



**Bryssel, 9. heinäkuuta 2025
(OR. en)**

11407/25

**IPCR 51
AG 106
CIVCOM 208
CSDP/PSDC 486
CYBER 210
HYBRID 92
JAI 1051
MI 517
POLMIL 202
PROCIV 95
RELEX 969
COMPET 709
INDEF 74
SAN 443**

SAATE

Lähettäjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ

Saapunut: 9. heinäkuuta 2025

Vastaanottaja: Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

Asia: KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE
JA ALUEIDEN KOMITEALLE
EU:n varastointistrategia: EU:n aineellisen kriisivarautumisen
vahvistaminen

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 528 final.

Liite: COM(2025) 528 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 9.7.2025
COM(2025) 528 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

EU:n varastointistrategia: EU:n aineellisen kriisivarautumisen vahvistaminen

JOHDANTO

Euroopan unionissa on vuosikymmenten ajan ollut saatavilla riittävästi välttämättömiä hyödykkeitä. Viimeaikaiset ennennäkemättömän laajat kriisit ovat kuitenkin osoittaneet, ettei sitä voida enää pitää itsestäänselvyytenä. Covid-19-pandemia paljasti EU:n lääkinnällisten tuotteiden, energian, maatalouselintarvikkeiden ja kriittisten raaka-aineiden toimitusketjujen haavoittuvuudet. Venäjän Ukrainaa vastaan käymä laiton hyökkäyssota on korostanut kohtuuhintaisen energian, kriittisten teknologioiden ja kriittisen infrastruktuurin luotettavan saatavuuden strategista merkitystä ja vaikuttanut maataloustuotteiden toimituksiin kaikkialla maailmassa.

EU:n riskiympäristö on nykyään yhä monimutkaisempi ja vaikeutumassa, ja sitä leimaavat lisääntyvät geopoliittiset jännitteet, kuten konfliktit, ilmastonmuutoksen kasvavat vaikutukset, ympäristön tilan heikkeneminen sekä hakkereiden, verkkorikollisten ja valtion tukemien ryhmien lisääntyvästä toiminnasta johtuvat hybridi- ja kyberuhat. Geopoliittiset haasteet ovat usein sidoksissa toisiinsa ja vaikuttavat EU:n suhteisiin maailman eri osiin, myös silloin, kun on kyse toimitusketjuista. Riskien mahdolliset vaikutukset lisääntyvät jatkuvasti, ja niillä on myös ajan mittaan kertautuvia epäsuoria seurauksia ja vaikutuksia. Tämä tarkoittaa, että välttämättömystarvikkeiden turvaamiseen ja saatavuuteen kohdistuva yleinen uhka on kaiken kaikkiaan yhä suurempi.

Varautumisunionistrategiassa¹ ilmoitettiin Niinistön raportin suositusten mukaisesti EU:n laajuisesta varastointistrategiasta, jossa 1) kootaan yhteen kaikki nykyiset alakohtaiset varastointitoimet, 2) parannetaan kriittisten resurssien saatavuutta kaikkialla EU:ssa sekä 3) yhdistetään EU-tason keskitetyt varannot jäsenvaltioiden panoksiin, joita tuetaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla tehokkuuden, skaalattavuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi.

Tässä EU:n varastointistrategiassa sovelletaan **varastointia koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja käsitellään koko sykliä** ennakoinnista toimitusketjujen seurantaan, toimitusvarmuutta parantaviin toimenpiteisiin, varastoinnin hallintaan ja varastojen käyttöön. Sitä sovelletaan **välttämättömiin hyödykkeisiin**², joilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen³ ylläpitämisen kannalta välttämättömiä fyysisiä objekteja. EU:n varastointistrategialla edistetään kriittisten tuotantopanosten koordinoitua julkisia ja yksityisiä varantoja sekä varmistetaan niiden saatavuus kaikissa olosuhteissa.

Strategiaa ohjaavat **yhteisvastuun, avoimuuden, vastuuvollisuuden ja resurssien tasapuolisen saatavuuden perusperiaatteet** kaikkialla EU:ssa, mikä on avain kaikkien

¹ JOIN(2025) 130 final – Euroopan varautumisunionistrategia.

² Tässä strategiassa 'hyödykkeet' tarkoittavat muun muassa ensiö- ja uusiomateriaaleja, raaka-aineita, luonnonvaroja, tuotteita ja laitteita. Termiä käytetään sen laajassa merkityksessä, sanotun kuitenkin rajoittamatta erityisten määritelmien ja käsitteiden käyttöä alakohtaisissa yhteyksissä.

³ Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat ne perustavanlaatuiset järjestelmät ja rakenteet, jotka mahdollistavat yhteiskunnan toimimisen ja turvaavat yhteiskunnat, taloudet, kulttuurit ja demokraattiset instituutiot kaikissa olosuhteissa. Näihin toimintoihin kuuluvat ennen muuta EU:n väestön turvallisuus, myös luonnonkatastrofeilta suojelu, valtionhallinnon jatkuvuus ja päätöksenteko, demokraattiset prosessit, sosiaalinen yhteenkuuluvuus, talouden vakaus sekä sisäinen ja ulkoinen turvallisuus. Yhdessä ne muodostavat vakaan, turvallisen yhteiskunnan perustan.

yhdenvertaisuuden varmistamiseen erityisesti vaikeissa olosuhteissa. Tasa-arvon unionin periaatteiden⁴ mukaisesti strategian täytäntöönpanossa otetaan huomioon eri ryhmien erityistarpeet, jotka liittyvät esimerkiksi sukupuoleen, vammaisuuteen, ikään, rotuun tai etniseen taustaan.

Varautumisunionistrategian mukaisesti varastointistrategia kuvastaa ajattelutavan muutosta reaktiivisesta alakohtaisesta kriisinhallinnasta **ennakoivaan, ketterään ja yhtenäisempään varautumista koskevaan lähestymistapaan.**

Miksi tarvitaan EU:n laajuinen varastointistrategia?

Jäsenvaltioilla kaikkialla EU:ssa on ollut viime aikoina samanlaisia haasteita. EU:n tasolla voidaan lisätä kollektiivista valmiutta koskevia synergioita jakamalla kokemuksia ja tekemällä yhteistyötä sen selvittämiseksi, miten viranomaiset, yritykset ja tavalliset ihmiset voisivat parhaiten varmistaa välttämättömien hyödykkeiden oikea-aikaisen saatavuuden osallistavalla tavalla. Siksi jäsenvaltioiden toimien täydentämiseen ja tukemiseen tarvitaan EU:n laajuinen lähestymistapa.

Varastointi on olennainen osa EU:n kriisivalmiutta ja erottamaton osa konfliktiskenaarioiden yleistä pelotevaikutusta ja varautumista. Kriisit ja uhat eivät välttämättä rajoitu yhteen jäsenvaltioon, mikä tekee riittävästä varautumisesta EU:n tasolla vieläkin merkityksellisempää. Koska EU muodostaa sisämarkkinat, joilla on erittäin integroitua arvo- ja toimitusketjuja, EU:n tasolla on oltava valmiudet reagoida kriittisten materiaalien tai teknologioiden saatavuuden häiriöihin.

Viime vuosina on hyväksytty useita asiaan liittyviä EU:n aloitteita, strategioita ja lakeja⁵, joilla on tarkoitus parantaa strategista riippumattomuutta, sisäistä ja taloudellista turvallisuutta, kilpailukykyä, puolustusta ja häiriönsietokykyä sekä puuttua toimitusketjun haavoittuvuuksiin ja riippuvuuksiin. Näihin aloitteisiin kuuluu toimenpiteitä, joilla pyritään erityisesti välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden parantamiseen esimerkiksi velvoittamalla jäsenvaltiot varastoimaan öljyä, kaasun kysynnän yhdistämiseen ja yhteishankintoihin, toimenpiteisiin kriittisten raaka-aineiden saatavuuden, jalostuksen ja kierrätyksen edistämiseksi, covid-19-rokotteiden yhteishankintaan tai EU:n strategisen valmiusvaraston rescEU:n rakentamiseen (ks. liite 1, jossa esitetään yleiskatsaus asiaan liittyvistä EU:n oikeudellisista ja poliittisista kehyksistä).

Yleinen lähestymistapa on kuitenkin edelleen hajanainen, ja kokemukset ovat tuoneet esiin useita merkittäviä, tiiviisti toisiinsa liittyviä puutteita EU:n kehyksessä.

1. Yhteisymmärrys siitä, mitä kriisivalmiuden kannalta välttämättömiä hyödykkeitä tarvitaan nopeasti kehittyvässä riskiympäristössä, on rajallista. Tämä vaikeuttaa eri alojen välistä ja rajat ylittävää yhteistyötä. Kun ymmärretään, mitkä hyödykkeet ovat

⁴ Tasa-arvon unionin strategiat edistävät yhdenvertaisen terveydenhuollon tarjoamista kaikille.

⁵ Näitä ovat muun muassa sisäisen turvallisuuden strategia ProtectEU, taloudellisen turvallisuuden strategia, valkoinen kirja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta, EU:n kilpailukykykompassi, eurooppalainen vesiresilienssiä koskeva strategia, kiertotalouden toimintasuunnitelma, sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva säädös (IMERA), kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös, Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi, öljyvarastodirektiivi (tällä hetkellä tarkistettavana), EU:n kaasunvarastointiasetus, tuleva kriittisiä lääkkeitä koskeva säädös ja lääketieteellisiä vastatoimia koskeva strategia.

välttämättömiä mahdollisissa kriisitilanteissa, niin hallitukset kuin yrityksetkin voivat tehdä tietoon perustuvia, koordinoituja päätöksiä siitä, miten mahdollisiin puutteisiin voidaan varautua parhaiten.

2. **Tietojenvaihto ja koordinointi EU:n ja jäsenvaltioiden välillä sekä siviili- ja sotilasalojen välillä on rajallista.** Selkeää yleiskuvaa jäsenvaltioiden varastoista eri puolilla EU:ta ei ole, mikä puolestaan johtaa siihen, että käytettävissä olevia resursseja, valmiuksia ja asiantuntemusta ei hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi hallinnolliset, rakenteelliset ja logistiset esteet eri puolilla EU:ta voivat kriisiskenaarioissa haitata rajat ylittävää varastojen käyttöä, kuljetuksia ja saatavuutta.
3. **Yksityisen sektorin kanssa tehtävässä yhteistyössä on hyödynnetty liian vähän mahdollisuuksia toimia eri alojen välillä ja yli rajojen.** Yksityisellä sektorilla on merkittävää asiantuntemusta varastojen hallinnasta, logistiikasta ja käytöstä. Näin ollen voitaisiin lisätä varmuusvarastointia koskevaa rakenteellista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä, jakaa parhaita käytäntöjä ja hyödyntää kokemuksia, joita on saatu toiminnasta eri alojen välillä ja yli rajojen.
4. **Nykyiset kansalliset tai alakohtaiset kehykset eivät kuvasta riittävästi ulkoisen toiminnan ja yhteistyön välineiden roolia aineellisen varautumisen vahvistamisessa kansallisesti ja EU:ssa** esimerkiksi toimitusketjun turvallisuuden osalta. Kumppanuudet EU:n ulkopuolisten maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa voisivat edistää molemminpuolista häiriönsietokykyä ja turvata välttämättömien hyödykkeiden saannin.

EU:n varautumisen kannalta on ratkaisevan tärkeää tehdä **kattava, yhteinen analyysi kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kesken, alojen välillä ja yli rajojen** sekä koordinoida pyrkimyksiä nopeaan, tehokkaaseen varautumiseen ja reagoimiseen. Siksi tässä strategiassa on **monialainen, rajat ylittävä** näkökulma, jonka kautta EU voi tuottaa eniten lisäarvoa.

Tämän strategian yleisenä **tavoitteena** on **parantaa välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta** kaikissa olosuhteissa. Näin parannetaan varastointijärjestelmien **yhteentoimivuutta** sekä kansallisella että EU:n tasolla koko varastointisyklin eli varastojen suunnittelun, hankinnan, hallinnoinnin ja käytön ajan. Strategialla varmistetaan **aineellinen varautuminen** eli välttämättömien hyödykkeiden valmiusvarastot, saatavuus ja saavutettavuus osana tehokasta toimintaa kriisi- ja konfliktitilanteissa. Samalla se tukee **EU:n strategista riippumattomuutta**, kun riippuvuuksia ja haavoittuvuuksia vähennetään ja välttämättömien hyödykkeiden tuotantoa EU:ssa tehostetaan sen mukaisesti.

EU:n varastointistrategian laatiminen

Tämä strategia perustuu olemassa oleviin EU:n alakohtaisiin kehyksiin ja noudattaa seuraavia varautumisunionistrategian periaatteita:

- **kaikki vaarat kattava lähestymistapa**, jota sovelletaan kaikkiin luonnon ja ihmisen aiheuttamiin aineelliseen varautumiseen kohdistuviin riskeihin ja uhkiin. Tarkoituksena on puuttua kattavasti toimitusvarmuuteen kohdistuviin lisääntyneisiin riskeihin ja uhkiin, muun muassa laatimalla konfliktiskenaario, sekä riskien vuorovaikutukseen ja kerrannaisvaikutuksiin;
- **kaikki hallinnonalat kattava lähestymistapa**, joka kokoaa yhteen kaikki asiaankuuluvat toimijat kaikilta hallintotasoilta (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja EU-taso) sekä tukee yhteistyötä, politiikan johdonmukaisuutta ja resurssien jakamista. Tähän kuuluvat

tuloksellinen yhteistyö siviili- ja puolustusviranomaisten välillä sekä toiminnan sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden yhteensovittaminen;

- **koko yhteiskunnan kattava lähestymistapa**, jolla edistetään osallistavaa aineellisen varautumisen kulttuuria ja jossa ovat mukana kaikki huoltovarmuuden toimijat, erityisesti yksityinen sektori. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kansalaisia autetaan muuttumaan toimijoiksi niin, että he huolehtisivat itse omasta häiriönsietokyvystään varmistamalla vähintään 72 tunnin omavaraisuuden ottaen huomioon omat erityistarpeensa, kuten varautumisunionistrategiassa korostetaan.

Edellä esitettyjen havaintojen mukaisesti tässä strategiassa yksilöidään seitsemän keskeistä EU:n toiminnan alaa:

1. jäsenvaltioiden ja EU:n välisen koordinoinnin parantaminen
2. ennakointi ja strateginen suunnittelu
3. puutteiden korjaaminen EU:n strategisen varastoinnin avulla
4. vankan, yhteentoimivan liikenne- ja logistiikkainfrastruktuurin tehostaminen
5. siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyön parantaminen
6. julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön edistäminen
7. yhteistyön edistäminen ulkoisissa toimissa ja kansainvälisissä kumppanuuksissa.

Tässä strategiassa keskitytään monialaisiin haasteisiin ja pyritään täydentämään tietyt alakohtaiset toimet⁶ kaikilta osin. Se pannaan täytäntöön tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa noudattaen täysin toissijaisuusperiaatetta, kansallista toimivaltaa ja jäsenvaltioiden erityispiirteitä.

1. JÄSENVALTIOIDEN JA EU:N VÄLISEN KOORDINOINNIN PARANTAMINEN

Kukin jäsenvaltio vastaa itse omasta aineellisesta varautumisestaan. Vakavissa, pitkäaikaisissa, monimutkaisissa ja rajat ylittävissä kriiseissä on kuitenkin ratkaisevan tärkeää koordinoita kansallisia toimenpiteitä ja näin varmistaa välttämättömien hyödykkeiden jatkuva tarjonta ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuminen. Koordinointi **edistää yhteisvastuuta ja ehkäisee sisämarkkinoiden häiriöitä**. Ilman koordinoitua jäsenvaltiot voisivat joutua kilpailemaan hyödykkeistä, tuotantokyvystä ja varastointi- ja käyttökapasiteetista ja hyvin toimivat markkinat saattaisivat häiriintyä, mikä voisi johtaa tarpeettomiin päällekkäisyyksiin, kustannuksiin ja tehottomiin kriisitoimiin sekä rasittaa jo valmiiksi herkkiä toimitusketjuja entisestään.

Ensin on vahvistettava **keskinäistä luottamusta ja ymmärrystä** ottaen huomioon kansalliset turvallisuusnäkökohdat. EU kehittää edelleen **turvallisia tiedonvaihtovälineitä**⁷, joiden avulla jäsenvaltiot, komissio, asiaankuuluvat EU:n virastot ja sidosryhmät voivat koota yhteen tietoja toimitusketjuista, varastointijärjestelyistä ja käyttösuunnitelmista. Välineiden on oltava hyvin

⁶ Esimerkiksi uusi lääketieteellisiä vastatoimia koskeva strategia ja sen lääketieteellisten vastatoimien varastoinnista koskeva EU:n strateginen suunnitelma (COM(2025) 529 final).

⁷ Nykyisiä alakohtaisia tiedonvaihtojärjestelmiä ovat esimerkiksi Euroopan yhteisön säteilyhäätälanteita koskeva nopean tietojenvaihdon järjestelmä (ECURIE), (asetuksen (EU) 2022/2372 mukainen) varhaisvaroitus- ja reagointijärjestelmä biologisia, kemiallisia ja tuntemattomia rajat ylittäviä vakavia terveysuhkia varten ja (unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen 1313/2013/EU mukainen) yhteinen hätäviestintä- ja tietojärjestelmä (CECIS).

suojattuja ja EU:n turvallisuusvaatimusten mukaisia. Tiedonvaihdon tarkoituksena on parantaa yhteentoimivuutta ja siten myös yhteisen kriisinhallinnan tehokkuutta. Sitä harjoitetaan tarvittaessa myös Pohjois-Atlantin liiton (Nato) kanssa.

Varastoitujen hyödykkeiden, järjestelyjen ja käyttöönottosuunnitelmien välisten **synergioiden ja yhteentoimivuuden parantaminen** kaikkialla EU:ssa lisää myös tehokkuutta. **Koordinointia olisi parannettava useissa varastointisyklin vaiheissa:** varastojen suunnittelussa, hankinnoissa, hallinnoinnissa ja käytössä. Näin ollen olisi tehtävää parempaa yhteistyötä kriittisten toimitusketjuihin liittyvien riippuvuuksien tunnistamisessa ja monipuolistamissuunnitelmien yhdenmukaistamisessa, myös tullin kanssa, jotta voitaisiin helpottaa välttämättömien hyödykkeiden tuontia EU:hun tai varmistaa mahdollisten vientirajoitusten soveltaminen. Yhteisillä, keskitetyillä hankinnoilla⁸ voidaan optimoida tehokkaasti välttämättömien hyödykeressurssien hankintaa ja siihen liittyvää yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä, ja niitä olisikin parannettava entisestään. Välttämättömien hyödykkeiden turvallisia, strategisia varastointipaikkoja koskeva yhteistyö koko EU:ssa alueelliset tarpeet huomioiden parantaa yleistä häiriönsietokykyä ja tehokkuutta. Lisäksi voidaan jakaa parhaita käytäntöjä ja oppeja, jotka koskevat esimerkiksi varastonhallintaa, reaaliaikaista seurantaa, kuntoseurantaa, viimeisen käyttöpäivän hälytyksiä, varastonkiertoa, säilyvyysaikoja ja jätahuoltoa.

Hyviä esimerkkejä alakohtaisista aloitteista, joilla koordinoidaan ja **vahvistetaan jäsenvaltioiden varastointia koskevia lähestymistapoja**, ovat muun muassa maatalouselintarvikkeita, välttämättömiä maatalouden tuotantopanoksia ja lääketieteellisiä vastatoimia koskevat mekanismit. Myös ydinpolttoaineen varastoinnin vahvistamista jäsenvaltioissa voidaan harkita osana Venäjän tuontienergiasta irtautumista koskevan etenemissuunnitelman täytäntöönpanoa. Maatalouselintarvikealalla olisi syvennettävä Euroopan elintarviketurvan kriisivalmius- ja kriisinhallintamekanismia (EFSCM). Se olisi otettava käyttöön jäsenvaltioiden, sidosryhmien ja EU:n toimielinten välillä koordinoitusti yhteisen markkinajärjestelyn välineiden kanssa tietojenvaihdon, avoimuuden ja yhteisvastuun lisäämiseksi varastoinnissa⁹. Puhtaan teollisen kehityksen ohjelman mukaisesti ensimmäinen askel kriittisten raaka-aineiden EU-keskuksen perustamisessa on raaka-aineiden kysynnän yhdistämisen ja yhteishankintojen foorumi. Sen tarkoituksena olisi auttaa raaka-aineiden yhteishankinnoissa, koordinoida strategisia varastoja, valvoa toimitusketjun seurantaa ja edistää investointeja. Lisäksi olisi varmistettava monialainen oppiminen ja koordinointi.

Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin kuuluvan Euroopan pelastuspalvelureservin mallin mukaisesti olisi selvitettävä eri vaihtoehtoja tiedonvaihtojärjestelmäksi, jonka avulla jäsenvaltiot voisivat ilmoittaa EU:lle mahdollisista **välttämättömistä hyödykkeistä, jotka on mahdollista siirtää vapaaehtoisesti toiseen jäsenvaltioon kriisin aikana**. Järjestelmään voisi kuulua kuljetus- ja käyttökustannusten koordinointi komission kautta unionin pelastuspalvelumekanismissa. On myös olennaisen tärkeää vahvistaa yhteiset perusteet varastojen koordinoitulle purkamiselle hätätilanteissa.

⁸ Hyviä esimerkkejä uusista kysynnän yhdistämisestä ja yhteishankintoja koskevista aloitteista ovat AggregateEU-mekanismi, tulevat vetyä koskevat mekanismit ja kriittisten raaka-aineiden EU-keskus. Lääketieteellisten vastatoimien yhteishankintoja on tehty jo vuodesta 2014 alkaen.

⁹ EU:n elintarviketurvallisuutta koskevien vaatimusten ja kilpailulainsäädännön mukaisesti.

Avaintoimet:

- Komissio perustaa jäsenvaltioiden kanssa **EU:n varastointiverkoston**. Verkosto on keskustelufoorumi, jolla on neuvoa-antava rooli. Rajoittamatta ennalta neuvoston roolia tässä asiassa verkostossa olisi käsiteltävä ennakoivia, strategista suunnittelua ja kustannustehokkuuden arviointia koskevia parhaita käytäntöjä sekä laadittava dynaamisia, säännöllisesti päivitettäviä ei-tyhjentäviä luetteloita eri kriisiskenaarioihin ja -alueisiin räätälöidyistä välttämättömistä hyödykkeistä ottaen huomioon olemassa olevat alakohtaiset luettelot¹⁰. Verkoston olisi annettava suosituksia muun muassa määrävaatimuksista, niihin liittyvistä valvontajärjestelmistä ja vähimmäisvaatimusten koordinoinnista.
- Komissio parantaa tässä uudessa EU:n varastointiverkostossa **varastojen yhteentoimivuutta ja varastointijärjestelyjä, edistää parhaiden käytäntöjen jakamista** ja tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa EU:n laajuisten, varastointisyklin operatiivisia osatekijöitä koskevien **monialaisten kriteerien ja menettelyjen** laatimiseksi.
- Komissio tutkii mahdollisuutta perustaa EU:n ja jäsenvaltioiden välinen varmuusvarastoja käsittelevä **foorumi turvallista, yksityiskohtaista tietojenvaihtoa varten**. Sen perustana olisivat hätäavun koordinoitikeskuksen valmiudet, ja siinä otettaisiin huomioon nykyiset alakohtaiset järjestelmät.
- Komissio **edistää edelleen keskitettyjä ja/tai yhteisiä hankintamekanismeja** eri aloilla hyödyntäen resurssien hankinnan optimoimisessa esimerkiksi lääketieteellisten vastatoimien hankintasopimusta, kriisin kannalta olennaisten hyödykkeiden hankintaa sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskevan säädöksen (IMERA) nojalla, rescEU:ta tai raaka-aineiden kysynnän yhdistämisen ja yhteishankintojen foorumia. Lisäksi se tarkistaa julkisia hankintoja koskevaa kehystä varautumisunionistrategian mukaisesti.

2. ENNAKOINTI JA STRATEGINEN SUUNNITTELU

Ennakointi eli oikea-aikainen uhkien (ja varastointimahdollisuuksien) tunnistaminen on ratkaisevan tärkeää välttämättömien hyödykkeiden toimitus- ja varastointitarpeiden tehokkaan suunnittelun kannalta. Lisäksi tarvitaan strategista suunnittelua, jotta voidaan määrittää tarkoituksenmukaisimmat, ajan kannalta merkityksellisimmät ja kustannustehokkaimmat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että välttämättömiä hyödykkeitä on kriisi- tai konfliktitilanteessa jo valmiiksi saatavilla. EU:n oikeudelliset kehykset ovat tältä osin edelleen hajanaisia,¹¹ ja käytännöt vaihtelevat eri jäsenvaltioissa. Tietyillä osa-alueilla on myös puutetta tarjonnan ja häiriönsietokyvyn turvaavista EU:n tason järjestelyistä, mikä olisi korjattava. Näitä osa-alueita ovat esimerkiksi merenalaiset kaapelit ja maalla sijaitsevat energiaverkot,

¹⁰ Tai jatkettava ja täydennettävä luetteloita, joita on jo mahdollisesti laadittu asiaankuuluvien mekanismien, kuten sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskevan säädöksen, puitteissa.

¹¹ Jotkin nykyiset ja ehdotetut EU:n oikeudelliset kehykset sisältävät toimenpiteitä, joilla varmistetaan tiettyjen välttämättömien hyödykkeiden, kuten kaasun ja öljyn, lääketieteellisten vastatoimien, kriittisten lääkkeiden, raaka-aineiden, pelastuspalveluvalmiuksien, puolijohteiden, eläinrokotteiden ja eurosetelien, saatavuus. Toimenpiteiden soveltamisala on kuitenkin usein rajallinen. IMERA on laaja-alaisempi, ja sen avulla voidaan yksilöidä kriisin kannalta merkitykselliset hyödykkeet, jos se aktivoidaan valmius- tai hätätilavaiheessa.

turvallisuus, avaruus, puolustus, maatalouselintarvikkeet ja maatalouden välttämättömät tuotantopanokset, terveydenhuolto ja vedenkäsittelykemikaalit.

EU toteuttaa osana varautumisunionistrategiaa **kattavan riski- ja uhka-arvion**. Sen avulla saadaan perusteellisempi käsitys kriisi- ja konfliktiskenaarioista sekä lisätään tietoisuutta yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen monialaisista ja rajat ylittävistä riskeistä. Arvion tarkoituksena on tukea **jäsenvaltioiden kanssa käytävää tiedonvaihtoa välttämättömiä hyödykkeitä ja toimitusmahdollisuuksia koskevista riskinarvioinneista, suunnittelusta ja puutteiden tunnistamisesta** sekä viime kädessä lisätä yhteisymmärrystä kriittisistä tarpeista. Esimerkkejä tähän liittyvistä nykyisistä hyvistä käytännöistä ovat IMERAn mukaisesti perustettu lautakunta ja Euroopan elintarviketurvan kriisivalmius- ja kriisinhallintamekanismi (EFSCM).

Lisäksi EU:n tasolla olisi koottava yhteen nykyisistä **riski- ja uhka-arvioista**¹² ja **toimitusketjun seurantajärjestelmistä**¹³ saadut näkemykset sekä päivitettävä niitä säännöllisesti sisällyttämällä niihin pitkän aikavälin toimitusvarmuuden kehitystä koskevat ennakoititutkimukset¹⁴. Reaaliaikaiset automaattiset seurantajärjestelmät, joita voisi tarvittaessa tukea tekoälyllä, voisivat ennakoida ja jäljittää markkinahäiriöitä tehokkaammin.¹⁵ Eri välineiden parempi koordinointi **parantaa tietoisuutta riskeistä ja välttämättömien hyödykkeiden niukkuudesta** sekä estää päällekkäiset toimet.

Koordinointia parannetaan ottaen huomioon **EU:n yhteisvastuun periaate suunnittelujärjestelyissä** esimerkiksi tarjoamalla tukea jäsenvaltiolta toisille tai EU:n strategisista varastoista. Näin pyritään välttämään tai poistamaan toimituspula tai

¹² Pakolliset säännölliset riskinarvioinnit: kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva direktiivi (EU) 2022/2557; juomavesidirektiivi (EU) 2020/2184. Uhkaympäristökertomukset: [ENISAn](#) kyberturvallisuuden uhkaympäristöä koskevat vuotuiset kertomukset ja kyberturvallisuuden tilasta kahden vuoden välein annettavat kertomukset; kriittisten lääkkeiden toimitusketjun haavoittuvuuksien arviointi komission ehdotuksessa lääkelainsäädännön tarkistamisesta (COM(2023) 193 final). Kohdennetut tutkimukset toimitusketjun haavoittuvuuksista: [Assessment on supply chain vulnerabilities on the first tranche of the Union list of critical medicines](#), HERA 2024; [Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain](#), JRC 2023. Säännöllisten arviointien ja analyysien alustat: [The EU Observatory of Critical Technologies](#). Tapauskohtaiset kysyntää ja tarjontaa koskevat markkinatutkimukset: [EU security market study](#), 2022. Muut asiaankuuluvat riskinarvioinnit: [European Climate Risk Assessment](#), Euroopan ympäristökeskus, 2024; [kriittisten teknologia-alojen riskinarvioinnit](#) taloudellisen turvallisuuden strategian yhteydessä.

¹³ Esimerkkejä tällaisesta seurannasta ovat [toimitusketjun seurantajärjestelmä SCAN](#), lähes reaaliaikainen seurantaväline, jota käytetään vihreiden teknologioiden keskeisten raaka-aineiden ja tiettyjen puolijohteiden toimitusketjujen seurantaan, [EU:n elintarvikehuollon ja elintarviketurvan tulostaulut](#), tiivistelmät EU:n öljyvarastodirektiivin mukaisista raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastoista, [Euratomin hankintakeskuksen](#) suorittama väkevöidyn matalarikasteisen uraanin ja lääketieteellisten radioisotooppien seuranta, [Euroopan saatavuushäiriöiden seuranta-alusta](#) ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden saatavuudesta, tarjonnasta ja kysynnästä tietyissä tilanteissa sekä [EU:n tullivalvontajärjestelmä](#), joka valvoo EU:hun saapuvien ja EU:sta lähtevien liikkumista ja suojaa välttämättömiä hyödykkeitä koskevilta petoksilta ja laittomalta kaupalta.

¹⁴ [Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study](#), Euroopan komissio, 2023.

¹⁵ Tässä merkityksellinen on [EU:n tulliuudistusta](#) – ja erityisesti EU:n tullidatakeskusta – koskeva ehdotus. Sen tavoitteena on parantaa riskinhallintaa jakamalla ja analysoimalla tietoja reaaliaikaisesti kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan varmistaa parempi suoja petoksilta ja laittomalta kaupalta sekä kerätä ja analysoida välttämättömiä hyödykkeitä koskevia asiaankuuluvia tietoja.

toimitusketjun häiriöt, joiden kustannukset ovat korkeat ja seuraukset vakavia, ja helpottamaan mahdollisia siirtoja eri maiden varastojen välillä EU:ssa.

Jäsenvaltioiden olisi keskusteltava varastojen **tavoitekoosta** (joka perustuu edellä kuvattuihin riskinarviointeihin painopistealojen määrittämiseksi) ja **asianmukaisista vähimmäisvarastoista** erityisolosuhteissa eri aloilla, myös ylivarastoinnin välttämiseksi. Yhteinen lähestymistapa välttämättömien hyödykkeiden ja tarpeiden määrien asettamiseen johtaa siihen, että aineellinen varautuminen on samalla tasolla kaikkialla EU:ssa. Se vahvistaa yleistä valmiutta ja häiriönsietokykyä, yhteisvastuullisuutta ja toimivaa yhteistyötä sekä estää häiriöt sisämarkkinoiden normaalissa toiminnassa ja kestävyudessa.

Koska varastointi on kallista ja voi aiheuttaa markkinoiden epätasapainoa, jäsenvaltioiden ja EU:n olisi **arvioitava suunnitteluprosessissaan erilaisia tapoja varmistaa välttämättömien hyödykkeiden saatavuus** ja asiaankuuluva varastointimenetelmä. Arviointiin olisi sisällytettävä riskin mahdollinen vaikutus yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin, vastatoimien aikakriittisyys sekä työkalujen päällekkäisyys ja toisteisuus. Lisäksi on otettava huomioon markkinoiden toimintapuutteet, tuotanto- ja kierrätyskapasiteetin saatavuus sekä EU:n riippuvuus muista maista geopoliittisten jännitteiden kasvaessa.

Varastointi tai muut aineellisen varautumisen toimenpiteet olisi suunniteltava niin, että minimoidaan markkinoiden toimintapuutteet ja vältetään kysynnän ja tarjonnan normaalin dynamiikan haitalliset vaikutukset. Toimitusketjuista voidaan tehdä joustavampia ja häiriönsietokykyisempiä monella tavalla, kuten hyödyntämällä kokemuksia parhaista käytännöistä jäsenvaltioissa ja EU:n ulkopuolisissa maissa, investoimalla tutkimukseen ja innovointiin, lisäämällä EU:n ja sen jäsenvaltioiden omavaraisuutta, parantamalla kriittisten materiaalien tehokkuutta ja kiertotaloutta sekä kartoittamalla erilaisia vaihtoehtoja. Olisi myös harkittava yksityisen sektorin kanssa tehtäviä järjestelyjä¹⁶ välttämättömien hyödykkeiden toimittamiseksi lyhyellä varoitusajalla hätätilanteissa.

Avaintoimet:

- Komissio **kartoittaa alakohtaisia toimitusketjun seurantamekanismeja** ja sisällyttää **toimitusvarmuuteen liittyvät riskinarvioinnit ja toimitusketjun haavoittuvuusarvioinnit** suunniteltuun kattavaan EU:n riski- ja uhka-arvioon (varautumisunionistrategian avaintoimi). Tuleva kriisitilanteita varten perustettava EU:n koordinoitikeskus ennakoii ja seuraa monialaisiin kriiseihin liittyviä riskejä.

3. PUUTTEIDEN KORJAAMINEN EU:N STRATEGISEN VARASTOINNIN AVULLA

Covid-19-pandemia osoitti, että vaikka kansalliset järjestelmät olisivat hyvin koordinoituja, ne voivat nopeasti menettää kykynsä toimittaa välttämättömiä hyödykkeitä. Tarvitaan lisää EU:n tason toimia, jotta voidaan vastata laajaan, samanaikaiseen pulaan kaikissa jäsenvaltioissa, myös syrjäisimmillä alueilla. Vastaavat monimutkaiset kriisit, joissa kaikilla mailla on samanaikaisesti pulaa samoista asioista, ovat tulevaisuudessa yhä todennäköisempiä. Siksi

¹⁶ Ks. myös 6 luku ”Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön edistäminen”.

strategista varastointia on kehitettävä edelleen EU:n tasolla. EU:n tason lähestymistapa on ollut tähän asti alakohtainen ja rajallinen.

Esimerkiksi Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi ylläpitää strategisia EU:n tason varastoja rescEU-aloitteen puitteissa nopeaa hätäapua varten, kuten katastrofiavun ja lääketieteellisten vastatoimien tarjoamiseksi. Euroopan humanitaarisen toiminnan valmiudet muodostavalla ReliefEU:lla on humanitaaristen tarvikkeiden varastoja eri puolilla maailmaa. Eläinten terveyden osalta komissio pitää yllä valtioiden rajojen yli kulkeutuvien tautien hätäantigeeni- ja rokotepankkeja. Euroopan meriturvallisuusvirastolla on varalla aluksia öljyvahinkojen torjuntaa varten. Euroopan keskuspankki hallinnoi strategista setelivarantoa. Esimerkkejä EU:n laajuisesta energian varastointia koskevasta lähestymistavasta ovat REPowerEU-etenemissuunnitelma, jossa esitetään Venäjän kaasun, öljyn ja ydinenergian tuonnin koordinoitua, turvallista ja asteittaista lopettamista, sekä keskeisten komponenttien varastointi, jolla varmistetaan nopea elpyminen energiansiirron ja -jakelun katkoksista.

Näistä EU:n tason varastointimekanismeista yksi suurimmista, monialaisista ja monipuolisimmista on **rescEU**. Se on EU:n varmuusvarastointijärjestelyjen keskiössä silloin, kun EU:n tason varastointijärjestelyjä on käytössä vain joillakin harvoilla aloilla.

EU:n olisi jatkossa **ylläpidettävä ja laajennettava EU:n strategisia varastoja** rescEU-mallin pohjalta (ks. liite 2, jossa on lisätietoa nykyisen rescEU-valmiusvaraston vahvistamisesta ja mahdollisista tulevista keinoista). Komissio arvioi, olisiko tarkoituksenmukaista laajentaa strategisia varastoja myös muun tyyppisiin valmiuksiin, joissa on havaittu puutteita.

Analyysi olisi yhdistettävä muihin **analyyseihin ja puutteiden tunnistamiseen sellaisilla aloilla, jotka eivät perinteisesti liity pelastuspalveluun**, kuten aloilla, jotka sisältyvät äskettäiseen eurooppalaiseen vesiresilienssiä koskevaan strategiaan ja kaapeliturvallisuutta koskevaan EU:n toimintasuunnitelmaan. Esimerkiksi kaapelinkorjausmoduulit, joilla varmistetaan nopea elpyminen energia- tai valokaapelihäiriöistä, voisivat olla osa EU:n varastointistrategiaa. Tiettyjen hyödykkeiden, kuten harvinaisten maametallien ja kestomagneettien, varmuusvarastot voivat toimia myös puskurina, kun häiriöiden kohteeksi joutuneita toimitusketjuja mukautetaan uuteen todellisuuteen.

Lisäksi harkitaan **julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tiivistämistä** ja innovatiivisempia ratkaisuja, kuten virtuaalivarastoja ja toimittajapohjaisia varastoja. Komissio esimerkiksi perustaa vuonna 2026 **kriittisten raaka-aineiden EU-keskuksen**, joka voi tehdä raaka-aineiden yhteishankintoja halukkaiden yritysten puolesta ja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Sen mahdollisiksi muiksi tehtäviksi on määritetty toimitusketjun seuranta ja strategisten varmuusvarastojen koordinointi.¹⁷

Komissio aikoo jatkossakin varmistaa, että **tehokkaita varastoinnin hallinnointikäytäntöjä** noudatetaan erityisesti sovitettuina varmuusvaraston tyyppiin ja luonteeseen. Tehokkaissa varastoinnin hallinnointikäytännöissä ei ole kyse pelkästään kehittyneestä teknologiasta tai

¹⁷ [Puhtaan teollisen kehityksen ohjelma](#): kilpailukykyyn ja vähähiilistämiseen tähtäävä yhteinen etenemissuunnitelma (COM(2025) 85 final). Tällaiset yhteishankinnat tehdään EU:n kilpailusääntöjen mukaisesti.

järjestelmistä vaan myös taitavista ammattilaisista, jotka suunnittelevat ja hallinnoivat varastoja, kun on reagoitava luonnonkatastrofeihin ja hätätilanteisiin. Työvoiman kouluttamisen ja kehittämisen helpottaminen tällä osa-alueella onkin keskeinen osa jatkuvaa parantamista ja tehokkuutta.

Tehokas varastoinnin hallinnointi käsittää myös käytännöt, jotka koskevat hyödykkeiden kierrättämistä ja täydentämistä sekä tavaroiden lahjoittamista lähellä niiden viimeistä käyttöpäivää. Siinä arvioidaan myös mahdollisuutta perustaa virtuaalivarastoja ja tehdään järjestelyjä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa tiettyjen hyödykkeiden toimittamiseksi kriisiaikoina. Tältä osin komissio tarkastelee myös sellaisten hyödykkeiden palauttamista, joita voidaan käyttää uudelleen ensimmäisen käytön jälkeen rescEU:n resurssien lisäarvon maksimoimiseksi.

Tämän strategian täytäntöönpanossa olisi otettava huomioon myös sellaisten tuotteiden erityiset varastointi- ja toimitushaasteet, joita voidaan varastoida vain lyhyen ajan, kuten lääketieteellisten radioisotooppien ja niiden tuotantoon käytettävien lähtöaineiden.

Avaintoimet:

- Komissio **vahvistaa rescEU:ta** EU:n tason avustusvalmiusreservinä. Sitä laajennetaan kattamaan enemmän valmiusreservejä jäsenvaltioiden kuulemisen jälkeen ja puutteiden arvioinnin perusteella, jossa otetaan huomioon myös mahdollisuudet vähentää haavoittuvuutta resurssien käytön optimoinnin ja mahdollisen korvaamisen avulla (ks. liite 2).
- Komissio **varmistaa rescEU-varastojen täydentämisen käytön jälkeen** ja kehittää rescEU-valmiuksia ennakoivasti.
- Komissio pyrkii vahvistamaan olemassa olevia välineitä **yksityisen sektorin luontoissuorituksina annettavan avun kanavoimiseksi osana rescEU:ta** EU:n strategisten varastojen täydennyksenä sekä varautumista että reagointia varten.

4. VANKAN, YHTEENTOIMIVAN LIIKENNE- JA LOGISTIKKAINFRASTRUKTUURIN TEHOSTAMINEN

Välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistaminen kriisiaikoina alojen välillä ja yli rajojen perustuu vankkaan, yhteentoimivaan kuljetus-, logistiikka- ja varastointi-infrastruktuuriin. Tämä koskee koko varastointisykliä toimitusketjujen hallinnoinnista varastojen käyttöön, ja siihen osallistuvat kaikki osapuolet – jäsenvaltiot, komissio, puolustusala ja yksityinen sektori. Logistiikkaketjujen häiriöillä voi olla vakavia vaikutuksia kriisinhallintaan sekä kansallisesti että EU:n tasolla.

EU:n olisi tehostettava yhteistyötä ja koordinoitua, jotta voidaan luoda **mukautettavia politiikkoja ja sääntelykehyksiä rajat ylittävää liikkumista varten kriisi- ja häiriötilanteissa**. Tähän sisältyy sellaisten menettelyjen, jotka koskevat resurssien siirtämistä ja kohdentamista rajojen yli, yksinkertaistaminen sekä kohdennettu joustavuus liikenteen sääntelyssä.¹⁸ Tätä lähestymistapaa olisi tarkasteltava osana meneillään olevaa ja tulevaa

¹⁸ Esimerkiksi covid-19-kriisin aikana pyrittiin varmistamaan Green Lanes -aloitteella, että rajanylitykset, joihin sisältyivät kuljetusalan työntekijöiden tarkastukset ja seulonnat, kestivät enintään 15 minuuttia. Komissio

sotilasvoimavarojen liikkuvuutta koskevaa työtä, jossa sotilaskaluston ja -henkilöstön saumattomien EU:n laajuisten ja rajat ylittävien kuljetusten helpottaminen erityisesti kriisi- ja häiriötilanteissa on ratkaisevan tärkeää EU:n valmiuden, reagoinnin ja uskottavan pelotevaikutuksen parantamiseksi.

EU:n olisi myös varmistettava, että sen **varastointi-infrastruktuuri** on joustava, häiriönsietokykyinen ja **helposti saatavilla**. **Tietojen jakaminen tarpeista ja mahdollisuuksien mukaan varastojen sijainnista** on keskeistä, jotta myös liikenneverkkoa voidaan kehittää niiden mukaisesti. Varastointi voi auttaa turvaamaan **sellaisten hyödykkeiden saatavuuden, joita tarvitaan häiriönsietokykyisten, kriittisten kuljetusalan toimijoiden ylläpitämiseen**, liiketoiminnan jatkuvuuden varmistamiseen sekä elintärkeiden kuljetus- ja logistiikkatoimintojen ylläpitämiseen.

Yhteentoimivat siviili- ja sotilaskuljetus- ja logistiikkajärjestelmät ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan varmistaa henkilöstön, kaluston ja varastojen nopea liikkuvuus EU:ssa kriisien ja konfliktien aikana. Kriittisiin liikenneinfrastruktuuriin ja -resursseihin tehtävissä investoinneissa olisi hyödynnettävä **kaksikäyttöpotentiaalia**. Siviilivarastojen suunnittelua olisi koordinoitava paremmin EU:n tasolla meneillään olevan **sotilasvoimavarojen liikkuvuutta** koskevan työn ja erityisesti tulevan sotilasvoimavarojen liikkuvuutta koskevan paketin kanssa. Varastointiriskien arvioinnissa olisi **tunnistettava pullonkaulat strategisilla kuljetusreiteillä ja -solumukohdissa sekä vältettävä niitä**.

Avaintoimet:

- Komissio helpottaa liikennealan koordinoinnin parantamiseen tarkoitetun **liikennealan kansallisten yhteyspisteiden verkoston ja EU:n varastointiverkoston välistä yhteistyötä**.
- Komissio pyrkii yhdessä asiaankuuluvien virastojen ja muiden sidosryhmien kanssa edistämään **kriisivalmiutta** EU:n liikennealaa koskevan varautumissuunnitelman mukaisesti nykyisten prosessien pohjalta.¹⁹
- Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto pyrkivät yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ottamaan asiaankuuluvat turvallisuuskohdat asianmukaisesti huomioon ja sovittamaan **varastopaikat paremmin yhteen EU:n sotilasresurssien liikkuvuuden kanssa**. Lisäksi ne edistävät investointeja sellaisiin liikenneinfrastruktuuriin ja -resursseihin, joilla on kaksikäyttöpotentiaalia.

vastasi Venäjän asettamaan saartoon Ukrainaan ja Ukrainasta Mustanmeren satamien kautta kuljetettaville hyödykkeille ottamalla käyttöön solidaarisuuskaistoja koskevan toimintasuunnitelman, jolla autetaan Ukrainaa viemään ja tuomaan hyödykkeitä vaihtoehtoisia logistiikkareittejä pitkin rautateitä, maanteitä ja sisävesiväyliä käyttäen. Edellä mainittujen kriisien aikana tulliriskeihin liittyvä tietojenvaihto tullialan riskienhallintajärjestelmän (CRMS2) avulla mahdollisti nopeammat ja tarkemmat riskinarvioinnit automatisointia ja tiedustelutietojen jakamista hyödyntämällä. Näin tulliviranomaiset pystyivät tunnistamaan nopeasti riskialttiit lähetykset ja nopeuttamaan samalla kriittisten hyödykkeiden tulliselvitystä.

¹⁹ *Liikennealaa koskeva varautumissuunnitelma* (COM(2022) 211 final).

5. SIVIILI- JA SOTILASVIRANOMAISTEN YHTEISTYÖN PARANTAMINEN

Siviiliviranomaiset tarvitsevat sotilaallista tukea monissa kriisiskenaarioissa, kuten äärimmäisten sääilmiöiden aiheuttamissa kriiseissä. Kaikki vaarat kattava lähestymistapa EU:n aineelliseen varautumiseen tarkoittaa myös varautumista laajamittaisiin kriiseihin ja konflikteihin, jolloin siviili- ja sotilasyhteistyö on välttämätöntä. Kaikenlaisten hyökkäysten, myös hybridiuhkien ja aseellisten hyökkäysten, seurausten tehokas torjunta ja hallinta ovat merkittävästi sidoksissa siviilivalmiuksiin ja -resursseihin. Puolustusala on aineellisen varautumisensa, logististen valmiuksiensa ja häiriönsietokykynsä kehittämisessä ja ylläpitämisessä riippuvainen yhteiskunnallisten järjestelmien toiminnasta.

Esimerkiksi strategiassa kansanterveysuhkien lääketieteellisten vastatoimien tukemiseksi korostetaan, että siviilikäytössä sairaaloissa ja sotilaskäytössä etulinjassa tarvitaan usein samoja lääketieteellisiä vastatoimia. **Lääketieteellisiä vastatoimia koskevan siviili- ja sotilasyhteistyön tehostaminen** vahvistaa yhteiskunnallista ja sotilaallista valmiutta hätätilanteissa sekä lisää tuotanto- ja käyttövalmiuksia.

Komission ehdotus Euroopan puolustusteollisuusohjelmaksi (EDIP) sisältää merkittäviä ehdotuksia sotatarvikkeiden varastointitoimista sekä uusia elementtejä, jotka liittyvät **siviili- ja sotilasalan aineellista varautumista koskevaan yhteistyöhön**. Siinä korostetaan tarvetta luoda puolustusteollisuudelle EU:n toimitusvarmuusjärjestelmä, jonka avulla EU ja jäsenvaltiot voisivat ennakoida ja torjua toimituskriisien seurauksia erilaisilla toimilla, kuten **mukauttamalla siviilituotteita ja perustamalla strategisia varastoja**. Jos EDIP tulee käyttöön, se tarjoaa puitteet sotilaallista varastointia koskevan yhteistyön vahvistamiselle esimerkiksi tukemalla taloudellisesti jäsenvaltioiden puolustukseen liittyviä varastointitoimia. **Siviili- ja puolustusresurssien, kaksikäyttötuotteiden ja yhteisten varastojen yhteentoimivuuden, vaihdettavuuden ja täydentävyyden** parantamiseen on hyvät mahdollisuudet – silloin, kun se on tarpeen kummallakin alalla – myös avaruusratkaisuihin perustuvan viestinnän, navigoinnin ja tarkkailun kaksikäyttöinfrastruktuurin osalta.

Samalla on mahdollista **tehostaa siviili- ja sotilasalan sidosryhmien yhteistyötä ja koordinoitua aineellisessa varautumisessa**, mikä koskee myös samanmielisiä kumppaneita, erityisesti Natoa. Yhteistyön ja koordinoinnin lisäämisen kannalta merkityksellisiä aloja voivat olla **toimitusvarmuus ja varastot, energia- ja vesiturvallisuus, lääketieteelliset vastatoimet ja strategisten resurssien hallinta**.

Avaintoimet:

- Komissio tekee yhteistyötä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa **helpottaakseen keskusteluja EU:n varastointiverkostossa siviili- ja sotilasyhteistyön parhaiden käytäntöjen jakamiseksi** ja erityisesti sen selvittämiseksi, miten siviilivarastoissa voitaisiin ottaa huomioon sotilasalan vaatimukset ja tarpeet.
- Aineellisen varautumisen ja varastoinnin osalta komissio **laajentaa** yhdessä ulkosuhdehallinnon kanssa **nykyistä henkilöstöyhteistyötä Naton kanssa** erityisesti häiriönsietokykyä koskevan jäsennellyn vuoropuhelun avulla.

6. JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN YHTEISTYÖN EDISTÄMINEN

Joka päivä yritykset hankkivat, tuottavat, varastoivat ja jakelevat välttämättömiä hyödykkeitä sekä hallinnoivat kriittistä infrastruktuuria. Ne ovat kuitenkin yhä alttiimpia riskeille ja uhkille, jotka voivat vaikuttaa niiden toimitusketjuihin ja tavanomaiseen toimintaan. Nämä häiriöt voivat kriisitilanteissa muodostaa vakavia riskejä yhteiskunnalle. Lisäksi yksityisellä sektorilla on merkittävää aineelliseen varautumiseen liittyvää asiantuntemusta, kuten Euroopan taloudellisen turvallisuuden strategiassa todetaan. Yritysten osallistuminen kaikkiin varastoinnin vaiheisiin – ennakointiin, toimitusketjujen hallintaan, tuotantokapasiteettiin, hankintoihin, varastojen hallintaan ja käyttöön – on avain tehokkuuden lisäämiseen. EU:n tasolla on jo käytössä erilaisia kehyksiä, jotka helpottavat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä²⁰, **mutta kattavampi monialainen, EU:n laajuinen lähestymistapa** auttaisi koordinoimaan ja täydentämään nykyisiä aloitteita.

Varautumisunionistrategian puitteissa perustettavaan **julkisen ja yksityisen sektorin varautumistyöryhmään** on tarkoitus kutsua mukaan asiaankuuluvien yritysten edustajia. Näin pyritään luomaan joustavampi varautumistapa, jonka avulla voidaan tarvittaessa puuttua toimitusketjun pullonkauloihin ja riskeihin tai ennakoida niitä sekä tukea varastointia ja hätätuotantoa. Julkisen ja yksityisen sektorin varautumistyöryhmän olisi tarkoitus osallistua asianmukaisesti EU:n varastointiverkostoon.

Yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin varautumistyöryhmässä voi helpottaa **aineelliseen varautumiseen osallistuvien keskeisten eurooppalaisten yritysten kartoittamista** selkeiden kriteerien perusteella. Yhteistyöllä olisi myös edistettävä parhaiden käytäntöjen jakamista, jolla tuetaan **jäsenvaltioiden ja yritysten pyrkimyksiä parantaa häiriönsietokykyään** varastointijärjestelyihin kohdistuvissa sisäisissä ja ulkoisissa häiriöissä kilpailua ja sisämarkkinoita koskevien sääntöjen ja periaatteiden sekä varautumisunionistrategiassa suunniteltujen mahdollisten tulevien varautumista koskevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti.

Lisäksi EU:n olisi helpotettava EU:n, jäsenvaltioiden ja teollisuuden välistä yhteistyötä **kehittäessä välineitä** kriittisiä toimitusketjuja ja varastointia koskevien **tietojen jakamiseksi** olemassa olevien alakohtaisten kehysten pohjalta noudattaen kaikilta osin EU:n kilpailulainsäädäntöä.

Lisäksi tarvitaan EU:n malli julkisen ja yksityisen sektorin väliselle ennakoivalle vuoropuhelulle, jotta **varmistetaan liiketoiminnan jatkuvuus kriiseissä**. Olisi hyödyllistä kehittää menettelyjä välttämättömien hyödykkeiden tarjoamiseen hätätilanteissa sekä yhteisiä varastointioperaatioita ja logistiikkayritysten kanssa toteutettavia kriisikumppanuuksia varten. **Varastojen**, myös virtuaalivarastojen, **innovatiivisen hallinnoinnin kehittämisessä** olisi hyödynnettävä yksityisen sektorin asiantuntemusta.

²⁰ Euroopan elintarviketurvan kriisivalmius- ja kriisinhallintamekanismi (EFSCM), tarkistettu verkko- ja tietoturvadirektiivi (NIS 2) ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä (CER) koskevat direktiivit ((EU) 2022/2555 ja (EU) 2022/2557), Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi, kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös, yhdyskuntajätevesidirektiivi, kriittisiä lääkkeitä koskeva säädös, eurooppalainen vesiresilienssiä koskeva strategia ja lääketieteellisiä vastatoimia koskeva strategia. Joillakin aloilla pakollisia tietopyyntöjä voidaan hätätilanteessa suunnata yksityisille toimijoille (esimerkiksi sirusäädös, EDIP, IMERA ja lääketieteellisiä vastatoimia koskeva hätätilannekehysasetus).

Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön onnistuneita **malleja, joilla kannustetaan yhteistyöhön** strategisessa varastoinnissa **yksityisen sektorin kanssa varastoinnista aiheutuvien lisäkustannusten hyvittämiseksi** esimerkiksi verokannustimilla ja takausjärjestelmillä. Näiden mallien tutkimusta olisi jatkettava yksityisen sektorin kanssa, ja niitä olisi jaettava jäsenvaltioiden kesken.

Avaintoimet:

- **EU:n varastointiverkostossa kartoitetaan ja yksilöidään parhaita käytäntöjä, uusia ratkaisuja ja kannustimia**, joilla houkutellaan yrityksiä edistämään häiriönsietokykyä ja välttämättömien hyödykkeiden tarjontaa. Se yhdistää tämän strategista riippumattomuutta koskeviin pohdintoihin.
- **Varautumisunionistrategian mukaisessa julkisen ja yksityisen sektorin varautumistyöryhmässä käsitellään omana osa-alueenaan** kriteerejä, joiden perusteella kartoitetaan välttämättömien hyödykkeiden tuotantoon osallistuvia keskeisiä eurooppalaisia yrityksiä. Siinä pyritään myös helpottamaan välttämättömien hyödykkeiden turvaamista kriisitilanteissa koskevien parhaiden käytäntöjen jakamista mukaan lukien toimitusketjun turvallisuus, resurssitehokkuus ja kiertotalous, yhteentoimivuus, innovatiiviset varastointimallit, varastojen hallinta, varastokierron varmistaminen ja varastojen käyttö.

7. YHTEISTYÖN EDISTÄMINEN ULKOISISSA TOIMISSA JA KANSAINVÄLISISSÄ KUMPPANUUKSISSA

Nykypäivän verkottuneessa maailmassa välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistaminen kriisitilanteissa perustuu maailmanlaajuisiin toimitusketjuihin. EU:n ja sen naapuruston turvallisuus ja häiriönsietokyky liittyvät tiiviisti toisiinsa ja ovat vakautta edistävä tekijä. EU voi tehostaa aineellista varautumistaan kansainvälisiä kumppanuuksia edistämällä, hyviä käytäntöjä jakamalla ja ulkopoliittisia välineitä käyttämällä.

EU:n olisi edelleen vahvistettava **aineellista varautumista koskevaa yhteistyötä naapurimaidensa kanssa** olemassa olevan yhteistyön pohjalta. Tätä voitaisiin tehdä esimerkiksi unionin pelastuspalvelumekanismiin osallistujavaltioiden²¹ tai Euroopan yhteisön säteilyhäätätilanteita koskevan nopean tietojenvaihdon järjestelmän (ECURIE) kumppanimaiden²² kanssa. Tuleva uusi Välimeren aluetta koskeva sopimus tarjoaa uusia mahdollisuuksia yhteistyöhön Välimeren alueen ja Lähi-idän maiden kanssa, ja hiljattain käynnistetty Mustanmeren aluetta koskeva EU:n strategia²³ lisää Euroopan valmiuksia parantamalla liikennettä, energiaa ja digitaalisia yhteyksiä. Molemminpuolisen häiriönsietokyvyn kehittämisen kannalta olennaisen tärkeää on rahoitus naapuruus-, kehitys- ja

²¹ Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Islanti, Moldova, Montenegro, Norja, Pohjois-Makedonia, Serbia, Turkki ja Ukraina.

²² Neuvoston päätös, tehty 14 päivänä joulukuuta 1987, yhteisön järjestelyistä nopeaksi tietojenvaihdoksi säteilyhäätätilanteen yhteydessä; suositus 2000/473/Euratom. Osapuolia ovat kaikki EU:n jäsenvaltiot sekä Montenegro, Norja, Pohjois-Makedonia, Serbia ja Sveitsi.

²³ JOIN(2025) 135 final – Euroopan unionin strateginen toimintamalli Mustanmeren alueella.

kansainvälisen yhteistyön välineestä – Globaali Eurooppa tai liittymistä valmistelevalta välineestä III. Lisäksi EU:n olisi erityisesti otettava opiksi Ukrainan kokemuksista välttämättömien hyödykkeiden toimittamisen varmistamisesta aseellisen konfliktin aikana. EU:n olisi myös otettava Ukraina sen kokemusten vuoksi järjestelmällisemmin mukaan varastointitoimiinsa, myös eurooppalaisiin toimitusketjuihin.

Toimitusketjun haavoittuvuuksien lieventämiseksi ja strategisen riippumattomuutensa lujittamiseksi EU:n olisi vahvistettava olemassa olevia strategisia kansainvälisiä ja kahdenvälisiä sopimuksiaan ja liittoumiaan sekä tarvittaessa kehitettävä edelleen tai muodostettava räätälöityjä, molempia osapuolia hyödyttäviä **kumppanuuksia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa** esimerkiksi energia-, terveydenhuolto-, vesi-, puolustus- tai raaka-ainealalla ja samanaikaisesti edistettävä kestävä kehitystä. **Global Gateway -strategian** mukaisia molemminpuolisesti hyödyllisiä kumppanuuksia olisi hyödynnettävä tarvittaessa. Lisäksi olisi käytettävä hyödyksi erilaisia välineitä, kuten vapaakauppasopimuksia, puhtaan kaupan ja puhtaiden investointien kumppanuuksia, raaka-aineita koskevia strategisia kumppanuuksia sekä tulevaisuudessa kriittisiä lääkkeitä koskevia strategisia kumppanuuksia ja digitaalisia kumppanuuksia.

EU:n olisi lisättävä entisestään **yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa ja monenvälisillä foorumeilla**. Huomionarvoisia ovat esimerkiksi EU:n osallistuminen Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) työhön, erityisesti sen kriittisten mineraalivarojen turvaamisohjelmaan, sekä EU:n kumppanuus Japanin metalli- ja energiavarojen turvaamisjärjestön (JOGMEC) kanssa kriittisten raaka-aineiden seuranta varten samoin kuin terveydenhuoltoalalla osallistuminen rokotteiden varastointiin maailmanlaajuisesti osana rokoteallianssi Gavia.

EU:n olisi myös käytettävä **ulkoista talous- ja yhteistyöpolitiikkaa asian kannalta olennaisten kuljetus- ja logistiikkatoimintojen ja digitaalisen infrastruktuurin tukemiseen**. Avoin ja turvallinen pääsy globaaleihin yhteisresursseihin ja strategisille alueille, kuten merenkulkureiteille ja merenalaisille kaapeleille, on ratkaisevan tärkeää myös huoltovarmuuden kannalta. Medusa on Euroopan komission ja EIP Globalin tuella rakennettu merenalainen kaapeli, joka mahdollistaa nopeat yhteydet Välimeren pohjois- ja etelärantojen välillä ja jonka on tulevaisuudessa määrä ulottua Länsi-Afrikkaan. Lisäksi Kaspianmeren alueen liikennekäytävä ja Global Gatewayn 12 ensisijaista käytävää Afrikassa ovat parhaita esimerkkejä EU:n keskittymisestä vaihtoehtoisten, kestävien liikennereittien luomiseen. Ehdotetulla Intian, Lähi-idän ja Euroopan välisellä talouskäytävällä (IMEC) voitaisiin vahvistaa eri maanosien välisiä yhteyksiä.

Varastointistrategioita kehittäessään EU:n olisi varmistettava, että tällaiset toimenpiteet eivät heikennä maailmanlaajuisia elintarviketurvaa. Tässä yhteydessä EU osallistuu edelleen kansainvälisen yhteistyön kehyksiin, kuten G20-maiden maatalousmarkkinatietojärjestelmää (AMIS) koskevaan aloitteeseen, jolla edistetään avoimuutta ja koordinoitua maailman elintarvikemarkkinoilla.

EU:n olisi myös lisättävä synergioita sisäisten ja ulkoisten varastointitoimiensa, **humanitaarisen avun ja kansainvälisten kumppanuuksien** välillä. Nykyiset strategisia toimitusketjuja koskevat pohdinnat voivat johtaa merkittäviin tehokkuushyötyihin humanitaarisen alan nykyisten dramaattisten rahoitusvajeiden osalta sekä toimia esimerkkinä tehokkuushyödyistä EU:ssa. **ReliefEU** toimii siltana kriisin koettelemissa alueilla esiintyvien

kiireellisten tarpeiden ja eurooppalaisilta kumppaneilta saatavissa olevien resurssien välillä. Se on osa joustavaa, reagoivaa järjestelmää, joka mukautuu sekä välittömiin katastrofeihin että jatkuviin humanitaarisiin haasteisiin ja varmistaa, että resurssit toimitetaan tehokkaasti sinne, missä niitä tarvitaan eniten.

Avaintoimet:

- Euroopan unionin ja EU:n jäsenvaltioiden olisi **vahvistettava yhteistyötä naapurimaiden, samanmielisten kumppanimaiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa** kriisivalmiuden osalta, esimerkiksi terveyshätätilanteissa.
- Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan tiiviimmin koordinoida **varastoja sekä tutkia vaihtoehtoja yhteishankintoja ja yhteisvarastointia varten** eri puolilla maailmaa yhteistyössä katastrofiavusta vastaavien alueellisten viranomaisten kanssa humanitaarisen avun nopean, optimaalisen lähettämisen helpottamiseksi.
- Komissio parantaa **EU:n sisäisten ja ulkoisten varastointitoimien välisiä synergioita**.

8. PÄÄTELMÄT JA SEURAAVAT VAIHEET

Aineellisen varautumisen ja EU:n strategisten varastojen vahvistaminen on ratkaisevan tärkeää, jotta Euroopan yhteiskuntien varautumista voidaan parantaa kriisiriskien ja -uhkien kasvaessa. EU:n varastointistrategia on ensimmäinen askel kohti kokonaisvaltaista, koordinoitua lähestymistapaa, jolla jäsenvaltioita tuetaan tarvittaessa yhteisillä EU:n tason toimilla.

Aineellinen varautuminen edellyttää investointeja. Nämä kustannukset maksavat itsensä takaisin, kun häiriönsietokyky paranee, häiriöt vähenevät, elpymismenot pienenevät, kilpailukyky paranee pitkällä aikavälillä ja ihmisten elämän ja toimeentulon turvaamisen kustannukset todennäköisesti laskevat. Varautumisen ja sisäänrakennetun turvallisuuden periaate, joka on keskeisellä sijalla varautumisunionistrategiassa, on merkittävä tekijä aineellisen varautumisen lisäämiseen ja strategisten varastojen ylläpitämiseen tarvittavan kestävä, pitkän aikavälin taloudellisen tuen varmistamisessa. Komissio ottaa seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevissa ehdotuksissa huomioon EU:n aineellisen varautumisen ja EU:n strategisten varastojen ylläpitämisen tärkeyden.

Seuraavaksi komissio on yhteydessä jäsenvaltioihin, Euroopan ulkosuhdehallintoon, Euroopan parlamenttiin ja sidosryhmiin keskustellakseen tässä strategiassa esitetyistä alustavista toimista ja pannakseen ne täytäntöön. EU:n varastointiverkoston ja varautumistyöryhmän toimintalinjat mahdollistavat puutteita ja tarpeita koskevan analyysin syventämisen, toimenpiteiden täytäntöönpanon ohjaamisen ja lisätoimien tarpeen kartoittamisen. EU:n varastointistrategia myös täydentää alakohtaisia varautumisaloitteita. Komissio aikoo vuonna 2026 tarkastella strategian täytäntöönpanoa.

Jatkuva oppiminen, hyvien käytäntöjen jakaminen ja innovointi ohjaavat vakaata, EU:n laajuista aineellisen varautumisen ja varastoinnin politiikkaa.

Vahvistamalla aineellista varautumistaan EU voi varmistaa välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden ja saavutettavuuden ja siten turvata toimitusketjujen keskeyttömän toiminnan

ja yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä parantaa EU:n kansalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta.