

Brussel, 12.11.2021
SWD(2021) 318 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN – SAMENVATTEND VERSLAG

bij

**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 voedselzekerheid en voedselzekerheid in tijden
van crisis**

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

RESULTATEN VAN DE GERICHTE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN (INCLUSIEF OPEN ANTWOORDEN)

De raadpleging van belanghebbenden¹ is een essentieel onderdeel van de raadplegingsstrategie in het kader van de vaststelling van een noodplan voor de voedselvoorziening en de voedselzekerheid in de EU. Van 1 maart tot en met 3 mei 2021 stond een gerichte vragenlijst in alle officiële talen van de EU online. In dit verslag worden de ontvangen antwoorden samengevat.

1. Overzicht van respondenten

Op de gerichte raadpleging zijn 253 reacties ontvangen. De meeste bijdragen waren afkomstig van particulieren (45 % van alle respondenten), gevolgd door bedrijven en bedrijfs- en brancheverenigingen (38 %) en andere gebruikers (17 %). In de categorie bedrijven en bedrijfs- en brancheverenigingen was de helft van de bijdragen afkomstig van primaire producenten (landbouw en visserij/aquacultuur) en leveranciers van productiemiddelen samen, en de rest van actoren in andere stadia van de voedselvoorzieningsketen.

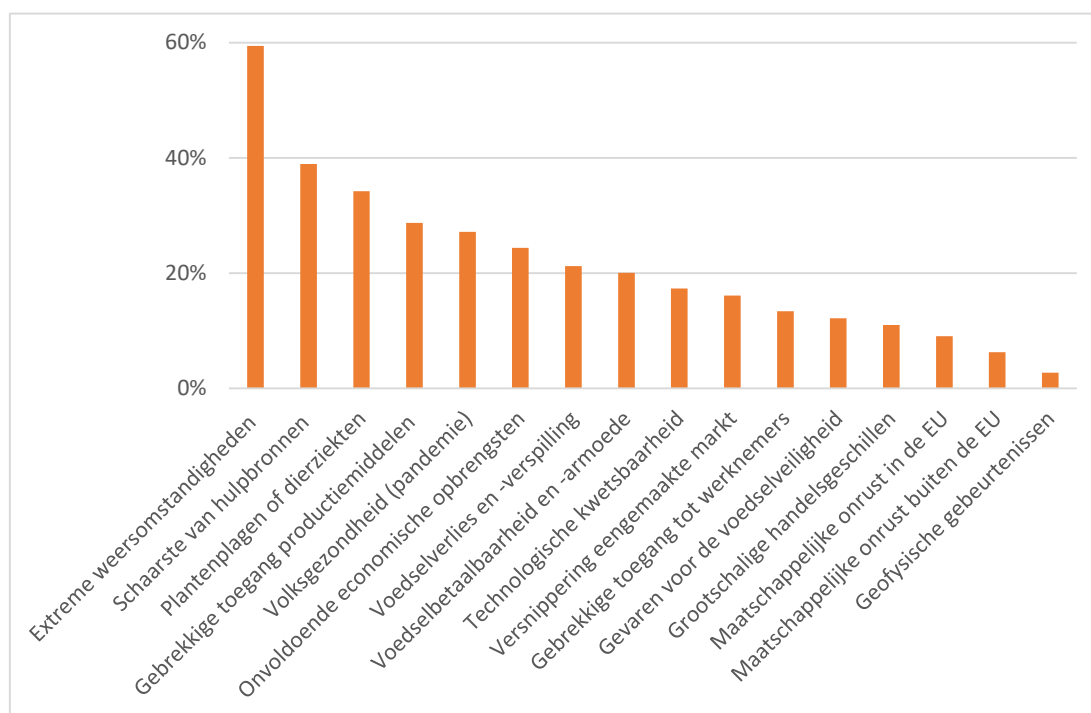
2. Vragen over de veerkracht van de EU-voedselsystemen en over risico's, bedreigingen en kwetsbaarheden

Gevraagd naar de algemene veerkracht van het voedselsysteem van de EU gaven veel respondenten (34 %) een score van vier tot vijf op een schaal van één tot vijf (vijf staat voor “uiterst veerkrachtig”). Bij de bedrijven en bedrijfsverenigingen lag dit percentage zelfs nog hoger (59 %), wat wijst op een relatief hoge mate van vertrouwen in het vermogen van de voedselsystemen van de EU om crises het hoofd te bieden. Slechts 28 % van de respondenten vindt het voedselsysteem van de EU niet veerkrachtig en nog minder deelnemers vinden het helemaal niet veerkrachtig (5 % van de bedrijven en bedrijfsverenigingen).

Bijna 60 % van de respondenten noemde klimaatverandering en de gevolgen daarvan (extreme weersomstandigheden) als een van de vijf grootste bedreigingen voor het voedselsysteem van de EU. Naast milieu- en klimatarisico's zijn er hoge scores voor gezondheidsrisico's (voor mensen, planten en dieren) en voor afhankelijkheid van de invoer van productiemiddelen en landbouwgrondstoffen. Daarna volgen risico's in verband met de toegang tot voedsel en technologische kwetsbaarheden. Verstoringen van het vrije verkeer van goederen en personen, politieke en geopolitieke aspecten en geofysische rampen worden minder als bedreigingen beschouwd. Andere bedreigingen die niet in de vragenlijst aan bod kwamen, werden vermeld onder de categorie “andere”. Het gaat onder meer om de inkrimping van het landbouwareaal, hogere milieunormen die nadelig zijn voor de productiecapaciteit, en de toenemende vergrijzing waardoor het aantal landbouwers, met name in familiebedrijven, afneemt.

¹ De aanzet hiertoe werd reeds gegeven met de publicatie van een routekaart over de onderzochte kwesties (gepubliceerd in december 2020 – januari 2021): <https://europa.eu/!kX77kj>.

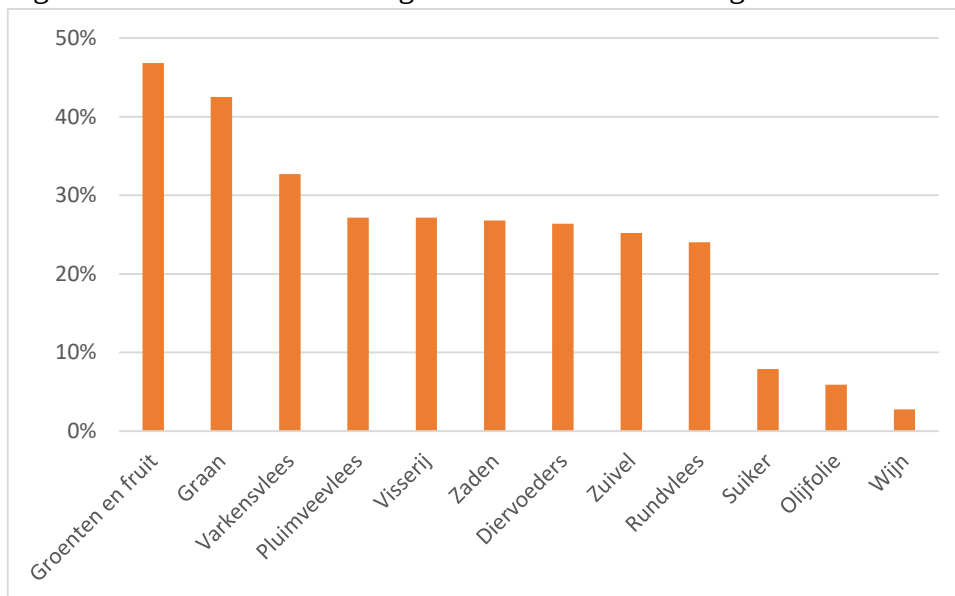
Figuur 1: grootste bedreigingen voor het voedselsysteem van de EU volgens respondenten (meerdere antwoorden mogelijk)



Gevraagd naar de kwetsbaarheid van de verschillende stadia van de voedselvoorzieningsketen, gaf meer dan 60 % van de respondenten aan dat de primaire productie kwetsbaar is. Terwijl de helft van de respondenten ook de toelevering van productiemiddelen als kwetsbaar beschouwt, lijkt dat in mindere mate (25–40 % van de respondenten) te gelden voor handel, vervoer, logistiek en verwerking. De eindpunten van de voedselvoorzieningsketens (kleinhandel, horeca) worden niet als kwetsbaar beschouwd (minder dan 10 % van de respondenten).

De sector groenten en fruit en de graansector worden geacht het meest blootgesteld te zijn aan risico's: volgens meer dan 40 % van de respondenten behoren zij tot de meest kwetsbare sectoren. Daarna volgen vlees, visserij en productiemiddelen (diervoeders en zaden) met 25 tot 30 % van de respondenten, terwijl de sectoren suiker, olijfolie en wijn maar door weinig respondenten (minder dan 10 %) tot de meest kwetsbare sectoren worden gerekend.

Figuur 2: sectoren die worden gezien als het meest blootgesteld aan bedreigingen



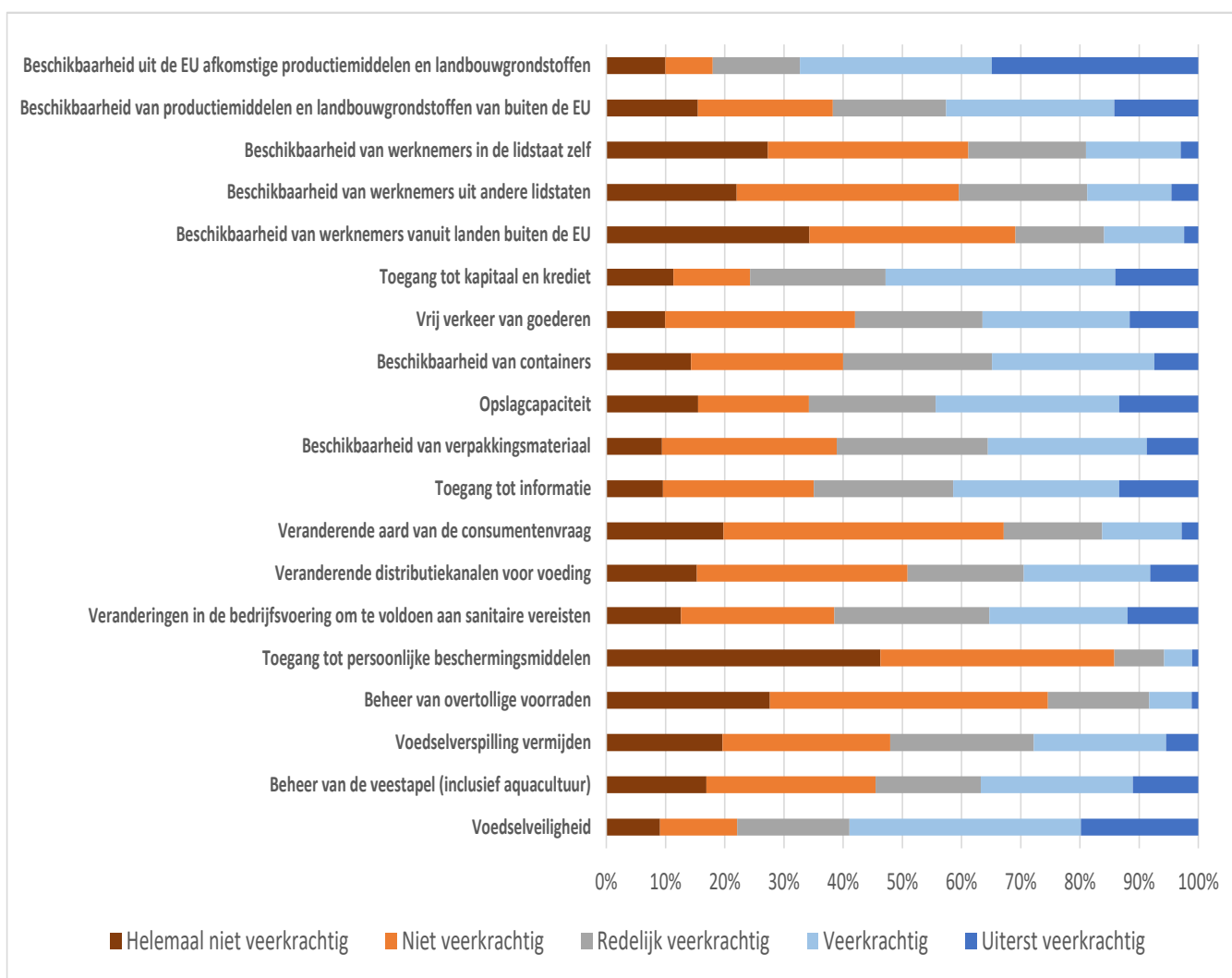
3. Vragen over de lessen die uit de COVID-19-crisis zijn getrokken

De perceptie van de veerkracht van de voedselsystemen van de EU in de beginstadia van de COVID-19-pandemie verschilt niet significant van de hierboven gerapporteerde algemene perceptie: volgens 35 % van de respondenten waren die systemen veerkrachtig tot uiterst veerkrachtig (vier tot vijf op een schaal van één tot vijf), en volgens 25 % niet veerkrachtig of helemaal niet veerkrachtig.

Als we inzoomen op de verschillende aspecten van de EU-voedselsystemen, zijn dit volgens de respondenten de minst veerkrachtige gebieden binnen de levensmiddelensector (niet veerkrachtig of helemaal niet veerkrachtig): toegang tot persoonlijke beschermingsmiddelen (85 % van de respondenten), beheer van overtollige voorraden (75 %) en beschikbaarheid van werknemers uit landen buiten de EU (69 %).

De beschikbaarheid van uit de EU afkomstige productiemiddelen (zaaigoed, voer, meststoffen enz.), landbouwgrondstoffen en agrovoedingsproducten, de algemene voedselveiligheid binnen de EU en de toegang tot kapitaal en krediet werden grotendeels beschouwd als veerkrachtig of uiterst veerkrachtig (respectievelijk 67 %, 59 % en 53 % van de respondenten).

Figuur 3: beoordeling van de veerkracht van de voedselsystemen van de EU tijdens de COVID-19-pandemie op verschillende gebieden



De volgende drie maatregelen van overheidsinstanties waren volgens de respondenten het nuttigst in de beginstadia van de COVID-19-pandemie (nuttig of zeer nuttig):

- (i) maatregelen ter bescherming van de eengemaakte markt: vrij verkeer van goederen toestaan (mededeling van de Commissie over green lanes), voor 54 % van alle respondenten;
- (ii) maatregelen om werknemers in de toeleveringsketen te beschermen (bv. beschikbaarheid van beschermingsmiddelen), voor 52 % van de respondenten;
- (iii) maatregelen om korte toeleveringsketens en/of plaatselijke en regionale producten te promoten, voor 48 % van de respondenten.

Ook andere maatregelen werden nuttig geacht, zoals donaties van voedseloverschotten om voedselverspilling te voorkomen, waarborgen van het vrije verkeer van werknemers, en duidelijke communicatie, zoals de Q&A's over voedselveiligheid². Ook financiële steun van de lidstaten en de EU dankzij tijdelijk flexibelere staatssteunregels werd door respectievelijk 38 % (lidstaten) en 31 % (EU) van de respondenten zeer nuttig geacht.

² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_nl.pdf.

Een kleine minderheid van de respondenten vond het verbod op promoties op kleinhandelsniveau nuttig.

Figuur 4: beoordeling van het nut van de maatregelen van overheidsinstanties tijdens de COVID-19-pandemie (% van de respondenten dat de maatregel zeer nuttig vindt)



Bepaalde maatregelen van de particuliere sector werden eveneens nuttig geacht (door 40 % of meer van de respondenten), zoals communicatie en informatie-uitwisseling via ondernemersorganisaties, samenwerking met overheidsinstanties ten aanzien van kritieke problemen in de toeleveringsketen, samenwerking tussen belanghebbenden in verschillende stadia of in hetzelfde stadium van de voedselvoorzieningsketen en gebruik van informatietechnologie voor de handel (bijvoorbeeld directe onlineverkoop of platforms om leveranciers met voedseloverschotten in contact te brengen met voedselbanken of andere organisaties).

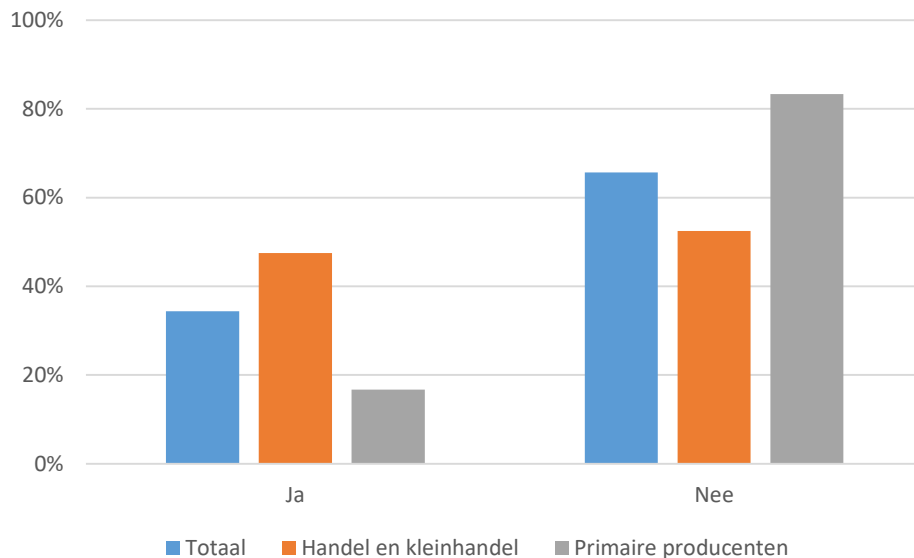
Respondenten in de categorieën bedrijven en bedrijfsverenigingen werden ook gevraagd om een beoordeling van de moeilijkheden waarmee zij tijdens de COVID-19-pandemie werden geconfronteerd. Volgens bedrijven en bedrijfsverenigingen waren de handelsstromen zowel binnen de EU als tussen de EU en derde landen aanzienlijk verstoord. Meer dan een kwart van de respondenten vond dat het grensoverschrijdend vervoer binnen de EU of tussen de EU en derde landen veel moeilijker verliep dan gewoonlijk. Een groter deel van de respondenten vond echter dat het vervoer van goederen tussen de EU en derde landen (uitvoer en invoer) minder was getroffen dan de handelsstromen binnen de EU. Andere als een groot probleem ervaren kwesties hielden verband met het grensoverschrijdend verkeer van werknemers (met name van werknemers uit derde landen, zoals seizoenarbeiders in de landbouwsector), de onverwachte kosten van de gezondheidscrisis, met name de toegang tot beschermingsmateriaal, en de verstoringen als gevolg van de sluiting van horeca-activiteiten en aanverwante markten. Ook logistieke problemen (vervoer) en de behoefte aan informatie van overheidsinstanties werden door de respondenten genoemd als een aanzienlijk probleem, maar in mindere mate. De toegang tot productiemiddelen en diensten (waaronder informatie) en het vinden van nieuwe afzetmogelijkheden, zoals e-commerce, herwaardering als non-foodproducten of donaties aan voedselbanken, werden

minder als een probleem beschouwd. Het gebrek aan harmonisatie tussen de lidstaten werd niet als een groot probleem ervaren.

4. Vragen over paraatheid en het noodplan voor voedselvoorziening en voedselzekerheid in de EU

Aan bedrijven en bedrijfs- en brancheverenigingen (hieronder “marktdeelnemers” genoemd, 38 % van het totale aantal respondenten) werd gevraagd of zij vóór de pandemie beschikten over een risicobeheer- of noodplan. Slechts een derde van de marktdeelnemers beschikte vóór de pandemie over een noodplan. Voor primaire producenten (landbouw, visserij) werden nog lagere percentages opgetekend, tot 17 %. Bijna de helft (45 %) van degenen die over een dergelijk plan beschikten, vond dat nuttig tot zeer nuttig, terwijl minder dan 10 % het niet nuttig vond.

Figuur 5: aandeel marktdeelnemers met risicobeheer- of noodplannen vóór de COVID-19-pandemie



Een kleine meerderheid van de bedrijven en bedrijfsverenigingen (53 %) die de vragenlijst hebben beantwoord, vindt dat zij goed tot zeer goed voorbereid zijn op mogelijke verstoringen in geval van crises. Er is echter een verschil tussen enerzijds handelaren en kleinhandelaren, waarvan 57 % vertrouwen heeft in zijn niveau van paraatheid, en anderzijds marktdeelnemers in de primaire productie (landbouw, visserij), waarvan maar een klein deel (26 %) zich goed voorbereid voelt.

Na de pandemie zullen marktdeelnemers waarschijnlijk anders omgaan met risicobeheer en noodplanning. Zij zijn met name van plan een breder scala aan risico's en dreigingen in aanmerking te nemen (83 % van de marktdeelnemers) en alternatieve scenario's vast te stellen voor de verkoop in geval van sluiting of verstoring van de markt (71 %). Andere alternatieve verkoopkanalen die de marktdeelnemers willen ontwikkelen, zijn de lokale verkoop en de onlineverkoop. Een meerderheid van de respondenten is ook gewonnen voor een plan B in de vorm van de aankoop van productiemiddelen of investeringen in onderzoek en ontwikkeling. Minder populair (minder dan 30 % van de marktdeelnemers) zijn de uitbreiding van de verzekeringsdekking of de aansluiting bij collectieve structuren.

Meer toegang zoeken tot informatie wordt ook door maar weinig respondenten aangehaald, maar de toegang tot marktinformatie wordt nu al als goed beschouwd.

Figuur 6: gewijzigde benaderingen van risicobeheer door marktdeelnemers na de COVID-19-pandemie

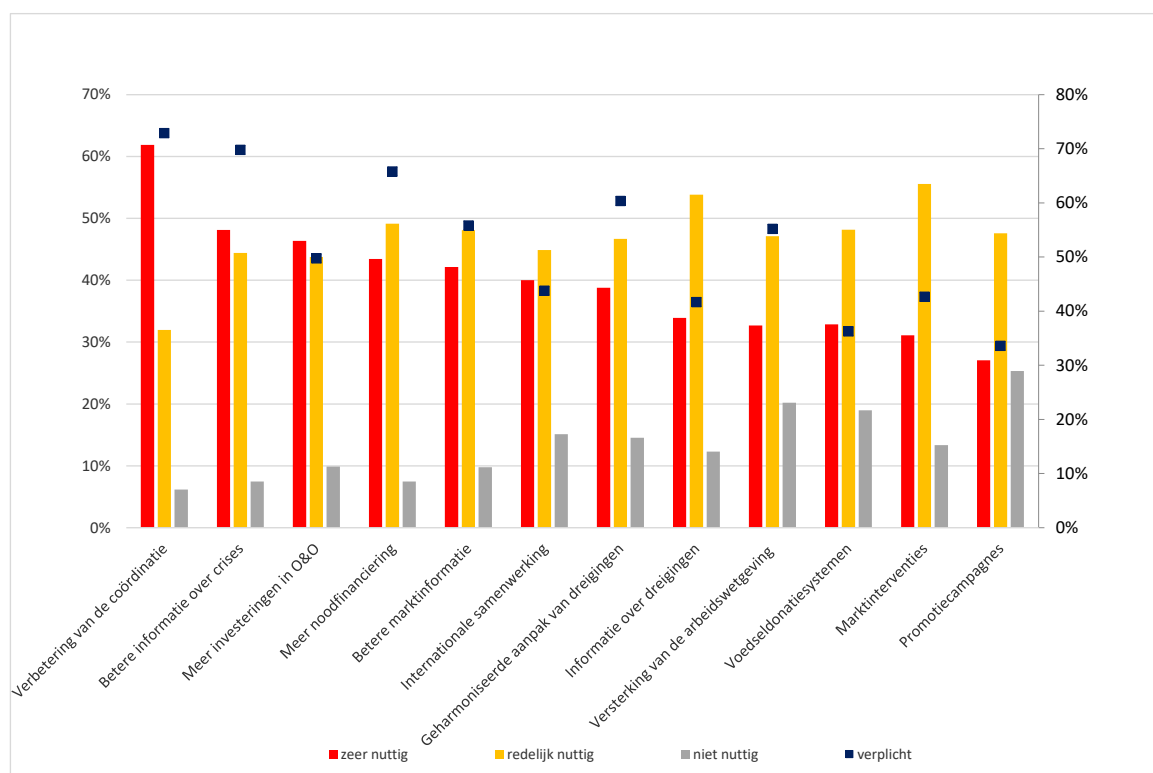


Gevraagd welke verdere acties van de EU het nuttigst zouden zijn om beter voorbereid te zijn, achtte een meerderheid van de respondenten (meer dan 60 %) een “verbetering van de coördinatie en communicatie” zeer nuttig. Ook informatie over crisisonthwikkelingen (48 %), marktontwikkelingen (42 %) en bedreigingen (34 %) wordt door marktdeelnemers als zeer nuttig beschouwd. Deze vraag naar meer informatie is nog groter bij primaire producenten. De grootste behoefte aan verplichte maatregelen op EU-niveau bestaat volgens de respondenten op het gebied van versterkte samenwerking en coördinatie en betere informatie over de crisisonthwikkelingen (meer dan 70 % van de respondenten). Ook financiering en investeringen voor nooddoeleinden of voor onderzoek en ontwikkeling worden vrij nuttig geacht.

Er is ook steun voor een versterkte samenwerking met de internationale gemeenschap en de harmonisatie van de aanpak van dreigingen binnen de EU. Een dergelijke harmonisatie wordt met name onderschreven door 60 % van de marktdeelnemers in de (klein)handel in levensmiddelen (60 % zeer nuttig).

Marktinterventie, promotiecampagnes, versterking van de arbeidswetgeving en instandhouding van voedseldonaties werden door de respondenten relatief minder nuttig geacht.

Figuur 7: nut van verdere maatregelen voor voedselvoorziening en voedselzekerheid en van verplichte EU-maatregelen



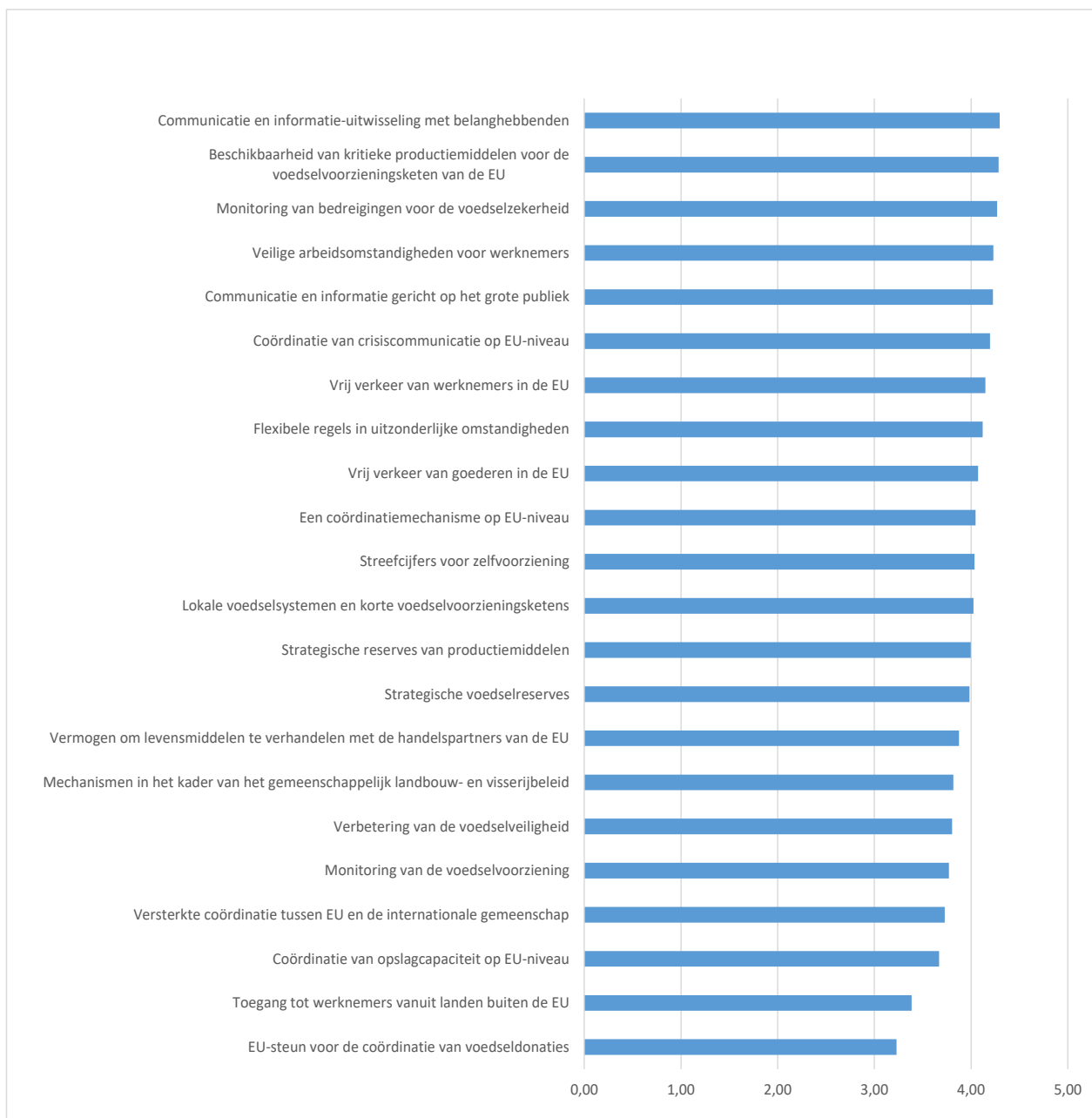
Tot slot werd de deelnemers aan de gerichte vragenlijst gevraagd welke elementen zouden kunnen worden opgenomen in een EU-noodplan voor voedselvoorziening en voedselzekerheid in de EU. De respondenten konden van een aantal voorgestelde elementen aangeven hoe belangrijk ze die vonden, op een schaal van één (niet belangrijk) tot vijf (zeer belangrijk). Figuur 8 geeft de gemiddelde score (die varieert tussen 3,2 en 4,3) voor elk van de voorgestelde elementen.

Drie onderwerpen kregen een hoge score. Het gaat om:

- a) de behoefte aan gecoördineerde communicatie en informatie gericht op actoren in de toeleveringsketen en het grote publiek;
- b) het in kaart brengen van kwetsbaarheden, met name wat betreft de beschikbaarheid van essentiële productiemiddelen;
- c) de beschikbaarheid en de bescherming van werknemers.

Ook andere voorgestelde elementen scoren hoog, zoals een algemeen coördinatiemechanisme en de noodzaak om het vrij verkeer van goederen te handhaven en om flexibel te zijn bij de uitvoering van regels en beleidsmaatregelen in tijden van crisis. Pas daarna volgen het behoud van strategische reserves of de monitoring van het niveau van zelfvoorziening. Een lagere score (zij het gemiddeld nog steeds drie of hoger, d.w.z. redelijk belangrijk) werd opgetekend voor internationale samenwerking en voor de coördinatie van opslagcapaciteit of voedseldonaties.

Figuur 8: gemiddelde score voor elementen die kunnen worden opgenomen in een noodplan (van 1 “niet belangrijk” tot 5 “zeer belangrijk”)



5. Samenvatting van schriftelijke bijdragen

23 respondenten (ngo's, maatschappelijke organisaties, overheidsinstellingen, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uit de EU en daarbuiten (CH)) hebben bij hun antwoorden op de vragenlijst een document gevoegd.

De meeste respondenten steunen het initiatief van de Commissie en zijn van mening dat alle actieve spelers in de voedselvoorzieningsketen een belangrijke rol te spelen hebben in tijden van crisis.

Wat het **proces** betreft, wordt in verschillende antwoorden gewezen op het belang van een goede **coördinatie** tussen de lidstaten en de EU-instellingen:

- een permanent forum voor crisisbeheer oprichten dat kan dienen als platform voor afgevaardigden van de Commissie, de lidstaten en alle actoren in de levensmiddelensector;
- een centraal contactpunt opzetten waaraan voedselcrises, ook op de wereldmarkten, worden gemeld;
- specifieke protocollen ontwikkelen, bijvoorbeeld voor het maken van een onderscheid tussen een voedselincident en een voedselcrisis, over hoe/wanneer een melding moet worden gedaan met het oog op vroegtijdige waarschuwing enz.;
- een open digitaal platform opzetten waar beste praktijken op het gebied van risicobeheer op nationaal en EU-niveau kunnen worden gedeeld;
- overleggen met alle belanghebbenden in de diervoeder- en levensmiddelenketen;
- zorgen voor voldoende capaciteit voor vroegtijdige opsporing en beheersing van voedselcrises;
- het netwerk van deskundigheid op het gebied van crisisbeheer in kaart brengen en uitbouwen op sectorniveau, ook op internationaal niveau en in voedselorganisaties.

Sommige belanghebbenden legden de nadruk op de cruciale rol van **communicatie** in crisisbeheer:

- behoefte aan betere, wetenschappelijk onderbouwde communicatie van de lidstaten en de EU;
- behoefte aan een helpdesk voor communicatie.

In de reacties van belanghebbenden komt een groot aantal kwesties aan bod die in overweging kunnen worden genomen. Dit zijn de voornaamste:

- **Werking van de eengemaakte markt**
 - Grenscontroles binnen de eengemaakte markt en in havens worden gezien als een bedreiging voor de voedselzekerheid.
 - Green lanes voor het vervoer van zowel levensmiddelen als diervoeders worden essentieel geacht om een voedselcrisis te voorkomen.
 - De levensmiddelen- en de diervoederindustrie moeten onder de categorie “kritieke of essentiële” activiteiten vallen en moeten worden vrijgesteld van beperkingen op het vrije verkeer.
 - Er moet nadruk worden gelegd op de stadia van vervoer en logistiek: het vervoer van levensmiddelen heeft geleid tot vertragingen en hogere vervoerskosten.
 - Meer gebruik van digitale instrumenten kan ertoe bijdragen dat grensprocedures vlotter verlopen, bijvoorbeeld door elektronische kopieën van certificaten toe te staan.
- **Kwesties in verband met voedselvoorziening en productiemiddelen**
 - Fabrikanten helpen om de essentiële voorraden van kritieke toevoegingsmiddelen voor diervoeders te vergroten.
 - Waarborgen van de beschikbaarheid van zaaizaad en de levering daarvan tijdens crises.
 - De aquacultuurproductie in de Europese Unie aanzienlijk opvoeren.
 - De omschakeling naar een meer op planten gebaseerde productie voor menselijke consumptie en de ontwikkeling van alternatieve eiwitbronnen ondersteunen.

- Sommige bepalingen inzake dierenwelzijn versterken (ervoor zorgen dat diergeneeskundige zorg niet wordt onderbroken tijdens crises enz.).
- **GLB en andere wetgevingsinstrumenten**
 - De voornaamste elementen die in verschillende bijdragen worden aangehaald, zijn goed ontworpen en gerichte GLB-instrumenten, een toereikend budget, een duidelijk activeringsmechanisme op basis van objectieve criteria en flexibiliteit.
 - Het kader voor staatssteun en de afwijkingen van de mededingingsregels moeten tijdelijk blijven.
- **Arbeidskwesties**
 - Seizoenarbeiders en grensarbeiders moeten worden aangemerkt als “essentiële werknemers” (ervoor zorgen dat werknemers hun werkplek kunnen bereiken)³.
 - Landbouwers moeten gemakkelijker alternatieve arbeidskrachten kunnen inzetten, bijvoorbeeld door werknemers aan te trekken die in een andere sector zijn ontslagen.
 - Werknemers in de toeleveringsketen voorzien van beschermingsmiddelen.
- **Transparantie**
 - Zorgen voor markttransparantie door tijdig marktinformatie te verstrekken om paniekinkopen te voorkomen en vertrouwen in de markt op te bouwen.
 - Overheidsinstanties zoals de EFSA, de WHO en het ECDC moeten tijdig betrouwbare informatie over de volksgezondheid verstrekken.
 - Analytische instrumenten voor de identificatie van potentiële tekorten aan kritieke grondstoffen verder ontwikkelen en een kwetsbaarheidsbeoordeling uitvoeren.
- De rol van de **internationale handel** is voornamelijk aangemerkt als onderdeel van de oplossing voor voedselzekerheid en niet van het probleem, niet alleen wat betreft levensmiddelen maar ook voor het leveren van de nodige productiemiddelen.
 - Er moet worden gezorgd voor de uitvoering van de WTO-Overeenkomst inzake handelsfacilitatie en voor met de WTO-regels verenigbare voorraden om de voedselvoorziening veilig te stellen.
 - Belang van bilaterale en multilaterale handelsovereenkomsten om handelsbeperkingen (bv. uitvoerbeperkingen) voor levensmiddelen te voorkomen.

Verschillende actoren in de sector **verpakkingen voor levensmiddelen** hebben de vragenlijst ingevuld en hebben gewezen op de essentiële rol van de sector.

De belanghebbenden hebben een voorkeur voor een noodplan dat **voortdurend wordt geactualiseerd** en dat **kan worden aangepast aan toekomstige crises**, en zij kennen een groot belang toe aan beoordelingen achteraf (na de crisis).

³ Daarin is al voorzien in de [mededeling van de Commissie “Richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19”](#).