



Meddelande om beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider

Näringsdepartementet

2021-12-07

Dokumentbeteckning

COM(2021) 689

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider

Sammanfattning

Kommissionens analys av krishanteringen på livsmedelsområdet under pandemin har visat att EU:s livsmedelssystem var motståndskraftigt. Samtidigt har flera områden identifierats där det finns utrymme för förbättringar. Därför behövs en förbättrad beredskapsplanering för att EU ska vara bättre rustat att hantera framtida kriser. Syftet med kommissionens meddelande är att identifiera och föreslå möjliga initiativ och åtgärder på EU-nivå för att ta itu med bristerna gällande livsmedelstillgång och livsmedelsförsörjning i kris samt för att hantera framtida kriser på ett bättre sätt.

Kommissionen föreslår en förbättrad samordning på EU-nivå för att på så sätt upprätta ett gemensamt europeiskt svar på kriser som påverkar livsmedelssystemen. För att förbättra samordningen avser kommissionen att inrätta en europeisk mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser. Mekanismen ska bestå av en särskild expertgrupp med företrädare från EU:s medlemsstater som kommer att sammankallas regelbundet. I händelse av exceptionella, oförutsedda och storskaliga händelser eller risker som har potential att hota EU:s livsmedelstillgång eller livsmedelsförsörjning kommer mekanismen att aktiveras, oavsett om händelsen sker inom eller utanför livsmedelskedjan.

Genom mekanismen ska kunskapen öka och sårbarheter minskas samtidigt som samordnade åtgärder snabbt kan vidtas för att hantera kommande kriser. Mekanismen ska inte överlappa andra insatser eller befintliga strukturer för beredskap.

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ och är positiv till ett fördjupat samarbete eftersom en stor del av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter inte går att lösa nationellt. EU bör sträva efter en ändamålsenlig beredskapsplan som snabbt och effektivt kan trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen i händelse av kris.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionens meddelande syftar till att inleda ett gemensamt arbete för att ta itu med bristerna gällande livsmedelstillgång och livsmedelsförsörjning och hantera framtida kriser på ett bättre sätt. För att göra detta kommer EU att intensifiera sin samordning av ett gemensamt europeiskt svar på kriser som påverkar livsmedelssystemen. Det angavs redan i rådets slutsatser om strategin Från jord till bord den 15 oktober 2020. Det nu aktuella meddelandet antogs av kommissionen den 12 november 2021 och presenterades vid jordbruks- och fiskerådet den 15 november 2021.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Lärdomar från covid-19

Kommissionen anger att många lärdomar har dragits från covid-19-pandemin och att pandemin har visat på betydelsen av förbättrad beredskapsplanering för att EU ska stå bättre rustat under kristider. Erfarenheterna från pandemin visar att livsmedelskedjan var motståndskraftig. Pandemin resulterade inte i en livsmedelskris och priserna på produktionssidan var relativt stabila under hela krisen. EU kunde agera skyndsamt bland annat genom befintliga verktyg inom den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken. Trots den motståndskraft EU:s livsmedelssystem visade prov på identifierades dock förbättringsbehov inom flera områden. Det framkom bland annat att vissa medlemsstater vidtog ensidiga åtgärder som satte den inre marknaden på spel genom att begränsa eller inskränka den fria rörligheten för livsmedel.

Kommissionen anser att samordningen mellan offentliga myndigheter brustit, att livsmedelskedjans behov av politiska beslut varit svåra att identifiera samt att det finns ett behov av en integrerad strategi för livsmedelssystem som inkluderar aktörer som stöder livsmedelskedjans aktörer. Till exempel inom transport- och logistiksektorn eftersom en störning i annan ekonomisk sektor kan leda till störningar i livsmedelskedjan.

Pandemin visade även på behovet av samordnad kommunikation och information till aktörer i leveranskedjan och till allmänheten för att välgrundade beslut ska kunna fattas och för att undvika irrationellt hamstringsbeteende hos befolkningen.

Enligt kommissionens bedömning är det nödvändigt att intensifiera samordningen och förbättra beredskapsplaneringen för att EU ska vara bättre rustat att hantera kriser som kan hota EU:s livsmedelstillgång och livsmedelstrygghet. Beredskapsplanen ska fokusera på beredskapsfasen och omfatta hela livsmedelskedjan, från insatsvaror till restaurang- och cateringsverksamhet. Samtidigt slår kommissionen fast att det redan finns en rad operativa och tillförlitliga åtgärder och instrument för att hantera kriser i livsmedelskedjan, inte minst genom den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken samt den allmänna livsmedelslagstiftningen. Dessa ska inte överlappas av beredskapsplanen. Kommissionen pekar på att det pågår flera initiativ i syfte att förbättra EU:s beredskap även inom andra sektorer.

1.2.2 Principer att utgå ifrån

Kommissionen anger ett flertal principer som bör följas i kristider. Inte minst ska lärdomarna från pandemin utgöra grunden till beredskapsplanen och kommissionen understryker vikten av samordning mellan medlemsstater och kommissionen. För att främja EU:s motståndskraft och snabbt identifiera tecken på en kommande kris behövs också samordning mellan offentliga och privata aktörer som ingår i livsmedelskedjan. Samordning bland politiska och administrativa befogenheter och förenlighet med andra krisinstrument spelar en central roll, särskilt när kriserna har sitt ursprung i faktorer utanför livsmedelskedjan, t.ex. om energiförsörjningen inte kan tryggas. Att leveranskedjorna på den inre marknaden garanteras, vilket kommit till uttryck i kommissionens riktlinjer för gröna körfält, är en viktig princip. Ensidiga åtgärder som begränsar den fria rörligheten för livsmedel bör inte vidtas eftersom det kan förvärra krisen. Vikten av fungerande transporter och transportarbeters roll för att livsmedelskedjan ska fungera smidigt betonas.

Kommissionen beskriver i meddelandet riskerna för EU:s livsmedelstillgång och livsmedelstrygghet med sårbarheter och beroenden, t.ex. ökad osäkerhet, pris- och tillgångsvolatilitet, effekter av klimatförändringarna och miljöförstörelse samt EU:s beroenden av vissa importerade produkter.

1.2.3 En europeisk mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser

Såsom anges i EU:s jord till bord-strategi avser kommissionen att inrätta en europeisk mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser. Mekanismen syftar till att minska sårbarheter och risker samt skapa och upprätthålla en kapacitet att vidta åtgärder på ett snabbt, samordnat och samarbetsinriktat sätt inom EU. Den ska bestå av en

särskild expertgrupp med företrädare från medlemsstaterna som kommer att sammankallas regelbundet för att förbättra EU:s beredskapsnivå (*mekanismen*). Medlemsstaterna ska utse en myndighet som kontaktpunkt för samordning nationellt och säkerställa att den myndigheten har behörighet inom alla sektorer i den nationella livsmedelskedjan. Intresseorganisationer som har en roll i EU:s livsmedelskedja kommer att uppmanas att bidra till ett förbättrat samarbete mellan offentlig och privat sektor. Mekanismen kommer att aktiveras i händelse av exceptionella, oförutsedda och storskaliga händelser eller risker – oavsett om de sker inom eller utanför livsmedelskedjan – som har potential att hota EU:s livsmedelstillgång eller livsmedelstrygghet och som bryter ut i mer än en medlemsstat och kräver samordning på EU-nivå. Mekanismen kommer inte att överlappa andra befintliga strukturer för beredskap eller insatser. Vissa tredjeländer, vars livsmedelskedja är mycket integrerad med EU, kommer också att göras delaktiga i mekanismen.

1.2.4 Åtgärder inom ramen för den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser

Kommissionen anger att befintliga sårbarheter och beroenden kommer att kartläggas inom ramen för mekanismen. Stresstester av de olika värdekedjorna kommer att göras med jämna mellanrum så att livsmedelskedjans sårbarhet kan bedömas på sektors- och EU-nivå. Kommissionen avser att genomföra en studie för att ytterligare granska sårbarheter och kritisk infrastruktur inom livsmedelskedjan. Kommissionen avser att överväga övervakning av livsmedelstillgång och livsmedelstrygghet, liksom den nya teknikens potential för att förbättra beredskapen för livsmedelsförsörjningskriser.

Kommissionen anger att utbyte av information och bästa praxis om nationella och europeiska initiativ har ett stort värde och medlemsstater kommer att uppmanas att fortsätta ha eller ta fram egna beredskapsplaner på nationell nivå och dela dem.

Inom ramen för mekanismen kommer kommissionen och övriga aktörer att ta fram en uppsättning kompletterande åtgärder. Utöver att inrätta en särskild expertgrupp ska man bland annat upprätta en digital plattform för informationsutbyte, bygga upp ett nätverk av kontaktpersoner inom näringslivet och kartlägga risker och sårbarheter i EU:s livsmedelskedja. Det ska även utarbetas ett antal rekommendationer som kopplar till att stärka mångfalden av leveranskällor bland kortare och längre livsmedelskedjor, hantera eller minska risker och sårbarheter som hotar livsmedelskedjor samt ta fram riktlinjer för kriskommunikation.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet ger inte någon information som tyder på effekter på svenska regler. En förnyad bedömning kan bli aktuell när arbetet har kommit längre.

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige. Inom ramen för mekanismen kommer kommissionen och övriga aktörer att ta fram en uppsättning kompletterande åtgärder som kan få budgetära konsekvenser. Åtgärder som tar medel i anspråk på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar inom ramen för den redan färdigförhandlade budgeten, samt vara kostnads- och samhällsekonomiskt effektiva. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras genom utgiftsminskningar, i första hand inom samma utgiftsområde.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ för att öka livsmedelssektorns beredskap. Det är positivt med ett fördjupat samarbete mellan medlemsstaterna eftersom en stor del av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter inte går att lösa utan detta samarbete. För att kunna säkerställa en tryggad livsmedelsförsörjning i kris är det nödvändigt med en öppen handel och bibehållen rörlighet av varor och tjänster på den inre marknaden. I det här sammanhanget har gröna körfält en viktig roll. Internationell handel och globala försörjningskedjor är av stor betydelse samtidigt som korta värdekedjor är viktiga i det regionala och lokala livsmedelssystemet.

Regeringen avser att verka för att utvecklingen av en EU-gemensam beredskapsplan kompletterar och bidrar till det nationella arbetet, och inte påverkar det menligt.

Regeringen anser att nyttan av öppen delning av beredskapsplaner behöver vägas mot eventuella säkerhetsrisker som det medför. Kartläggning av sårbarheter i livsmedelssystemet behöver även det ses i ljuset av de säkerhetspolitiska risker som en sådan kartläggning medför. Generellt är det bra att systemet stresstestas med jämna mellanrum för att kunna identifiera möjligheter till förbättringar.

Regeringen håller med om att utgångspunkten vid framtagandet av en beredskapsplan bör vara de befintliga verktyg för riskhantering och stöd som finns inom exempelvis den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken. Regeringen bedömer att befintliga verktyg täcker in livsmedelskedjans olika delar väl. I den mån nya instrument föreslås bör behovet nogt övervägas och överlappning med existerande instrument undvikas.

Regeringen anser att det är viktigt att den mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser som kommissionen föreslår att inrätta, även beaktar beroenden till andra sektorer eftersom

livsmedelssektorn är beroende av andra sektorers funktionalitet, till exempel transportsektorn, energi och att digital infrastruktur är i full drift. Det är även viktigt att denna mekanism kopplas till redan befintliga europeiska samarbeten inom beredskapsområdet.

Regeringen anser att befintliga system för rapportering och inhämtning av data ska användas i så stor uträkning som möjligt, och att värdet av utökade rapporteringskrav noggrant behöver övervägas. Onödig administrativ börda ska undvikas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Meddelandet har på ett övergripande plan välkomnats av medlemsstaterna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Både Europaparlamentet och rådet har välkomnat kommissionens avsikt att utarbeta en beredskapsplan.^{1,2}

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet avses inte remitteras.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte tillämpligt eftersom meddelandet inte är en rättsakt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte tillämpligt eftersom meddelandet inte är en rättsakt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsslutsatser väntas antas på jordbruks- och fiskerådet den 12–13 december 2021.

¹ Europaparlamentets resolution av den 20 oktober 2021 om från jord till bord-strategin (2020/2260(INI)).

² Rådets slutsatser om strategin Från jord till bord, 15 oktober 2020.

Mekanismen – den expertgrupp med företrädare från medlemsstaterna som kommissionen avser inrätta, och som ska sammankallas regelbundet i syfte att förbättra EU:s beredskap för kriser på livsmedelsområdet.

Gröna körfält – syftet med gröna körfält är att garantera att leveranskedjorna på den inre marknaden fungerar även under kris och att eventuella brister undviks. Gröna körfält har kommit att bli ett bredare begrepp än att endast gälla för fysiska övergångar vid gränser mellan medlemsstaterna.