



Brussel, 12.11.2021
COM(2021) 689 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Noodplan voor het waarborgen van de voedselvoorziening en voedselzekerheid in tijden
van crisis**

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

Inhoud

1.	INLEIDING.....	2
2.	UIT DE COVID-19-CRISIS GELEERDE LESSEN	3
3.	VOORTBOUWEN OP BESTAAND EU-BELEID OM TE REAGEREN OP TOEKOMSTIGE CRISES	5
	3.1. De bestaande beleidskaders zijn operationeel en betrouwbaar	5
	3.2. Lopende initiatieven voor een betere paraatheid in de EU.....	6
4.	EEN NIEUW RISICOLANDSCHAP VOOR DE VOEDSELVOORZIENING EN VOEDSELZEKERHEID IN DE EU, MET KWETSBAARHEDEN EN AFHANKELIJKHEDEN	8
5.	EEN EU-NOODPLAN VOOR VOEDSELZEKERHEID.....	9
	5.1. Beginselen die in geval van een crisis moeten worden gevolgd	10
	5.2. Een Europees mechanisme voor paraatheid en respons bij voedselzekerheidscrises (EFSCM).....	11
	5.3. Acties van het Europees mechanisme voor paraatheid en respons bij voedselzekerheidscrises (EFSCM).....	13
	5.3.1. Prognose, risicobeoordeling en monitoring.....	13
	5.3.2. Coördinatie, samenwerking en communicatie.....	14
6.	CONCLUSIES	15

1. INLEIDING

De voedselvoorzieningsketen van de EU voorziet de Europese burgers elke dag van **een grote verscheidenheid aan levensmiddelen van hoge kwaliteit**. Dat is mogelijk dankzij de ervaring en het concurrentievermogen van de landbouw-, de visserij-, de aquacultuur- en de levensmiddelensector. Die sectoren, die meer dan 11 miljoen EU-landbouwbedrijven en 81 000 vissersvaartuigen omvatten en actief zijn in verschillende klimaten en gebieden met verschillende economische structuren, profiteren van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). Consumenten hebben toegang tot zowel kortere voedselvoorzieningsketens, die overeenkomstig de aanbevelingen voor de strategische GLB-plannen van de lidstaten moeten worden ondersteund, als langere voedselvoorzieningsketens, die gepaard gaan met complexere processen. De eengemaakte markt voor goederen en diensten maakt het mogelijk om veilig voedsel efficiënt over de lidstaten te verdelen. Dankzij het handelsbeleid van de EU is de EU ook op mondiaal niveau een belangrijke handelaar in levensmiddelen. In 2020 bedroeg het nettohandelsoverschot voor agrovoedingsproducten 62 miljard EUR. Voor vis- en schaal- en schelpdierproducten bestaat er echter al geruime tijd een handelstekort, dat sinds 2010 met 33 % is toegenomen.

Het waarborgen van de voedselvoorziening en de voedselzekerheid is als doelstelling vastgelegd in artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De verwezenlijking ervan mag niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. De COVID-19-crisis was een wake-upcall voor wie ervan overtuigd was dat winkels in de EU nooit grote problemen zouden kennen met de aanvoer van specifieke levensmiddelen. In sommige gevallen hebben moeilijkheden in de voedselvoorzieningsketen geleid tot lege rekken, maar al bij al waren maar weinig producten tijdelijk niet beschikbaar.

Het doel van deze mededeling is EU-acties voor de aanpak van tekortkomingen vast te stellen en te voorzien in een betere respons op toekomstige crises. Daartoe zal de EU *“haar coördinerende rol in een gezamenlijke Europese respons op crises die onze voedselssystemen raken versterken”*, zoals staat vermeld in de “van boer tot bord”-strategie¹. Zowel het Europees Parlement als de Raad waren ingenomen met het voornemen van de Commissie om een noodplan op te stellen^{2,3}.

In het jaarlijks strategisch prognoseverslag 2020 van de Commissie lag de nadruk op veerkracht⁴. De Commissie heeft de groep van wetenschappelijk hoofdadviseurs verzocht daarover een wetenschappelijk advies uit te brengen⁵.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [Conclusies van de Raad over de “van boer tot bord”-strategie](#).

³ Resolutie van het Europees Parlement van 20 oktober 2021 over een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem (2020/2260(INI)).

⁴ [Strategisch prognoseverslag 2020](#).

De Commissie zet zich dus actief in voor een beter crisisbeheer in de EU, onder meer op het gebied van paraatheid. Noodplanning vereist de vaststelling van procedures voor coördinatie, samenwerking, en uitwisseling van informatie tussen de belangrijkste actoren.

Terwijl de Commissie verder werk maakt van de regelingen voor noodplanning zal zij zich ook onverminderd inzetten voor veerkrachtigere en duurzamere EU-voedselsystemen, in overeenstemming met de “van boer tot bord”-strategie en de biodiversiteitsstrategie en met steun van het hervormde GVB⁶, het nieuwe biologische actieplan⁷, de strategische richtsnoeren voor aquacultuur⁸ en het voor 2023 geplande voorstel voor kaderwetgeving inzake duurzame voedselsystemen.

2. UIT DE COVID-19-CRISIS GELEERDE LESSEN

Dankzij de veerkracht van het voedselsysteem van de EU heeft **de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte gezondheids crisis niet tot een voedselcrisis geleid**⁹. Aan de productiezijde bleven de prijzen tijdens de crisis relatief stabiel. Op sommige markten, zoals die voor visserij en aquacultuur, aardappelen, vlees en wijn, bracht de sluiting van de horeca echter een scherpe daling van de vraag mee. Aan de consumptiezijde stegen de voedselprijzen in april-mei 2020 licht (tot + 5 %), maar is de situatie snel genormaliseerd. In de beleidsrespons werd voedselvoorziening al van in het begin als een essentiële activiteit beschouwd. Daardoor werd de levensmiddelensector over het algemeen minder geraakt dan andere economische sectoren, met een opmerkelijk en snel herstel als gevolg. Veelzeggend zijn in dit verband de positieve resultaten van de handel in agrovoedingsmiddelen in 2020 (+ 1,4 % ten opzichte van 2019), waaruit blijkt hoe belangrijk het is de handel ook in tijden van crisis open te houden.

Omdat de **landbouw-, de visserij-, de aquacultuur- en de levensmiddelensector vaak te maken krijgen met schokken** — door weersomstandigheden of door handels- of sanitaire problemen — voorzien het GLB en het GLV in regelgevende instrumenten om deze sectoren te ondersteunen. Tijdens de COVID-19-crisis kon de EU dankzij deze instrumenten snel reageren: steun voor particuliere opslag beperkte de risico's op een verstoord marktevenwicht en compensatiebetalingen boden een oplossing voor producenten met liquiditeitsproblemen. De genomen maatregelen hadden een direct effect, gaven een geruststellend signaal en beïnvloedden het gedrag op de markten.

⁵ [Strategisch crisisbeheer in de EU](#).

⁶ Waaronder de steun voor veerkrachtige voedselsystemen in het kader van de strategische GLB-plannen van de afzonderlijke lidstaten.

⁷ [COM\(2021\) 141](#).

⁸ [COM\(2021\) 236](#).

⁹ Bijlage I bij het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een grondige analyse van de gevolgen van COVID-19 op de voedselvoorziening in de EU. Het Europees Parlement heeft [een studie ter beoordeling van de voorlopige gevolgen van COVID-19 voor de Europese landbouw](#) gepubliceerd.

Beroepsorganisaties zoals producenten- en brancheorganisaties speelden een cruciale rol door hun productie- en afzetstrategieën aan te passen. Daarnaast bood de Commissie de nodige flexibiliteit om de goede werking van het EU-beleid te waarborgen. Door de spoedige goedkeuring van de **tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun** medio maart 2020 konden de lidstaten de marktdeelnemers krachtdadige steun bieden. De visserijsector heeft geprofiteerd van wijzigingen in het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

Uitzonderlijke maatregelen waren nodig in het kader van ander ondersteunend beleid dat van het grootste belang is voor de goede werking van de voedselvoorzieningsketen, bijvoorbeeld op het gebied van de mobiliteit van goederen en personen. Medio maart 2020 publiceerde de Commissie **richtsnoeren inzake green lanes** om het verkeer van goederen binnen de eengemaakte markt te waarborgen. Voorts heeft de Commissie **grens- en seizoenarbeiders in de levensmiddelensector** en **werknemers in de vervoerssector** erkend als essentiële werknemers in haar mededeling betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19¹⁰. In de antwoorden op een gerichte vragenlijst¹¹ over dit initiatief kwamen de richtsnoeren inzake green lanes als meest nuttige maatregel uit de bus (54 % vond deze “zeer nuttig”). De belanghebbenden stelden ook prijs op de informatie en de richtsnoeren van de Commissie en op de maatregelen ter bevordering van de handel, zoals de mogelijkheid om elektronische certificaten te gebruiken.

Ondanks de veerkracht van het voedselsysteem van de EU zijn verschillende aspecten aangehaald die vatbaar zijn voor verbetering.

Er werd melding gemaakt van **een gebrek aan coördinatie tussen overheidsinstanties** in de EU. Sommige lidstaten hebben unilaterale maatregelen genomen die de eengemaakte markt in gevaar brachten doordat zij het vrije verkeer van levensmiddelen beperkten of nationale producten bevoordeelden. Dergelijke maatregelen lijken nationale marktdeelnemers tijdelijk te beschermen, maar kunnen snel gevolgen hebben voor de toegang tot de nodige uitgangproducten uit het buitenland. Zij hebben het crisisbeheer in het beginstadium verder bemoeilijkt en de reeds gespannen situatie in het voedselsysteem verergerd.

Bij gebrek aan **gestructureerde coördinatiekanalen** waren de specifieke beleidsbehoeften van de voedselvoorzieningsketen niet altijd duidelijk omdat zij werden overschaduwed door vele andere noodsituaties, met name op het gebied van de volksgezondheid.

Dergelijke spanningen werden ook op **internationaal niveau** geconstateerd. Sommige landen beperkten de handel in levensmiddelen (hoofdzakelijk door middel van een

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

¹¹ De resultaten van de gerichte vragenlijst voor belanghebbenden worden nader beschreven in een afzonderlijk samenvattend verslag.

uitvoerverbod), zij het in veel mindere mate dan bij eerdere crises. Het landbouwmartinformatiesysteem (Agricultural Market Information System – AMIS)¹² heeft een belangrijke rol gespeeld bij het waarborgen van internationale coördinatie.

Het is nog duidelijker geworden dat er behoefte is aan een **geïntegreerde aanpak van voedselsystemen**, waarbij onderlinge afhankelijkheden worden onderkend en ook andere actoren worden betrokken dan die in de voedselvoorzieningsketen zelf (zoals landbouwers en vissers, voedselverwerkende bedrijven, handelaars, detailhandelaren en horecagelegenheden, met inbegrip van hun werknemers). Er moet ook rekening worden gehouden met actoren die de werking van de keten ondersteunen, zoals de vervoerssector en de logistieke sector en de industrieën die de nodige uitgang producten en het nodige verpakkingsmateriaal leveren.

De crisis heeft ook aangetoond hoe belangrijk passende **communicatie** is om beleidsmakers en belanghebbenden in staat te stellen met kennis van zaken beslissingen te nemen en bedrijfscontinuïteitsplannen te volgen en om het publiek objectief over de crisis te informeren zodat irrationeel hamsteren wordt voorkomen.

3. VOORTBOUWEN OP BESTAAND EU-BELEID OM TE REAGEREN OP TOEKOMSTIGE CRISES

3.1. De bestaande beleidskaders zijn operationeel en betrouwbaar

De bestaande beleidskaders die van toepassing zijn op de voedselvoorzieningsketen, omvatten een **breed scala aan maatregelen en instrumenten om crises aan te pakken**.

In de **landbouw** bieden de rechtstreekse betalingen een inkomensvangnet dat de veerkracht van de EU-landbouwbedrijven ondersteunt. Het plattelandsontwikkelingsbeleid biedt steun voor risicobeheer, kennisopbouw en organisatie van de toeleveringsketen. Een specifieke doelstelling van de recent overeengekomen hervorming van het GLB is het bevorderen van een slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector om voedselzekerheid te garanderen. De gewijzigde Verordening (EU) nr. 1308/2013¹³ voor de landbouwmarkten en de verbeterde regels inzake de landbouwreserve¹⁴ zullen de EU beter in staat stellen flexibeler te reageren op crises.

Wat **visserij en aquacultuur** betreft, moet het GVB ervoor zorgen dat de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur uit ecologisch oogpunt duurzaam op lange termijn zijn en voordelen realiseren op economisch en sociaal gebied en op het gebied

¹² [Landbouwmartinformatiesysteem](#).

¹³ [PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671](#).

¹⁴ De landbouwreserve zal dienen voor het verlenen van “aanvullende steun [...] om snel te reageren in crisissituaties die de landbouwproductie of -distributie treffen”.

van werkgelegenheid. Het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur 2021-2027 omvat een mechanisme dat voorziet in financiële compensatie bij uitzonderlijke gebeurtenissen die een aanzienlijke verstoring van de markten tot gevolg hebben, wanneer de Commissie een dergelijke gebeurtenis als dusdanig heeft erkend.

Op grond van de eisen inzake **voedselveiligheid** en de regels voor officiële controles kan de Commissie maatregelen voorstellen ter beperking van de risico's voor de gezondheid van dieren en planten en voor het dierenwelzijn. Er is ook een **kader voor crisisbeheer** vastgesteld voor incidenten in verband met levensmiddelen.

De lidstaten spelen een fundamentele rol in de respons op crises. Op grond van de **staatssteunregels** kan schadevergoeding worden verleend bij natuurrampen, onder meer in geval van een “ernstige verstoring in de economie van een lidstaat”¹⁵.

Het **Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen** (FEAD) ondersteunt acties in de lidstaten waarbij voedselhulp wordt verleend aan de meest behoeftigen. Volgens voedselbanken is de vraag naar voedselhulp in 2020 fors gestegen. De FEAD-regels zijn onder meer gewijzigd om rekening te houden met die behoeften. De lidstaten hebben verschillende instrumenten ontwikkeld om een betere toegang tot voedsel te waarborgen, zoals rechtstreekse voedselhulp of steun aan voedselbanken. Zij hebben ook initiatieven genomen om voedselverspilling te voorkomen door alternatieve bestemmingen voor voedseloverschotten te zoeken.

Ondertussen kunnen de lidstaten bij om het even welke ramp een beroep doen op het **Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM)** om verschillende vormen van financiële en operationele steun aan te vragen en te verstrekken. In het geval van een voedselcrisis kunnen andere lidstaten bijvoorbeeld om voedsel worden verzocht. Het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC) fungeert als crisiscoördinatiecentrum dat 24/7 beschikbaar is en dat bij noodsituaties zorgt voor een snelle coördinatie met en tussen de autoriteiten van de lidstaten. Coördinatie met het ERCC en via het UCPM is van cruciaal belang in het geval van grootschalige en complexe rampen die ook voedselgerelateerde problemen veroorzaken.

Ook andere EU-beleidsmaatregelen versterken de veerkracht van de voedselsystemen van de EU, zoals de maatregelen ter ondersteuning van de circulaire economie en het onderzoeks- en innovatiebeleid van de EU.

3.2. Lopende initiatieven voor een betere paraatheid in de EU

De EU beschermt **kritieke infrastructuur** om kwetsbare punten aan te pakken en de werking van de samenleving en de economie te waarborgen¹⁶. De verordening inzake het screenen van buitenlandse directe investeringen heeft een EU-breed kader gecreëerd voor

¹⁵ Artikel 107, lid 3, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

de coördinatie van maatregelen met betrekking tot **buitenlandse investeringen**¹⁷. Het gaat onder meer om risico's voor de voedselzekerheid bij de omgang met landbouwgrond of -infrastructuur. Als onderdeel van de actualisering van de industriestrategie van de EU¹⁸ zal een **noodinstrument voor de eengemaakte markt (SMEI)** het vrije verkeer van personen en de beschikbaarheid van goederen en diensten waarborgen. De strategie voorziet ook in de monitoring van **strategische afhankelijkheden** in verband met de risico's die een verstoring van de mondiale toeleveringsketens kunnen hebben voor de beschikbaarheid van essentiële producten. Met betrekking tot de **mobilitieitssector** heeft de Commissie in het kader van haar strategie voor duurzame en slimme mobiliteit¹⁹ een crisismoodplan voor het vervoer aangekondigd. In de **gezondheidssector** heeft de Commissie lessen getrokken uit de COVID-19-pandemie en een nieuwe autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA) opgericht om beter te anticiperen op risico's voor de volksgezondheid en om de noodplanning te verbeteren²⁰. Gezien de blootstelling aan **cyberbedreigingen** heeft de Commissie een nieuwe richtlijn²¹ betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 voorgesteld. De richtlijn is ook van toepassing op de productie, verwerking en distributie van voeding.

De meeste **lidstaten** beschikken over regelingen voor noodplannen in de levensmiddelensector. Die hebben betrekking op monitoring en gegevensverzameling, transparantie van informatie door middel van marktverslagen, en regelmatige contacten met belanghebbenden. De manier waarop de lidstaten omgaan met noodplanning, varieert. De bevoegdheden zijn verdeeld over verschillende instellingen, en voedsel valt onder algemene noodplanning. Naar aanleiding van de COVID-19-crisis evalueren de meeste lidstaten momenteel hun regelingen.

Minstens zeven lidstaten houden **strategische reserves** aan, die worden beheerd door overheidsinstanties of particuliere exploitanten. De reserves bevatten vooral basisgranen, maar soms ook andere goederen, zoals uitgang producten. Sommige lidstaten hebben hun burgers aangeraden een permanente thuisvoorraad aan te houden.

Als aanvulling op de handel kunnen voorraden helpen om de gevolgen van voedselzekerheids crises te verzachten, met name in ontwikkelingslanden. Het aanhouden van voorraden brengt echter ook aanzienlijke kosten mee, vooral vanwege de beperkte houdbaarheid van basisproducten en levensmiddelen. Wanneer de voorraden rechtstreeks door overheidsinstanties worden beheerd, worden soortgelijke inspanningen van de particuliere sector ontmoedigd. Daarnaast kan het vrijgeven van voorraden de marktwerking verstoren.

¹⁷ [Screening van buitenlandse directe investeringen](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

4. EEN NIEUW RISICOLANDSCHAP VOOR DE VOEDSELVOORZIENING EN VOEDSELZEKERHEID IN DE EU, MET KWETSBAARHEDEN EN AFHANKELIJKHEDEN

Toenemende onzekerheid en prijs- en aanbodvolatiliteit hebben gevolgen voor de productiecapaciteit en de distributie via de voedselvoorzieningsketen. Sommige risico's beïnvloeden al deze aspecten.

De afgelopen decennia is de EU grotendeels gespaard gebleven van crises die leiden tot voedselzekerheidsproblemen in verband met mislukte oogsten of politieke conflicten. Wel doen zich steeds meer **weersomstandigheden voor die verband houden met klimaatverandering en aantasting van het milieu** en die gezien worden als het grootste risico voor de voedselzekerheid (60 % van de respondenten van de gerichte vragenlijst).

Er doen zich steeds meer extreme weersomstandigheden voor²², denken we maar aan de recente koudegolven en overstromingen, de grotere frequentie en intensiteit van droogten, zoals in 2018 en 2019, en hittegolven die tot grootschalige bosbranden leiden. Daaruit blijkt dat de klimaatverandering steeds meer gevolgen heeft voor de landbouwproductie en de productie van vis en schaal- en schelpdieren in de EU, zoals mislukte oogsten van voedergewassen door de droogte. De toegenomen waarschijnlijkheid van gelijktijdige extreme gebeurtenissen die verschillende productiegebieden treffen, kan tot spanningen op de markten leiden en de voedselvoorraden onder druk zetten. **Andere vormen van druk** op de voedselproductie houden verband met schade aan het milieu, schaarste van hulpbronnen, verlies aan biodiversiteit en aantasting van de gezondheid van planten en dieren. Deze klimaat- en milieurisico's hebben potentieel een veel grotere impact op de voedselvoorziening van de EU dan de COVID-19-crisis. De "van boer tot bord"-strategie bevat maatregelen om de voedselsystemen veerkrachtiger te maken en te zorgen voor een duurzame voedselzekerheid, ondanks de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit.

De werking van de voedselvoorzieningsketen kan ook in gevaar worden gebracht door andere risico's, bijvoorbeeld in verband met volksgezondheid, technologie, migratie, geopolitieke verschuivingen en industriële of andere ongevallen, met inbegrip van nucleaire incidenten, die grote stukken landbouwgrond kunnen besmetten. Er moet ook rekening worden gehouden met risico's die van invloed zijn op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van belangrijke productiemiddelen (meststoffen, energie enz.) en productiefactoren zoals arbeid in de levensmiddelen- of de vervoerssector. Gedigitaliseerde voedselsystemen leveren grote voordelen op, maar gaan gepaard met een potentieel grotere impact van cyberaanvallen en storingen. Kortgeleden nog hebben cyberaanvallen op grote bedrijven in de levensmiddelensector geleid tot verstoringen van de voedselketen. Risico's in verband met geopolitieke verschuivingen omvatten buitenlandse directe investeringen in kritieke infrastructuur in de EU, bioterrorisme of concurrentie om toegang te krijgen tot essentiële uitgangproducten en basisproducten.

²² [6e evaluatieverslag van het IPCC, augustus 2021.](#)

Binnen dit nieuwe risicolandschap heeft de voedselvoorzieningsketen van de EU te maken met een aantal **afhankelijkheden en kwetsbaarheden**. Zo wordt 76 % van het meel van oliehoudende zaden voor diervoeders in de EU ingevoerd. De vissector is sterk afhankelijk van de invoer: voor de vijf belangrijkste consumptiesoorten bedraagt de zelfvoorziening van de EU slechts 14 %.

Voor sommige ingevoerde producten is de EU afhankelijk van een **beperkt aantal bronnen**. De productie van sojabonen is grotendeels geconcentreerd in drie landen, die goed zijn voor 85 % van de invoer in de EU, terwijl ingevoerde mais voornamelijk afkomstig is uit twee niet-EU-landen. Productiemiddelen zoals meststoffen of chemicaliën zijn afkomstig uit een beperkt aantal buurlanden. Veel additieven voor levensmiddelen of diervoeders, zoals aminozuren, vitaminen en diergeneeskundige producten, worden voornamelijk ingevoerd, in sommige gevallen uit slechts één land.

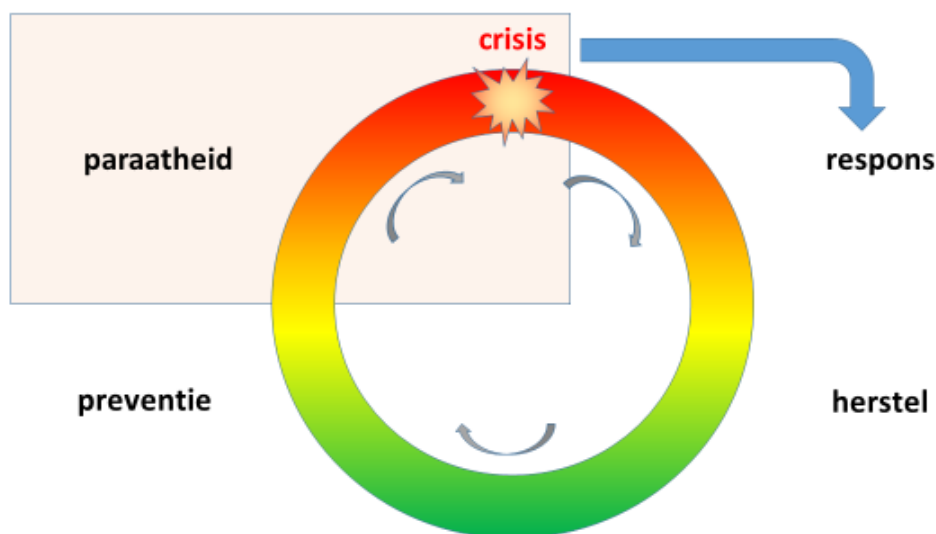
De **complexiteit van voedselvoorzieningsketens**, die verweven zijn met andere industriële ecosystemen zoals vervoer en energie, bemoeilijkt de respons op crisissituaties. Als gevolg van deze onderlinge afhankelijkheid kan een verstoring in een andere economische sector leiden tot verstoringen in de voedselketen. Zo dreigde een tekort aan verpakkingsmateriaal tijdens de COVID-19-crisis het aanbod van eieren in gevaar te brengen. Gespecialiseerde intensieve productiesystemen kunnen dan wel economisch efficiënter zijn, maar zijn in tijden van crisis misschien niet veerkrachtig genoeg.

5. EEN EU-NOODPLAN VOOR VOEDSELZEKERHEID

De recente crisis heeft aangetoond dat er behoefte is aan meer coördinatie en een betere noodplanning om voorbereid te zijn op risico's die de voedselvoorziening en de voedselzekerheid in de EU in gevaar kunnen brengen. De ervaring tijdens de COVID-19-crisis, waarbij coördinatiemaatregelen op EU-niveau op ad-hocbasis en ter plekke moesten worden ontwikkeld, is niet voor herhaling vatbaar.

De rampencyclus die bij crisisbeheersing wordt gebruikt, omvat vier hoofdfasen: i) preventie, ii) paraatheid, iii) respons en iv) herstel. Noodplanning is een onderdeel van paraatheid, waarbij moet worden vastgesteld voor welke gevaren de gemeenschap kwetsbaar is en wat de aard van de mogelijke gevolgen is. Daarom ligt de nadruk **op de paraatheidsfase** en op ondersteuning van de actoren die verantwoordelijk zijn voor de respons op de crisis. Het noodplan zal betrekking hebben op het hele voedselsysteem, vanaf de uitgangproducten tot de levering van voedsel aan consumenten via de detailhandel of horecagelegenheden.

Figuur 1: reikwijdte van het noodplan voor voedselvoorziening en voedselzekerheid in tijden van crisis



Het is niet de bedoeling dat de noodplanning overlapt met of ingrijpt in de desbetreffende besluitvormingsprocessen die van toepassing zijn in geval van crises en die zijn vastgesteld in bestaand beleid, zoals het GLB, het GVB en de algemene levensmiddelenwetgeving. In de noodplannen moeten die processen in aanmerking worden genomen en moet de nadruk liggen op de manier waarop de coördinatie van bij de respons betrokken publieke en particuliere actoren kan worden ondersteund.

Zoals aangekondigd in de “van boer tot bord”-strategie, zal de Commissie in geval van een transnationale crisis een specifiek mechanisme coördineren waarbij de lidstaten worden betrokken. Maatregelen die mogelijk op nationaal en EU-niveau moeten worden vastgesteld, kunnen en moeten een aanzienlijke toegevoegde waarde hebben op het gebied van coördinatie.

5.1. Beginselen die in geval van een crisis moeten worden gevolgd

De lessen die uit de pandemie zijn getrokken, vormen de basis voor de aanpak die moet worden gevolgd om de voedselvoorziening en de voedselzekerheid in tijden van crisis te waarborgen. Die beginselen zullen een gestructureerde coördinatie tussen de lidstaten en de Commissie vergemakkelijken, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat toekomstige crises wellicht niet lijken op die van het verleden.

Een gezamenlijke aanpak tussen alle publieke en particuliere actoren in de voedselvoorzieningsketen is van cruciaal belang om de paraatheid te verbeteren, snel de tekenen van een dreigende crisis te herkennen en de respons op alle niveaus te coördineren. Dit zal de veerkracht van de voedselvoorzieningsketen in de EU ten goede komen.

Gezien de onderlinge afhankelijkheid tussen economische sectoren is er behoefte aan een goede horizontale coördinatie tussen politieke en administratieve bevoegdheden en aan samenhang met andere crisisinstrumenten. Dat geldt met name wanneer de crisis het gevolg is van factoren buiten de voedselvoorzieningsketen, zoals in het geval van de COVID-19-crisis of wanneer bijvoorbeeld de energievoorziening niet langer gewaarborgd zou zijn. De noodplannen moeten daarom voldoende flexibel zijn met het oog op aanpassing aan en complementariteit met die instrumenten. Initiatieven voor veerkracht en nieuwe maatregelen in het kader van de noodplanning moeten duurzaam en groen zijn in overeenstemming met de Europese Green Deal.

Onevenwichtigheden op de markt moeten worden gemonitord en waar nodig snel worden aangepakt. Daarbij moet ten volle gebruik worden gemaakt van de beschikbare instrumenten, met name in het kader van het GLB en het GVB, en van de relevante netwerken voor uitwisseling en coördinatie tussen belanghebbenden.

De toeleveringsketens moeten operationeel blijven en het handelsverkeer moet vlot blijven verlopen, ook voor de sectoren die essentieel zijn voor de werking van de voedselketen. De vervoerssector is bijvoorbeeld van cruciaal belang voor de goede werking van de voedselvoorzieningsketen. Het verkeer van goederen binnen de eengemaakte markt moet daarom worden gewaarborgd door de richtsnoeren van de Commissie inzake green lanes toe te passen. Er mogen geen unilaterale maatregelen ter beperking van de uitvoer naar andere lidstaten worden genomen, aangezien deze de crisis kunnen verergeren. Om exportverboden door niet-EU-landen te voorkomen en de internationale handelsstromen open te houden zal vroegtijdige coördinatie met AMIS en internationale handelspartners plaatsvinden.

De voedselvoorziening moet ook worden ondersteund door het vrije en eerlijke verkeer van grens- en seizoenarbeiders in de levensmiddelensector te vergemakkelijken.

In een crisis is communicatie van het allergrootste belang. Met name in tijden van desinformatiecampagnes en fake news bestaat het gevaar dat een crisis wordt verergerd door verkeerde informatie. Overhaaste beslissingen en paniecreacties moeten worden voorkomen door vroegtijdige, regelmatige en transparante communicatie met de belanghebbenden en het publiek.

5.2. Een Europees mechanisme voor paraatheid en respons bij voedselzekerheids crises (EFSCM)

Om die beginselen ten uitvoer te leggen zal de Commissie een mechanisme voor paraatheid en respons bij voedselzekerheids crises instellen, dat zal steunen op een (nieuwe) speciale **groep van deskundigen bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten** en op een reglement van orde.

Gelet op de uiteenlopende institutionele kaders in de lidstaten, kunnen verscheidene nationale autoriteiten namens de lidstaten bij het mechanisme worden betrokken. Voor coördinatiedoeleinden moet telkens **één autoriteit als contactpunt worden aangewezen**. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten ervoor te zorgen dat dit contactpunt bevoegd is voor alle sectoren die actief zijn in hun nationale voedselketen.

Niet-EU-landen waarvan de voedselvoorzieningsketen sterk is geïntegreerd in de EU, zullen bij het EFSCM worden betrokken.

Organisaties van belanghebbenden die een rol spelen in de voedselvoorzieningsketen van de EU zullen worden uitgenodigd om bij te dragen aan de verbetering van de samenwerking en het partnerschap tussen de publieke en de particuliere sector. Dit is een van de belangrijkste lessen van de COVID-19-crisis. Het zal helpen om de vroege tekenen van een crisis te herkennen, de ontwikkeling ervan nauwgezet te monitoren en onzekerheden te verminderen naarmate de crisis zich voltrekt. Het zal er ook voor zorgen dat snel prioriteiten voor respons kunnen worden gesteld en dat adequaat advies kan worden gegeven aan besluitvormers. **Alle stadia van de voedselketen** moeten vertegenwoordigd zijn.

De Commissie **zal de deskundigengroep regelmatig bijeenroepen** om de paraatheid van de EU te verbeteren. Tijdens de bijeenkomsten zal het risicolandschap in kaart worden gebracht en zal worden nagegaan welke kwetsbaarheden en structurele kwesties moeten worden aangepakt om de paraatheid te verbeteren. Daardoor zal ook vertrouwen tussen actoren in de voedselketen worden opgebouwd. Vertrouwen is essentieel om een crisis te beheersen en te voorkomen dat unilaterale beslissingen leiden tot suboptimale collectieve resultaten.

De deskundigengroep kan **in geval van een noodsituatie of crisis** onverwijld en zo vaak als nodig worden **bijeengeroepen** wanneer de voor de crisisrespons verantwoordelijke actoren gebaat zijn bij besprekingen of gecoördineerde acties. Het mechanisme zal **in werking treden in geval van uitzonderlijke, onvoorspelbare en grootschalige gebeurtenissen of risico's — zowel binnen als buiten de voedselvoorzieningsketen — die een bedreiging kunnen vormen voor de voedselvoorziening of de voedselzekerheid van de EU**, die zich in meer dan één lidstaat voordoen en die coördinatie op EU-niveau vereisen. In die gevallen zal de deskundigengroep bijeenkomen. Voor de meeste recente marktverstoringen zou een dergelijke spoedbijeenkomst niet nodig zijn geweest, omdat zij geen significante bedreiging vormden voor de beschikbaarheid van en de toegang tot veilig voedsel in de EU. Zo hebben de recente plaatselijke extreme weersomstandigheden (droogte, vorst) spanningen op de markt veroorzaakt, maar brachten zij de algemene voedselvoorziening of voedselzekerheid in de EU niet in gevaar.

Het mechanisme waarin deze mededeling voorziet, zal **niet overlappen met andere bestaande paraatheids- of responsstructuren**. Er zal worden gezorgd dat het mechanisme complementair is met andere mechanismen, met name het algemeen systeem voor snelle waarschuwing Argus²³, het algemeen plan voor crisismanagement op

²³ [Besluit 2006/25/EG van de Commissie](#).

het gebied van de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders²⁴, het UCPM en het ERCC, het SMEI en de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons van de Raad.

5.3. Acties van het Europees mechanisme voor paraatheid en respons bij voedselzekerheids crises (EFSCM)

5.3.1. Prognose, risicobeoordeling en monitoring

Prognose, risicobeoordeling en een analyse van kwetsbaarheden zijn nuttig voor een betere paraatheid, als voorbereiding op wat de toekomst zou kunnen brengen, en om inzicht te krijgen in onzekerheden en potentiële knelpunten. Verschillende lidstaten en ook de Commissie verrichten regelmatig dergelijke analyses. De implicaties van verschillende benaderingen zullen in het kader van het EFSCM worden besproken en geanalyseerd.

De bestaande kwetsbaarheden en afhankelijkheden, waaronder die van structurele aard, zullen in het kader van het EFSCM in kaart worden gebracht. De kwetsbaarheid van de voedselketen kan op sectoraal en EU-niveau worden beoordeeld door middel van **stresstests van de verschillende waardeketens**, die door de Commissie worden georganiseerd en gecoördineerd en waarbij organisaties van belanghebbenden actief worden betrokken. In samenwerking met de lidstaten kan worden nagegaan waar de voedselproductie plaatsvindt en of er sprake is van hoge concentraties in specifieke regio's. **De Commissie zal een studie verrichten om de kwetsbaarheden en de kritieke infrastructuur van de voedselvoorzieningsketen verder te onderzoeken.** De bevindingen ervan zullen in de deskundigengroep worden besproken.

Verschillende systemen voor vroegtijdige waarschuwing kunnen bijdragen aan een versterkte paraatheid en een betere respons. Sommige van die systemen monitoren de productiefactoren die verband houden met klimaat en weer. Toen voedergewassen in 2018 en 2019 getroffen werden door droogte, heeft de monitoring door het MARS-systeem van de gewasontwikkeling bijvoorbeeld zijn nut bewezen voor het formuleren van een beleidsreactie op dergelijke extreme weersomstandigheden. De waarnemingsposten voor de landbouw- en visserijmarkten bieden dan weer informatie over niet-klimaatgerelateerde factoren, met inbegrip van prognoses op korte en middellange termijn. Ter aanvulling van de reeds bestaande dashboards zullen **specifieke dashboards voor de monitoring van de voedselvoorziening en de voedselzekerheid** worden overwogen.

Digitalisering kan van doorslaggevend belang zijn voor het tijdig verstrekken van informatie en een verdere verbetering van de markttransparantie. Belangrijke informatie, zoals de omvang van de commerciële en openbare voorraden, is niet altijd goed bekend. Om de informatiestroom tijdens crises te verbeteren kan ook een beroep worden gedaan

²⁴ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/300 van de Commissie \(C/2019/1064\)](#).

op technologie en big data. **De Commissie zal nadenken over het potentieel van nieuwe technologieën** om de paraatheid voor voedselzekerheids crises te vergroten.

Tot de grootste problemen in crisissituaties behoren de hoge mate van onzekerheid en de snel veranderende omstandigheden. **Een proactief netwerk van correspondenten** van nationale autoriteiten en organisaties uit de particuliere sector kan zorgen voor een betere informatiestroom.

5.3.2. *Coördinatie, samenwerking en communicatie*

Alle betrokkenen zijn gebaat bij het **delen van informatie** en beste praktijken inzake nationale en Europese initiatieven via digitale platforms. De lidstaten zullen worden **aangemoedigd om eigen noodplannen op nationaal niveau te behouden of op te stellen** en om die plannen te delen. Dat zal bevorderlijk zijn voor de samenwerking tussen nationale autoriteiten op EU-niveau en alle andere lagere niveaus, tot de regio's en lokale overheden, en zal **partnerschappen met particuliere actoren** in de hele voedselketen, waaronder voedselbanken en andere ngo's, stimuleren.

Het opstellen van aanbevelingen om de crisis aan te pakken zal voor alle belangrijke kwesties, zoals het vaststellen van de mogelijke maatregelen in het geval van een crisis, worden gecoördineerd in het kader van het EFSCM met het oog op de voorbereiding van beleidsinitiatieven door de Commissie. Samenwerking met actoren uit de particuliere sector in het kader van het EFSCM zal een gecoördineerde respons van zowel de publieke als de particuliere sector vergemakkelijken, bijvoorbeeld door middel van vrijwillige overeenkomsten. Er zullen bijvoorbeeld aanbevelingen worden opgesteld over de manier waarop kan worden **voorzien in een verscheidenheid van bevoorradingsbronnen, gaande van kortere tot langere voedselvoorzieningsketens**.

Coördinatie en samenwerking **met de internationale gemeenschap** zal worden gewaarborgd door ondersteuning van en deelname aan mondiale en regionale initiatieven, met name AMIS. Dat is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat zo weinig mogelijk nationale of regionale beleidsmaatregelen worden genomen die het algemeen belang zouden kunnen ondermijnen, met name omdat gebeurtenissen die de voedselvoorziening en de voedselzekerheid in de EU treffen, waarschijnlijk een mondiale dimensie hebben.

Voor een betere preventie en paraatheid is het cruciaal dat we samen **lering trekken** uit eerdere crises. Analyses achteraf van crises zullen worden gedeeld en besproken. De belangrijkste conclusies, onder meer inzake structurele wijzigingen voor een betere crisisrespons, zullen aan de deskundigengroep worden meegedeeld.

Goede **communicatie**, op basis van transparante en op feiten gebaseerde informatie van betrouwbare bronnen, is van essentieel belang. De bovengenoemde activiteiten op het gebied van gegevensverzameling en analyse zullen de geloofwaardigheid versterken. Dankzij uitwisselingen over noodplannen op verschillende niveaus kunnen economische actoren en ambtenaren hun respons plannen en weten wat van hen afzonderlijk wordt verwacht. Ten behoeve van de belanghebbenden en het publiek zal op passende wijze verslag worden uitgebracht over de acties in het kader van het EFSCM. De algemene

doelstellingen en beginselen van crisiscommunicatie op het gebied van voedselveiligheid, zoals uiteengezet in de artikelen 8 bis en 8 ter van Verordening (EG) nr. 178/2002, zullen worden toegepast.

In de deskundigengroep zullen specifieke richtsnoeren voor crisiscommunicatie worden uitgewerkt en besproken, die betrekking hebben op de beginselen die moeten worden gevolgd in een context van grote onzekerheid of om te zorgen voor een gecoördineerde aanpak door alle particuliere en publieke actoren.

6. CONCLUSIES

De EU profiteert van gediversifieerde voedselsystemen, een ondersteunend beleidskader, een eengemaakte markt die bijna 450 miljoen consumenten verbindt, en een economie die openstaat voor de rest van de wereld. Maar in een veranderend risicolandschap en naar aanleiding van de wake-upcall van de COVID-19-crisis kan en moet de paraatheid worden opgevoerd. Er bestaat geen pasklare oplossing voor de aanpak van een toekomstige, onvoorspelbare crisis. De beste oplossing bestaat erin kwetsbaarheden en risico's beter in kaart te brengen en zoveel mogelijk te beperken en de procedurele capaciteit om op een snelle, gecoördineerde en coöperatieve manier te reageren, te creëren en in stand te houden. Daarbij kan een beroep worden gedaan op een mix van EU-beleidsmaatregelen die de veerkracht van het systeem vergroten en voorzien in instrumenten voor crisisbeheer.

Dat is het doel van de noodplanning en het EFSCM, in het kader waarvan de Commissie, de lidstaten, betrokken niet-EU-landen en organisaties van belanghebbenden met elkaar in contact zullen staan. In het kader van het EFSCM zullen de Commissie en andere actoren een reeks begeleidende maatregelen ontwikkelen, die in de bijlage bij deze mededeling zijn samengevat.