



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 12 november 2021
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	12 november 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2021) 689 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider

För delegationerna bifogas dokument – COM(2021) 689 final.

Bilaga: COM(2021) 689 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.11.2021
COM(2021) 689 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under
kristider**

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

Innehåll

1.	INLEDNING	2
2.	LÄRDOMAR FRÅN COVID-19-KRISEN	3
3.	BYGGA VIDARE PÅ BEFINTLIG EU-POLITIK FÖR ATT HANTERA FRAMTIDA KRISE	5
3.1.	Befintliga politiska ramar är operativa och tillförlitliga	5
3.2.	Pågående initiativ för att förbättra EU:s beredskap	6
4.	ETT NYTT RISKLANDSKAP FÖR EU:S LIVSMEDELSTILLGÅNG OCH LIVSMEDELSTRYGGHET, MED SÅRBARHETER OCH BEROENDEN	7
5.	EN EU-BEREDSKAPSPLAN FÖR LIVSMEDELSTRYGGHET	9
5.1.	Principer som ska följas i kristider	10
5.2.	En europeisk mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser	11
5.3.	Åtgärder inom ramen för den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser	12
5.3.1.	Framsyn, riskbedömning och övervakning	12
5.3.2.	Samordning, samarbete och kommunikation	13
6.	SLUTSATSER	14

1. INLEDNING

EU:s livsmedelskedja ger varje dag européer **ett brett utbud av livsmedel av hög kvalitet**. Det är tack vare erfarenheter och konkurrenskraft inom jordbruks-, fiskeri-, vattenbruks- och livsmedelssektorerna. Dessa sektorer, i olika klimat, territorier och ekonomiska strukturer, gynnas av den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken, däribland över 11 miljoner EU-jordbruk och 81 000 fiskefartyg. Konsumenter har tillgång till både kortare livsmedelskedjor, vilka bör stödjas i enlighet med rekommendationerna till medlemsstaterna i samband med deras strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken, och längre livsmedelskedjor som innefattar mer komplexa processer. EU:s inre marknad för varor och tjänster gör det möjligt att distribuera säkra livsmedel på ett effektivt sätt mellan medlemsstaterna. EU är även en betydande global livsmedelshandlare, tack vare EU:s handelspolitik. År 2020 uppgick nettohandelsöverskottet för jordbruksbaserade livsmedelsprodukter till 62 miljarder euro. När det gäller fisk- och skaldjursprodukter har det dock funnits ett handelsbalansunderskott under en lång tid, och det har ökat med 33 % sedan 2010.

Tryggad livsmedelstillgång och livsmedelsförsörjning är ett mål som fastställs i artikel 39 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och det bör inte tas för givet att det uppnås. Covid-19-krisen var en väckarklocka för dem som trodde att allvarliga försörjningsutmaningar för specifika livsmedel i butiker i EU var något otänkbart. Problem inom livsmedelskedjan ledde i vissa fall till tomma hyllor, men det var endast ett fåtal produkter som tillfälligt inte fanns tillgängliga för konsumenterna.

Syftet med detta meddelande är att fastställa EU-åtgärder för att ta itu med bristerna och hantera framtida kriser på ett bättre sätt. För att göra detta kommer EU att ”intensifiera sin samordning av ett **gemensamt europeiskt svar på kriser som påverkar livsmedelssystemen**”, såsom anges i från jord till bord-strategin¹. Både Europaparlamentet och rådet välkomnade kommissionens avsikt att utarbeta en beredskapsplan^{2,3}.

Fokus i kommissionens årliga strategiska framsynsrapport 2020 låg på resiliens⁴. Gruppen av chefsrådgivare på vetenskapsområdet har ombetts av kommissionen att lämna ett vetenskapligt yttrande i frågan⁵.

¹ [COM\(2020\) 381 final](#).

² [Rådets slutsatser om strategin Från jord till bord](#).

³ Europaparlamentets resolution av den 20 oktober 2021 om från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem (2020/2260(INI)).

⁴ [Strategisk framsynsrapport 2020](#).

⁵ [Strategisk krishantering i EU](#).

Kommissionen håller därför aktivt på att förbättra krishanteringen i EU, däribland beredskapen. Beredskapsplanering kräver att förfaranden fastställs för samordning, samarbete och informationsutbyte mellan viktiga aktörer.

Samtidigt som kommissionen går vidare med arrangemangen för beredskapsplaneringen kommer den att fortsätta främja mer motståndskraftiga och hållbara livsmedelssystem i EU i linje med från jord till bord-strategin och strategin för biologisk mångfald, med stöd av den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken⁶, den nya handlingsplanen för ekologisk produktion⁷, de strategiska riktlinjerna för vattenbruk⁸ och det planerade förslaget till ramlagstiftning för hållbara livsmedelssystem som planeras inför 2023.

2. LÄRDOMAR FRÅN COVID-19-KRISEN

Motståndskraften hos EU:s livsmedelssystem säkerställde att **den hälsokris som utlöstes av covid-19-pandemin inte ledde till en livsmedelskris**⁹. På produktionssidan var priserna relativt stabila under hela krisen. På vissa marknader, såsom fiskeri och vattenbruk, potatis, kött och vin, ledde dock nedstängningen av restaurang- och cateringsverksamheter till en kraftigt minskad efterfrågan. På konsumtionssidan steg livsmedelspriserna något (upp till +5 %) mellan april och maj 2020, men situationen normaliserades snabbt. I och med att livsmedelstillgång betraktades som en samhällsviktig verksamhet i samband med de tidigaste politiska åtgärderna drabbades livsmedelssektorn generellt sett mindre än andra ekonomiska sektorer. Det möjliggjorde en anmärkningsvärd och snabb återhämtning. De positiva resultaten inom handeln med jordbruks- och livsmedelsvaror 2020 (+1,4 % jämfört med 2019) belyser denna situation och visar på vikten av att hålla handeln öppen även i kristider.

Mot bakgrund av att **jordbruks-, fiskeri-, vattenbruks- och livsmedelssektorerna ofta drabbas av chocker** – med koppling till väder, handel eller hälsofrågor – fastställs politiska instrument för att stödja dessa sektorer genom den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken. Under covid-19-krisen gjorde dessa verktyg det möjligt för EU att reagera skyndsamt: riskerna för marknadsobalanser motverkades genom stöd till privat lagring, och kassaflödesproblem som producenter drabbades av hanterades genom utbetalning av ersättning. De åtgärder som vidtogs hade direkta effekter, gav lugnande signaler och påverkade beteendet på marknaderna. Yrkesorganisationer, såsom producent- och branschorganisationer, spelade en avgörande roll genom att anpassa produktions- och saluföringsstrategier. Kommissionen möjliggjorde även nödvändig flexibilitet för att säkerställa att EU:s politik skulle fungera.

⁶ Inbegripet stödet till motståndskraftiga livsmedelssystem i enskilda medlemsstaters strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

⁷ [COM\(2021\) 141 final](#).

⁸ [COM\(2021\) 236 final](#).

⁹ Bilaga I till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar innehåller en grundlig analys av den inverkan som covid-19 haft på EU:s livsmedelstillgång. Europaparlamentet offentliggjorde [en studie som bedömde covid-19-pandemins preliminära konsekvenser för det europeiska jordbruket](#).

Det tidiga antagandet i mitten av mars 2020 av den **tillfälliga ramen för statligt stöd** gjorde det möjligt för medlemsstaterna att ge avgörande stöd till aktörerna. Fiskerisektorn gynnades av ändringar av Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

Andra stödstrategier som är av yttersta vikt för att livsmedelskedjan ska fungera väl, t.ex. rörlighet för varor och människor, krävde extraordinära åtgärder. Kommissionen offentliggjorde **riktlinjer om gröna körfält** i mitten av mars 2020 för att säkerställa rörligheten för varor på den inre marknaden. I meddelandet om riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19¹⁰ erkände kommissionen även **gränsarbetare och säsongarbetare i livsmedelssektorn** samt **transportarbetare** som personal inom samhällsviktig verksamhet. De som svarade på ett riktat frågeformulär¹¹ om detta initiativ rangordnade riktlinjerna om gröna körfält som den mest värdefulla åtgärd som vidtagits. (54 % ”mycket värdefull”). Berörda parter uppskattade även informationen och vägledningen från kommissionens sida liksom åtgärder för förenklade handelsprocedurer, t.ex. de som möjliggjorde elektroniska intyg.

Trots den motståndskraft som EU:s livsmedelssystem har visat prov på har flera områden där det finns utrymme för förbättringar identifierats.

Bristande samordning mellan offentliga myndigheter i EU rapporterades. Vissa medlemsstater vidtog ensidiga åtgärder som satte den inre marknaden på spel, genom att begränsa eller inskränka den fria rörligheten för livsmedel eller gynna nationella produkter. Det kan verka som om sådana åtgärder för med sig ett tillfälligt skydd för nationella aktörer, men de kan snabbt påverka aktörernas tillgång till nödvändiga insatsvaror från utlandet. Dessa åtgärder komplicerade ytterligare krishanteringen i de tidiga skedena och förvärrade en redan spänd situation i livsmedelssystemet.

I avsaknad av **strukturerade samordningskanaler** var livsmedelskedjans särskilda politiska behov inte alltid lätta att se i och med att de konkurrerade med många andra nödsituationer – i synnerhet de med koppling till folkhälsa.

Liknande spänningar noterades på **internationell nivå**. Vissa länder införde begränsningar av livsmedelshandeln (i huvudsak exportförbud), men i mycket mindre utsträckning än under tidigare kriser. Informationssystemet för jordbruksmarknaden (Amis)¹² spelade en betydande roll i fråga om att säkerställa internationell samordning.

Det har blivit allt tydligare att det krävs en **integrerad strategi för livsmedelssystem** som tar hänsyn till ömsesidiga beroendeförhållanden och inte enbart inbegriper aktörer inom själva livsmedelskedjan såsom jordbrukare och fiskare, livsmedelsberedningsföretag, handlare, återförsäljare, restaurang- och

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

¹¹ Resultaten från det riktade frågeformuläret för berörda parter beskrivs närmare i en separat sammanfattande rapport.

¹² [Informationssystemet för den inre marknaden](#).

cateringsverksamheter samt deras anställda. Den bör även ta hänsyn till aktörer som stöder kedjans funktion, t.ex. transport- och logistiksektorn samt branscher som tillhandahåller nödvändiga insatsvaror och förpackningsmaterial.

Krisen visade även att lämplig **kommunikation** är centralt för att beslutsfattare och berörda parter ska fatta välgrundade beslut och följa kontinuitetsplaner, och för att allmänheten ska få objektiv information om krisen och undvika irrationellt hamstringsbeteende.

3. BYGGA VIDARE PÅ BEFINTLIG EU-POLITIK FÖR ATT HANTERA FRAMTIDA KRISER

3.1. Befintliga politiska ramar är operativa och tillförlitliga

De befintliga politiska ramar som är tillämpliga på livsmedelskedjan inbegriper **en bred rad åtgärder och instrument för att hantera kriser**.

Inom **jordbruket** utgör direktstödet ett inkomstsäkerhetsnät som stöder EU-jordbrukens motståndskraft. Landsbygdsutvecklingspolitiken stöder riskhantering, kunskapsuppbyggnad och organisering av leveranskedjan. Ett särskilt mål med den reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som man nyligen enades om är att främja en smart, motståndskraftig och diversifierad jordbrukssektor som säkerställer livsmedelstrygghet. Den ändrade förordningen (EU) nr 1308/2013¹³ om jordbruksmarknader och förbättrade regler om jordbruksreserven¹⁴ kommer att stärka EU:s förmåga att vara mer flexibelt när åtgärder vidtas mot kriser.

När det gäller **fiskeri och vattenbruk** har den gemensamma fiskeripolitiken som mål att säkerställa att fiskeri- och vattenbruksverksamheter är miljöhållbara på lång sikt och leder till ekonomiska, sociala och sysselsättningsrelaterade fördelar. Euroepiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden 2021–2027 inbegriper en mekanism för att tillhandahålla ekonomisk ersättning vid exceptionella händelser som leder till en betydande marknadsstörning, när förekomsten av sådana händelser har erkänts av kommissionen.

Krav på **livsmedelssäkerhet** och regler om officiella kontroller gör det möjligt för kommissionen att lägga fram de åtgärder som krävs för att begränsa riskerna för djurhälsa, växtskydd och djurs välbefinnande. En **ram för krishantering** i händelse av livsmedelsburna incidenter upprättas likaså.

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

¹⁴ En jordbruksreserv kommer att ”ge ytterligare stöd [...] för att snabbt bemöta kriser som drabbar produktionen eller distributionen inom jordbruket”.

Medlemsstaterna har en grundläggande roll när det gäller hantering av kriser. Regler om **statligt stöd** möjliggör ersättning för den skada som orsakats av naturkatastrofer, bland annat i händelse av en ”allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”¹⁵.

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead) stöder åtgärder i medlemsstater för att tillhandahålla livsmedelsbistånd till de mest behövande. Livsmedelsbanker anger att efterfrågan på livsmedelsbistånd ökade kraftigt under 2020. Feads regler ändrades bland annat för att ta hänsyn till dessa behov. Medlemsstater har tagit fram olika instrument för att säkerställa bättre tillgång till livsmedel, t.ex. direkt livsmedelsbistånd eller stöd till livsmedelsbanker, och lanserade initiativ för att hitta alternativa bestämmelseorter för livsmedelsöverskott i syfte att undvika matsvinn.

Samtidigt kan **unionens civilskyddsmekanism** användas av medlemsstaterna för att begära och tillhandahålla olika former av ekonomiskt och operativt stöd i händelse av någon typ av katastrof, och där ingår att begära livsmedel från andra medlemsstater under en livsmedelskris. Centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC) fungerar som knutpunkt för krissamordning dygnet runt alla dagar i veckan och underlättar skyndsam samordning med och bland medlemsstaternas myndigheter kring insatser i nödsituationer. Samordning med ERCC och civilskyddsmekanismen är centralt i händelse av storskaliga och mångfasetterade katastrofer som inbegriper livsmedelsfaktorer.

Flera andra EU-strategier stärker motståndskraften hos EU:s livsmedelssystem, exempelvis de som stöder den cirkulära ekonomin och EU:s forsknings- och innovationspolitik.

3.2. Pågående initiativ för att förbättra EU:s beredskap

EU skyddar **kritisk infrastruktur** för att minska sårbarheter och säkerställa att samhället och ekonomin fungerar¹⁶. Genom förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar inrättades en EU-omfattande ram för att samordna åtgärder i förhållande till **utländska investeringar**¹⁷. Detta inbegriper risker för livsmedelsförsörjningen när det handlar om jordbruksmark eller infrastruktur. Uppdateringen av EU:s industristrategi¹⁸ omfattar ett **krisinstrument för den inre marknaden** för att säkerställa fri rörlighet för människor och tillgången till varor och tjänster. Strategin behandlar även risken för störningar inom globala leveranskedjor som påverkar tillgången till viktiga produkter, genom att övervaka **strategiska beroenden**. När det gäller **mobilitetssektorn** meddelades en beredskapsplan för transporter i kommissionens strategi för hållbar och smart mobilitet¹⁹. Inom **hälso- och**

¹⁵ Artikel 107.3 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

¹⁶ [COM\(2020\) 829 final](#).

¹⁷ [Granskning av utländska direktinvesteringar](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350 final](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789 final](#).

sjukvårdssektorn drog kommissionen lärdom av covid-19-pandemin och har inrättat en ny myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser (Hera) för att bättra förutse folkhälsorisker och förbättra beredskapsplaneringen²⁰. Mot bakgrund av exponeringen för **cyberhot** föreslog kommissionen ett nytt direktiv²¹ om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 och inbegrep produktion, bearbetning och distribution av livsmedel i tillämpningsområdet.

De flesta **medlemsstater** har infört bestämmelser om beredskapsplanering i livsmedelssektorn. De föreskriver övervakning och datainsamling, insynsvänlig information genom marknadsrapporter och regelbundna kontakter med berörda parter. Beredskapsplaneringslandskapet i medlemsstaterna varierar. Ansvarsområdena delas mellan flera institutioner, och livsmedel omfattas av allmän beredskapsplanering. Majoriteten av medlemsstaterna ser över sina arrangemang med anledning av covid-19-krisen.

Strategiska reserver finns i minst sju medlemsstater och hanteras antingen av offentliga myndigheter eller privata aktörer. Reserverna innehåller främst basspannmål, men andra varor (t.ex. insatsvaror) ingår i vissa fall. Vissa medlemsstater har offentliggjort rekommendationer till medborgarna om att alltid ha säkerhetslager i hemmet.

Lager kan ha en roll i att begränsa livsmedelsförsörjningskriser som ett komplement till handel, särskilt i utvecklingsländer. Lagerstrategier för dock med sig betydande kostnader, i stor utsträckning på grund av råvarors och livsmedelsprodukters begränsade hållbarhet. När lager förvaltas direkt av offentliga myndigheter verkar det hindrande på liknande insatser från den privata sektorns sida. Frigörande av lager kan också störa marknadernas funktion.

4. ETT NYTT RISKLANDSKAP FÖR EU:S LIVSMEDELSTILLGÅNG OCH LIVSMEDELSTRYGGHET, MED SÅRBARHETER OCH BEROENDEN

Ökande osäkerhet liksom pris- och tillgångsvolatilitet påverkar produktionskapaciteten och distributionen i hela livsmedelskedjan. Vissa risker påverkar samtliga av dessa aspekter.

Under de senaste årtiondena har EU till stor del varit förskonat från kriser som lett till livsmedelsförsörjningsproblem med koppling till fetslagna skördar och politiska konflikter. Med detta sagt ökar **väderhändelser med koppling till klimatförändringarna och miljöförstörelse**, och de utgör den huvudsakliga upplevda risken med koppling till osäker livsmedelsförsörjning (60 % av de som svarade på det riktade frågeformuläret).

²⁰ [COM\(2021\) 380 final](#).

²¹ [COM\(2020\) 823 final](#).

Frekventare extrema väderhändelser²² – köldperioder och översvämningar, frekventare och mer intensiva torrperioder, t.ex. 2018 och 2019, och värmeböljor som leder till storskaliga skogsbränder – visar att klimatförändringarna i allt högre grad påverkar jordbruksproduktionen och fisk- och skaldjursproduktionen i EU, t.ex. fetslagna foderväxtskördar på grund av torka. Den ökade sannolikheten för samtidiga extrema väderhändelser som påverkar flera olika områden inom produktionen kan leda till spänningar på marknader och kring livsmedelslager. **Andra påfrestningar** på livsmedelsproduktionen rör miljöförstöring, knappa resurser och förlust av biologisk mångfald liksom problem med växtskydd och djurhälsa. Dessa klimat- och miljörisker kan få mycket större inverkan på EU:s livsmedelstillgång än covid-19-krisen. I fråga om jord till bord-strategin fastställs åtgärder för att göra livsmedelssystemen mer motståndskraftiga och säkerställa varaktig livsmedelstrygghet mot bakgrund av klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald.

Andra risker kan hota livsmedelskedjans funktion, t.ex. risker med koppling till folkhälsa, teknik, migration, geopolitiska förändringar och industriolyckor eller andra olyckor, däribland kärnkraftsincidenter som kan bestråla stora delar av jordbruksmarken. Risker som påverkar tillgång till och överkomlighet när det gäller viktiga insatsvaror (t.ex. gödselmedel, energi etc.) och produktionsfaktorer såsom arbetskraft inom livsmedelssektorn eller transportsektorn måste likaså tas i beaktande. Digitaliseringen av livsmedelssystemen för med sig stora fördelar, men är förenad med risken för att cyberattacker och haverier ska få större konsekvenser. Cyberattacker mot stora företag inom livsmedelssektorn har nyligen lett till störningar i livsmedelskedjan. Risker med koppling till geopolitiska förändringar omfattar utländska direktinvesteringar i kritisk infrastruktur i EU, bioterrorism och konkurrens om tillgången till väsentliga insatsvaror och råvaror.

EU:s livsmedelskedja måste hantera vissa **beroenden och sårbarheter** i detta nya risklandskap. T.ex. importeras 76 % av oljekakorna för foder i EU. Importberoendet i fisksektorn ligger på en hög nivå – EU:s självförsörjning ligger på 14 % för de fem främsta arter som konsumeras.

När det gäller vissa importerade produkter förlitar sig EU på ett **begränsat antal källor**. Produktionen av sojabönor är till stor del koncentrerad till tre länder som står för 85 % av EU:s importer, och majsimporterna kommer i huvudsak från två tredjeländer. Insatsvaror, såsom gödselmedel och kemikalier, har sitt ursprung i ett fåtal grannländer. Många foder- och livsmedelstillsatser, såsom aminosyror, vitaminer och veterinärmedicinska produkter, importeras huvudsakligen, i vissa fall från ett enda leverantörsland.

Livsmedelskedjornas komplexitet, i kombination med andra industriella ekosystem som transporter och energi, gör det svårare att reagera på krissituationer. Dessa

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

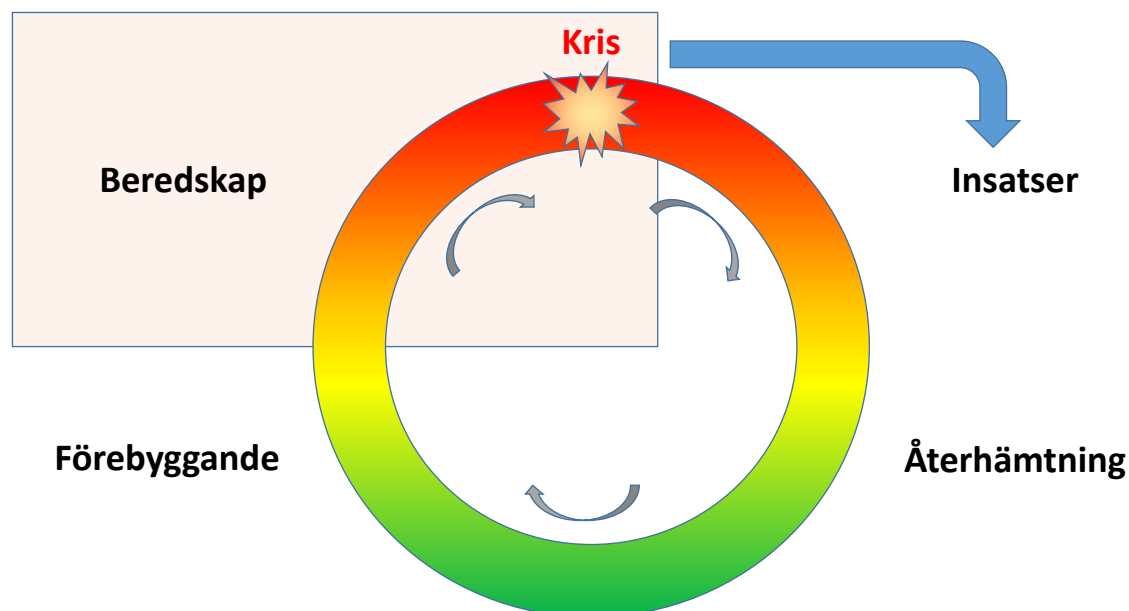
ömsesidiga beroendeförhållanden innebär att en störning i en annan ekonomisk sektor kan leda till störningar i livsmedelskedjan. Det var på det viset som bristen på förpackningsmaterial hotade tillgången till ägg under covid-19-krisen. Specialiserade, intensiva produktionssystem, som potentiellt är mer ekonomiskt effektiva, är kanske inte de mest motståndskraftiga i kristider.

5. EN EU-BEREDSKAPSPLAN FÖR LIVSMEDELSTRYGGHET

Den senaste krisen har visat att det är nödvändigt att intensifiera samordningen och förbättra beredskapsplaneringen för att vi ska vara redo att hantera risker som kan hota EU:s livsmedelstillgång och livsmedelstrygghet. Målet är att förhindra att erfarenheterna i samband med covid-19 upprepas, då samordningsåtgärder på EU-nivå behövde vidtas på tillfällig grund och tas fram omedelbart.

Katastrofens olika faser, som används inom krishantering, inbegriper fyra huvudsakliga faser: i) förebyggande, ii) beredskap, iii) insatser och iv) återhämtning. Beredskapsplanering är en del av beredskapen som kräver att man identifierar de faror som samhället är sårbart inför och typ av möjliga effekter. Därför ligger fokus **på beredskapsfasen** och på stöd till aktörer som bär ansvaret för att vidta åtgärder mot krisen. Beredskapsplanen kommer att omfatta hela livsmedelssystemet, från insatsvaror till leverans av livsmedel till konsumenter genom detaljhandel eller restaurang- och cateringsverksamhet.

Figur 1: Omfattning av beredskapsplanen för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider



Det är inte meningen att beredskapsplanering ska leda till överlappning av eller störa relevanta beslutsprocesser som berör krishanteringsåtgärder i enlighet med befintlig politik (t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken och den allmänna livsmedelslagstiftningen). Den bör ta hänsyn till dem och fokusera på sätt att stödja samordningen mellan offentliga och privata aktörer som deltar i insatserna.

Såsom anges i från jord till bord-strategin kommer kommissionen att samordna en särskild mekanism med medlemsstaterna i händelse av en transnationell kris. Åtgärder som kan behöva vidtas på nationell nivå och EU-nivå kan och bör ge betydande mervärde med avseende på samordningen.

5.1. Principer som ska följas i kristider

Lärdomar från pandemin utgör grunden till den strategi som ska följas för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider. Dessa principer kommer att främja strukturerad samordning mellan medlemsstater och kommissionen, med beaktande av att framtida kriser kan skilja sig från de tidigare.

En samarbetsinriktad strategi för alla offentliga och privata parter som ingår i livsmedelskedjan är av yttersta vikt för att stärka beredskapen, snabbt identifiera tecken på en kommande kris och samordna insatser på samtliga nivåer. Det kommer att främja motståndskraften hos EU:s livsmedelskedja.

Med tanke på de ömsesidiga beroendeförhållandena mellan ekonomiska sektorer krävs övergripande samordning bland politiska och administrativa befogenheter och förenlighet med andra krisinstrument, i synnerhet när kriserna har sitt ursprung i faktorer utanför livsmedelskedjan. Det var fallet med covid-19-krisen och kan vara fallet i samband med kriser där t.ex. energiförsörjningen inte längre kan tryggas. Beredskapsplaneringen bör därför vara tillräckligt flexibel för att kunna anpassas och samverka som komplement till dessa instrument. Initiativ för motståndskraft och nya åtgärder inom ramen för beredskapsplaneringen bör vara hållbara och miljövänliga i linje med den europeiska gröna given.

Marknadsobalanser bör övervakas och när så är nödvändigt hanteras skyndsamt genom att fullt ut utnyttja tillgängliga verktyg, i synnerhet inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken liksom relevanta nätverk för utbyte mellan och samordning av berörda parter.

Leveranskedjorna måste fortsätta vara operativa och handelsflödena smidiga, inbegripet för de sektorer som är nödvändiga för att livsmedelskedjan ska fungera. Transporters och transportarbeters roll är exempelvis absolut nödvändig för att livsmedelskedjan ska fungera smidigt. Rörligheten för varor på den inre marknaden måste därför garanteras genom att tillämpa kommissionens riktlinjer för gröna körfält. Ensidiga åtgärder som begränsar exporten till andra medlemsstater bör inte vidtas, eftersom de kan förvärra krisen. För att undvika exportförbud från tredjeländer och upprätthålla internationella handelsflöden kommer tidig samordning med Amis och internationella handelspartner att säkerställas.

Livsmedelstillgången bör även upprätthållas genom att underlätta fri och rättvis rörlighet för gränsarbetare och säsongarbetare inom livsmedelssektorn.

Kommunikation är av största vikt i en kris. Det finns i synnerhet i tider av desinformationskampanjer och falska nyheter en risk för att förvärra en kris genom olämplig information. Tidig, regelbunden och transparent kommunikation till berörda parter och allmänheten nödvändig för att förhindra förhastade beslut och panikrörelser.

5.2.En europeisk mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser

I syfte att genomföra sådana principer kommer kommissionen att inrätta mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser (*mekanismen*). Den kommer att bygga på en (ny) särskild **expertgrupp som består av företrädare för medlemsstaterna** och har en arbetsordning som reglerar dess funktion.

Den institutionella strukturen skiljer sig åt bland medlemsstaterna, och det innebär att flera nationella myndigheter kan delta i mekanismen på medlemsstaternas vägnar. För samordningsändamål bör **en enda myndighet utses till kontaktpunkt**. Medlemsstaterna bär ansvaret för att säkerställa att denna nationella kontaktpunkt har behörighet inom alla sektorer i den nationella livsmedelskedjan. Tredjeländer vars livsmedelskedja är mycket integrerad med EU kommer att göras delaktiga i mekanismen.

Intresseorganisationer som har en roll i EU:s livsmedelskedja kommer att uppmanas att bidra till att förbättra samarbetet och partnerskapet mellan offentlig och privat sektor. Det är en av de viktigaste lärdomarna från covid-19-krisen. Det kommer att bidra till att identifiera de tidiga tecknen på en kris, noga övervaka hur den utvecklas och minska osäkerheten när krisen bryter ut. Detta kommer att göra det möjligt att snabbt fastställa prioriteringar för insatserna och ge lämpliga råd till beslutsfattare. **All led i livsmedelskedjan** bör representeras.

Kommissionen **kommer att sammankalla expertgruppen periodvis** för att förbättra EU:s beredskapsnivå. Sammanträdena kommer att ägnas åt att analysera risklandskapet liksom sårbarheter och strukturella problem som ska behandlas för att stärka beredskapen. Det kommer även att bygga upp förtroendet mellan aktörerna i livsmedelskedjan. Förtroende är centralt för att hantera en kris och undvika ensidiga beslut som leder till suboptimala kollektiva resultat.

Expertgruppen kan **sammankallas i händelse av en nödsituation eller kris** utan dröjsmål och så ofta som krävs när diskussioner eller samordnade åtgärder skulle gynna de aktörer som ansvarar för krishanteringen. Mekanismen kommer att **utlösas i händelse av exceptionella, oförutsedda och storskaliga händelser eller risker – oavsett om de sker inom eller utanför livsmedelskedjan – som har potential att hota EU:s livsmedelstillgång eller livsmedelstrygghet** och som bryter ut i mer än en medlemsstat och kräver samordning på EU-nivå. Expertgruppen kommer att sammanträda vid detta tillfälle. De flesta av de senaste marknadsstörningarna skulle inte ha motiverat ett sådant brådskande sammanträde, eftersom de inte utgjorde ett betydande hot mot tillgänglighet och tillgång till säkra livsmedel i EU. Exempelvis ledde konsekvenserna av de senaste

lokala extrema väderhändelserna (torka, frost) till marknadsspänningar, men hotade inte EU:s allmänna livsmedelstillgång eller livsmedelsförsörjning.

Funktionen hos den mekanism som fastställs i detta meddelande kommer **inte att överlappa andra befintliga strukturer för beredskap eller insatser**. Behovet av kompletterande samverkan med andra mekanismer, i synnerhet det allmänna förvarningssystemet Argus²³, den allmänna planen för hantering av kriser på området för livsmedels- och fodersäkerhet²⁴, civilskyddsmekanismen och ERCC, krisinstrumentet för den inre marknaden och rådets arrangemang för integrerad politisk krishantering, kommer att säkerställas.

5.3. Åtgärder inom ramen för den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser

5.3.1. Framsyn, riskbedömning och övervakning

Framsyn, riskbedömning och sårbarhetsanalyser är användbara för att förbättra beredskapen, förbereda inför det som framtiden kan föra med sig och förstå osäkerheter och potentiella flaskhalsar. Flera medlemsstater och kommissionen genomför regelbundet sådana analyser. Inom ramen för mekanismen kommer konsekvenserna av olika strategier att diskuteras och analyseras.

Befintliga sårbarheter och beroenden, inbegripet sådana av strukturell natur, kommer att kartläggas inom ramen för mekanismen. Livsmedelskedjans sårbarhet kan bedömas på sektornivå och EU-nivå genom **stresstester av de olika värdekedjorna** som organiseras och samordnas av kommissionen, med aktivt deltagande av intresseorganisationer. Identifiering av var livsmedelsproduktionen sker, med potentiellt hög koncentration i vissa regioner, kan göras i samarbete med medlemsstater. **Kommissionen kommer att genomföra en studie för att ytterligare granska sårbarheter och kritisk infrastruktur inom livsmedelskedjan.** Iakttagelserna kommer att diskuteras i expertgruppen.

Flera system för tidig varning är relevanta för att stärka beredskapen och för välgrundade insatser. Vissa system för tidig varning övervakar förutsättningar för produktion med koppling till klimat och väder, exempelvis systemet Mars som övervakar grödornas utveckling; när fodergrödor drabbades av torka 2018 och 2019 visade sig systemet vara av stor betydelse under tiden de politiska åtgärderna i samband med dessa extrema väderhändelser togs fram. Marknadsobservatorier för jordbruks- och fiskerimarknader ger information om ej klimatrelaterade faktorer, däribland prognoser på kort och medellång sikt. **Särskilda resultattavlor för övervakning av livsmedelstillgång och livsmedelstrygghet** som kompletterar redan befintliga resultattavlor kommer att övervägas.

²³ [Kommissionens beslut 2006/25/EG](#).

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

Digitaliseringen har en potentiellt avgörande roll för att ge aktuell information och ytterligare förbättra öppenheten på marknaden. Viktig information, såsom storleken på kommersiella och offentliga lager, är inte alltid exakt kända. Teknik och stordata skulle även kunna användas för att förbättra informationsflödet under kriser. **Kommissionen kommer att överväga den nya teknikens potential** att förbättra beredskapen för livsmedelsförsörjningskriser.

En av de främsta svårigheterna i krissituationer är den höga graden av osäkerhet och snabbföränderliga omständigheter. **Ett proaktivt nätverk av kontaktpersoner** från nationella myndigheter och organisationer i privat sektor kan säkerställa ett bättre informationsflöde.

5.3.2. Samordning, samarbete och kommunikation

Utbyte av information och bästa praxis om nationella och europeiska initiativ genom digitala plattformar kommer att vara till nytta för alla berörda parter. Medlemsstaterna kommer att **uppmannas att fortsätta ha eller ta fram sina egna beredskapsplaner på nationell nivå** och dela dem. Sådana planer kommer att främja samarbetet mellan nationella myndigheter och EU-nivå liksom övriga nivåer ända ned till regionala och lokala förvaltningar samt främja **partnerskap med privata aktörer** i livsmedelskedjan, bland annat livsmedelsbanker och andra icke-statliga organisationer.

När det gäller frågor av intresse, däribland möjliga åtgärder som ska tas fram i händelse av en kris, kommer **utarbetandet av rekommendationer för att hantera kriserna** att samordnas inom mekanismen för att bistå kommissionen i arbetet med att förbereda politiska initiativ. Samarbete med aktörer i den privata sektorn inom mekanismen kommer att främja samordnade insatser från både offentlig och privat sektor och t.ex. inbegripa frivilliga avtal. Det kommer exempelvis att tas fram rekommendationer om sätt att **säkerställa en mångfald av leveranskällor bland kortare och längre livsmedelskedjor**.

Samordning och samarbete **med det internationella samfundet** kommer att säkerställas genom att stödja och delta i relevanta globala och regionala initiativ, i synnerhet Amis. Det är absolut nödvändigt för att minimera nationell eller regional politik som skulle kunna undergräva det allmänna bästa, särskilt med tanke på att händelser som påverkar EU:s livsmedelstillgång och livsmedelstrygghet sannolikt har en global dimension.

Att tillsammans **lära** av tidigare kriser är absolut nödvändigt för att förbättra förebyggande och beredskap. Analyser i efterhand av kriser kommer att delas och diskuteras. Expertgruppen kommer att informeras om de viktigaste slutsatserna, däribland strukturella förändringar för att förbättra krishanteringen.

God **kommunikationspraxis** är mycket viktigt. Detta är beroende av transparent och evidensbaserad information som hämtats från betrodda nätverk. Den uppgiftsinsamling och analys som nämns ovan kommer att stärka trovärdigheten. Utbyten kring beredskapsplanering på olika nivåer kommer att hjälpa ekonomiska aktörer och tjänstemän att planera insatser och veta vad som förväntas av var och en av dem. Lämplig rapportering om mekanismens åtgärder kommer att tillgängliggöras för berörda

parter och allmänheten. De allmänna målen och principerna för kriskommunikation kring livsmedelssäkerhet som anges i artiklarna 8a och 8b i förordning (EG) nr 178/2002 kommer att tillämpas.

Särskilda riktlinjer för kriskommunikation kommer att tas fram och diskuteras i expertgruppen. De kommer att omfatta de principer som ska följas i samband med stor osäkerhet eller för att säkerställa en samordnad strategi bland samtliga privata och offentliga aktörer.

6. SLUTSATSER

EU gynnas av diversifierade livsmedelssystem, en politisk stödram, en inre marknad som sammankopplar nästan 450 miljoner konsumenter och en ekonomi som är öppen mot resten av världen. I ett föränderligt risklandskap, och efter covid-19-krisens väckarklocka, kan och bör beredskapsnivån stärkas. Det finns ingen färdig lösning för att hantera en framtida, oförutsägbart, kris. Den bästa lösningen är att öka kunskapen om och i möjligaste mån minska sårbarheter och risker samt skapa och upprätthålla den förfarandemässiga kapaciteten att vidta åtgärder på ett snabbt, samordnat och samarbetsinriktat sätt som grundas på en blandning av EU-strategier som stöder systemens motståndskraft och tillhandahåller verktyg för krishantering.

Det är syftet med beredskapsplaneringen och mekanismen som kommer att sammanföra kommissionen, medlemsstater, relevanta tredjeländer och intresseorganisationer. Inom ramen för mekanismen kommer kommissionen och övriga aktörer att ta fram en uppsättning kompletterande åtgärder som sammanfattas i bilagan till detta meddelande.