

Bruxelles, 12.11.2021
COM(2021) 689 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**Plan de urgență pentru garantarea aprovizionării cu alimente și a securității alimentare
în vremuri de criză**

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

Cuprins

1. INTRODUCERE	2
2. ÎNVĂȚĂMINTELE DESPRINSE DIN CRIZA PROVOCATĂ DE PANDEMIA DE COVID-19.....	3
3. PREGĂTIREA UNUI RĂSPUNS LA CRIZELE VIITOARE PE BAZA POLITICILOR EXISTENTE ALE UE.....	5
3.1. Cadrele de politică existente sunt operaționale și fiabile	5
3.2. Inițiative în curs pentru îmbunătățirea nivelului de pregătire al UE	7
4. O NOUĂ SITUAȚIE A RISCURILOR PENTRU APROVIZIONAREA CU ALIMENTE ȘI SECURITATEA ALIMENTARĂ A UE, CU VULNERABILITĂȚI ȘI DEPENDENȚE	8
5. UN PLAN DE URGENȚĂ AL UE PENTRU SECURITATE ALIMENTARĂ.....	9
5.1. Principiile de urmat în vremuri de criză	10
5.2. Un mecanism european de pregătire și răspuns în caz de criză în materie de securitate alimentară (EFSCM)	11
5.3. Acțiunile din cadrul mecanismului european de pregătire și răspuns în caz de criză în materie de securitate alimentară (EFSCM)	13
5.3.1. Prospectivă, evaluarea riscurilor și monitorizare	13
5.3.2. Coordonare, cooperare și comunicare	14
6. CONCLUZII	15

1. INTRODUCERE

Lanțul de aprovizionare cu alimente al UE le oferă europenilor **o amplă varietate de alimente de înaltă calitate** în fiecare zi. Acest lucru se datorează experienței și competitivității sectorului agricol, ale sectorului pescuitului, ale sectorului acvaculturii și ale sectorului alimentar din UE. Aceste sectoare, ale căror activități se desfășoară în clime diferite, pe teritorii diferite și în cadrul unor structuri economice diferite și care sunt beneficiare ale politicii agricole comune și ale politicii comune în domeniul pescuitului (PAC și, respectiv, PCP), includ peste 11 milioane de ferme din UE și 81 000 de ambarcațiuni de pescuit. Consumatorii au acces atât la lanțuri mai scurte de aprovizionare cu alimente, care ar trebui să fie sprijinite, iar statelor membre li se recomandă să prevadă un astfel de sprijin în planurile lor strategice PAC, cât și la lanțuri mai lungi de aprovizionare cu alimente, care implică procese mai complexe. Piața unică a UE pentru bunuri și servicii permite distribuirea eficientă a unor alimente sigure între statele membre. Grație politicii sale comerciale, UE este, de asemenea, un actor principal în comerțul cu alimente la nivel mondial. În 2020, excedentul comercial net în cazul produselor agroalimentare a fost de 62 de miliarde EUR. Produsele pescărești au înregistrat însă un deficit comercial pe o perioadă îndelungată, crescând apoi cu 33 % din 2010 și până în prezent.

Garantarea aprovizionării cu alimente și a securității alimentare este un obiectiv prevăzut la articolul 39 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, iar îndeplinirea acestui obiectiv nu ar trebui considerată de la sine înțeleasă. Criza provocată de pandemia de COVID-19 a fost un semnal de alarmă pentru cei care considerau de neconceput problemele majore legate de aprovizionarea magazinelor din UE cu anumite alimente. Dificultățile din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente au dus, în anumite cazuri, la golirea unor rafturi - deși doar câteva produse au fost temporar indisponibile pentru consumatori.

Scopul prezentei comunicări este identificarea măsurilor care pot fi luate la nivelul UE pentru rezolvarea deficiențelor și pentru asigurarea unei reacții mai bune în cazul unor crize viitoare. Pentru a îndeplini acest scop, UE „*își va intensifica coordonarea unui răspuns european comun la crizele care afectează sistemele alimentare*”, astfel cum se afirmă în Strategia „De la fermă la consumator”¹. Parlamentul European și Consiliul au salutat intenția Comisiei de a elabora un plan de urgență²³.

¹ [COM\(2020\)381](#).

² [Concluziile Consiliului privind strategia „De la fermă la consumator”](#).

³ Rezoluția Parlamentului European din 20 octombrie 2021 referitoare la o strategie „De la fermă la consumator” pentru un sistem alimentar echitabil, sănătos și ecologic [2020/2260(INI)].

Raportul anual de analiză prospectivă strategică al Comisiei pentru 2020 s-a concentrat asupra rezilienței⁴. Comisia a solicitat Grupului consilierilor științifici principali un aviz științific pe această temă⁵.

Așadar, Comisia îmbunătățește în mod activ gestionarea crizelor în UE, inclusiv din punctul de vedere al pregătirii. Elaborarea unor planuri de urgență necesită definirea unor proceduri pentru coordonare, pentru cooperare și pentru schimbul de informații între actorii principali.

Pe de o parte, Comisia continuă să realizeze progrese în ceea ce privește elaborarea planurilor de urgență, iar pe de altă parte, Comisia va continua să promoveze sisteme alimentare mai reziliente și sustenabile pentru UE, conform Strategiei „De la fermă la consumator” și Strategiei privind biodiversitatea, cu sprijinul PAC reformate⁶, al noului plan de acțiune privind agricultura ecologică⁷, al Orientărilor strategice pentru acvacultură⁸ și al propunerii de legislație-cadru privind sistemele alimentare sustenabile, planificate pentru 2023.

2. ÎNVĂȚĂMINTELE DESPRINSE DIN CRIZA PROVOCATĂ DE PANDEMIA DE COVID-19

Datorită rezilienței sistemului alimentar al UE, **criza sanitară declanșată de pandemia de COVID-19 nu a generat o criză alimentară**⁹. În ceea ce privește producția, prețurile au rămas relativ stabile pe parcursul crizei. Totuși, pe unele piețe, precum cea a produselor pescărești și de acvacultură, cea a cartofilor, cea a cărnii și cea a vinului, oprirea serviciilor de alimentație a dus la o scădere bruscă a cererii. În ceea ce privește consumul, prețurile alimentelor au crescut moderat (cu până la 5 %) în lunile aprilie-mai 2020, dar situația s-a normalizat rapid. Deoarece aprovizionarea cu alimente a fost considerată o activitate esențială încă din momentul primelor măsuri de politică luate, sectorul alimentar a fost, în general, mai puțin afectat decât alte sectoare economice. Acest lucru a permis o recuperare remarcabilă și rapidă. Evoluția pozitivă a comerțului cu produse agroalimentare din 2020 (+ 1,4 % față de 2019) ilustrează și mai puternic această situație și demonstrează importanța menținerii fluxurilor comerciale și în vremuri de criză.

⁴ [Raportul de perspectivă strategică \(2020\)](#).

⁵ [Gestionarea strategică a crizelor în UE](#).

⁶ Inclusiv cu sprijinul pentru sistemele alimentare reziliente prevăzut în planurile strategice PAC ale statelor membre.

⁷ [COM\(2021\)141](#).

⁸ [COM\(2021\)236](#).

⁹ Anexa I la documentul de lucru al serviciilor Comisiei include o analiză aprofundată referitoare la impactul pandemiei de COVID-19 asupra aprovizionării cu alimente în UE. Parlamentul European a publicat un [studiu în care sunt analizate impacturile preliminare ale pandemiei de COVID-19 asupra agriculturii europene](#).

Dat fiind că **sectorul agriculturii, sectorul pescuitului și acvaculturii și sectorul alimentar se confruntă adesea cu șocuri** - legate de fenomene meteorologice sau de probleme comerciale sau sanitare - PAC și PCP cuprind instrumente de reglementare pentru sprijinirea acestor sectoare. În timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, aceste instrumente au permis UE să reacționeze rapid: riscurile de dezechilibre ale pieței au fost contracarate de ajutorul pentru depozitare privată, iar problemele de flux de numerar cu care s-au confruntat producătorii au fost rezolvate cu ajutorul unor plăți compensatorii. Măsurile luate au avut efecte directe, au transmis semnale liniștitoare și au influențat comportamentul pe piețe. Organizațiile profesionale, de exemplu organizațiile de producători și organizațiile interprofesionale, au jucat un rol crucial, adaptându-și producția și strategiile de marketing. De asemenea, Comisia a acordat flexibilitatea necesară pentru a se asigura funcționarea politicilor UE. Adoptarea timpurie, la jumătatea lunii martie a anului 2020, a **cadrului temporar privind ajutoarele de stat** a permis statelor membre să le ofere un sprijin decisiv operatorilor. Sectorul pescuitului a beneficiat de modificările aduse Fondului european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

În cazul altor politici de bază cruciale pentru buna funcționare a lanțului de aprovizionare cu alimente, cum ar fi cele referitoare la mobilitatea bunurilor și a persoanelor, au fost necesare acțiuni extraordinare. La jumătatea lunii martie a anului 2020, Comisia a publicat **Orientări privind culoarele verzi**, pentru a asigura circulația mărfurilor în cadrul pieței unice. În Comunicarea privind exercitarea liberei circulații a lucrătorilor pe perioada epidemiei de COVID-19¹⁰, Comisia a recunoscut **lucrătorii transfrontalieri și sezonieri din sectorul alimentar**, precum și **lucrătorii din domeniul transporturilor** ca fiind lucrători esențiali. Respondenții la un chestionar specific¹¹ referitor la această inițiativă au pus Orientările privind culoarele verzi pe primul loc în clasament, considerând că au fost cea mai utilă măsură luată (54 % „Foarte utile”). De asemenea, părțile interesate au apreciat informațiile și îndrumările furnizate de Comisie, precum și măsurile de facilitare a comerțului, de exemplu permiterea certificatelor electronice.

În pofida rezilienței de care a dat dovadă sistemul alimentar al UE, au fost identificate câteva aspecte de îmbunătățit.

A fost raportată **o lipsă de coordonare între autoritățile publice**. Măsurile unilaterale adoptate de unele state membre, precum limitarea sau restricționarea liberei circulații a alimentelor sau favorizarea produselor naționale, periclitează piața unică. Deși par a oferi o protecție temporară operatorilor naționali, măsurile de acest gen pot afecta rapid accesul operatorilor la factori de producție necesari care se află în străinătate. Aceste măsuri au complicat și mai mult gestionarea crizei în etapele inițiale și au agravat situația deja tensionată din sistemul alimentar.

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

¹¹ Rezultatele chestionarului specific adresat părților interesate sunt descrise mai detaliat într-un raport sinoptic separat.

În absența unor **canale de coordonare structurată**, nevoile specifice în materie de politică ale lanțului de aprovizionare cu alimente nu au fost întotdeauna evidente, concurând inevitabil cu multe alte urgențe, în special cu cele legate de sănătatea publică.

Tensiuni similare au fost observate la **nivel internațional**. Unele țări au impus restricții asupra comerțului cu alimente (în esență, interdicții asupra exporturilor), deși în mult mai mică măsură decât în cazul unor crize precedente. Sistemul de informații privind piața agricolă (AMIS)¹² a avut un rol major în asigurarea coordonării internaționale.

A devenit mai clar că este necesară o **abordare integrată a sistemelor alimentare**, care să recunoască interdependențele și să includă nu doar actorii din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente, precum fermierii și pescarii, ci și operatorii din sectorul prelucrării alimentelor, traderii, comercianții cu amănuntul și serviciile de alimentație, inclusiv lucrătorii lor. De asemenea, această abordare ar trebui să țină seama de actorii care sprijină funcționarea lanțului, de exemplu sectorul transportului și logisticii, și de industriile care furnizează factori de producție necesari și materiale pentru ambalare.

Criza a arătat că o **comunicare** adecvată este esențială pentru ca factorii de decizie politică și părțile interesate să poată hotărî în cunoștință de cauză și să urmeze planurile de continuitate a activității și pentru ca publicul general să fie informat în mod obiectiv în privința crizei și să se evite comportamentul irațional al acumulării de stocuri.

3. PREGĂTIREA UNUI RĂSPUNS LA CRIZELE VIITOARE PE BAZA POLITICILOR EXISTENTE ALE UE

3.1. Cadrele de politică existente sunt operaționale și fiabile

Cadrele de politică existente care se aplică lanțului de aprovizionare cu alimente includ **o amplă gamă de măsuri și instrumente de reacție în situații de criză**.

În **agricultură**, plățile directe constituie un dispozitiv de siguranță pentru venituri care sprijină reziliența fermelor din UE. Politica de dezvoltare rurală sprijină gestionarea riscurilor, consolidarea cunoștințelor și organizarea lanțului de aprovizionare. Un obiectiv specific al reformei PAC recent adoptate este promovarea unui sector agricol inteligent, rezilient și diversificat, care garantează securitatea alimentară. Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 modificat¹³ referitor la piețele agricole și normele îmbunătățite referitoare la rezerva pentru agricultură¹⁴ vor spori flexibilitatea UE în ceea ce privește răspunsul său în situații de criză.

¹² [Sistemul de informații privind piața agricolă](#).

¹³ [JO L 347, 20.12.2013, p. 671](#).

¹⁴ O rezervă pentru agricultură va „oferi un sprijin suplimentar [...] pentru a răspunde rapid în cazul crizelor care afectează producția sau distribuția agricolă”.

În **sectorul pescuitului și acvaculturii**, PCP are scopul de a garanta că activitățile de pescuit și acvacultură sunt durabile pe termen lung din punctul de vedere al mediului și oferă beneficii economice, sociale și de ocupare a forței de muncă. Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime pentru perioada 2021-2027 include un mecanism de acordare de compensații financiare în cazul unor evenimente excepționale care provoacă o perturbare semnificativă a piețelor, bazat pe recunoașterea de către Comisie a faptului că au survenit astfel de evenimente.

Cerințele în materie de **siguranță alimentară** și normele privind controalele oficiale permit Comisiei să prezinte măsurile necesare în vederea limitării riscurilor pentru sănătatea animalelor și a plantelor și pentru bunăstarea animalelor. De asemenea, este instituit un **cadru de gestionare a crizelor** în cazul unor incidente de transmitere prin alimente.

Statele membre au un rol fundamental în ceea ce privește răspunsul în situații de criză. Normele privind **ajutoarele de stat** permit compensarea daunelor provocate de dezastre naturale, inclusiv în cazul unor „perturbări grave ale economiei unui stat membru”¹⁵.

Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD) sprijină acțiunile întreprinse în statele membre pentru a furniza ajutoare alimentare celor care au cea mai mare nevoie de ele. Băncile de alimente declară că au înregistrat o creștere bruscă și accentuată a cererii de ajutoare alimentare în 2020. Normele FEAD au fost modificate, printre altele pentru a se ține seama de aceste nevoi. Statele membre au dezvoltat diverse instrumente pentru a îmbunătăți accesul la alimente, de exemplu ajutoare alimentare directe sau sprijin pentru băncile de alimente, și au lansat inițiative pentru a găsi destinații alternative pentru surplusul de alimente, astfel încât să se evite risipa alimentară.

Între timp, statele membre pot utiliza **mechanismul de protecție civilă al Uniunii (UCPM)** pentru a solicita și a oferi diverse forme de sprijin financiar și operațional, în cazul oricărui tip de dezastru, putând solicita inclusiv alimente de la alte state membre, în cazul unei crize alimentare. Centrul de coordonare a răspunsului la situații de urgență (ERCC) funcționează în orice moment (24 de ore din 24, 7 zile din 7) ca un punct central de coordonare în caz de criză și facilitează coordonarea rapidă cu și între autoritățile statelor membre pentru a răspunde la situații de urgență. Coordonarea cu ERCC și UCPM este esențială în cazul unor dezastre multidimensionale care implică și componente alimentare.

Câteva alte politici ale UE consolidează reziliența sistemelor alimentare ale UE, de exemplu cele care sprijină economia circulară și politica UE în materie de cercetare și inovare.

¹⁵ Articolul 107 alineatul (3) litera (b) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

3.2. Inițiative în curs pentru îmbunătățirea nivelului de pregătire al UE

UE protejează **infrastructura critică** pentru a reduce vulnerabilitățile și a asigura funcționarea societății și economiei Uniunii¹⁶. Regulamentul privind examinarea investițiilor străine directe a instituit un cadru la nivelul întregii UE pentru coordonarea acțiunilor legate de **investițiile străine**¹⁷. Sunt incluse riscurile pentru securitatea alimentară, atunci când este vorba despre terenuri sau infrastructuri agricole. Actualizarea strategiei industriale a UE¹⁸ include un **instrument pentru situații de urgență al pieței unice (SMED)**, menit a asigura libera circulație a persoanelor și disponibilitatea bunurilor și serviciilor. De asemenea, prin monitorizarea **dependențelor strategice**, strategia abordează riscurile de perturbare a lanțurilor de aprovizionare globală care afectează disponibilitatea produselor esențiale. La fel, în **sectorul mobilității**, strategia Comisiei pentru o mobilitate sustenabilă și inteligentă¹⁹ anunță un plan de urgență pentru situații de criză în sectorul transporturilor. În **sectorul sănătății**, Comisia a învățat din experiența pandemiei de COVID-19 și a instituit o nouă Autoritate pentru Pregătire și Răspuns în caz de Urgență Sanitară (HERA), pentru a anticipa mai bine riscurile la adresa sănătății publice și a îmbunătăți planificarea pentru situații de urgență²⁰. Având în vedere expunerea la **amenințările cibernetice**, Comisia a propus o nouă directivă²¹ privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate cibernetică în Uniune, de abrogare a Directivei (UE) 2016/1148, incluzând în domeniul de aplicare producția, prelucrarea și distribuția de alimente.

Majoritatea **statelor membre** au dispoziții în vigoare cu privire la planificarea pentru situații de urgență în sectorul alimentar. Sunt prevăzute monitorizarea și colectarea de date, transparența informațiilor prin rapoarte de piață și contactele regulate cu părțile interesate. Stadiul planificării pentru situații de urgență diferă de la un stat membru la altul. Responsabilitățile sunt împărțite între mai multe instituții, iar alimentele sunt vizate de activitățile generale de planificare pentru situații de urgență. În urma crizei provocate de pandemia de COVID-19, majoritatea statelor membre își reexaminează mecanisme.

Cel puțin șapte state membre păstrează **rezerve strategice**, gestionate fie de autorități publice, fie de operatori privați. Rezervele includ mai ales cereale de bază, dar, ocazional, sunt incluse și alte bunuri, de exemplu factori de producție. Unele state membre au publicat recomandări adresate cetățenilor lor pentru ca aceștia să păstreze permanent în locuințele lor stocuri de precauție.

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Examinarea investițiilor străine directe](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

Stocurile pot juca un rol în atenuarea crizelor din domeniul securității alimentare, fiind complementare măsurilor comerciale, mai ales în țările în curs de dezvoltare. Totuși, mai ales din cauza perisabilității produselor de bază și a produselor alimentare, politicile bazate pe păstrarea de stocuri implică costuri semnificative. Când este gestionată direct de autorități publice, păstrarea de stocuri descurajează eforturile similare ale sectorului privat. De asemenea, deblocarea stocurilor poate afecta funcționarea piețelor.

4. O NOUĂ SITUAȚIE A RISCURILOR PENTRU APROVIZIONAREA CU ALIMENTE ȘI SECURITATEA ALIMENTARĂ A UE, CU VULNERABILITĂȚI ȘI DEPENDENȚE

Incertitudinea sporită și volatilitatea prețurilor și a aprovizionării afectează capacitatea de producție și distribuție de-a lungul lanțului de aprovizionare cu alimente. Unele riscuri afectează toate aceste aspecte.

În ultimele decenii, UE a fost în mare parte scutită de crize generatoare de probleme de securitate alimentară legate de recolte slabe sau de conflicte politice. **Fenomenele meteorologice legate de schimbările climatice și de degradarea mediului** sunt însă tot mai frecvente și puternice, fiind principalul risc perceput în materie de insecuritate alimentară (60 % dintre respondenții la chestionarul specific).

Frecvența sporită a fenomenelor meteorologice extreme²² - valurile de frig și inundațiile recente, episoadele de secetă mai frecvente și mai intense, precum cele din 2018 și 2019, sau valurile de căldură care duc la incendii forestiere de mari proporții - arată că schimbările climatice afectează din ce în ce mai mult producția agricolă și cea de produse pescărești din UE, un exemplu în acest sens fiind pierderea culturilor furajere din cauza secetei. Probabilitatea mai mare a unor fenomene extreme simultane care să afecteze mai multe sectoare ale producției poate duce la tensiuni pe piețe și în ceea ce privește stocurile de alimente. **Alte presiuni** asupra producției de alimente sunt legate de degradarea mediului, de penuria de resurse și de pierderea biodiversității, precum și de problemele legate de sănătatea plantelor și a animalelor. Aceste riscuri climatice și de mediu ar putea avea un impact cu mult mai mare asupra aprovizionării cu alimente în UE decât criza provocată de pandemia de COVID-19. Strategia „De la fermă la consumator” prevede acțiuni menite a spori reziliența sistemelor alimentare și a garanta securitatea alimentară pe termen lung, în pofida schimbărilor climatice și a pierderii biodiversității.

Funcționarea lanțului de aprovizionare cu alimente poate fi amenințată și de alte riscuri, de exemplu de cele legate de sănătatea publică, de tehnologie, de migrație, de schimbările geopolitice și de accidente industriale și de altă natură, inclusiv de incidentele nucleare, care riscă să iradieze mari suprafețe de terenuri agricole. Trebuie să se țină seama, totodată, de riscurile care afectează disponibilitatea și accesibilitatea principalilor factori de producție (de exemplu, îngrășăminte, energie etc.) și ale factorilor de producție precum forța de muncă în sectorul alimentar sau în cel al transporturilor.

²² [Al 6-lea raport de evaluare al IPCC, august 2021.](#)

Digitalizarea sistemelor alimentare creează beneficii majore, dar implică și riscul ca atacurile și deficiențele cibernetice să aibă un impact mai mare. Atacurile cibernetice împotriva unor mari societăți din sectorul alimentar au dus recent la perturbări ale lanțului de aprovizionare cu alimente. Riscurile legate de schimbările geopolitice cuprind investițiile străine directe în infrastructurile critice din UE, bioterorismul sau concurența pentru accesul la factorii de producție esențiali și la produsele de bază esențiale.

Data fiind această situație a riscurilor, lanțul de aprovizionare cu alimente al UE trebuie să facă față unor **dependențe și vulnerabilități**. De exemplu, UE importă 76 % din făinurile de semințe oleaginoase utilizate în hrana pentru animale. Sectorul pescuitului depinde în foarte mare măsură de importuri, autosuficiența UE fiind de 14 % în cazul celor mai consumate cinci specii.

În cazul unora dintre produsele importate, UE se bazează pe un **număr limitat de surse**. Producția de boabe de soia este, în cea mai mare parte, concentrată în trei țări care reprezintă 85 % din importurile UE, iar porumbul este importat mai ales din două țări din afara UE. Factorii de producție, precum îngrășămintele sau substanțele chimice, provin din câteva țări învecinate. Numeroși aditivi alimentari și furajeri, precum aminoacizii, vitaminele și produsele veterinare, sunt mai ales importați, în unele cazuri dintr-o singură țară furnizoare.

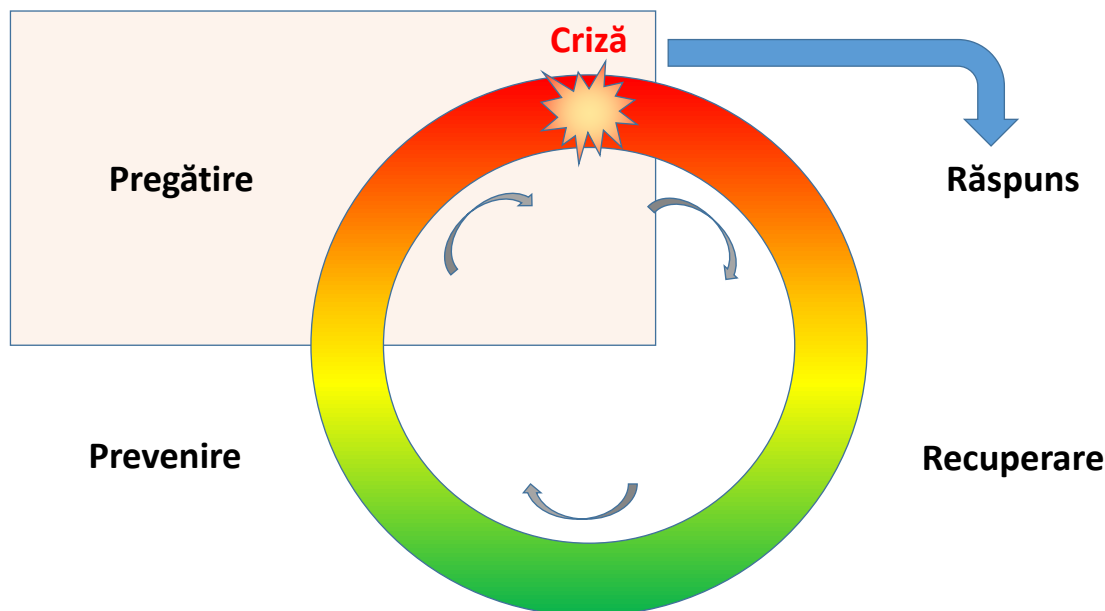
Complexitatea lanțurilor de aprovizionare cu alimente, interconectate cu alte ecosisteme industriale, de exemplu cu cel al transporturilor și cu cel al energiei, reduce capacitatea de reacție în situații de criză. Din cauza acestor interdependențe, o perturbare într-un alt sector economic poate duce la perturbări în lanțul de aprovizionare cu alimente. Astfel, penuria de materiale pentru ambalare a periclitat aprovizionarea cu ouă în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Sistemele de producție intensivă specializate, potențial mai eficiente din punct de vedere economic, ar putea să nu fie cele mai reziliante în vremuri de criză.

5. UN PLAN DE URGENȚĂ AL UE PENTRU SECURITATE ALIMENTARĂ

Criza recentă a arătat că, pentru ca UE să fie pregătită să facă față unor riscuri care i-ar putea amenința aprovizionarea cu alimente și securitatea alimentară, sunt necesare intensificarea coordonării și îmbunătățirea planificării pentru situații de urgență. Obiectivul este cel de a se evita repetarea experienței din timpul pandemiei de COVID-19, când măsurile de coordonare la nivelul UE au trebuit să fie luate ad-hoc și elaborate pe moment.

Ciclul dezastrelor utilizat în gestionarea crizelor include patru faze principale: (i) prevenirea, (ii) pregătirea, (iii) răspunsul și (iv) recuperarea. Planificarea pentru situații de urgență este o parte a pregătirii în care este necesar să fie identificate pericolele la care este vulnerabilă comunitatea și natura potențialelor impacturi. Așadar, accentul se pune **asupra fazei de pregătire** și asupra sprijinirii actorilor care trebuie să răspundă într-o situație de criză. Planul de urgență va viza întregul sistem alimentar, începând cu factorii de producție și încheind cu furnizarea alimentelor către consumatori prin intermediul comerțului cu amănuntul sau al serviciilor de alimentație.

Figura 1: Domeniul de aplicare al planului de urgență pentru garantarea aprovizionării cu alimente și a securității alimentare în vremuri de criză



Planul de urgență nu este menit a dubla procesele decizionale relevante aplicate pentru luarea deciziilor privind răspunsul la criză, prevăzute de politicile existente, precum PAC, PCP și legislația alimentară generală, și nici a interfera cu procesele respective. Ar trebui să țină seama de ele și să se concentreze asupra modalităților de sprijinire a coordonării actorilor publici și privați implicați în răspuns.

Astfel cum s-a anunțat în strategia „De la fermă la consumator”, în cazul unei crize transnaționale, Comisia va coordona un mecanism specific implicând statele membre. Măsurile care s-ar putea impune la nivel național și la nivelul UE pot și ar trebui să ofere o valoare adăugată semnificativă din punctul de vedere al coordonării.

5.1. Principiile de urmat în vremuri de criză

Învățămintele desprinse din pandemie oferă o bază pentru abordarea care ar trebui adoptată pentru a se garanta aprovizionarea cu alimente și securitatea alimentară în vremuri de criză. Aceste principii vor facilita o coordonare structurată între statele membre și Comisie, ținând seama de faptul că crizele viitoare ar putea să nu semene cu cele din trecut.

O abordare bazată pe colaborarea dintre toate entitățile publice și private care fac parte din lanțul de aprovizionare cu alimente este esențială pentru îmbunătățirea pregătirii, pentru identificarea rapidă a semnelor unei crize viitoare și pentru coordonarea răspunsului la toate nivelurile. O astfel de abordare va spori reziliența lanțului de aprovizionare cu alimente al UE.

Date fiind interdependențele dintre sectoarele economiei, este nevoie de o coordonare orizontală adecvată între competențele politice și administrative și de consecvență cu alte instrumente pentru situații de criză, mai ales atunci când criza este generată de factori din afara lanțului de aprovizionare cu alimente, așa cum s-a întâmplat în cazul crizei provocate de pandemia de COVID-19, sau așa cum s-ar întâmpla în cazul unor crize în care, de exemplu, nu ar mai fi asigurată aprovizionarea cu energie. Așadar, planul de urgență ar trebui să fie suficient de flexibil încât să se adapteze și să interacționeze în complementaritate cu aceste instrumente. Inițiativele care vizează reziliența și noile măsuri din planul de urgență ar trebui să fie durabile și verzi, în conformitate cu Pactul verde european.

Dezechilibrele piețelor ar trebui monitorizate și, când este necesar, ar trebui rezolvate rapid, cu utilizarea pe deplin a instrumentelor disponibile, mai ales în cadrul PAC și PCP, precum și a rețelilor de schimburi și coordonare între părțile interesate relevante.

Lanțurile de aprovizionare cu alimente trebuie să rămână operaționale, iar fluxurile comerciale trebuie să rămână neperturbate, inclusiv în cazul sectoarelor care sunt esențiale pentru funcționarea lanțului de aprovizionare cu alimente. De exemplu, rolul transporturilor și al lucrătorilor din transporturi este esențial pentru funcționarea fără probleme a lanțului de aprovizionare cu alimente. Așadar, circulația bunurilor în interiorul pieței unice trebuie garantată prin aplicarea orientărilor Comisiei privind culoarele verzi. Nu ar trebui adoptate măsuri unilaterale de restricționare a exporturilor către alte state membre, deoarece măsurile de acest gen ar putea exacerba criza. Pentru a se evita interdicții ale exporturilor de către țări din afara UE și pentru a se menține fluxurile comerciale internaționale, va fi asigurată coordonarea timpurie cu AMIS și cu partenerii comerciali internaționali.

De asemenea, aprovizionarea cu alimente ar trebui să fie susținută prin facilitarea liberei circulații, în condiții echitabile, a lucrătorilor transfrontalieri și sezonieri din sectorul alimentar.

Comunicarea este crucială în timpul unei crize. Mai ales în vremuri în care se desfășoară campanii de dezinformare și circula știri false, există pericolul exacerbarii unei crize din cauza informării neadecvate. Pentru a se evita deciziile necugetate și acțiunile dictate de panică, este necesară comunicarea timpurie, regulată și transparentă cu părțile interesate și cu publicul.

5.2.Un mecanism european de pregătire și răspuns în caz de criză în materie de securitate alimentară (EFSCM)

În vederea punerii în aplicare a acestor principii, Comisia va institui mecanismul european de pregătire și răspuns în caz de criză în materie de securitate alimentară, care se va baza pe un (nou) **grup de experți special, format din reprezentanți ai statelor membre**, și va stabili un set de norme procedurale care să guverneze funcționarea acestuia.

Deoarece cadrul instituțional diferă de la un stat membru la altul, este posibil ca mai multe autorități naționale să fie implicate în mecanism ca reprezentante ale statelor

membre. În scopuri de coordonare, **o singură autoritate ar trebui să fie identificată ca punct de contact**. Statele membre au responsabilitatea de a se asigura că acest punct de contact este competent în privința tuturor sectoarelor de activitate cuprinse în lanțurile lor naționale de aprovizionare cu alimente. Țările din afara UE ale căror lanțuri de aprovizionare cu alimente sunt foarte strâns integrate cu UE vor fi implicate în EFSCM.

Organizațiile părților interesate care au un rol în lanțul de aprovizionare cu alimente al UE vor fi invitate să contribuie la îmbunătățirea cooperării și a parteneriatului dintre sectorul public și cel privat. Acesta este unul dintre principalele învățăminte desprinse din criza provocată de pandemia de COVID-19. Acest lucru va contribui la identificarea semnelor timpurii ale apariției unei crize, la monitorizarea îndeaproape a dezvoltării ei și la reducerea incertitudinilor pe parcursul evoluției crizei. Vor putea astfel să fie identificate rapid prioritățile în materie de răspuns, iar factorii de decizie vor beneficia de o consiliere adecvată. Ar trebui să fie reprezentate **toate verigile lanțului de aprovizionare cu alimente**.

În vederea îmbunătățirii nivelului de pregătire al UE, Comisia **va convoca periodic grupul de experți**. Reuniunile vor fi dedicate analizării situației riscurilor și vulnerabilităților, precum și a problemelor structurale care trebuie rezolvate în scopul îmbunătățirii nivelului de pregătire. Astfel, va fi consolidată încrederea între actorii din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente. Încrederea este esențială pentru gestionarea unei crize și pentru evitarea unor decizii unilaterale care duc la rezultate colective suboptime.

Grupul de experți poate fi **convocat în caz de urgență sau de criză**, imediat și atât de des cât este necesar atunci când discuțiile sau acțiunile coordonate ar fi benefice pentru actorii responsabili cu răspunsul la criză. Mecanismul va fi **declanșat în cazul unor evenimente sau riscuri excepționale, imprevizibile și de mare amploare – fie în cadrul, fie în afara lanțului de aprovizionare cu alimente – care ar putea amenința aprovizionarea cu alimente sau securitatea alimentară în UE**, care se manifestă într-un stat membru sau în mai multe state membre și care necesită coordonare la nivelul UE. Grupul de experți se va reuni cu această ocazie. Majoritatea perturbărilor recente ale piețelor nu ar fi impus o astfel de reuniune de urgență, deoarece nu au reprezentat o amenințare semnificativă pentru disponibilitatea de alimente sigure în UE și pentru accesul la acestea. De exemplu, consecințele fenomenelor meteorologice extreme localizate care au avut loc recent (secete, îngheț) au generat tensiuni pe piețe, dar nu au amenințat aprovizionarea cu alimente a UE în general sau securitatea alimentară a UE.

Funcționarea mecanismului menționat în prezenta comunicare **nu va reprezenta o dublare a altor structuri de pregătire sau răspuns existente**. Va fi asigurată interacțiunea complementară necesară cu alte mecanisme, în special sistemul general de alertă rapidă ARGUS²³, planul general pentru gestionarea crizelor în domeniul siguranței

²³ [Decizia 2006/25/CE a Comisiei](#).

produselor alimentare și a hranei pentru animale²⁴, UCPM și ERCC, SMEI și mecanismul integrat al UE pentru un răspuns politic la crize.

5.3. Acțiunile din cadrul mecanismului european de pregătire și răspuns în caz de criză în materie de securitate alimentară (EFSCM)

5.3.1. *Prospectivă, evaluarea riscurilor și monitorizare*

Prospectiva, evaluarea riscurilor sau analiza vulnerabilităților sunt utile pentru îmbunătățirea nivelului de pregătire, pentru întâmpinarea viitorului și pentru înțelegerea incertitudinilor și a potențialelor blocaje. Comisia și mai multe state membre realizează regulat astfel de analize. Implicațiile diverselor abordări vor fi discutate și analizate în cadrul EFSCM.

Vulnerabilitățile și dependențele existente, inclusiv cele de natură structurală, vor fi identificate în cadrul EFSCM. Vulnerabilitatea lanțului de aprovizionare cu alimente poate fi evaluată la nivel de sector și la nivelul UE prin **teste de reziliență a diferitelor lanțuri valorice**, care urmează să fie organizate și coordonate de Comisie, cu implicarea activă a organizațiilor părților interesate. În cooperare cu statele membre pot fi identificate locurile în care se realizează producția de alimente, locurile respective putând fi puternic concentrate în anumite regiuni. **Comisia va efectua un studiu pentru a examina mai în profunzime vulnerabilitățile și infrastructurile critice ale lanțului de aprovizionare cu alimente.** Concluziile studiului vor fi discutate în cadrul grupului de experți.

Mai multe sisteme de alertă timpurie sunt relevante pentru consolidarea pregătirii și optimizarea răspunsului. Unele sisteme de alertă timpurie monitorizează factorii de producție legați de climă și de condițiile meteorologice, cum ar fi MARS, sistemul care monitorizează dezvoltarea culturilor, care și-a dovedit importanța când seceta a afectat culturile furajere în 2018 și 2019, la momentul elaborării răspunsului de politică față de un astfel de fenomen meteorologic extrem. Observatoarele piețelor agricole și de produse din pescuit și acvacultură furnizează informații privind factorii care nu sunt legați de climă, inclusiv proiecții pe termen scurt și mediu. Va fi analizată oportunitatea creării unor **tablouri de bord specifice pentru monitorizarea aprovizionării cu alimente și a securității alimentare**, în completarea celor care există deja.

Digitalizarea ar putea avea un rol decisiv, prin furnizarea de informații în timp util și prin îmbunătățirea transparenței piețelor. Informații importante, precum dimensiunea stocurilor comerciale și publice, nu sunt întotdeauna cunoscute cu precizie. De asemenea, tehnologia și volumele mari de date ar putea fi mobilizate în scopul îmbunătățirii fluxurilor de informații în timpul unor crize. **Comisia va reflecta la potențialul unor noi tehnologii** în ceea ce privește îmbunătățirea pregătirii pentru crize în materie de securitate alimentară.

²⁴ [Decizia de punere în aplicare \(UE\) 2019/300 a Comisiei C/2019/1064.](#)

Una dintre principalele dificultăți în situații de criză constă în gradul ridicat de nesiguranță și în evoluția rapidă a condițiilor. **O rețea proactivă de corespondenți** din cadrul autorităților naționale și al organizațiilor din sectorul privat poate asigura un flux de informații mai bun.

5.3.2. *Coordonare, cooperare și comunicare*

Schimburi de informații și de bune practici referitoare la inițiativele naționale și europene, prin intermediul platformelor digitale, vor fi benefice pentru toți cei implicați. Statele membre vor fi **încurajate să își mențină sau să își dezvolte propriile planuri de urgență la nivel național**, precum și să le partajeze. Aceste planuri vor întări cooperarea dintre autoritățile naționale la nivelul UE și la toate nivelurile administrațiilor regionale și locale și vor stimula **parteneriatele cu actori privați** din cadrul întregului lanț de aprovizionare cu alimente, inclusiv cu băncile de alimente și cu alte ONG-uri.

În privința oricărei chestiuni de interes, inclusiv în privința posibilelor măsuri de stabilit în cazul unei crize, **elaborarea de recomandări pentru a face față crizelor** va fi coordonată în cadrul EFSCM, pentru a ajuta Comisia la pregătirea inițiativelor de politică. Cooperarea cu actorii din sectorul privat în cadrul EFSCM va facilita un răspuns coordonat din partea sectorului public și a celui privat, implicând, de exemplu, acorduri voluntare. De pildă, vor fi elaborate recomandări privind modalitățile de **asigurare a diversității surselor de aprovizionare cu alimente prin lanțuri de aprovizionare mai scurte și mai lungi**.

Coordonarea și cooperarea **cu comunitatea internațională** vor fi asigurate prin sprijinirea inițiativelor globale și regionale relevante și prin participarea la acestea, în special AMIS. Acest lucru este crucial pentru minimizarea politicilor naționale sau regionale care ar putea submina binele comun, în special deoarece evenimentele care ar afecta aprovizionarea cu alimente și securitatea alimentară a UE ar avea, probabil, o dimensiune mondială.

Faptul de a **învăța** împreună din crizele anterioare este esențial pentru îmbunătățirea prevenției și a pregătirii. Analizele *ex post* ale crizelor vor fi partajate și discutate. Concluziile principale, inclusiv modificările structurale necesare pentru îmbunătățirea răspunsului la criză, vor fi comunicate grupului de experți.

Bunele practici în materie de **comunicare** sunt esențiale. Aceste bune practici sunt întemeiate pe informații transparente, bazate pe dovezi, obținute din rețele fiabile. Activitățile de culegere a datelor și de analiză menționate mai sus vor consolida credibilitatea. Schimburi de informații referitoare la planificarea de urgență la diferite niveluri va ajuta actorii economici și responsabili să planifice răspunsuri și să știe ce se așteaptă de la fiecare dintre ei în parte. Rapoarte adecvate privind acțiunile EFSCM vor fi puse la dispoziția părților interesate și a publicului. Vor fi aplicate obiectivele generale și principiile comunicării în situații de criză legate de siguranța alimentară, prevăzute la articolele 8a și 8b din Regulamentul (CE) nr. 178/2002.

În cadrul grupului de experți vor fi elaborate și discutate orientări specifice referitoare la comunicarea în situații de criză, cuprinzând principiile care trebuie aplicate într-un

context de mare incertitudine sau modalitățile de asigurare a unei abordări coordonate între toți actorii privați și publici.

6. CONCLUZII

UE se bucură de sisteme alimentare diversificate, de un cadru de politică favorabil, de o piață unică ce pune în legătură aproape 450 de milioane de consumatori și de o economie deschisă spre restul lumii. Totuși, dată fiind situația mereu schimbătoare a riscurilor, în urma semnalului de alarmă dat de criza provocată de pandemia de COVID-19, nivelul de pregătire poate și ar trebui să fie îmbunătățit. Nu există o soluție „de-a gata” pentru gestionarea unei crize viitoare, imprevizibile. Cea mai bună soluție constă în mai buna cunoaștere – și atenuarea pe cât posibil – a vulnerabilităților și a riscurilor și în crearea și menținerea capacității procedurale de a răspunde în mod rapid, coordonat și cooperativ, pe baza unui amestec de politici ale UE care sprijină reziliența sistemului și oferă instrumente pentru gestionarea crizelor.

Acesta este scopul elaborării planurilor de urgență și al EFSCM, în cadrul cărora vor coopera Comisia, statele membre, țările din afara UE relevante și organizațiile părților interesate. În cadrul EFSCM, Comisia și alți actori vor stabili un set de măsuri însoțitoare rezumat în anexa la prezenta comunicare.