



Bruxelles, den 12.11.2021
SWD(2021) 318 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
HØRING AF DE INTERESSEREDE PARTER - SAMMENFATTENDE RAPPORT

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Beredskabsplan til sikring af fødevareforsyningen og fødevarsikkerheden i krisetider

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

RESULTATER AF DEN MÅLRETTEDE HØRING AF INTERESSENER, HERUNDER SVAR BESTÅENDE AF FRI TEKST

Høringen af interessenter¹ er en væsentlig del af den høringsstrategi, der er fastsat for oprettelsen af en beredskabsplan for fødevareforsyningen og fødevarer sikkerheden i EU. Et målrettet spørgeskema var tilgængeligt mellem den 1. marts og den 3. maj 2021 på alle officielle EU-sprog. De modtagne svar er sammenfattet i denne rapport.

1. Oversigt over respondenterne

Der blev under den målrettede høring modtaget 253 besvarelser. De fleste bidrag indkom fra enkeltpersoner (45 % af alle respondenter), efterfulgt af virksomheder og handels-/erhvervsorganisationer (38 % af respondenterne) og andre brugere (17 % af respondenterne). Halvdelen af bidragene fra kategorien virksomheder og handels- og erhvervsorganisationer kom fra primærproducenter (landbrug og fiskeri/akvakultur) og leverandører af rå- og hjælpestoffer, mens de øvrige kom fra andre led i fødevareforsyningskæden.

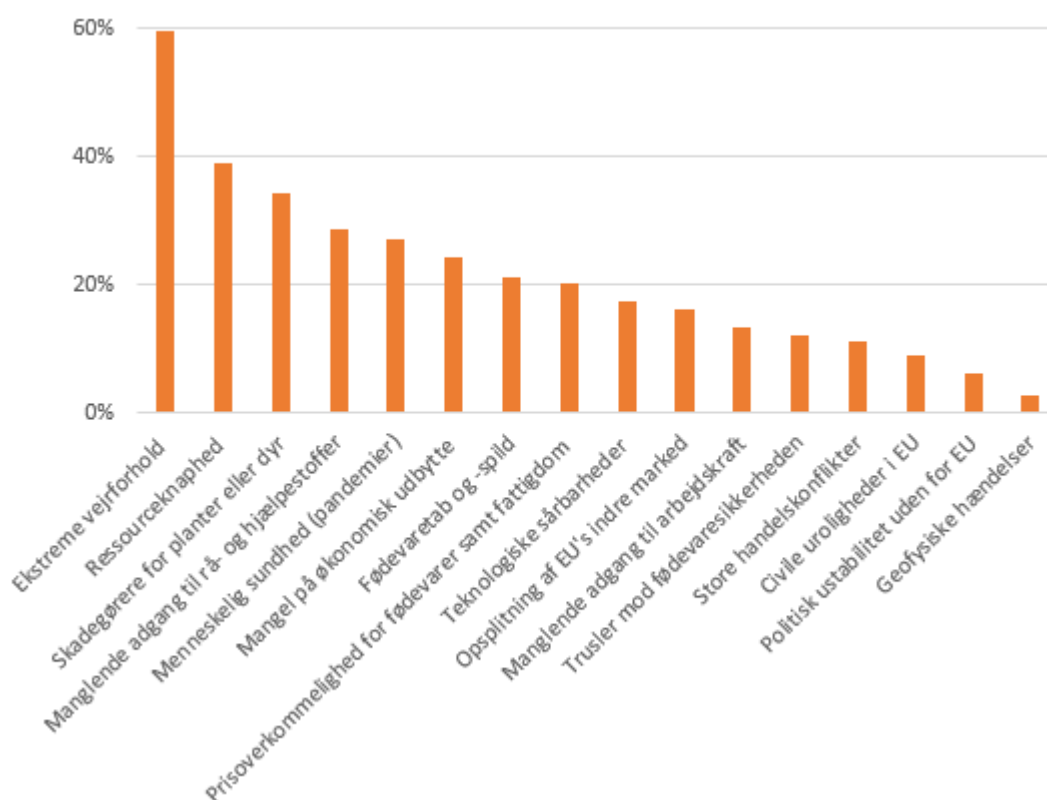
2. Spørgsmål vedrørende EU's fødevarer systemers modstandsdygtighed, risici, trusler og sårbarheder

Adspurgt om EU's fødevarer systemers samlede modstandsdygtighed vurderede mange respondenter (34 %) niveauet af modstandsdygtighed til mellem fire og fem på en skala fra et til fem (hvor fem er meget modstandsdygtigt). Denne procentdel var højere endnu (59 %) blandt respondenter fra virksomheder og handelsorganisationer, hvilket således viser en høj grad af tillid til, at EU's fødevarer systemer kan modstå kriser. Kun 28 % af respondenterne finder, at EU's fødevarer system ikke er modstandsdygtigt, og endnu færre (5 % af virksomhederne og handelsorganisationerne), at det slet ikke er modstandsdygtigt.

Næsten 60 % af respondenterne udpegede klimaændringer og følgerne heraf (ekstreme vejr fænomener) som en af de fem største trusler mod EU's fødevarer system. Udover miljø- og klimarelaterede risici vurderes sundhedsmæssige risici (for menneskers, planters og dyrs sundhed) og afhængighed af import af rå- og hjælpestoffer og landbrugsråvarer at være høje. Derefter følger risici knyttet til adgang til fødevarer samt teknologiske sårbarheder. Forstyrrelser af den frie bevægelighed for varer og personer, politiske og geopolitiske aspekter og geofysiske katastrofer opfattes i mindre grad som trusler. Desuden blev der i spørgeskemaet anført trusler i kategorien "andre". Her blev nævnt indskrænkninger af områder, der er afsat til landbruget, højere miljøstandarder, som indskrænker produktionskapaciteten, og stigende aldring, som fører til en reduktion af antallet af landbrugere, særlig familielandbrugere.

¹ Denne høring blev allerede sat i gang med offentliggørelsen af en køreplan, hvori de spørgsmål, der er under overvejelse, er fastlagt (og som var tilgængelig fra december 2020 til januar 2021): <https://europa.eu/!kX77kj>.

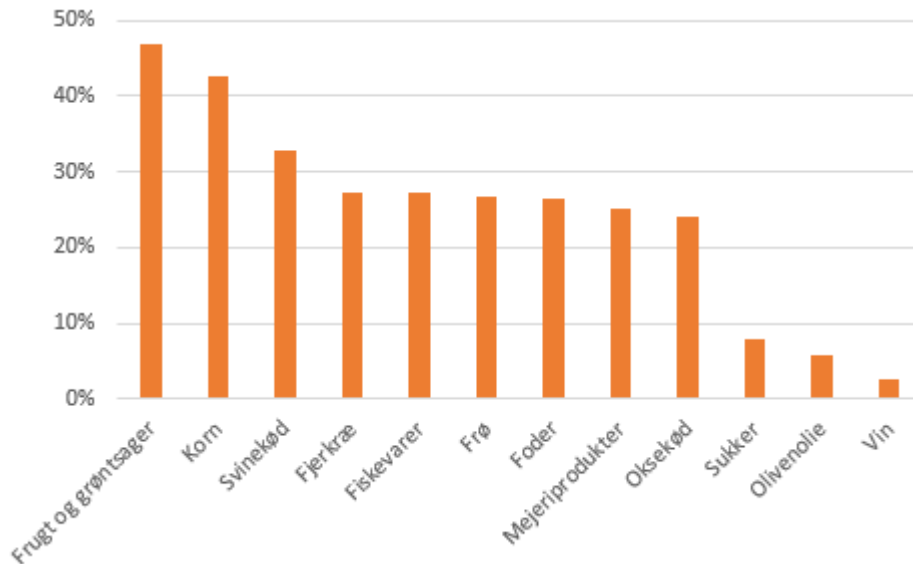
Figur 1: Vigtigste trusler mod EU's fødevarer system som angivet af respondenterne (flere mulige svar)



Adspurgte om sårbarheden i fødevarerforsyningskædens led, pegede over 60 % af respondenterne på, at primærproduktionen er et sårbart led. Mens halvdelen af respondenterne også anser de aktiviteter, der leverer rå- og hjælpestoffer, for at være sårbare, synes det i mindre udstrækning at være tilfældet for handel, transport, logistik og forarbejdning (25-40 % af respondenterne). Fødevarerforsyningskædens slutpunkter (detailhandelen og restaurationsbranchen) opfattes ikke som sårbare (mindre end 10 % af respondenterne).

De sektorer, der opfattes som mest udsatte, er frugt og grøntsager og korn, som over 40 % af respondenterne angiver som værende blandt de mest sårbare. Derefter følger kød, fiskevarer og rå- og hjælpestoffer (foder og frø) med 25-30 % af respondenterne, mens de færreste opfatter sukker, olivenolie og vin som værende blandt de mest sårbare sektorer (under 10 % af respondenterne).

Figur 2: Sektorer, som opfattes som mest udsat for trusler



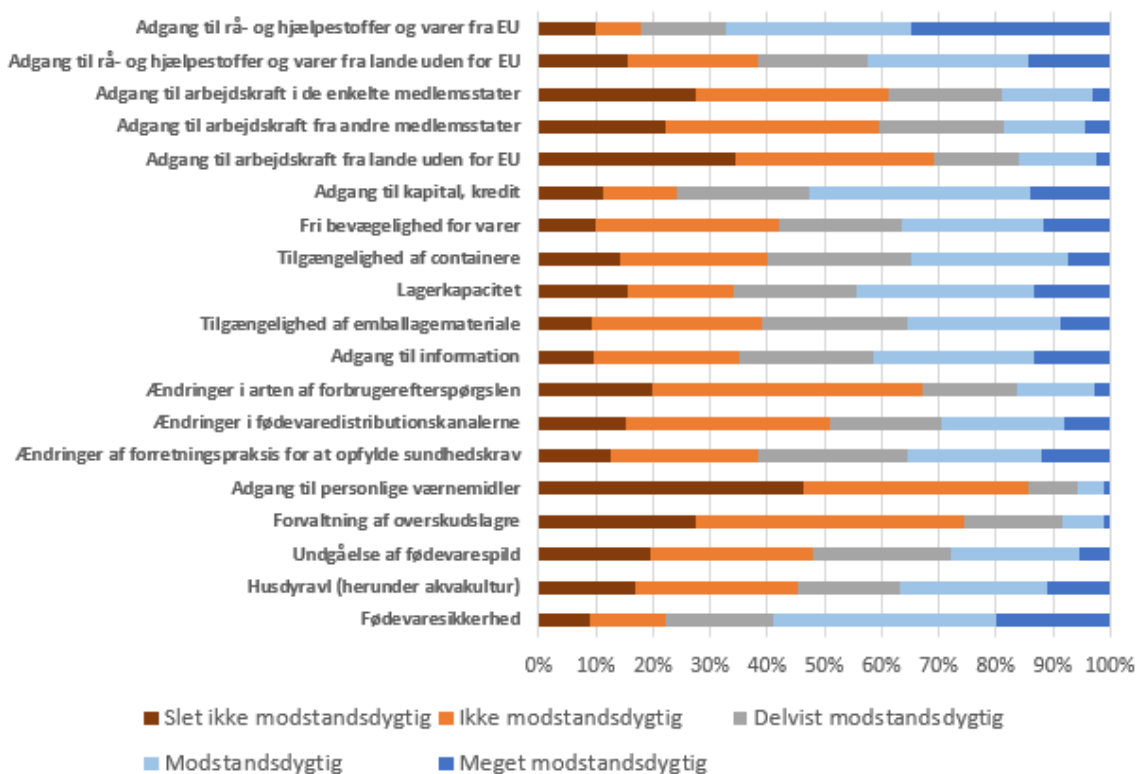
3. Spørgsmål vedrørende erfaringer fra covid-19-krisen

Opfattelsen af modstandsdygtigheden i EU's fødevarer systemer i de tidlige faser af covid-pandemien afviger ikke væsentligt fra den generelle opfattelse, der er beskrevet i det ovenstående, idet 35 % af respondenterne vurderer fødevarer systemet til at være mellem fire (modstandsdygtigt) og fem (meget modstandsdygtigt) på en skala fra et til fem, mens 25 % vurderer det til ikke eller slet ikke at være modstandsdygtigt.

Ved et nærmere blik på de forskellige aspekter af EU's fødevarer systemer blev følgende opfattet som de mindst modstandsdygtige områder af fødevarer sektoren (ikke modstandsdygtig eller slet ikke modstandsdygtig): adgangen til personlige værnemidler (85 % af respondenterne), forvaltningen af overskydende lagre (75 % af respondenterne) og adgangen til arbejdskraft uden for EU (69 % af respondenterne).

Tilgængeligheden af rå- og hjælpestoffer (frø, foder, gødningsstoffer osv.), fødevarer og landbrugsfødevarer fra EU, den overordnede fødevarer sikkerhed i EU og adgangen til kapital og kredit blev overvejende opfattet som modstandsdygtigt eller meget modstandsdygtigt (henholdsvis 67 %, 59 % og 53 % af respondenterne).

Figur 3: Vurderingen af modstandsdygtigheden i EU's fødevarer systemer under covid-pandemien på forskellige områder



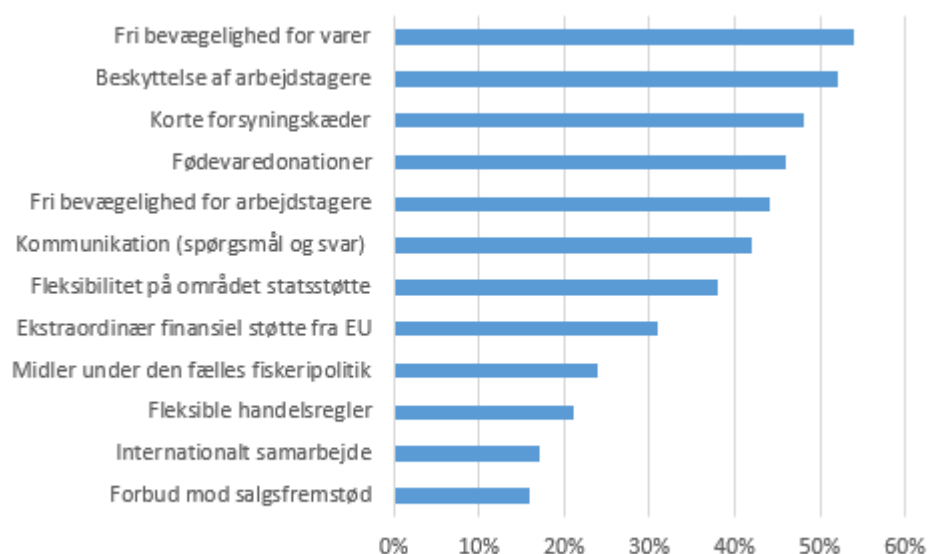
Følgende tre foranstaltninger truffet af offentlige myndigheder blev vurderet som værende mest nyttige (nyttige eller meget nyttige) i de tidlige stadier af covid-19-pandemien:

- (i) foranstaltninger til at beskytte det indre marked: sikring af den frie bevægelighed for varer (Kommissionens meddelelse om grønne baner), 54 % af alle respondenter
- (ii) foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagere i forsyningskæden (f.eks. tilgængeligheden af værnemidler), 52 % af respondenterne
- (iii) foranstaltninger til at fremme korte forsyningskæder og/eller lokale eller regionale fødevarer, 48 % af respondenterne.

Også andre foranstaltninger blev betragtet som nyttige, f.eks. kanalisering af overskydende fødevarer til donationer for at undgå fødevarespild, sikring af den frie bevægelighed for arbejdstagere eller tydelig kommunikation, som det var tilfældet på området fødevarer sikkerhed med de offentliggjorte spørgsmål og svar². Finansiell støtte fra medlemsstaterne og EU takket være midlertidigt mere fleksible regler for statsstøtte blev også anset for at være meget nyttig af henholdsvis 38 % (for medlemsstaterne) og 31 % (for EU) af respondenterne. Et lille mindretal blandt respondenterne fandt forbuddet mod salg fremstød i detailforretninger nyttigt.

² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_da.pdf.

Figur 4: Vurdering af nytten af foranstaltninger truffet af offentlige myndigheder under covid-pandemien (procentdel af respondenterne, som vurderede dem til at være meget nyttige)



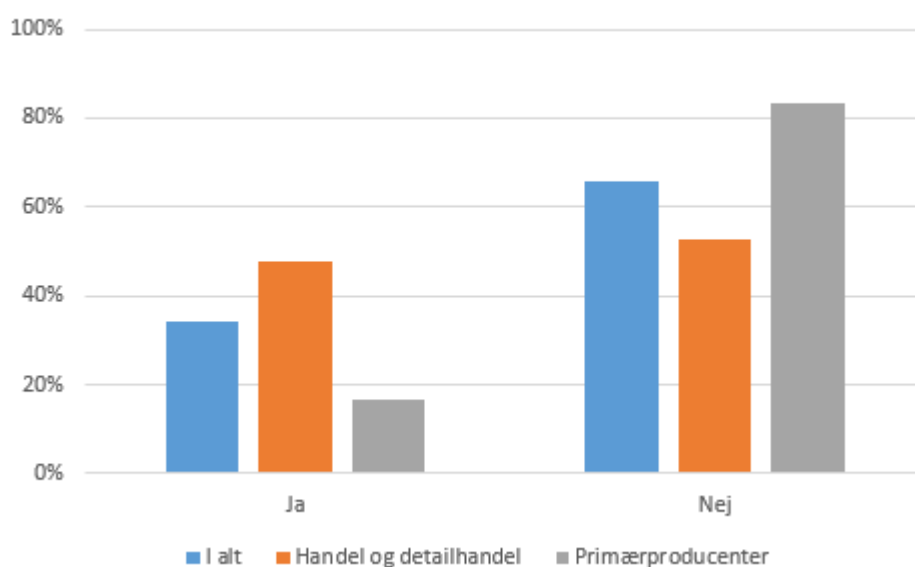
Foranstaltninger gennemført af den private sektor blev også opfattet som nyttige (af over 40 % af respondenterne), f.eks. kommunikation og udveksling af oplysninger gennem erhvervsorganisationer, dialog med offentlige myndigheder om vigtige spørgsmål vedrørende forsyningskæden, samarbejde blandt interessenter i forskellige led i fødevarerforsyningskæden og i samme led samt brug af informationsteknologi i forbindelse med handel (f.eks. direkte onlinesalg eller platforme til at forbinde leverandører med overskydende fødevarer med fødevarerbanker og andre organisationer).

Respondenter fra kategorierne af virksomheder og handels sammenslutninger blev også bedt om at evaluere de vanskeligheder, de stod over for under covid-pandemien. Virksomheder og handelsorganisationer fandt, at handelsstrømmene både inden for og uden for EU var forstyrret i væsentlig grad, og en fjerdedel af respondenterne fandt, at det var langt vanskeligere end sædvanligt at flytte varer på tværs af grænserne, både internt i EU og ind og ud af EU. En større andel af respondenterne fandt dog, at import og eksport af varer til og fra EU var mindre påvirket end handelsstrømmene internt i EU. De udpegede arbejdstagernes mobilitet på tværs af grænserne (særlig hvad angår arbejdstagere fra tredjelande, f.eks. sæsonarbejdere i landbrugssektoren), de uventede omkostninger forårsaget af sundhedskrisen og de forstyrrelser, som skyldtes lukningen af hotel- og restaurationsbranchen og de dertil knyttede markeder, som de største vanskeligheder. Respondenterne nævnte også, at problemer med logistik (transport) og behovet for oplysninger fra offentlige myndigheder udgjorde betydelige vanskeligheder, men i mindre omfang. Adgangen til rå- og hjælpestoffer og tjenesteydelser (herunder information) og søgning efter nye afsætningskanaler som f.eks. e-handel, udnyttelse som nonfood-produkter eller donationer til fødevarerbanker blev i mindre grad anset for at være vanskeligheder. Den manglende harmonisering mellem medlemsstaterne blev ikke anset for at være et stort problem.

4. Spørgsmål vedrørende beredskab og beredskabsplanen for EU's fødevarerforsyning og fødevarerikkerhed

Virksomheder og handels- og erhvervsorganisationer (herunder "erhvervsdrivende", som udgør 38 % af det samlede antal respondenter) blev spurgt, om de havde udarbejdet risikostyrings- eller beredskabsplaner før pandemien. Kun en tredjedel af de erhvervsdrivende rådede over beredskabsplaner før pandemien. Denne andel var endnu lavere for primærproducenter (landbrug og fiskeri), nemlig 17 %. Næsten halvdelen (45 %) af de erhvervsdrivende, som rådede over beredskabsplaner, fandt dem nyttige eller meget nyttige, mens under 10 % ikke fandt dem nyttige.

Figur 5: Andel af erhvervsdrivende med risikostyring/beredskabsplaner før covid-pandemien

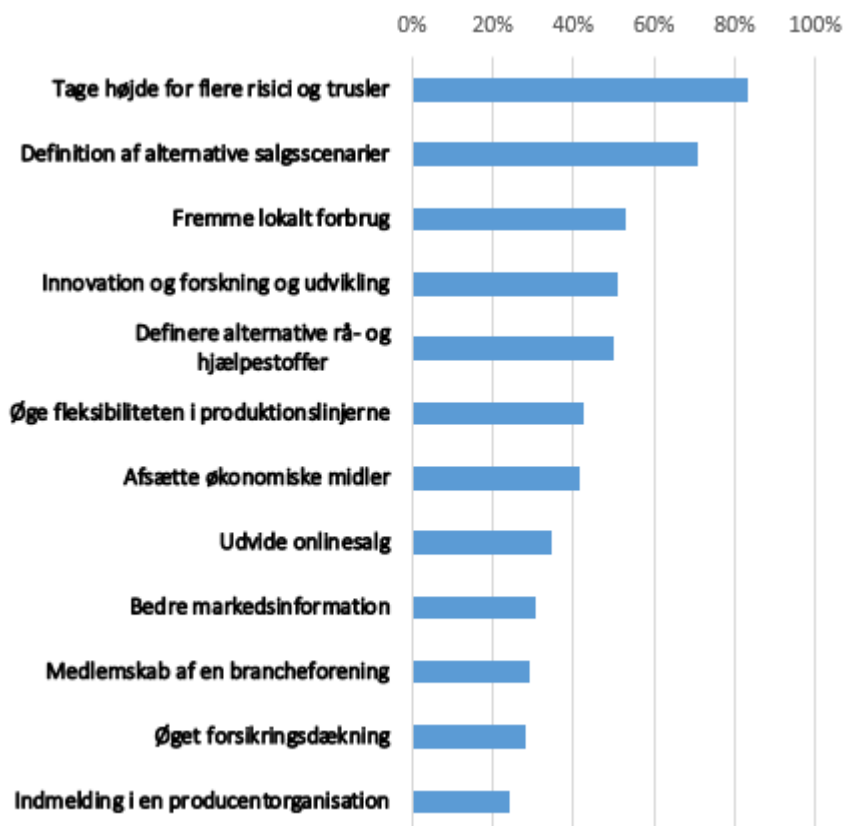


Et lille flertal af de virksomheder og handelsorganisationer (53 %), som besvarede spørgeskemaet, finder, at de var godt eller meget godt forberedt på mulige forstyrrelser i tilfælde af en krise. Der er dog forskelle, idet 57 % af de erhvervsdrivende i handelen og detailhandelen tilsammen angav, at de havde tillid til deres niveau af beredskab, mens kun en lille del (26 %) af de erhvervsdrivende i primærproduktionen (landbrug og fiskeri) følte sig forberedt.

De erhvervsdrivendes tilgang til risikostyring og beredskabsplanlægning vil sandsynligvis ændre sig efter pandemien, navnlig ved at inddrage et bredere spektrum af risici og trusler (83 % de erhvervsdrivende blandt respondenterne), og ved at definere alternative scenarier for salg i tilfælde af markedslukninger eller -forstyrrelser (71 % af de erhvervsdrivende). Fremme af lokalt salg og onlinesalg nævnes også som alternative salgskanaler, der bør udvikles. Et flertal af respondenterne udtrykte også interesse for alternative planer for indkøb af rå- og hjælpestoffer eller investering i forskning og udvikling. Andre, mindre populære tilgange, som blev valgt af under 30 % af de erhvervsdrivende blandt respondenterne, vedrører køb af bedre forsikringsdækning eller tilslutning til kollektive

strukturer. Adgang til mere information nævnes heller ikke af mange respondenter, og adgangen til markedsoplysninger anses allerede for at være god.

Figur 6: Ændret tilgang til risikostyring hos erhvervsdrivende efter covid-pandemien

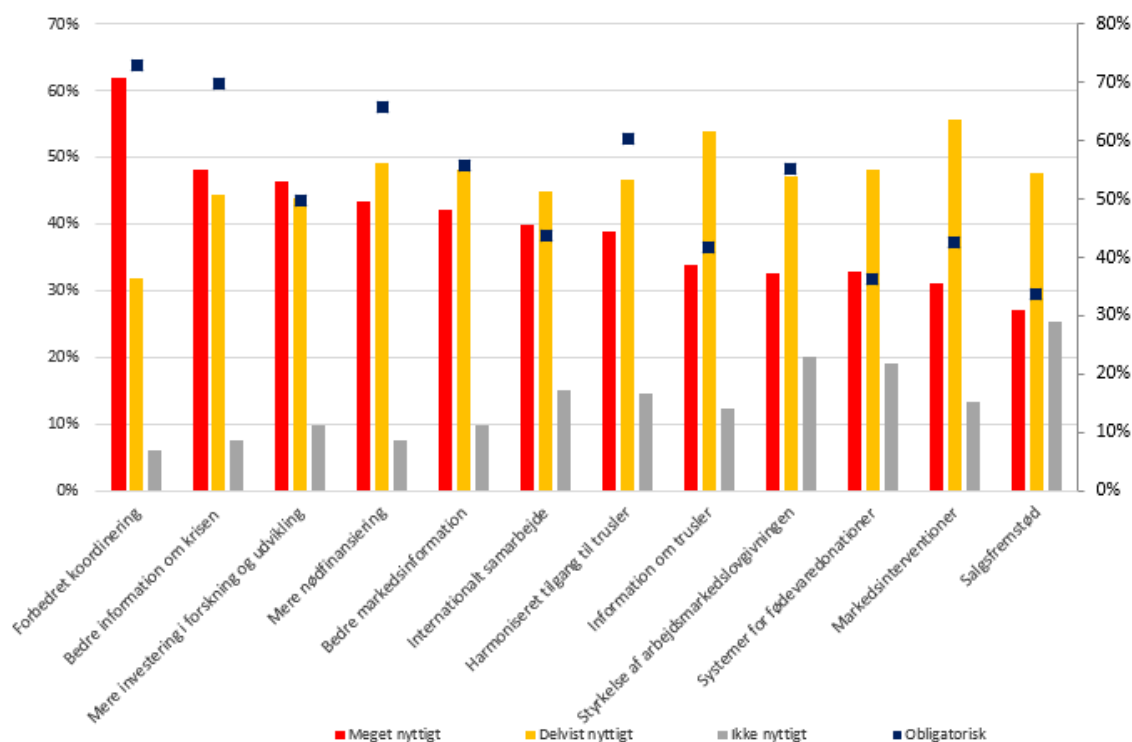


Adspurgte hvorvidt de mente, yderligere foranstaltninger truffet af EU ville være det nyttigste til at være bedre forberedt, svarede et flertal af respondenterne (over 60 %), at de ville finde forbedret koordinering og kommunikation meget nyttigt. Andre forslag, som de erhvervsdrivende fandt meget nyttige, omfatter oplysninger om en krises udvikling (48 %), om markedsudviklingen (42 %) og om trusler (34 %). Efterspørgslen efter mere information er endnu større blandt primærproducenterne. Både styrket koordinering og samarbejde og bedre oplysning om en krises udvikling er områder, hvor respondenterne ser det største behov for obligatoriske foranstaltninger vedtaget på EU-plan (over 70 % af respondenterne). Finansiering og investeringer anses også for at være temmelig nyttige, for nødstilfælde eller til forskning og udvikling.

Der udtrykkes også støtte til styrket samarbejde med det internationale samfund og harmonisering af tilgangene til trusler internt i EU. Navnlig blev der blandt 60 % af de erhvervsdrivende i sektoren for handel og detailhandel med fødevarer bakket op om nævnte harmonisering (60 % finder det meget nyttigt).

Respondenterne vurderede derimod markedsintervention, salgsfremstød, styrkelse af arbejdsmarkedslovgivning og fastholdelse af donationer af fødevarer til at være mindre nyttige.

Figur 7: Nytten af yderligere foranstaltninger vedrørende fødevareforsyningen og fødevarerisikoen og af en obligatorisk indsats på EU-plan



Endelig besvarede deltagerne i den målrettede spørgeskemaundersøgelse et spørgsmål om, hvilke elementer der kunne integreres i en EU-beredskabsplan til sikring af fødevareforsyningen og fødevarerisikoen. Respondenterne vurderede, hvor relevante forslagene på en liste var på en skala fra et (ikke relevant) til fem (meget relevant). Figur 8 neden for viser den gennemsnitlige vurdering (mellem 3,2 og 4,3) for hvert forslag.

Tre emner vurderes højt i svarene. De omhandler:

- behovet for koordineret kommunikation og information til forsyningskædens aktører og den brede offentlighed
- kortlægning af sårbarheder i forbindelse med vigtige rå- og hjælpestoffer, særlig hvad angår tilgængeligheden af dem
- tilgængeligheden og beskyttelsen af arbejdstagere.

Andre forslag, som f.eks. en overordnet koordineringsmekanisme, behovet for at opretholde den frie bevægelighed for varer samt fleksibilitet i gennemførelsen af regler og politikker i krisetider, vurderes højt. I vurderingen overgås vedligeholdelse af strategiske reserver eller overvågning af selvforsyningsgraden kun af de ovenstående forslag. De forslag, der var mindre opbakning til (omend stadig med en gennemsnitlig vurdering på 3 eller derover, dvs. delvist relevant), vedrører internationalt samarbejde, koordinering af lagerkapacitet og fødevareredonationer.

Figur 8: Gennemsnitlig vurdering af elementer, der skal indgå i en beredskabsplan (fra 1, ikke relevant, til 5, meget relevant)



5. Sammenfatning af respondenternes skriftlige bidrag

23 respondenter (NGO'er, civilsamfundsgrupper, offentlige institutioner, repræsentanter for erhvervslivet fra EU-lande og uden for EU (CH)) supplerede deres besvarelser af spørgeskemaet med papirer.

De fleste respondenter støtter Kommissionens initiativ og finder, at alle aktive aktører i fødevarerforsyningskæden spiller en vigtig rolle i krisetider.

For så vidt angår **processen**, blev det i adskillige besvarelser understreget, hvor vigtig god **koordinering** er, både blandt medlemsstaterne og EU-institutionerne:

- oprettelse af et permanent forum for krisestyring, som kan fungere som platform for de delegerede, der repræsenterer Kommissionen, medlemsstaterne og alle aktører inden for fødevarersektoren
- etablering af et centralt kontaktpunkt til at sikre rapportering om fødevarerkriser, herunder på de globale markeder
- udvikling af specifikke protokoller, f.eks. til at skelne mellem fødevarerrelaterede hændelser og fødevarerkriser og til at afgøre, hvordan/hvornår der skal rapporteres med henblik på tidlig varsling osv.
- oprettelse af en åben digital platform, hvor bedste eksisterende praksis for krisestyring på nationalt plan og EU-plan kan udveksles
- aktivering af alle interessenter inden for foder- og fødevarerekæden

- sikring af, at kapaciteten til tidligt at påvise og styre fødevarekriser er tilstrækkelig udviklet
- kortlægning og opbygning af et netværk af ekspertise inden for krisestyring på sektorniveau, herunder på internationalt plan og i fødevareorganisationer.

Nogle interessenter understreger vigtigheden af **kommunikation** i forbindelse med krisestyring:

- behov for forbedret kommunikation på et videnskabeligt grundlag fra medlemsstaterne og EU
- behov for en helpdesk til støtte for kommunikationen.

I tilbagemeldingerne fra interessenterne fremsættes mange spørgsmål, som kan tages op til overvejelse. De væsentligste er:

- **Det indre markeds funktion.**
 - Grænsekontrol inden for det indre marked og i havne anses for at udgøre en trussel mod fødevaresikkerheden.
 - Grønne baner for transport af både fødevarer og foder anses for at være afgørende for at undgå en fødevarekrise.
 - Fødevare- og fodersektoren skal høre under kategorien "kritiske eller væsentlige" aktiviteter og være omfattet af undtagelser fra restriktioner for den frie omsætning.
 - Der bør fokuseres på transport- og logistikfasen: Den vanskeliggjorte fødevaretransport og godskørsel har ført til forsinkelser og stigninger i transportomkostningerne.
 - Øget brug af digitale værktøjer kan bidrage til, at grænseprocedurene forløber mere gnidningsfrit, f.eks. ved at tillade elektroniske kopier af certifikater.
- **Problemer i forbindelse med fødevareforsyningen og rå- og hjælpestoffer.**
 - Støtte til producenter til at øge væsentlige forsyninger af vigtige fodertilsætningsstoffer.
 - Sikring af forsyningen af og forsyningsikkerheden for frø i krisetider.
 - En væsentlig forøgelse af akvakulturproduktionen i Den Europæiske Union.
 - Støtte til omstillingen til mere plantebaseret produktion til konsum og udviklingen af alternative proteinkilder.
 - Styrkelse af visse dyrevelfærdsbestemmelser (sikring af, at dyrlægebehandlinger fortsat udføres under kriser osv.).
- **Den fælles landbrugspolitik og andre lovgivningsinstrumenter.**
 - Hensigtsmæssigt udformede og målrettede instrumenter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, et tilstrækkeligt budget, som sikres i budgettet, en klar udløsningsmekanisme, der er baseret på objektive kriterier, som skal fastlægges, og fleksibilitet er væsentlige elementer, som fremhæves i adskillige bidrag.
 - Rammebestemmelserne for statsstøtte og afvigelserne fra konkurrencereglerne bør kun være midlertidige.

- **Problemer vedrørende arbejdskraft.**
 - Sæsonarbejdere og grænsearbejdere skal kategoriseres som arbejdstagere i kritiske erhverv (hvorved det sikres, at arbejdstagerne kan nå frem til deres arbejdspladser)³.
 - Der skal skabes muligheder for at lette landbrugeres adgang til en alternativ arbejdsstyrke, herunder ved at tiltrække arbejdstagere, der er blevet overflødige i andre sektorer
 - Stille værnemidler til rådighed for arbejdstagere i forsyningskæden.
- **Gennemsigtighed.**
 - Sikring af gennemsigtighed på markedet ved at levere rettidige markedsoplysninger for at forhindre hamstring og opbygge tillid til markederne.
 - Der skal leveres pålidelige oplysninger om folkesundhed i rette tid fra offentlige myndigheder som f.eks. EFSA, WHO og ECDC.
 - Yderligere udvikling af analytiske værktøjer, som er i stand til at påvise potentielle mangler på vigtige råmaterialer og gennemføre sårbarhedsvurderinger.
- **Den internationale handels** rolle er overvejende blevet karakteriseret som en del af løsningen i forbindelse med fødevarer sikkerhed snarere end en del af problemet, ikke blot når det drejer sig om fødevarer, men også når det handler om at skaffe de nødvendige rå- og hjælpestoffer.
 - Behov for gennemførelse af WTO-aftalen om handelslettelser og WTO-forenelige fødevarereservelagre.
 - Betydningen af bilaterale og multilaterale handelsaftaler for at begrænse handelsrestriktioner (f.eks. eksportrestriktioner) på fødevarer.

Adskillige virksomheder, som er aktive inden for **fødevareremballage**, har svaret og understreget, at fødevareremballage spiller en væsentlig rolle.

Interessenterne er tilbøjelige til at mene, at beredskabsplanen skal **ajourføres løbende**, og at den bør kunne **tilpasses til kriserne, som de udfolder sig**, men også at en evaluering efter krisen vil være afgørende.

³ Dette er allerede fastsat i [Meddelelse fra Kommissionen Retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet](#).