



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 12.11.2021.
SWD(2021) 318 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAVJETOVANJE S DIONICIMA – KRATKI PREGLED

priložen dokumentu

**Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i
socijalnom odboru i Odboru regija**

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

{COM(2021) 689 final} - {SWD(2021) 317 final}

REZULTATI CILJANOG SAVJETOVANJA S DIONICIMA, KOJI UKLJUČUJU ODGOVORE NA PITANJA OTVORENOG TIPA

Savjetovanje s dionicima¹ ključan je dio strategije savjetovanja utvrđene radi izrade kriznog plana za opskrbu hranom i sigurnost opskrbe hranom u EU-u. Ciljani upitnik na svim službenim jezicima EU-a bio je otvoren za ispunjavanje od 1. ožujka do 3. svibnja 2021. U ovom se izvješću sažeto iznose zaprimljeni odgovori.

1. Podaci o ispitanicima

Tijekom ciljanog savjetovanja zaprimljeno je 253 odgovora. Najveći broj odgovora uputili su pojedinci (45 % svih ispitanika), potom poduzeća i trgovinska/poslovna udruženja (38 % ispitanika) te drugi korisnici (17 % ispitanika). Polovinu ispitanika iz kategorije poduzeća i trgovinskih/poslovnih udruženja činili su primarni proizvođači (poljoprivreda i ribarstvo/akvakultura) i dobavljači ulaznih elemenata, a ostatak su činili subjekti iz ostalih faza lanca opskrbe hranom.

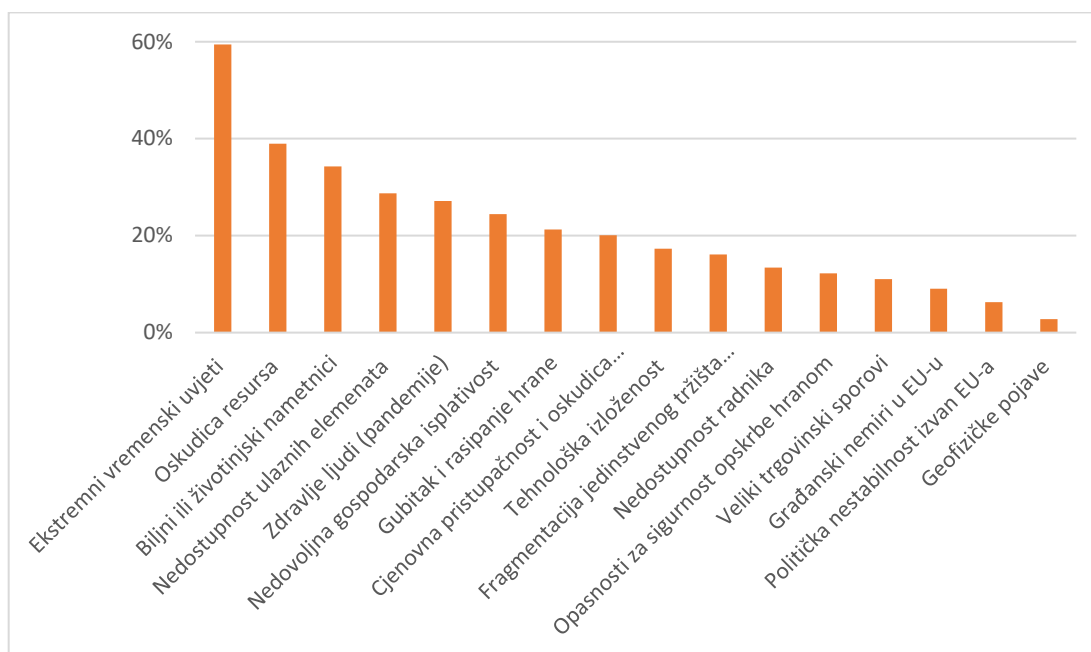
2. Pitanja povezana s otpornošću prehranbenih sustava EU-a, rizicima, prijetnjama i slabostima

Opću razinu otpornosti prehranbenog sustava EU-a mnogi ispitanici (34 %) ocijenili su ocjenama četiri i pet na ljestvici od jedan do pet (pri čemu je pet „vrlo otporan”). Taj je postotak bio još veći (59 %) među ispitanicima iz kategorije poduzeća i trgovinskih udruženja, što pokazuje razmjerno visok stupanj povjerenja u sposobnost prehranbenih sustava EU-a da se nose s krizama. Samo 28 % ispitanika smatra da prehranbeni sustav EU-a nije otporan, a još manje ih smatra da nije nimalo otporan (5 % ispitanika iz kategorije poduzeća i trgovinskih udruženja).

Kao jednu od pet glavnih prijetnji prehranbenom sustavu EU-a gotovo 60 % ispitanika navelo je klimatske promjene i njihove posljedice (ekstremni vremenski uvjeti). Osim okolišnih i klimatskih rizika, visoko mjesto zauzimaju i rizici povezani sa zdravljem (ljudi, bilja i životinja) te ovisnost o uvozu ulaznih elemenata i poljoprivrednih proizvoda. Nakon toga slijede rizici povezani s pristupom hrani i tehnološkom izloženošću. Narušavanje slobode kretanja robe i ljudi, politički i geopolitički aspekti te geofizičke katastrofe smatraju se manjim prijetnjama. Nadalje, prijetnje koje u upitniku nisu ponuđene kao odgovor navodile su se pod kategorijom „ostalo”, primjerice smanjenje površina namijenjenih poljoprivredi, sve viši okolišni standardi koji smanjuju proizvodne kapacitete te starenje stanovništva zbog kojeg se smanjuje broj poljoprivrednika, prije svega obiteljskih.

¹ Već pokrenuto objavom plana u kojem se utvrđuju pitanja koja se razmatraju (koji je bio dostupan od prosinca 2020. do siječnja 2021.): <https://europa.eu/!kX77kj>.

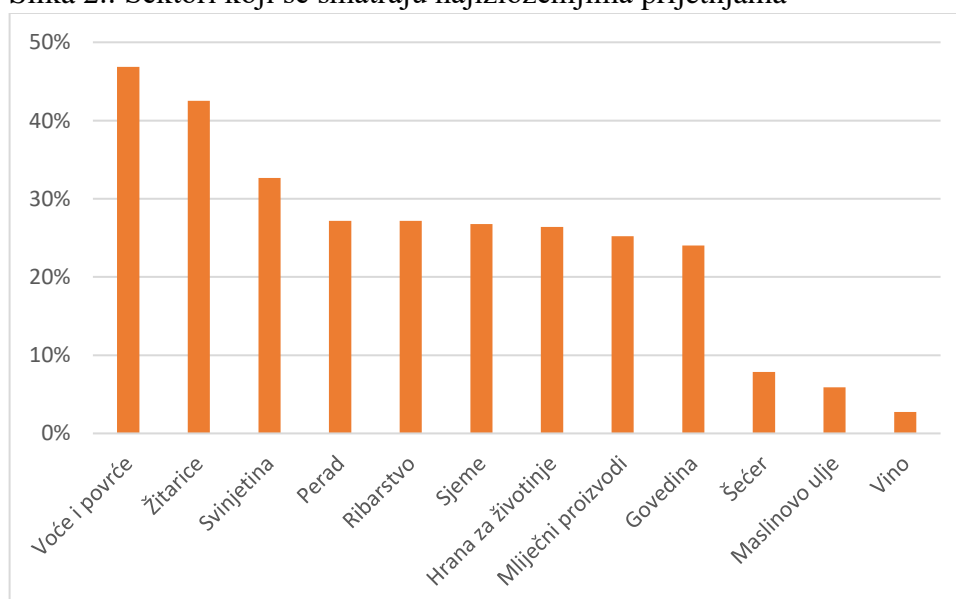
Slika 1.: Glavne prijetnje za prehrambeni sustav EU-a po mišljenju ispitanika (mogućnost odabira više odgovora)



U odgovoru na pitanje o slabosti pojedinih faza lanca opskrbe hranom više od 60 % ispitanika navelo je primarnu proizvodnju kao fazu izloženu rizicima. Polovina ispitanika smatra da su i aktivnosti opskrbe ulaznim elementima izložene rizicima, dok to u manjoj mjeri vrijedi za trgovinu, prijevoz, logistiku i preradu (25–40 % ispitanika). Krajnje točke lanca opskrbe hranom (maloprodaja, prehrambene usluge) ne smatraju se ugroženima (manje od 10 % ispitanika).

Najpodložnijima riziku smatraju se sektori voća i povrća te žitarica, koje više od 40 % ispitanika navodi među najugroženijima. Slijede sektori mesa, ribarstva i ulaznih elemenata (hrana za životinje i sjeme), koje je navelo od 25 % do 30 % ispitanika, dok sektore šećera, maslinova ulja i vina mnogi ne smatraju najugroženijim sektorima (manje od 10 % ispitanika).

Slika 2.: Sektori koji se smatraju najizloženijima prijetnjama



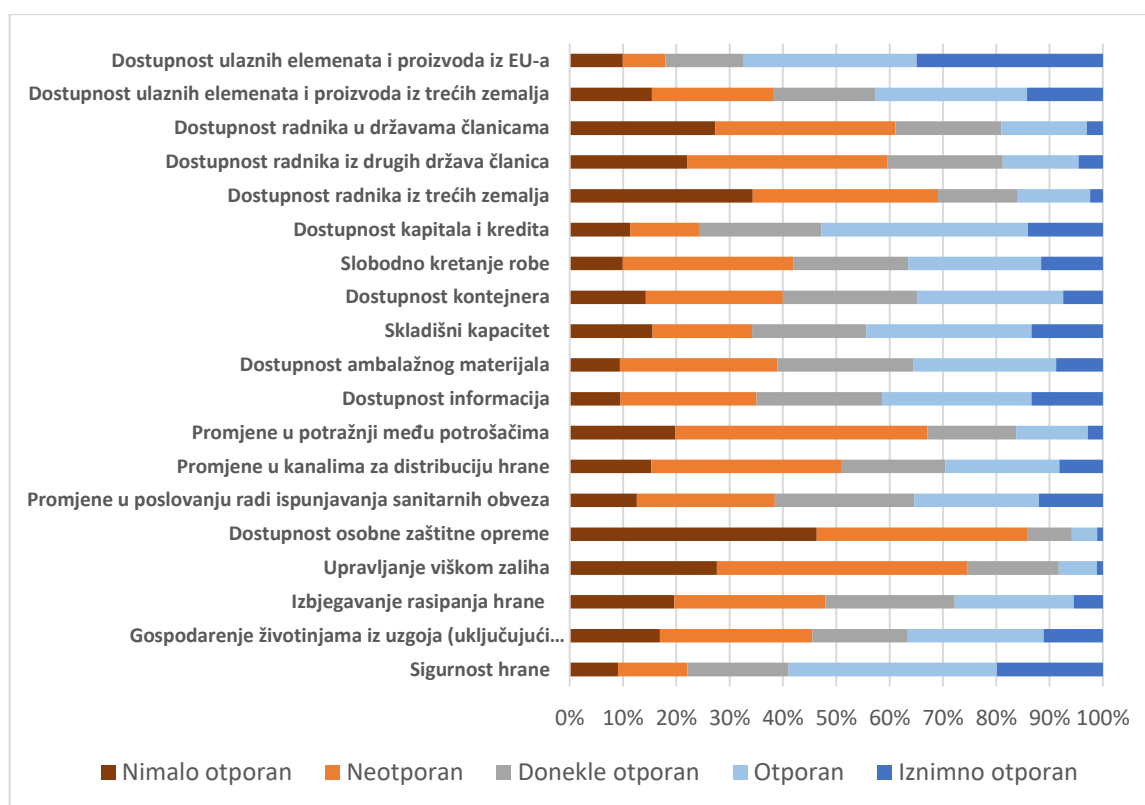
3. Pitanja koja se odnose na pouke izvučene iz krize uzrokovane bolešću COVID-19

Percepcija otpornosti prehrambenog sustava EU-a u ranim fazama pandemije bolesti COVID-19 ne razlikuje se znatno od prethodno navedene opće percepcije, te ga je 35 % ispitanika na ljestvici od jedan do pet ocijenilo ocjenom između četiri (otporan) i pet (iznimno otporan), a 25 % ispitanika ocijenilo ga je neotpornim ili nimalo otpornim.

Kad se detaljnije razmotre različiti aspekti prehrambenih sustava EU-a, dostupnost osobne zaštitne opreme (85 % ispitanika), upravljanje viškom zaliha (75 % ispitanika) i dostupnost radnika iz trećih zemalja (69 % ispitanika) navedeni su kao najmanje otporna područja u prehrambenom sektoru (neotporno ili nimalo otporno).

Dostupnost ulaznih elemenata (sjeme, hrana za životinje, gnojiva itd.), robe i poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz EU-a, opća sigurnost opskrbe hranom u EU-u i dostupnost kapitala i kredita uglavnom su navedeni kao otporna i iznimno otporna područja (67 %, 59 % odnosno 53 % ispitanika).

Slika 3.: Procjena otpornosti prehrambenih sustava EU-a tijekom pandemije bolesti COVID-19 u različitim područjima



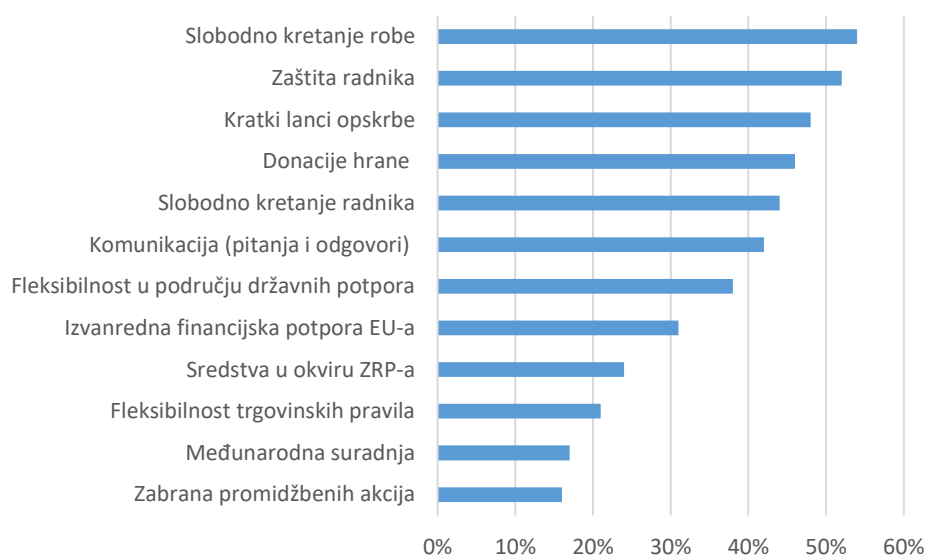
Sljedeće tri mjere javnih tijela ocijenjene su najkorisnijima (korisne ili vrlo korisne) u ranim fazama pandemije bolesti COVID-19:

- i. mjere za zaštitu jedinstvenog tržišta: omogućivanje slobodnog kretanja robe (Komunikacija Komisije o zelenim trakama), koje je navelo 54 % ispitanika,

- ii. mjere za zaštitu radnika u lancu opskrbe (npr. dostupnost zaštitne opreme), koje je navelo 52 % ispitanika,
- iii. mjere za promicanje kratkih lanaca opskrbe i/ili lokalne ili regionalne hrane, koje je navelo 48 % ispitanika.

I druge mjere smatraju se korisnima, kao što su mjere za preusmjeravanje viška hrane u donacije kako bi se izbjeglo rasipanje hrane, jamčenje slobode kretanja radnika ili jasna komunikacija, kao što je primjerice bila objava pitanja i odgovora u području sigurnosti hrane². Zahvaljujući privremenim fleksibilnijim pravilima o državnim potporama, 38 % ispitanika (države članice) odnosno 31 % (EU) smatra da je vrlo korisna bila i financijska potpora država članica i EU-a. Zabranu promidžbenih akcija u maloprodaji korisnom je smatrao mali broj ispitanika.

Slika 4.: Procjena korisnosti mjera javnih tijela tijekom pandemije bolesti COVID-19 (postotak ispitanika koji ih je smatrao vrlo korisnima)



Mjere koje je proveo privatni sektor također se smatraju korisnima (za najmanje 40 % ispitanika), kao što su komunikacija i razmjena informacija preko poslovnih udruženja, suradnja s javnim tijelima o ključnim pitanjima u lancu opskrbe hranom, suradnja među dionicima u različitim fazama lanca opskrbe hranom i unutar iste faze, upotreba informacijske tehnologije za trgovanje (na primjer izravna prodaja na internetu ili platforme za povezivanje dobavljača koji imaju viškove hrane s bankama hrane ili drugim organizacijama).

Od ispitanika iz kategorije poduzeća i trgovinskih udruženja zatraženo je i da ocijene poteškoće s kojima su se suočili tijekom pandemije bolesti COVID-19. Poduzeća i trgovinska udruženja smatraju da su trgovinski tokovi unutar EU-a i izvan njega bili znatno poremećeni, a više od četvrtine ispitanika smatra da je prekogranični prijevoz robe unutar EU-a ili izvan njega bio mnogo teži nego što je to uobičajeno. Međutim, veći udio ispitanika smatra da je prijevoz robe izvan EU-a (izvoz i uvoz) bio manje pogođen od

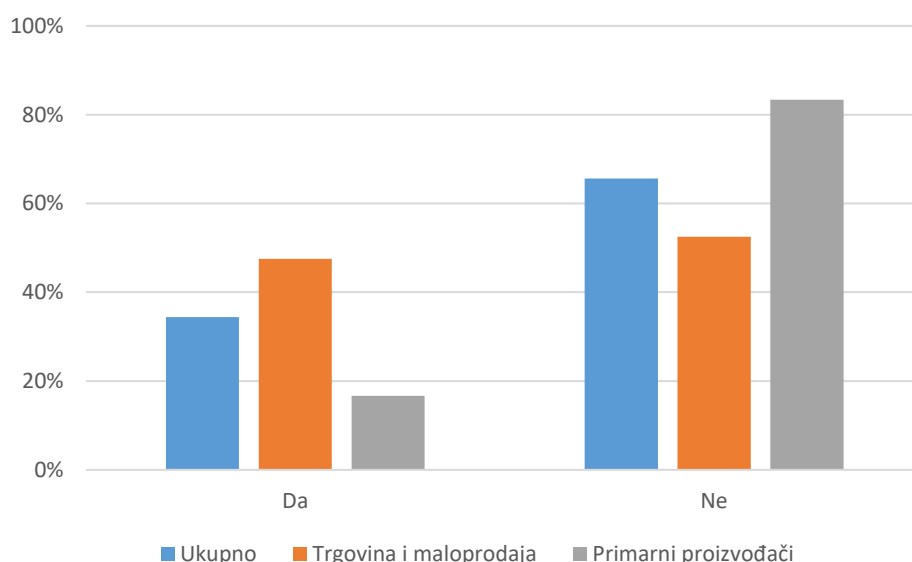
² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_en.pdf.

trgovinskih tokova unutar EU-a. Kao druge velike poteškoće naveli su prekogranično kretanje radnika (posebno u odnosu na radnike iz trećih zemalja, kao što su sezonski radnici u poljoprivrednom sektoru), neočekivane troškove nastale zbog sanitarne krize, posebno pristup zaštitnom materijalu, i poremećaje do kojih je došlo zbog zaustavljanja aktivnosti hotelijersko-ugostiteljskog sektora i povezanih tržišta. Ispitanici su naveli da su veliku prepreku predstavljale i logističke poteškoće (prijevoz) i potreba za informacijama od javnih tijela, iako u manjoj mjeri. Pristup ulaznim elementima i uslugama (uključujući informacije) te pronalaženje novih načina prodaje kao što je e-trgovina, iskorištavanje hrane kao neprehrambenih proizvoda ili donacije bankama hrane u manjoj su mjeri smatrani poteškoćama. Manjak usklađenosti među državama članicama ne smatra se velikom poteškoćom.

4. Pitanja koja se odnose na pripravnost i krizni plan za lanac opskrbe hranom i sigurnost opskrbe hranom u EU-u

Poduzeća i trgovinska/poslovna udruženja (dalje u tekstu „gospodarski subjekti”, 38 % ukupnog broja ispitanika) upitani su jesu li prije pandemije imali planove za upravljanje rizikom ili krizne planove. Samo je trećina gospodarskih subjekata prije pandemije imala krizne planove. Taj se udio dodatno smanjuje kad je riječ o primarnim proizvođačima (poljoprivreda, ribarstvo) i iznosi tek 17 %. Gotovo polovina (45 %) onih koji su imali takve planove smatrala ih je vrlo korisnima, a samo manje od 10 % smatralo je da nisu korisni.

Slika 5.: Udio gospodarskih subjekata s planovima za upravljanje rizikom/kriznim planovima prije pandemije bolesti COVID-19

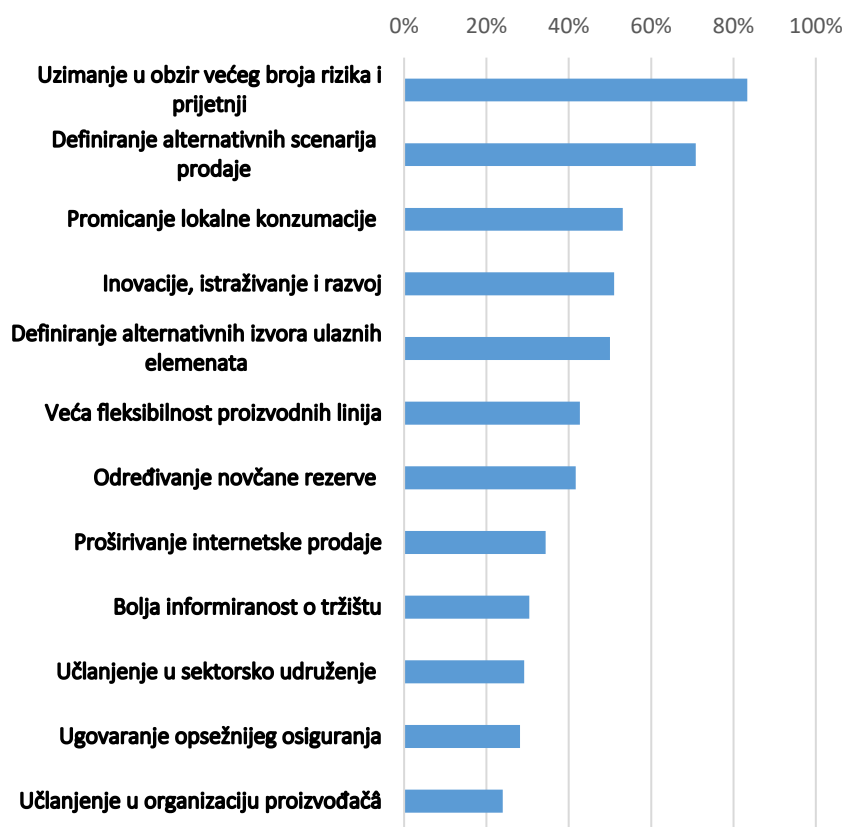


Tek nešto iznad polovine poduzeća i trgovinskih organizacija (53 %) koji su ispunili upitnik smatra da su dobro ili vrlo dobro pripremljeni za moguće poremećaje u slučaju krize. Međutim, za razliku od skupine trgovaca na veliko i malo, koji se pouzdaju u svoju razinu pripravnosti (57 %), u primarnoj proizvodnji (poljoprivreda, ribarstvo) pripravnim se osjeća tek mali dio gospodarskih subjekata (26 %).

Vjerojatno je da će se pristupi subjekata upravljanju rizikom i izradi kriznih planova nakon pandemije promijeniti, posebno u smislu uzimanja u obzir šireg raspona rizika i prijetnji

(83 % ispitanih subjekata) i definiranja alternativnih scenarija za prodaju u slučaju zatvaranja tržišta ili drugih poremećaja (71 % ispitanih subjekata). Lokalna i internetska prodaja također se navode kao alternativni prodajni kanali koje treba promicati i razvijati. Većina ispitanika zainteresirana je i za alternativne scenarije koji se odnose na kupnju ulaznih elemenata ili ulaganje u istraživanje i razvoj. Manje su traženi pristupi (manje od 30 % ispitanih subjekata) koji se odnose na ugovaranje opsežnijeg osiguranja ili pridruživanje kolektivnim strukturama. Manji broj ispitanika naveo je i da želi bolji pristup informacijama, jer se pristup informacijama o tržištu već sada smatra dobrim.

Slika 6.: Promjena pristupa gospodarskih subjekata upravljanju rizikom nakon pandemije bolesti COVID-19

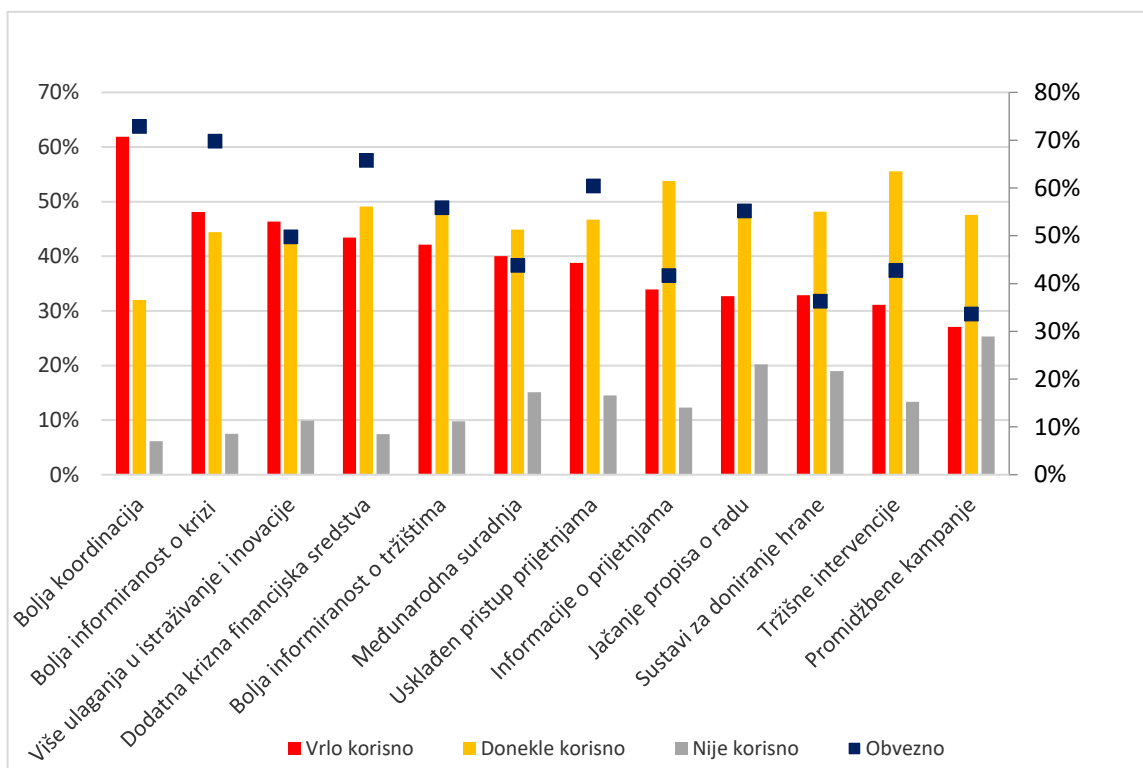


Na pitanje o tome u kojem bi području EU trebao dodatno djelovati kako bi se postigla bolja razina pripravnosti, većina ispitanika (više od 60 %) odgovorila je da smatra da je vrlo korisno „poboljšati koordinaciju i komunikaciju”. Drugi prijedlozi za djelovanje koje subjekti smatraju vrlo korisnima uključuju informiranje o razvoju krize (48 %), kretanjima na tržištu (42 %) i prijetnjama (34 %). Potreba za više informacija još je izraženija među primarnim proizvođačima. Poboľjšana suradnja i koordinacija te bolje informiranje o razvoju krize područja su u kojima su ispitanici uočili najveću potrebu za donošenjem obveznih mjera na razini EU-a (više od 70 % ispitanika). Financiranje i ulaganja također se smatraju vrlo korisnima, za hitne slučajeve ili za istraživanje i razvoj.

Podupire se i pojačana suradnja s međunarodnom zajednicom te usklađivanje pristupa prijetnjama unutar EU-a. Takvo usklađivanje posebno je istaknulo 60 % subjekata u sektoru trgovine i maloprodaje prehrambenih proizvoda (60 % njih ocijenilo ga je vrlo korisnim).

Tržišne intervencije, promidžbene kampanje, jačanje propisa o radu i održavanje sustava za doniranje hrane ispitanici smatraju razmjerno manje korisnima.

Slika 7.: Korisnost daljnjih mjera za opskrbu hranom i sigurnost opskrbe hranom te obveznog djelovanja EU-a



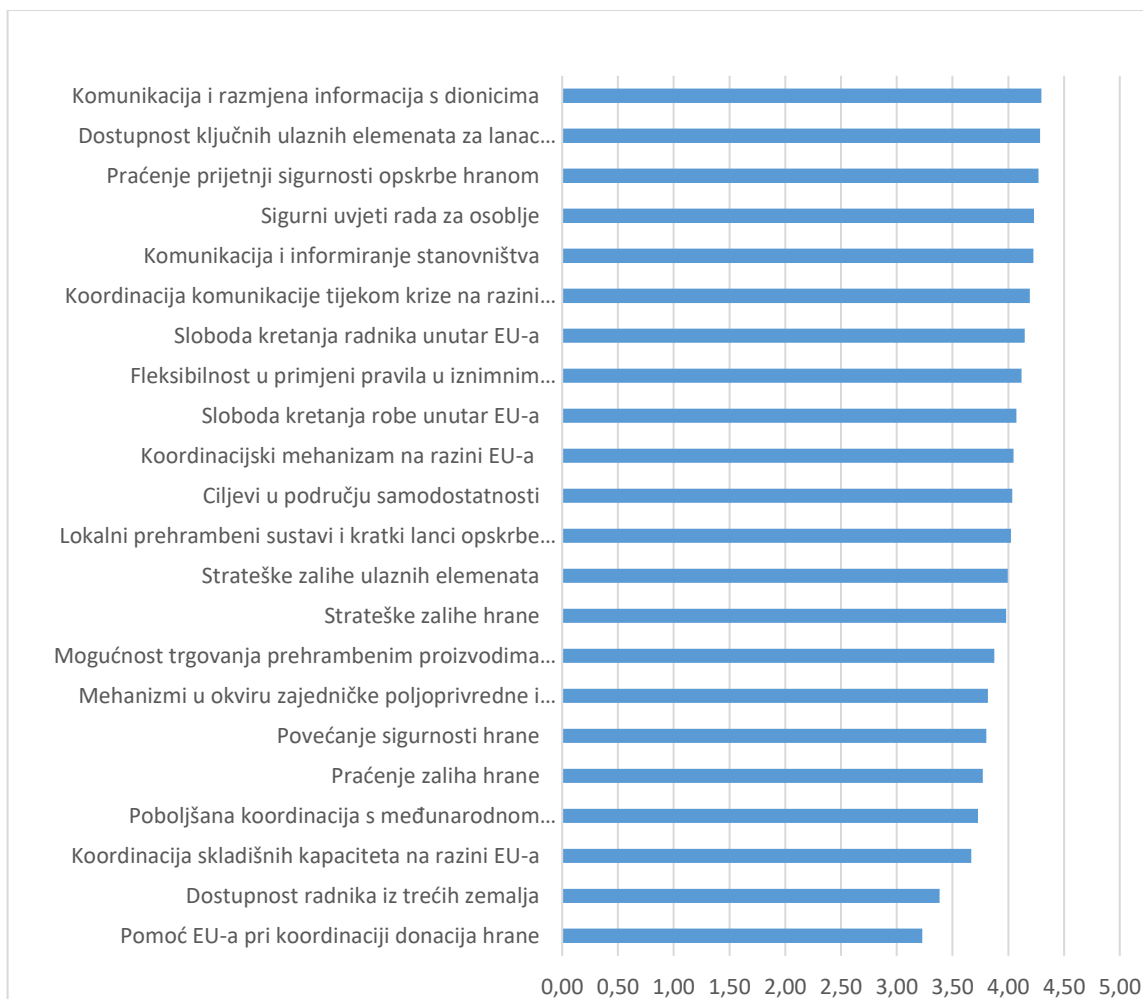
Sudionicima ciljanog upitnika na kraju je postavljeno pitanje o područjima koja bi se mogla uključiti u krizni plan za opskrbu hranom i sigurnost opskrbe u EU-u, pri čemu su ocjenjivali stupanj relevantnosti prijedloga s popisa na ljestvici od 1 za „nije važno” do 5 za „vrlo važno”. Na slici 8. prikazane su prosječne ocjene za sve prijedloge (od 3,2 do 4,3).

U odgovorima su izrazito zastupljene tri teme, a odnose se na:

- (a) potrebu za koordiniranom komunikacijom i informiranjem aktera u lancu opskrbe i stanovništva;
- (b) utvrđivanje slabosti, posebno u pogledu dostupnosti ključnih ulaznih elemenata;
- (c) dostupnost i zaštitu radnika.

Drugi visoko ocijenjeni prijedlozi odnose se na opći koordinacijski mehanizam, potrebu da se zadrži sloboda kretanja robe i potrebu za fleksibilnošću u provedbi pravila i politika u kriznim razdobljima. Održavanje strateških zaliha ili praćenje razine samodostatnosti dolaze tek nakon navedenih elemenata. Prijedlozi koji imaju manju potporu (premda im je prosječna ocjena 3 ili više, što znači da ih se smatra donekle važnima) odnose se na međunarodnu suradnju te koordinaciju skladišnih kapaciteta ili doniranja hrane.

Slika 8.: Prosječna ocjena za područja koja treba uključiti u krizni plan (od 1 za „nije važno” do 5 za „vrlo važno”)



5. Sažetak pisanih doprinosa ispitanika

Dvadeset tri ispitanika (nevladine organizacije, skupine civilnog društva, vladine institucije, predstavnici prehrambene industrije iz država članica EU-a i šire (CH)) svoje odgovore na upitnik potkrijepili su dokumentima.

Većina ih podupire inicijativu Komisije i smatra da svi aktivni sudionici u lancu opskrbe hranom imaju važnu ulogu u kriznim razdobljima.

Kad je riječ o **postupku**, u nekoliko je odgovora istaknuta važnost dobre **koordinacije** među državama članicama i institucijama EU-a:

- uspostava stalnog foruma za upravljanje krizama koji bi mogao poslužiti kao platforma za delegate koji predstavljaju Komisiju, države članice i sve dionike u prehrambenom sektoru;
- uspostava središnje kontaktne točke kako bi se osiguralo izvješćivanje o prehrambenim krizama, među ostalim na globalnim tržištima;

- izrada posebnih protokola, kako bi se, primjerice, razlikovao izolirani incident povezan s hranom od prehrambenih kriza, zatim o tome kako/kada izvješćivati za sustav ranog upozoravanja itd.;
- uspostava otvorene digitalne platforme na kojoj se mogu razmjenjivati primjeri najbolje prakse upravljanja rizikom koji postoje na nacionalnoj razini i razini EU-a;
- uključivanje svih dionika u lancu hrane i hrane za životinje;
- osiguravanje dostatnog razvoja kapaciteta za rano otkrivanje prehrambenih kriza i upravljanje njima;
- utvrđivanje i izgradnja mreže stručnog znanja u području upravljanja krizama na razini sektora, među ostalim na međunarodnoj razini i u prehrambenim organizacijama.

Neki dionici naglasili su ključnu ulogu **komunikacije** u upravljanju krizama:

- potreba za boljom i znanstveno utemeljenom komunikacijom država članica i EU-a;
- potreba za službom za podršku u području komunikacije.

U odgovorima dionika navode se brojna pitanja za razmatranje, od kojih su najvažnija sljedeća:

- **Funkcioniranje jedinstvenog tržišta**
 - Granične kontrole unutar jedinstvenog tržišta i u lukama smatraju se prijatnom sigurnosti opskrbe hranom.
 - Zelene trake za prijevoz hrane i hrane za životinje smatraju se ključnima za izbjegavanje prehrambenih kriza.
 - Industrija hrane i hrane za životinje treba pripadati kategoriji „kritičnih ili ključnih” djelatnosti i na nju se trebaju primjenjivati izuzeća od ograničenja slobodnog kretanja.
 - Naglasak bi trebalo staviti na prijevoz i logistiku: prijevoz hrane i prijevoz tereta uzrokovali su kašnjenja i povećali troškove prijevoza.
 - Veća upotreba digitalnih alata može pojednostavniti granične postupke, primjerice uvođenjem elektroničkih potvrda.
- **Pitanja povezana s opskrbom hranom i ulaznim elementima**
 - Potpora proizvođačima za povećanje osnovnih zaliha ključnih dodataka hrani za životinje.
 - Jamčenje sigurnosti sjemena i opskrbe sjemenom u kriznim razdobljima.
 - Znatno povećanje proizvodnje u akvakulturi u Europskoj uniji.
 - Potpora prelasku na proizvodnju koja se više bazira na bilju za prehranu ljudi i razvoj alternativnih izvora bjelančevina.
 - Jačanje nekih odredaba o dobrobiti životinja (osiguravanje nastavka pružanja veterinarske skrbi tijekom kriznih situacija itd.).
- **ZPP i drugi zakonodavni instrumenti**
 - U nizu odgovora kao ključni elementi istaknuti su dobro osmišljeni i usmjereni instrumenti ZPP-a, dostatna sredstva zadržana iz proračuna, jasan mehanizam za aktivaciju utemeljen na objektivnim kriterijima koje treba definirati te fleksibilnost.

- Okvir za državne potpore i odstupanja od pravila tržišnog natjecanja trebali bi ostati privremeni.
- **Pitanja povezana s radnom snagom**
 - Sezonski radnici i prekogrančni radnici trebaju dobiti status „kritičnog osoblja” (što će im omogućiti da dođu na svoje radno mjesto)³.
 - Treba stvoriti mogućnosti za olakšavanje pristupa poljoprivrednika alternativnoj radnoj snazi, uključujući privlačenje viška radnika iz drugih sektora.
 - Osigurati zaštitnu opremu radnicima u lancu opskrbe.
- **Transparentnost**
 - Osigurati transparentnost tržišta pružanjem pravodobnih informacija o tržištu kako bi se spriječila panična kupovina i osnažilo povjerenje u tržišta.
 - Javna tijela kao što su EFSA, SZO i ECDC trebala bi pravodobno pružati pouzdanu informacije o javnom zdravlju.
 - Dodatno razviti analitičke alate kojima se mogu utvrditi moguće nestašice kritičnih sirovina i provesti procjena osjetljivosti.
- Uloga **međunarodne trgovine** uglavnom se smatra kao dio rješenja za sigurnost opskrbe hranom, a ne kao dio problema, i to ne samo kad je riječ o hrani, nego i osiguravanju potrebnih ulaznih elemenata.
 - Potreba za provedbom Sporazuma WTO-a o olakšavanju trgovine i zalihami za jamčenje sigurnosti opskrbe hranom koje su u skladu s pravilima WTO-a.
 - Važnost bilateralnih i multilateralnih trgovinskih sporazuma kako bi se smanjila trgovinska ograničenja (npr. izvozna ograničenja) za hranu.

U odgovorima više subjekata koji se bave **pakiranjem hrane** istaknuta je ključna uloga pakiranja hrane.

Dionici su skloni mišljenju da se krizni plan mora **stalno ažurirati** i da bi se trebao moći **prilagodavati krizama koje se mijenjaju**, a pritom će ključna biti evaluacija nakon krize.

³ To je već predviđeno u [Komunikaciji Komisije: COVID-19 – Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika](#).