področju civilne zaščite je ključno v primeru obsežnih večplastnih nesreč, ki vključujejo prehranske komponente.

Odpornost prehranskih sistemov EU se poleg tega krepi z več drugimi politikami EU, kot so politike, ki podpirajo krožno gospodarstvo, ter politika EU na področju raziskav in inovacij.

3.2. Sedanje pobude za izboljšanje pripravljenosti v EU

EU varuje **kritično infrastrukturo**, da bi zmanjšala ranljivosti in zagotovila delovanje družbe in gospodarstva¹⁶. Z uredbo o pregledu neposrednih tujih naložb je bil vzpostavljen okvir na ravni celotne EU za usklajevanje ukrepov v zvezi s **tujimi naložbami**¹⁷. To pri kmetijskih zemljiščih ali infrastrukturi vključuje tveganja za prehransko varnost. Posodobitev industrijske strategije EU¹⁸ vključuje **instrument enotnega trga za izredne razmere** za zagotovitev prostega pretoka oseb ter razpoložljivosti blaga in storitev. Strategija obravnava tudi tveganja motenj v globalnih dobavnih verigah, ki vplivajo na razpoložljivost bistvenih proizvodov, s spremljanjem **strateških odvisnosti**. Podobno je Komisija za **sektor mobilnosti** v strategiji za trajnostno in pametno mobilnost¹⁹ napovedala krizni načrt za promet. V **zdravstvenem sektorju** je Komisija uporabila spoznanja v zvezi s pandemijo COVID-19 in ustanovila nov organ za pripravljenost in odzivanje na izredne zdravstvene razmere (HERA) za boljše predvidevanje tveganj za javno zdravje in boljše načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah²⁰. Ob upoštevanju izpostavljenosti **kibernetskim grožnjam** je Komisija predlagala novo direktivo²¹ o ukrepih za visoko skupno raven kibernetske varnosti v Uniji in razveljavitvi Direktive (EU) 2016/1148 ter na njeno področje uporabe vključila proizvodnjo, predelavo in distribucijo živil.

Večina **držav članic** je že sprejela določbe za načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah v živilskem sektorju. Te določajo spremljanje in zbiranje podatkov, preglednost informacij na podlagi poročil o trgu in redne stike z deležniki. Načrtovanje

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Pregled neposrednih tujih naložb](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

ravnanja v nepredvidljivih razmerah se med državami članicami razlikuje. Zanj je pristojnih več institucij, živila pa so zajeta v splošne dejavnosti načrtovanja v nepredvidljivih razmerah. Večina držav članic po krizi zaradi COVID-19 pregleduje svoje ureditve.

Strateške rezerve ima vsaj sedem držav članic, upravljajo pa jih javni organi ali zasebni gospodarski subjekti. V teh rezervah so večinoma osnovna žita, včasih pa tudi drugo blago, kot so vhodne surovine. Nekatere države članice so objavile priporočila, naj imajo državljani doma vedno varnostne zaloge.

Zaloge so lahko pomembne pri blaženju kriz prehranske varnosti in dopolnjujejo trgovino, zlasti v državah v razvoju. Vendar politike vzdrževanja zalog pomenijo znatne stroške, zlasti zaradi pokvarljivosti blaga in živil. Če zaloge upravljajo neposredno javni organi, to zasebni sektor odvrča od podobnih prizadevanj. Sprostitev zalog lahko tudi vpliva na delovanje trgov.

4. NOVO OKOLJE TVEGANJ ZA PRESKRBO S HRANO IN PREHRANSKO VARNOST EU Z RANLJIVOSTMI IN ODVISNOSTMI

Vse večja negotovost ter nestanovitnost cen in preskrbe vplivajo na proizvodno zmogljivost in distribucijo v verigi preskrbe s hrano. Nekatera tveganja vplivajo na vse te vidike.

V zadnjih desetletjih so bile EU večinoma prihranjene krize, ki bi povzročale težave s prehransko varnostjo, povezane z izpadi pridelka ali političnimi konflikti. Kljub temu so vse pogostejši **vremenski dogodki, povezani s podnebnimi spremembami in degradacijo okolja**, ki so glavno zaznano tveganje, povezano z neustrezno prehransko varnostjo (po mnenju 60 % anketirancev, ki so odgovorili na ciljno usmerjen vprašalnik).

Pogostejši ekstremni vremenski dogodki²², kot so nedavna obdobja hudega mraza in poplave, večja pogostost in intenzivnost suš, na primer v letih 2018 in 2019, ali vročinski valovi, posledica katerih so obsežni gozdni požari, kažejo, da podnebne spremembe vse bolj vplivajo na kmetijsko proizvodnjo in proizvodnjo morske hrane v EU – primer je izpad krmnih rastlin zaradi suše. Posledica večje verjetnosti sočasnih ekstremnih vremenskih dogodkov, ki prizadenejo več območij proizvodnje, so lahko napetosti na trgih in v zvezi z zalogami hrane. **Drugi pritiski** na proizvodnjo živil so povezani z degradacijo okolja, pomanjkanjem virov in izgubo biotske raznovrstnosti ter vprašanji v zvezi z zdravjem rastlin in živali. Ta podnebna in okoljska tveganja bi lahko imela veliko večji vpliv na preskrbo s hrano v EU kot kriza zaradi COVID-19. V strategiji „od vil do vilic“ so določeni ukrepi za odpornejše prehranske sisteme in zagotovitev trajne prehranske varnosti kljub podnebnim spremembam in izgubi biotske raznovrstnosti.

²² [IPCC, šesto ocenjevalno poročilo, avgust 2021.](#)

Delovanje verige preskrbe s hrano lahko ogrozijo tudi druga tveganja, na primer tveganja, povezana z javnim zdravjem, tehnologijo, migracijami, geopolitičnimi spremembami ter industrijskimi ali drugimi nesrečami, vključno z jedrskimi nesrečami, zaradi katerih bi bile lahko velike površine kmetijskih zemljišč izpostavljene sevanju. Upoštevati je treba tudi tveganja, ki vplivajo na razpoložljivost in cenovno dostopnost ključnih vhodnih surovin (tj. gnojil, energije itd.), in dejavnike proizvodnje, kot je delovna sila v živilskem ali prometnem sektorju. Digitalizacija prehranskih sistemov prinaša velike koristi, vendar pomeni tudi tveganje kibernetских napadov in izpadov z večjimi posledicami. Kibernetски napadi na velika podjetja v živilskem sektorju so nedavno povzročili motnje v prehranski verigi. Tveganja, povezana z geopolitičnimi spremembami, obsegajo neposredne tuje naložbe v kritične infrastrukture v EU, biološki terorizem ali konkurenco pri dostopu do bistvenih vhodnih surovin in blaga.

V tem novem okolju tveganj se mora veriga preskrbe s hrano EU spopasti z nekaterimi **odvisnostmi in ranljivostmi**. Na primer, 76 % oljnih pogač za krmo v EU je uvoženih. Za ribiški sektor je značilna visoka stopnja odvisnosti od uvoza, pri čemer stopnja samooskrbe v EU za pet vrst, ki se najpogosteje uživajo, znaša 14 %.

Pri nekaterih uvoženih proizvodih se EU zanaša na **omejeno število virov**. Proizvodnja sojinih zrn je večinoma skoncentrirana v treh državah, ki predstavljajo 85 % uvoza v EU, koruza pa se pretežno uvaža iz dveh tretjih držav. Vhodne surovine, kot so gnojila ali kemikalije, izvirajo iz nekaj sosednjih držav. Številni krmni dodatki in aditivi za živila, kot so aminokisline, vitamini in veterinarski proizvodi, se pretežno uvažajo, v nekaterih primerih iz ene same države dobaviteljice.

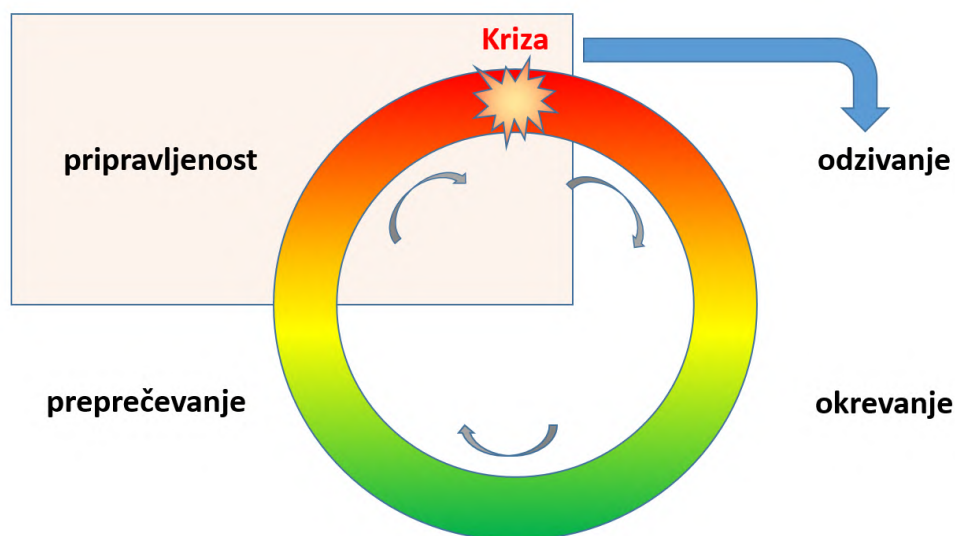
Zapletenost verig preskrbe s hrano, ki so prepletene z drugimi industrijskimi ekosistemi, kot sta promet in energetika, otežuje sposobnost odzivanja na krizne razmere. Zaradi teh soodvisnosti lahko motnja v enem gospodarskem sektorju povzroči motnje v prehranski verigi. Tako je pomanjkanje pakirnega materiala med krizo zaradi COVID-19 ogrozilo dobavo jajc. Specializirani sistemi intenzivne proizvodnje, ki so potencialno ekonomsko učinkovitejši, v kriznih časih morda niso najodpornejši.

5. NAČRT IZREDNIH UKREPOV EU ZA PREHRANSKO VARNOST

Nedavna kriza je pokazala, da je treba okrepiti usklajevanje in izboljšati načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah, da bo EU pripravljena na spopadanje s tveganji, ki bi lahko ogrozila preskrbo s hrano in prehransko varnost v Uniji. Cilj je preprečiti ponovitev izkušnje s COVID-19, ko je bilo treba uskladitvene ukrepe na ravni EU sprejeti na *ad hoc* podlagi in jih razviti na kraju samem.

Cikel nesreče, ki se uporablja pri kriznem upravljanju, ima štiri glavne faze: (i) preprečevanje, (ii) pripravljenost, (iii) odzivanje in (iv) okrevanje. Načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah je del pripravljenosti, ki zahteva opredelitev nevarnosti, ki ogrožajo skupnost, in narave možnih posledic. Zato je poudarek **na fazi pripravljenosti** in podpori akterjem, pristojnim za odzivanje na krizo. Načrt izrednih ukrepov bo zajemal celotni prehranski sistem od vhodnih surovin do dostave hrane potrošnikom v okviru prodaje na drobno ali gostinskih storitev.

Slika 1: Obseg načrta izrednih ukrepov za zagotavljanje preskrbe s hrano in prehranske varnosti v kriznih časih



Namen načrtovanja ravnanja v nepredvidljivih razmerah ni podvojiti ustrezne postopke odločanja, ki se uporabljajo za odločitve o odzivanju na krizo, kot so določeni v obstoječih politikah, npr. SKP, SRP in splošni živilski zakonodaji, ali vplivati nanje. Pri načrtovanju ravnanja v nepredvidljivih razmerah bi jih bilo treba upoštevati in se osredotočiti na to, kako podpreti usklajevanje javnih in zasebnih akterjev, vključenih v odziv.

Kot je bilo napovedano v strategiji „od vil do vilic“, bo v primeru nadnacionalne krize namenski mehanizem, ki bo vključeval države članice, usklajevala Komisija. Ukrepi, ki jih bo morda treba sprejeti na nacionalni ravni in ravni EU, so lahko pomembna dodana vrednost v smislu usklajevanja in bi to tudi morali biti.

5.1. Načela, ki jih je treba upoštevati v kriznih časih

Spoznanja, pridobljena med pandemijo, so podlaga za pristop, ki ga je treba uporabiti, da se v kriznih časih zagotovi preskrba s hrano in prehranska varnost. Ta načela bodo olajšala strukturirano usklajevanje med državami članicami in Komisijo, pri tem pa je treba upoštevati, da prihodnje krize morda ne bodo enake tistim iz preteklosti.

Sodelovalni pristop, ki vključuje vse javne in zasebne strani, ki so del verige preskrbe s hrano, je ključen za izboljšanje pripravljenosti, hitro prepoznavanje znakov prihajajoče krize in usklajevanje odziva na vseh ravneh. To bo spodbudilo odpornost verige preskrbe s hrano EU.

Glede na soodvisnosti gospodarskih sektorjev sta potrebna primerno horizontalno usklajevanje med političnimi in administrativnimi pristojnostmi ter skladnost z drugimi kriznimi instrumenti, zlasti če je kriza posledica dejavnikov zunaj verige preskrbe s

hrano, kot je bilo to v primeru krize zaradi COVID-19 ali bi bilo v primeru krize zaradi nezmožnosti nadaljnjega zagotavljanja oskrbe z energijo. Načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah bi zato moralo biti dovolj prilagodljivo, da bi ga bilo mogoče prilagoditi tem instrumentom in da bi se izvajalo kot dopolnitev tem instrumentom. Pobude v zvezi z odpornostjo in novi ukrepi v okviru načrtovanja ravnanja v nepredvidljivih razmerah bi morali biti v skladu z evropskim zelenim dogovorom trajnostni in zeleni.

Tržna neravnovesja bi bilo treba spremljati in po potrebi hitro obravnavati, pri tem pa v celoti izkoristiti razpoložljiva orodja, zlasti v okviru SKP in SRP, ter ustrezne mreže deležnikov za izmenjavo in usklajevanje.

Dobavne verige morajo ostati operativne, trgovinski tokovi pa nemoteni, tudi v sektorjih, ključnih za delovanje prehranske verige. Vloga prometa in delavcev v prevozništvu je na primer ključna za nemoteno delovanje verige preskrbe s hrano. Zato je treba zagotoviti pretok blaga na enotnem trgu z uporabo smernic Komisije o zelenih vozniških pasovih. Enostranski ukrepi, ki omejujejo izvoz v druge države članice, se ne bi smeli sprejemati, saj bi lahko zaostri krizo. Da bi se preprečile prepovedi izvoza s strani tretjih držav in ohranili mednarodni trgovinski tokovi, bo zagotovljeno zgodnje usklajevanje s sistemom AMIS in mednarodnimi trgovinskimi partnerji.

Preskrbo s hrano bi bilo treba vzdrževati tudi z olajšanjem prostega in pravičnega gibanja čezmejnih in sezonskih delavcev v živilskem sektorju.

Komunikacija je v krizi poglobljena. Zlasti v času dezinformacijskih kampanj in lažnih novic obstaja nevarnost, da se zaradi neustreznih informacij kriza zaostri. Da bi se preprečile nepremišljene odločitve in panični premiki, je potrebna zgodnja, redna in odprta komunikacija z deležniki in javnostjo.

5.2. Evropski mehanizem za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti

Za izvajanje takih načel bo Komisija vzpostavila mehanizem za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti, ki bo temeljil na (novi) namenski **strokovni skupini, ki jo bodo sestavljali predstavniki držav članic**, in sklopu postopkovnih pravil, ki bodo urejala njegovo delovanje.

Ker se institucionalna okolja med državami članicami razlikujejo, bi bilo lahko v mehanizmu v imenu držav članic vključenih več nacionalnih organov. Zaradi usklajevanja **bi bilo treba za kontaktno točko določiti en sam organ**. Države članice morajo zagotoviti, da je ta informacijska točka pristojna za vse sektorje dejavnosti v nacionalni prehranski verigi. V evropski mehanizmu za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti bodo vključene tretje države, katerih veriga preskrbe s hrano je močno povezana z EU.

Organizacije deležnikov, pomembne za verigo preskrbe s hrano EU, bodo pozvane, naj prispevajo k boljšemu sodelovanju in partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem. To je eno od ključnih spoznanj, pridobljenih med krizo zaradi COVID-19. Mehanizem bo pomagal prepoznati zgodnje znake krize, tesno spremljati njen razvoj in zmanjšati

negotovosti med krizo. To bo omogočilo hitro opredelitev prednostnih nalog pri odzivu in ustrezne nasvete nosilcem odločanja. Zastopane bi morale biti **vse stopnje prehranske verige**.

Komisija bo **občasno sklicala strokovno skupino**, da bi izboljšala raven pripravljenosti EU. Sestanki bodo namenjeni analizi okolja tveganj in ranljivosti ter strukturnim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati za izboljšanje pripravljenosti. S tem se bo tudi gradilo medsebojno zaupanje akterjev v prehranski verigi. Zaupanje je bistveno za upravljanje krize in preprečevanje enostranskih odločitev, ki bi privedle do neoptimalnih skupnih rezultatov.

Strokovna skupina se lahko nemudoma **skliče v primeru izrednega dogodka ali krize**, in sicer tako pogosto, kot je potrebno, če bi razprave ali usklajeni ukrepi koristili akterjem, odgovornim za odziv na krizo. Mehanizem bo **sprožen v primeru izrednih, nepredvidljivih in obsežnih dogodkov ali tveganj – v verigi preskrbe s hrano ali zunaj nje –, ki bi lahko ogrozili preskrbo s hrano ali prehransko varnost v EU** ter ki so prisotni v več kot eni državi članici in zahtevajo usklajevanje na ravni EU. V takem primeru se bo sestala strokovna skupina. Večina nedavnih motenj na trgu ne bi upravičevala takega izrednega sestanka, saj te motnje niso znatno ogrožale razpoložljivosti varne hrane v EU in dostopa do nje. Na primer, posledice nedavnih lokaliziranih ekstremnih vremenskih dogodkov (suše, pozeba) so povzročile napetosti na trgu, vendar niso ogrozile splošne preskrbe s hrano ali prehranske varnosti v EU.

Delovanje mehanizma, predvidenega v tem sporočilu, **ne bo podvojilo drugih obstoječih struktur za pripravljenost ali odzivanje**. Upoštevana bo potreba po dodatni povezanosti z drugimi mehanizmi, zlasti splošnim sistemom za hitro opozarjanje ARGUS²³, splošnim načrtom za obvladovanje kriznih razmer na področju varnosti živil in krme²⁴, mehanizmom Unije na področju civilne zaščite in Centrom za usklajevanje nujnega odziva, instrumentom enotnega trga za izredne razmere in mehanizmom Sveta za enotno politično odzivanje na krize.

5.3. Ukrepi evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti

5.3.1. Predvidevanje, ocena tveganja in spremljanje

Predvidevanje, ocena tveganja in analiza ranljivosti so koristni za izboljšanje pripravljenosti na to, kar bo morda prinesla prihodnost, ter razumevanje negotovosti in morebitnih ozkih grl. Več držav članic in Komisija redno izvajajo take analize. V okviru evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti bodo potekale razprave o posledicah različnih pristopov, izvedene pa bodo tudi analize teh posledic.

²³ [Sklep Komisije 2006/25/ES](#).

²⁴ [Izvedbeni sklep Komisije \(EU\) 2019/300 \(C/2019/1064\)](#).

V okviru evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti bodo opredeljene obstoječe ranljivosti in odvisnosti, vključno s tistimi strukturne narave. Ranljivost prehranske verige je mogoče oceniti na sektorski ravni in na ravni EU, in sicer s **stresnimi testi različnih vrednostnih verig**, ki jih bo organizirala in usklajevala Komisija ob dejavnem sodelovanju organizacij deležnikov. V sodelovanju z državami članicami se lahko opredeli, kje poteka proizvodnja živil, ki je lahko močno skoncentrirana v določenih regijah. **Komisija bo izvedla študijo in nadalje pregledala ranljivosti in kritično infrastrukturo verige preskrbe s hrano.** O ugotovitvah študije bo razpravljala strokovna skupina.

Za okrepitev pripravljenosti in ustrezen odziv je pomembnih več sistemov zgodnjega opozarjanja. Z nekaterimi sistemi zgodnjega opozarjanja se spremljajo dejavniki proizvodnje, povezani s podnebjem in vremenom, na primer s sistemom MARS za spremljanje rasti pridelka, ki se je izkazal za pomembnega v primeru suše, ki je prizadela krmne rastline v letih 2018 in 2019, ko se je oblikoval odziv politike na take ekstremne vremenske dogodke. Opazovalnice za kmetijske trge in trg ribiških proizvodov zagotavljajo informacije o dejavnikih, ki niso povezani s podnebjem, vključno s kratko- in srednjeročnimi napovedmi. Upoštevale se bodo **posebne preglednice za spremljanje preskrbe s hrano in prehranske varnosti**, ki dopolnjujejo obstoječe.

Vloga digitalizacije je lahko odločilna pri zagotavljanju pravočasnih informacij in nadaljnjem izboljševanju preglednosti trga. Pomembne informacije, kot je obseg komercialnih in javnih zalog, niso vedno natančno znane. Za izboljšanje pretoka informacij med krizami bi bilo mogoče uporabiti tudi tehnologijo in masovne podatke. **Komisija bo razmislila o potencialu novih tehnologij** za izboljševanje pripravljenosti na krize na področju prehranske varnosti.

Med glavnimi težavami v kriznih razmerah so visoka stopnja negotovosti in hitro spreminjajoče se razmere. **Proaktivna mreža korespondentov** iz nacionalnih organov in organizacij zasebnega sektorja lahko zagotovi boljši pretok informacij.

5.3.2. Usklajevanje, sodelovanje in komunikacija

Izmenjava informacij in najboljših praks glede nacionalnih in evropskih pobud prek digitalnih platform bo koristila vsem zadevnim stranem. Države članice **se bo spodbujalo, naj ohranijo ali pripravijo lastne načrte izrednih ukrepov na nacionalni ravni** in jih delijo z drugimi. Taki načrti bodo spodbudili sodelovanje med nacionalnimi organi na ravni EU in na vseh ravneh vse do regionalnih in lokalnih upravnih organov ter **partnerstva z zasebnimi akterji** vzdolž prehranske verige, vključno z bankami hrane in drugimi nevladnimi organizacijami.

V zvezi z vsemi pomembnimi zadevami, vključno z morebitnimi ukrepi, ki jih je treba pripraviti v primeru krize, se bo **priprava priporočil za spopadanje s krizami** usklajevala v okviru evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti, kar bo Komisiji v pomoč pri pripravi političnih pobud. Sodelovanje z akterji iz zasebnega sektorja v okviru evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti bo spodbudilo usklajen odziv javnega in zasebnega sektorja, ki bo na primer vključeval prostovoljne

sporazume. Priporočila bodo na primer pripravljena v zvezi z načini za **zagotovitev raznolikosti virov preskrbe med krajšimi in daljšimi verigami preskrbe s hrano**.

Usklajevanje in sodelovanje z **mednarodno skupnostjo** bosta zagotovljena s podpiranjem ustreznih globalnih in regionalnih pobud, zlasti AMIS, ter sodelovanjem pri teh pobudah. To je ključno za čim večjo omejitev nacionalnih ali regionalnih politik, ki bi lahko spodkopale skupno dobro, zlasti ker je verjetno, da bodo imeli dogodki, ki bodo vplivali na preskrbo s hrano in prehransko varnost v EU, globalno razsežnost.

Skupno **učenje** na podlagi prejšnjih kriz je ključno za izboljšanje preprečevanja in pripravljenosti. Naknadne analize kriz se bodo izmenjale, o njih pa bo potekala tudi razprava. Ključne ugotovitve, vključno s strukturnimi spremembami za izboljšanje odziva na krize, bodo sporočene strokovni skupini.

Dobra praksa glede **komuniciranja** je bistvena. Temelji na preglednih in z dokazi podprtih informacijah, pridobljenih iz zaupanja vrednih mrež. Navedene dejavnosti zbiranja in analize podatkov bodo povečale verodostojnost. Izmenjave o načrtovanju ravnanja v nepredvidljivih razmerah na različnih ravneh bodo gospodarskim akterjem in uradnikom pomagale pri načrtovanju odzivanja in jim zagotovile informacije o tem, kaj se od njih pričakuje. Ustrezna poročila o ukrepih v okviru evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti bodo dana na voljo deležnikom in javnosti. Uporabljali se bodo splošni cilji in načela kriznega komuniciranja na področju prehranske varnosti iz členov 8a in 8b Uredbe (ES) št. 178/2002.

Pripravljene bodo posebne smernice za krizno komuniciranje, o katerih bo razpravljala strokovna skupina in ki bodo zajemale načela, ki jih je treba upoštevati v primeru velike negotovosti ali za zagotovitev usklajenega pristopa vseh zasebnih in javnih akterjev.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

EU ima raznolike prehranske sisteme, podporni okvir politike, enotni trg, ki povezuje skoraj 450 milijonov potrošnikov, in gospodarstvo, odprto preostalemu svetu. Vendar je v spreminjajočem se okolju tveganj po krizi zaradi COVID-19, ki je bila jasno opozorilo, raven pripravljenosti mogoče okrepiti – in to bi bilo tudi treba storiti. Že pripravljene rešitve za spopadanje s prihodnjo, nepredvidljivo krizo, ni. Najboljša rešitev je okrepiti poznavanje ranljivosti in tveganj ter jih blažiti, kolikor je to mogoče, poleg tega pa vzpostaviti in ohraniti postopkovno zmogljivost za hitro, usklajeno in sodelovalno odzivanje, ki temelji na kombinaciji politik EU, ki podpirajo odpornost sistema in zagotavljajo orodja za krizno upravljanje.

To je namen načrtovanja ravnanja v nepredvidljivih razmerah ter evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti, ki bo združeval Komisijo, države članice, zadevne tretje države in organizacije deležnikov. Komisija in drugi deležniki bodo v okviru evropskega mehanizma za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti razvili sklop spremljevalnih ukrepov, ki so povzeti v Prilogi k temu sporočilu.