



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.11.2021
SWD(2021) 318 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POSVETOVANJE Z DELEŽNIKI – ZBIRNO POROČILO

Spremni dokument

k Sporočilu 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

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

REZULTATI CILJNO USMERJENEGA POSVETOVANJA Z DELEŽNIKI, VKLJUČNO Z ODPRTIMI ODGOVORI

Posvetovanje z deležniki¹ je bistveni del strategije posvetovanja za pripravo načrta izrednih ukrepov za preskrbo s hrano in prehransko varnost v EU. Ciljno usmerjen vprašalnik je bil v vseh uradnih jezikih EU na voljo med 1. marcem in 3. majem 2021. V tem poročilu so povzeti prejeti odgovori.

1. Pregled anketirancev

V ciljno usmerjenem posvetovanju je bilo prejetih 253 odgovorov. Največ prispevkov so poslali posamezniki (45 % vseh anketirancev), sledijo jim podjetja in trgovinska/poslovna združenja (38 % anketirancev) ter drugi uporabniki (17 % anketirancev). Polovico prispevkov iz kategorije podjetij in trgovinskih/poslovnih združenj so poslali primarni proizvajalci (kmetijstvo in ribištvo/akvakultura) in dobavitelji vhodnih surovin skupaj, drugi prispevki pa so bili z drugih stopenj verige preskrbe s hrano.

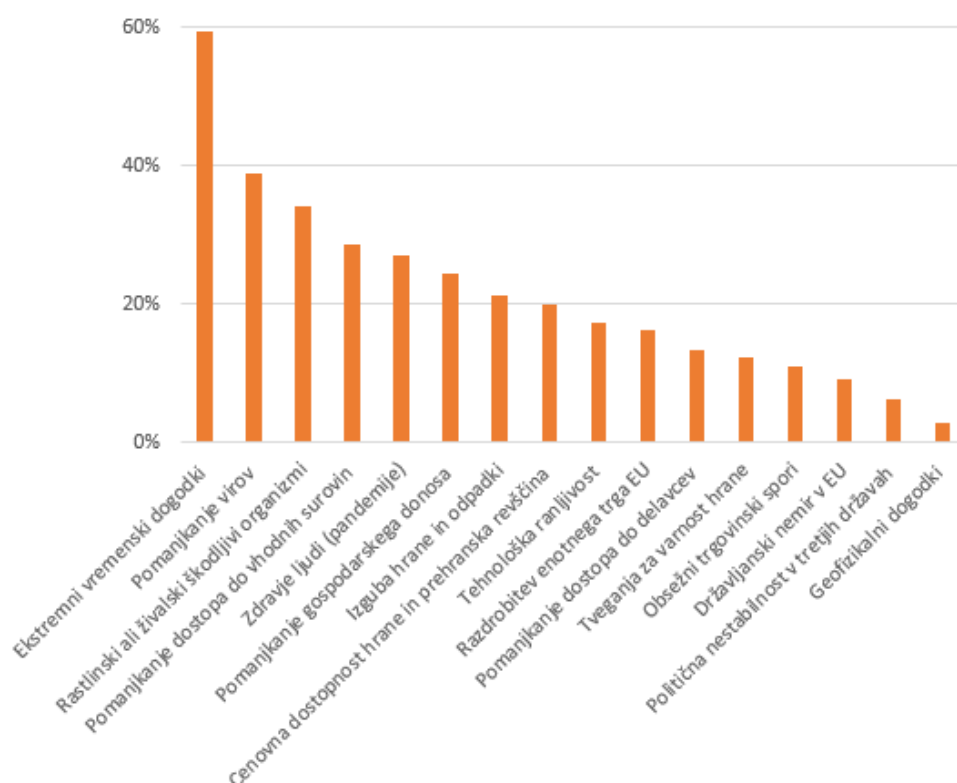
2. Vprašanja, povezana z odpornostjo prehranskih sistemov EU, tveganji, grožnjami in ranljivostmi

Na vprašanje o splošni odpornosti prehranskega sistema EU je veliko anketirancev (34 %) raven odpornosti na lestvici od ena do pet (pri čemer pet pomeni zelo odporen prehranski sistem) ocenila s štiri do pet. Ta odstotek je bil še višji (59 %) med anketiranci, ki so odgovarjali v imenu podjetij in trgovinskih združenj, kar kaže na relativno visoko stopnjo zaupanja v zmožnost prehranskih sistemov EU za spopadanje s krizami. Samo 28 % anketirancev meni, da prehranski sistem EU ni odporen, še manj pa, da sploh ni odporen (5 % podjetij in trgovinskih združenj).

Skoraj 60 % anketirancev je kot eno od petih glavnih groženj prehranskemu sistemu EU opredelilo podnebne spremembe in njihove posledice (ekstremne dogodke). Poleg okoljskih in podnebnih tveganj so visoko uvrščeni tveganja, povezana z zdravjem (ljudi, rastlin in živali), ter odvisnost od uvoza vhodnih surovin in primarnih kmetijskih proizvodov. Sledijo tveganja, povezana z dostopom do hrane, in tehnološke ranljivosti. Motnje prostega pretoka blaga in ljudi, politične in geopolitične vidike ter geofizikalne katastrofe anketiranci v manjši meri zaznavajo kot grožnje. Poleg tega so v kategoriji „drugo“ omenili grožnje, ki niso navedene v vprašalniku, in sicer krčenje površin, namenjenih kmetijstvu, strožje okoljske standarde, ki ovirajo proizvodno zmogljivost, ter staranje in posledično manjše število kmetov, zlasti družinskih.

¹ Začelo se je že z objavo časovnega načrta, v katerem so bila določena obravnavana vprašanja (in ki je bil na voljo od decembra 2020 do januarja 2021): https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12770-Preskrba-s-hrano-in-prehranska-varnost-v-EU-nacrt-izrednih-ukrepov_sl.

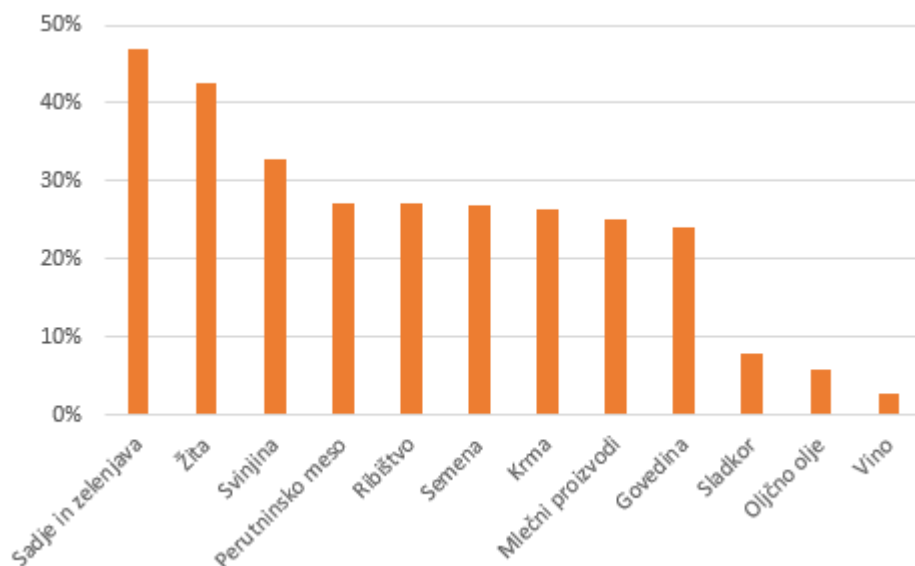
Slika 1: Glavne grožnje prehranskemu sistemu EU, ki so jih izbrali anketiranci (možnih več odgovorov)



Na vprašanje o ranljivosti faz verige preskrbe s hrano je več kot 60 % anketirancev kot ranljivo fazo navedlo primarno proizvodnjo. Polovica anketirancev meni, da so ranljive tudi dejavnosti zagotavljanja vhodnih surovin, zdi pa se, da to v manjši meri velja za trgovino, prevoz, logistiko in predelavo (25–40 % anketirancev). Končne točke (trgovina na drobno, gostinske storitve) verige preskrbe s hrano po mnenju anketirancev niso ranljive (kot ranljive jih je opredelilo manj kot 10 % anketirancev).

Sektorja, ki sta po mnenju anketirancev najbolj izpostavljena tveganjem, sta sektorja sadja in zelenjave ter žit, saj ju je več kot 40 % anketirancev označilo kot sektorja, ki sta med najranljivejšimi. Sledijo sektorji mesa, ribištva in vhodnih surovin (krma in semena), ki jih je kot ranljive označilo 25 do 30 % anketirancev, sektorji sladkorja, oljčnega olja in vina pa po mnenju mnogih anketirancev niso med najranljivejšimi sektorji (kot ranljive jih je opredelilo manj kot 10 % anketirancev).

Slika 2: Sektorji, ki so po mnenju anketirancev najbolj izpostavljeni grožnjam



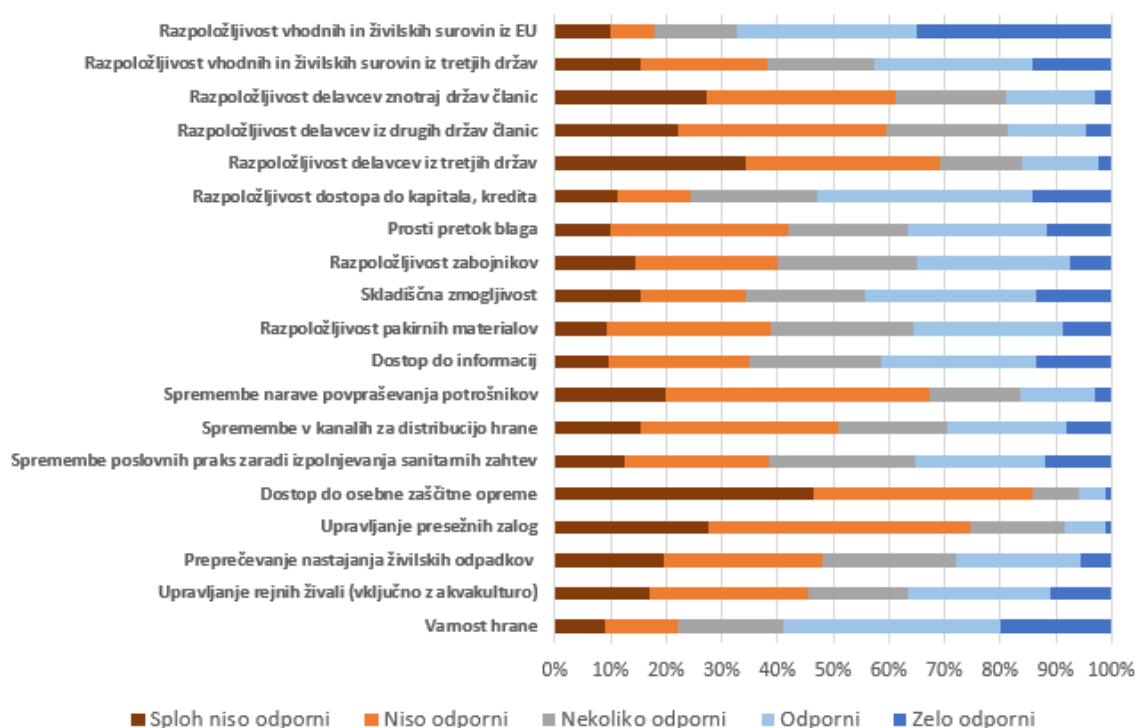
3. Vprašanja, povezana s spoznanji, pridobljenimi med krizo zaradi COVID-19

Mnenje o odpornosti prehranskih sistemov EU v zgodnjih fazah pandemije COVID-19 se ne razlikuje bistveno od splošnega mnenja, predstavljenega zgoraj, pri čemer je 35 % anketirancev prehranske sisteme na lestvici od ena do pet ocenilo s štiri (odporni) do pet (zelo odporni), 25 % anketirancev pa jih je označilo kot neodporne ali popolnoma neodporne.

Natančnejši pregled različnih vidikov prehranskih sistemov EU kaže, da so po mnenju anketirancev najmanj odporna (neodporna ali popolnoma neodporna) področja živilskega sektorja dostop do osebne zaščitne opreme (85 % anketirancev), upravljanje presežnih zalog (75 % anketirancev) in razpoložljivost delavcev iz tretjih držav (69 % anketirancev).

Razpoložljivost vhodnih surovin (semen, krme, gnojil itd.), primarnih proizvodov in agroživilskih proizvodov iz EU, splošna varnost hrane v EU ter razpoložljivost dostopa do kapitala in posojil so po mnenju anketirancev pretežno odporne do zelo odporne (67 %, 59 % oziroma 53 % anketirancev).

Slika 3: Ocena odpornosti prehranskih sistemov EU med pandemijo COVID-19 na različnih področjih



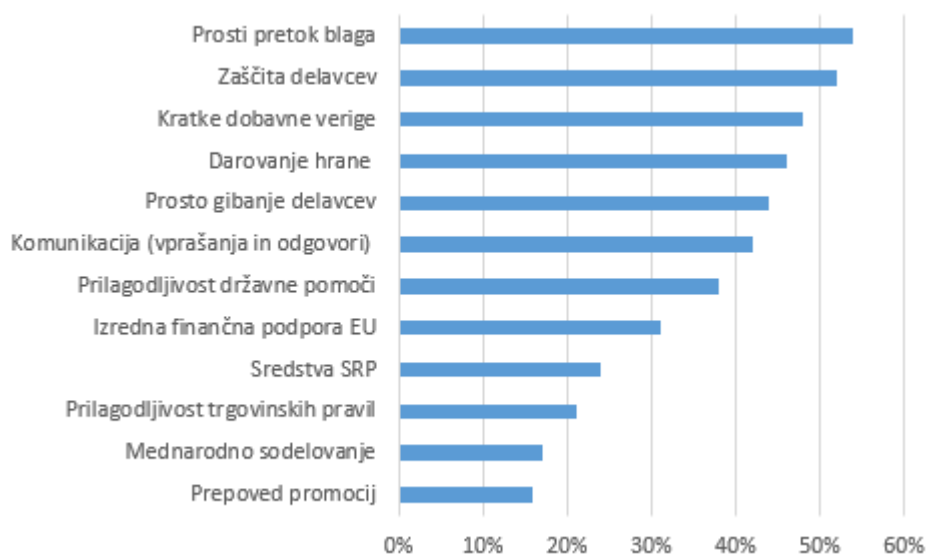
Naslednji trije ukrepi javnih organov so bili glede na koristnost v zgodnjih fazah pandemije COVID-19 uvrščeni najvišje (koristni ali zelo koristni):

- (i) ukrepi za zaščito enotnega trga: omogočanje prostega pretoka blaga (sporočilo Komisije o zelenih vozniških pasovih) (54 % vseh anketirancev);
- (ii) ukrepi za zaščito delavcev v dobavni verigi (npr. razpoložljivost zaščitne opreme) (52 % anketirancev);
- (iii) ukrepi za spodbujanje kratkih dobavnih verig in/ali lokalne ali regionalne hrane (48 % anketirancev).

Po mnenju anketirancev so bili koristni tudi drugi ukrepi, kot so usmerjanje presežne hrane v darovanje za preprečevanje živilskih odpadkov, zagotavljanje prostega gibanja delavcev in jasna komunikacija, kot v primeru varnosti hrane z objavljenimi vprašanji in odgovori². Prav tako je bila kot zelo koristna ocenjena finančna podpora držav članic in EU na podlagi začasnih bolj prilagodljivih pravil o državni pomoči (38 % anketirancev tako meni za podporo držav članic in 31 % anketirancev za podporo EU). Majhen delež anketirancev je menil, da je bila koristna prepoved promocije na ravni trgovine na drobno.

² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_sl.pdf.

Slika 4: Ocena koristnosti ukrepov javnih organov med pandemijo COVID-19 (delež anketirancev, ki so ukrepe ocenili kot zelo koristne)



Po mnenju anketirancev (40 % anketirancev in več) so bili koristni tudi ukrepi, ki jih je izvedel zasebni sektor, kot so komunikacija in izmenjava informacij prek poslovnih združenj, sodelovanje z javnimi organi pri ključnih vprašanjih v zvezi z dobavno verigo, sodelovanje med deležniki v različnih fazah in v isti fazi verige preskrbe s hrano, uporaba informacijske tehnologije za trgovanje (na primer neposredna spletna prodaja ali platforme za povezovanje dobaviteljev, ki imajo presežno hrano, z bankami hrane ali drugimi organizacijami).

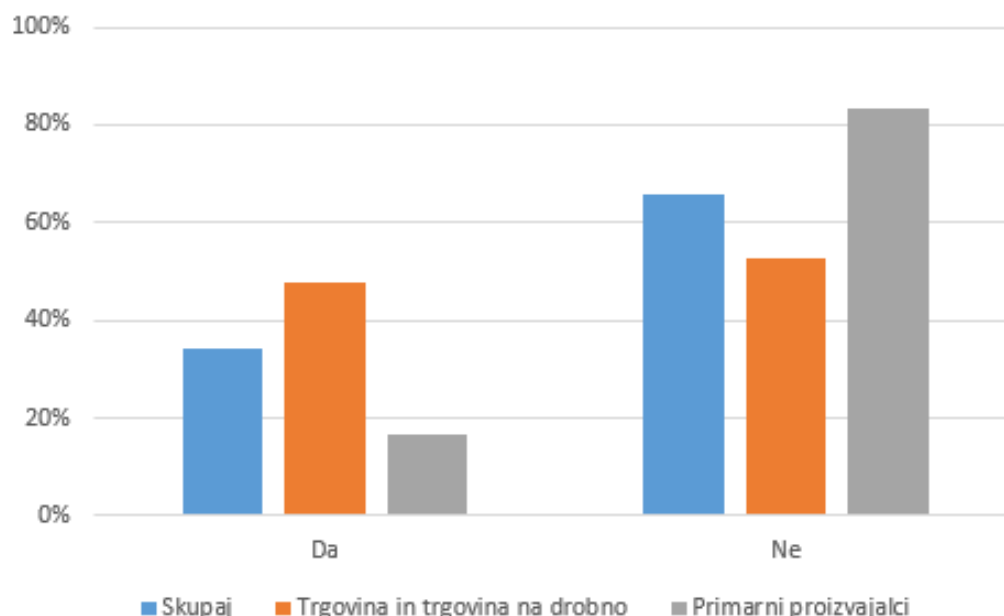
Anketiranci iz kategorij podjetij in trgovinskih združenj so bili pozvani tudi, naj ocenijo težave, s katerimi so se srečevali med pandemijo COVID-19. Podjetja in trgovinska združenja so menila, da so bili trgovinski tokovi znotraj in zunaj EU znatno moteni, pri čemer je več kot četrtina anketirancev ocenila, da je bil čezmejni pretok blaga, in sicer znotraj in zunaj EU, veliko bolj otežen kot sicer. Vendar je bil večji delež anketirancev mnenja, da je bil pretok blaga zunaj EU (izvoz in uvoz) manj prizadet kot trgovinski tokovi znotraj EU. Kot druge večje težave so navedli čezmejno gibanje delavcev (zlasti delavcev iz tretjih držav, kot so sezonski delavci v kmetijskem sektorju), nepričakovane stroške zaradi zdravstvene krize, zlasti v zvezi z dostopom do zaščitnega materiala, in motnje zaradi zaustavitve dejavnosti hotelirstva in gostinstva ter zapiranja povezanih trgov. Anketiranci so navedli tudi logistične težave (prevoz) in potrebo po informacijah javnih organov, ki so sicer predstavljale precejšnjo težavo, a vseeno v manjši meri. Dostop do vhodnih surovin in storitev (vključno z informacijami), iskanje novih načinov opravljanja dejavnosti, kot je e-trgovanje, valorizacija v neživilske proizvode ali darovanje bankam hrane so bili kot težavni opredeljeni v manjši meri. Po mnenju anketirancev neusklajenost med državami članicami ni bila večja težava.

4. Vprašanja v zvezi s pripravljenostjo in načrtom izrednih ukrepov za preskrbo s hrano in prehransko varnost v EU

Podjetja in trgovinska/poslovna združenja (ki predstavljajo 38 % celotnega števila anketirancev; v nadaljnjem besedilu: gospodarski subjekti) so bila vprašana, ali so imela

pred pandemijo pripravljene načrte obvladovanja tveganj ali načrte izrednih ukrepov. Načrte izrednih ukrepov je imela pred pandemijo samo tretjina gospodarskih subjektov. Ta delež je bil pri primarnih proizvajalcih (kmetijstvo, ribištvo) še nižji, in sicer 17 %. Skoraj polovica (45 %) tistih, ki so take načrte imeli, je menila, da so bili koristni do zelo koristni, manj kot 10 % pa jih je menilo, da niso bili koristni.

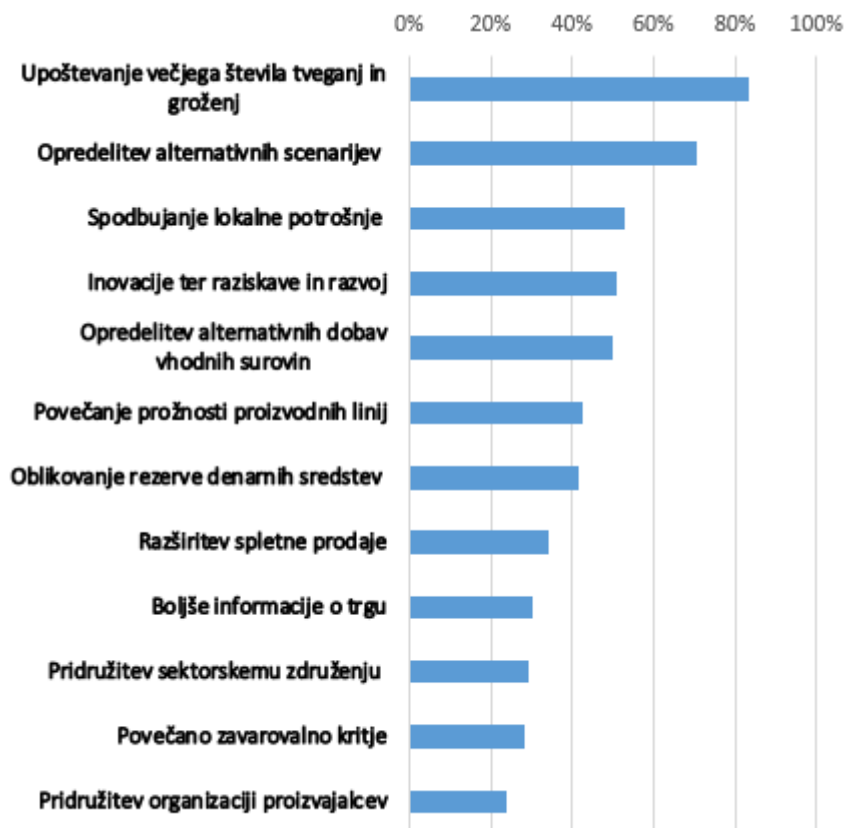
Slika 5: Delež gospodarskih subjektov z načrti obvladovanja tveganj / izrednih ukrepov pred pandemijo COVID-19



Majhna večina podjetij in trgovinskih organizacij (53%), ki so odgovorili na vprašalnik, meni, da so dobro do zelo dobro pripravljeni na morebitne motnje v primeru krize. Vendar je razlika med skupino trgovcev in trgovcev na drobno, od katerih jih 57 % meni, da so dobro pripravljeni, in gospodarski subjekti v primarni proizvodnji (kmetijstvo, ribištvo), od katerih jih samo majhen delež meni, da so pripravljeni (26 %).

Pristopi gospodarskih subjektov k obvladovanju tveganja in načrtovanju ravnanja v nepredvidljivih razmerah se bodo verjetno po pandemiji spremenili, in sicer zlasti tako, da bo v teh pristopih upoštevano večje število tveganj in groženj (83 % sodelujočih gospodarskih subjektov) ter da bodo opredeljeni alternativni scenariji za prodajo v primeru zapiranja trga ali motenj na trgu (71 % sodelujočih gospodarskih subjektov). Gospodarski subjekti so kot alternativni prodajni kanal, ki ga bodo razvili, navedli tudi promocijo lokalne in spletne prodaje. Načrti B za nabavo vhodnih surovin ali naložbe v raziskave in razvoj so prav tako privlačni za večino anketirancev. Drugi manj priljubljeni pristopi, ki jih je izbralo manj kot 30 % sodelujočih gospodarskih subjektov, se nanašajo na nakup povečanega zavarovalnega kritja ali pridružitve kolektivnim strukturam. Tudi dostopa do več informacij ni navedlo veliko anketirancev, v zvezi z dostopom do informacij o trgu pa so anketiranci menili, da je že dober.

Slika 6: Spremenjeni pristopi gospodarskih subjektov k obvladovanju tveganj po pandemiji COVID-19

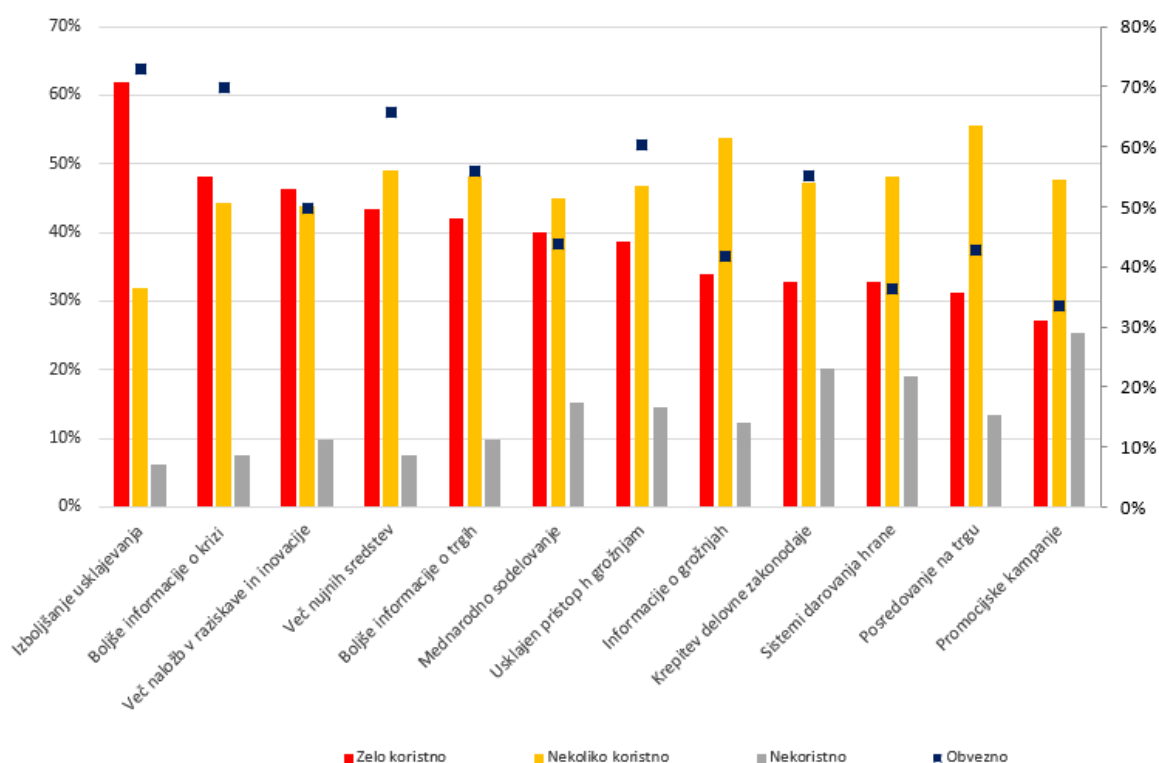


Na vprašanje, na katerih področjih bi bilo po njihovem mnenju najkoristneje bolje pripraviti nadaljnje ukrepanje EU, je večina vseh anketirancev (več kot 60 %) odgovorila, da bi bilo zelo koristno „izboljšanje usklajevanja in komunikacije“. Med drugimi predlogi, ki so po mnenju gospodarskih subjektov zelo koristni, so informacije o razvoju krize (48 %), razvoju trga (42 %) in grožnjah (34 %). Primarnim proizvajalcem se zdi ta potreba po več informacijah še večja. Okrepljeno sodelovanje in usklajevanje ter boljše informacije o razvoju krize sta področji, na katerih se zdijo anketirancem obvezni ukrepi, sprejeti na ravni EU, najbolj nujni (več kot 70 % anketirancev). Tudi financiranje in naložbe se zdijo anketirancem precej koristni, in sicer v izrednih razmerah ali za raziskave in razvoj.

Anketiranci prav tako podpirajo okrepljeno sodelovanje z mednarodno skupnostjo in uskladitev pristopov h grožnjam znotraj EU. Navedeno uskladitev je zlasti pohvalilo 60 % gospodarskih subjektov iz sektorja trgovine z živili na debelo in na drobno (60 % jih je uskladitev ocenilo kot zelo koristno).

Posredovanje na trgu, promocijske kampanje, krepitev delovne zakonodaje in ohranitev darovanja hrane so po mnenju anketirancev razmeroma manj koristni.

Slika 7: Koristnost nadaljnega ukrepanja za preskrbo s hrano in prehransko varnost ter koristnost obveznih ukrepov na ravni EU



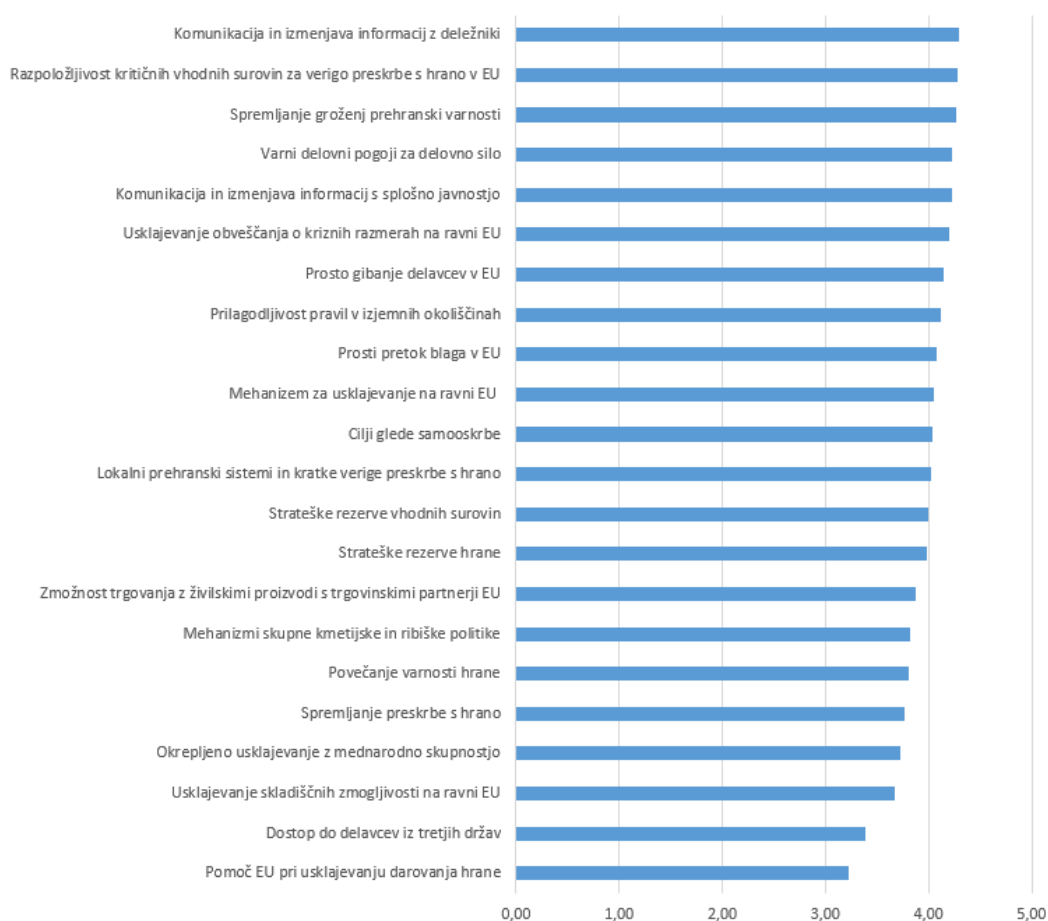
Sodelujoči v ciljno usmerjenem vprašalniku so odgovorili na vprašanje o elementih, ki bi jih lahko vseboval načrt izrednih ukrepov EU za zagotovitev preskrbe s hrano in prehranske varnosti v EU. Anketiranci so stopnjo pomembnosti elementov s seznama predlogov ocenili na lestvici od ena (nepomembni) do pet (zelo pomembni). Slika 8 prikazuje povprečno oceno posameznega predloga, ki je med 3,2 in 4,3.

Med odgovori izstopajo tri teme. To so:

- (a) potreba po usklajeni komunikaciji in informacijah za akterje v dobavni verigi in za splošno javnost;
- (b) evidentiranje ranljivosti in zlasti razpoložljivosti ključnih vhodnih surovin;
- (c) razpoložljivost in zaščita delavcev.

Visoko so bili ocenjeni tudi drugi predlogi, kot so splošni mehanizem usklajevanja, potreba po ohranitvi prostega pretoka blaga ter prilagodljivost pri izvajanju pravil in politik v kriznih časih. Ohranjanje strateških rezerv ali spremljanje ravni samooskrbe sta po ocenah šele za zgoraj navedenimi elementi. Predlogi z manjšo podporo (čeprav še vedno s povprečno oceno tri ali več, tj. nekoliko pomembni) so mednarodno sodelovanje, usklajevanje skladiščnih zmogljivosti ali darovanje hrane.

Slika 8: Povprečna ocena elementov, ki bi jih bilo treba vključiti v načrt izrednih ukrepov (od 1 – nepomembni do 5 – zelo pomembni)



5. Povzetek pisnih prispevkov anketirancev

Triindvajset anketirancev (nevladne organizacije, skupine civilne družbe, vladne institucije, predstavniki industrije iz držav EU in od drugod (CH)) je odgovorom na vprašalnik priložilo dokumente.

Večina avtorjev prispevkov podpira pobudo Komisije in meni, da imajo vsi dejavni akterji v verigi preskrbe s hrano pomembno vlogo v kriznih časih.

Kar zadeva **postopek**, je v več odgovorih poudarjen pomen dobrega **usklajevanja** med državami članicami in institucijami EU:

- ustanoviti stalni forum za krizno upravljanje, ki bi se lahko uporabljal kot platforma za odposlance, ki zastopajo Komisijo, države članice in vse akterje v živilskem sektorju;
- vzpostaviti osrednjo kontaktno točko, da se zagotovi poročanje o prehranskih krizah, tudi na globalnih trgih;
- pripraviti posebne protokole, na primer za opredelitev prehranskega incidenta v primerjavi s prehransko krizo, glede tega, kako/kdaj poročati, da se izda zgodnje opozorilo, itd.;
- vzpostaviti odprto digitalno platformo, na kateri bi bilo mogoče izmenjevati najboljše prakse obvladovanja tveganj, ki obstajajo na nacionalni ravni in ravni EU;

- vključiti vse deležnike iz krmne in prehranske verige;
- zagotoviti, da bo zmogljivost zgodnjega odkrivanja in obvladovanja prehranskih kriz dovolj razvita;
- opredeliti in vzpostaviti mrežo strokovnjakov za krizno upravljanje na sektorski ravni, tudi na mednarodni ravni in v živilskih organizacijah.

Nekateri deležniki so poudarili ključno vlogo **komunikacije** pri kriznem upravljanju:

- potreba po boljši komunikaciji držav članic in EU, ki bo temeljila na znanosti;
- potreba po službi za pomoč pri komunikaciji.

V odgovorih deležnikov so navedena številna vprašanja, ki bi jih bilo mogoče upoštevati, glavna od teh pa so:

- **delovanje enotnega trga:**
 - mejne kontrole na enotnem trgu in v pristaniščih so po mnenju deležnikov grožnja prehranski varnosti;
 - zeleni vozni pasovi za prevoz živil in krme so po mnenju deležnikov bistveni za preprečevanje prehranske krize;
 - živilska industrija in industrija krme morata spadati v kategorijo „ključnih ali bistvenih“ dejavnosti, zanje pa morajo veljati izjeme od omejitev prostega pretoka;
 - poudarek bi moral biti na fazah prevoza in logistike: prevoz živil je privedel do zamud in zvišanja prevoznih stroškov;
 - večja uporaba digitalnih orodij bi lahko prispevala k bolj nemotenemu poteku mejnih postopkov, na primer z omogočanjem elektronskih kopij potrdil;
- **preskrba s hrano in težave z vhodnimi surovinami:**
 - podpora proizvajalcem, da bi povečali bistveno preskrbo s kritičnimi krmnimi dodatki;
 - zagotavljanje semenske varnosti in preskrbe s semeni v kriznih časih;
 - znatno povečanje proizvodnje v akvakulturi v Evropski uniji;
 - podpora prehodu na bolj rastlinsko proizvodnjo za prehrano ljudi in razvoj alternativnih virov beljakovin;
 - okrepitev nekaterih določb o dobrobiti živali (zagotovitev veterinarske oskrbe v času kriz itd.);
- **SKP in drugi zakonodajni instrumenti:**
 - dobro načrtovani in ciljno usmerjeni instrumenti SKP, zadostna sredstva, predvidena v proračunu, jasen sprožilni mehanizem na podlagi objektivnih meril, ki jih je treba opredeliti, in prilagodljivost so ključni elementi, izpostavljeni v več prispevkih;
 - okvir za državno pomoč in odstopanja od pravil konkurence bi morali ostati začasni;

- **vprašanja v zvezi z delovno silo:**
 - sezonske delavce in čezmejne delavce je treba šteti za „kritične delavce“ (tj. zagotoviti, da delavci lahko pridejo na delovno mesto)³;
 - treba je ustvariti priložnosti za lažji dostop kmetov do alternativne delovne sile, med drugim s privabljanjem odvečnih delavcev iz drugih sektorjev;
 - zagotovitev zaščitne opreme delavcem v dobavni verigi;
- **preglednost:**
 - zagotoviti preglednost trga z zagotavljanjem pravočasnih informacij o trgu, da se prepreči panično nakupovanje in zgradi zaupanje v trge;
 - javni organi, kot so EFSA, SZO in ECDC, bi morali pravočasno zagotoviti zanesljive informacije o javnem zdravju;
 - nadalje razviti analitična orodja, s katerimi je mogoče ugotoviti potencialno pomanjkanje kritičnih surovin in oceniti ranljivost;
- vloga **mednarodne trgovine** je bila opredeljena predvsem kot del rešitve za prehransko varnost, in ne kot del težave, in sicer ne samo v zvezi s hrano, temveč tudi z zagotavljanjem potrebnih vhodnih surovin:
 - potreba po izvajanju sporazuma STO o olajševanju trgovine in varnostnih zalogah hrane, združljivih s STO;
 - pomembnost dvostranskih in večstranskih trgovinskih sporazumov, da se omejijo omejitve trgovine (npr. omejitve izvoza) za hrano.

Odgovore je poslalo več subjektov, ki se ukvarjajo s **pakiranjem živil** in ki so poudarili ključno vlogo pakiranja živil.

Deležniki menijo, da je treba načrt izrednih ukrepov **stalno posodabljati** in da ga mora biti **mogoče prilagajati pojavljajočim se krizam**, ključna pa bo njegova ocena po krizi.

³ To je predvideno že v [sporočilu Komisije z naslovom Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19](#).