

Brussel, 9 juli 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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	9 juli 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EU-strategie voor het aanleggen van voorraden: de materiële paraatheid van de EU ten aanzien van crises bevorderen

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 528 final.

Bijlage: COM(2025) 528 final



Brussel, 9.7.2025
COM(2025) 528 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**EU-strategie voor het aanleggen van voorraden: de materiële paraatheid van de EU ten
aanzien van crises bevorderen**

INLEIDING

De Europese Unie kende decennialang een voldoende aanvoer van essentiële goederen. Recente crises van een ongekende grootschaligheid hebben echter laten zien dat dit niet langer vanzelfsprekend is. De COVID-19-pandemie heeft de kwetsbaarheden blootgelegd in de toeleveringsketens van de EU voor medische producten, energie, agrovoedingsproducten en kritieke grondstoffen. De illegale aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne heeft duidelijk gemaakt hoe groot het strategisch belang is van een betrouwbare toegang tot betaalbare energie, kritieke technologieën en infrastructuur, en heeft ook gevolgen gehad voor de wereldwijde levering van landbouwproducten.

De EU wordt tegenwoordig geconfronteerd met een steeds ingewikkelder en verslechterend risicolandschap dat wordt gekenmerkt door oplopende geopolitieke spanningen met inbegrip van conflicten, de toenemende effecten van de klimaatverandering, milieudegradatie, en hybride en cyberdreigingen vanwege de toenemende activiteit van hacktivisten, cybercriminelen en door staten gesteunde groepen. Bovendien zijn de geopolitieke uitdagingen vaak met elkaar verweven en hebben ze gevolgen voor de betrekkingen van de EU met verschillende delen van de wereld, ook als het gaat om toeleveringsketens. De potentiële impact van de risico's neemt gestaag toe, met indirecte gevolgen en opeenstapelende effecten. Dat vertaalt zich uiteindelijk in een hogere, algehele bedreiging van de veiligheid en beschikbaarheid van essentiële benodigdheden.

Na de aanbevelingen van het verslag-Niinistö is er in de **strategie voor een paraatheidsunie**¹ een EU-brede strategie voor het aanleggen van voorraden aangekondigd die 1) alle bestaande sectorale inspanningen wat betreft het aanleggen van voorraden zal integreren, 2) de toegang tot kritieke hulpbronnen in de hele EU zal versterken en 3) gecentraliseerde reserves op EU-niveau zal combineren met bijdragen van de lidstaten en ondersteuning van publiek-private partnerschappen om de doelmatigheid, schaalbaarheid en kosteneffectiviteit te garanderen.

In deze EU-strategie voor het aanleggen van voorraden wordt een **veelomvattende aanpak van het aanleggen van voorraden vastgesteld en wordt ingegaan op de gehele cyclus ervan**, van anticipatie tot de monitoring van toeleveringsketens, maatregelen om de voorzieningszekerheid te versterken, het beheer van aangelegde voorraden en de inzet van de voorraden. Zij is van toepassing op **essentiële goederen**², waaronder in dit kader alle fysieke voorwerpen worden verstaan die noodzakelijk zijn om vitale maatschappelijke functies in stand te houden³. Met de EU-strategie voor het aanleggen van voorraden zal de EU bevorderen dat er gecoördineerde

¹ JOIN(2025) 130 final — De Europese strategie voor een paraatheidsunie.

² Ten behoeve van deze strategie wordt onder “goederen” verstaan: primaire en secundaire materialen, grondstoffen, natuurlijke hulpbronnen, producten, uitrusting enzovoort. De term wordt in brede zin gebruikt zonder afbreuk te doen aan definities en specifieke termen die in sectorale kaders worden gebruikt.

³ Vitale maatschappelijke functies zijn fundamentele systemen en structuren die een samenleving in staat stellen te functioneren en die onze samenlevingen, economieën, culturen en democratische instellingen onder alle omstandigheden beschermen. Deze functies betreffen in de allereerste plaats de beveiliging van de bevolking van de EU, met inbegrip van de bescherming tegen natuurrampen, continuïteit op het gebied van bestuur en besluitvorming, democratische processen, sociale cohesie en economische stabiliteit en interne en externe veiligheid. Zij vormen de basis van een stabiele en veilige samenleving.

publieke en private reserves van kritieke productiemiddelen worden aangelegd en ervoor zorgen dat zij onder alle omstandigheden beschikbaar zijn.

Leidend voor de strategie zijn de **onderliggende beginselen van solidariteit, transparantie, verantwoording en een billijke toegang tot hulpbronnen** in de hele EU, hetgeen van essentieel belang is om te garanderen dat iedereen gelijk is, in het bijzonder in zware omstandigheden. In overeenstemming met het kader voor de Unie van gelijkheid⁴ wordt bij de uitvoering van de strategie rekening gehouden met de specifieke behoeften van de verschillende groepen, ook in relatie tot gender, handicap, leeftijd en raciale of etnische achtergrond.

Net als de strategie voor een paraatheidsunie, weerspiegelt de strategie voor het aanleggen van voorraden een verandering van denken van een reactieve, sectorale crisisbeheersingsaanpak naar een **proactieve, wendbare en beter geïntegreerde paraatheidsaanpak**.

Waarom wij een EU-strategie voor het aanleggen van voorraden nodig hebben

De afgelopen tijd **hebben de lidstaten van de EU te maken met vergelijkbare uitdagingen**. Er is voor overheden, bedrijven en de bevolking ruimte om op een inclusieve manier synergieën op het gebied van de collectieve paraatheid op EU-niveau te ontsluiten door ervaringen uit te wisselen en samen te werken aan de beste manier om een tijdige toegang tot essentiële goederen te garanderen. Daarom is er een EU-brede aanpak nodig ter aanvulling en ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten.

Het aanleggen van voorraden is een essentieel onderdeel van de crisisparaatheid van de EU en maakt integraal deel uit van algemene scenario's over afschrikking en gereedheid bij conflicten. Crises en bedreigingen blijven waarschijnlijk niet beperkt tot één lidstaat, zodat een toereikende voorbereiding op EU-niveau des te relevanter is. Als één eengemaakte markt, met sterk geïntegreerde waarde- en toeleveringsketens, is er bij verstoringen van de beschikbaarheid van kritieke materialen of technologieën slagkracht op EU-niveau nodig om daarop te reageren.

De afgelopen jaren zijn er op dat gebied verscheidene EU-initiatieven, -strategieën en -handelingen⁵ vastgesteld om de strategische autonomie, de interne en economische veiligheid, het concurrentievermogen, defensie en weerbaarheid te versterken en om kwetsbaarheden en afhankelijkheden in de toeleveringsketens aan te pakken. Tot deze initiatieven behoren maatregelen die er specifiek op zijn gericht om de toegang tot essentiële goederen te verbeteren, zoals de eis dat de lidstaten voorraden olie aanhouden, de vraag naar gas bundelen en dat gezamenlijk inkopen, maatregelen nemen om de toegang tot en het verwerken en recyclen van kritieke grondstoffen een boost te geven, vaccins tegen COVID-19 gezamenlijk inkopen en de

⁴ Met de strategieën voor een Unie van gelijkheid wordt een gelijke toegang tot gezondheid voor iedereen bevorderd.

⁵ Zoals ProtectEU, de Europese strategie voor interne veiligheid, de strategie voor economische veiligheid, het witboek over de toekomst van de Europese defensie, het EU-kompas voor concurrentievermogen, de Europese strategie voor waterweerbaarheid, het actieplan voor een circulaire economie, de verordening inzake noodsituaties en veerkracht voor de interne markt (Imera), de verordening kritieke grondstoffen, het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM), de richtlijn inzake olievoorraden (die momenteel wordt herzien), de gasopslagverordening van de EU, de aanstaande verordening kritieke geneesmiddelen en de strategie voor medische tegenmaatregelen.

strategische rescEU-reserve van de EU opbouwen (zie bijlage 1 voor een overzicht van de desbetreffende rechts- en beleidskaders van de EU).

De algehele aanpak blijft echter gefragmenteerd en de ervaring leert dat er een aantal substantiële, nauw verweven tekortkomingen in het EU-kader zitten.

1. **Er is een beperkte consensus over welke essentiële goederen er nodig zijn voor crisisparaatheid tegen de achtergrond van een snel veranderend risicolandschap.** Hierdoor wordt de samenwerking over sectoren en grenzen heen gehinderd. Door te begrijpen welke goederen essentieel zijn om mogelijke crises het hoofd te bieden, kunnen overheden en bedrijven weloverwogen en gecoördineerde beslissingen nemen over hoe zij zich het beste kunnen voorbereiden op mogelijke tekorten.
2. **Beperkte informatie-uitwisseling en coördinatie tussen de EU en de lidstaten en tussen de civiele en de militaire sector.** Daardoor is er geen fatsoenlijk overzicht van de inspanningen die de lidstaten in de EU plegen om voorraden aan te leggen, wat weer leidt tot een suboptimaal gebruik van de beschikbare hulpbronnen, capaciteiten en deskundigheid. Bovendien kunnen administratieve, structurele en logistieke barrières die nog steeds in de EU bestaan, de grensoverschrijdende inzet, het vervoer en de toegang in crisisscenario's hinderen.
3. **Onderbenut potentieel voor samenwerking met de private sector over sectoren en grenzen heen.** De private sector heeft substantiële expertise in het beheren van voorraden, de logistiek en de inzet ervan. De structurele publiek-private samenwerking bij het aanleggen van noodvoorraden kan worden bevorderd, beste praktijken worden uitgewisseld en er kan van elkaar worden geleerd over sectoren en grenzen heen.
4. **Bestaande nationale en sectorale kaders die onvoldoende weerspiegelen welke rol instrumenten voor externe actie en samenwerking kunnen spelen bij het versterken van de nationale materiële paraatheid en die van de EU,** bijvoorbeeld inzake de beveiliging van de toeleveringsketen. Partnerschappen met niet-EU-landen en internationale organisaties kunnen een bijdrage leveren aan het versterken van de wederzijdse weerbaarheid en het bemachtigen van essentiële goederen.

Voor de paraatheid van de EU is het van cruciaal belang om dit **ontbreken van een veelomvattende, gemeenschappelijke analyse onder alle relevante belanghebbenden, over sectoren en grenzen heen** aan te pakken, en de inspanningen te coördineren om zich snel en doeltreffend voor te bereiden en te reageren. In deze strategie wordt derhalve gekeken vanuit een **sector- en grensoverstijgend** perspectief, waar de EU de meeste toegevoegde waarde kan leveren.

De algehele **doelstelling** van deze strategie is om **de toegang tot essentiële goederen te verbeteren** onder alle omstandigheden. Hiermee wordt de **interoperabiliteit** van de systemen voor het aanleggen van voorraden op nationaal en EU-niveau verbeterd in de hele cyclus van het aanleggen van voorraden, van het plannen, inkopen en beheren tot het inzetten van voorraden. Met de strategie wordt de **materiële paraatheid** verzekerd, waarmee de gereedheid, beschikbaarheid en toegankelijkheid van essentiële goederen wordt bedoeld als onderdeel van een effectieve respons op crises en conflicten. Tegelijkertijd wordt ermee ook de **strategische autonomie van de EU** ondersteund, door afhankelijkheden en kwetsbaarheden te verminderen en de productie van essentiële goederen in de EU te versterken.

Een EU-strategie voor het aanleggen van voorraden opbouwen

Deze strategie bouwt voort op bestaande sectorale kaders van de EU en volgt de beginselen van de strategie voor een paraatheidsunie, die hieronder worden uiteengezet.

- Een **alle risico's omvattende aanpak**, die het hele spectrum van natuurlijke en door de mens veroorzaakte risico's en dreigingen voor de materiële paraatheid bestrijkt. Hiermee wil de EU op een veelomvattende manier de toegenomen risico's en bedreigingen van de voorzieningszekerheid aanpakken, met inbegrip van een conflictscenario en de interactie van risico's en hun cascade-effecten.
- Een **overheidsbrede aanpak**, waarbij de desbetreffende belanghebbenden op alle bestuursniveaus (lokaal, regionaal, nationaal en EU) betrokken zijn en waarmee de samenwerking, de beleidssamenhang en het delen van hulpbronnen wordt bevorderd. Tot een dergelijke aanpak behoort een doeltreffende samenwerking tussen de civiele en defensieautoriteiten en de coherente integratie van interne en externe dimensies.
- Een **maatschappijbrede aanpak**, die een inclusieve cultuur van materiële paraatheid bevordert waarbij alle relevante actoren voor de voorzieningszekerheid betrokken zijn, in het bijzonder de private sector. Dat betekent ook dat burgers worden geholpen om zelf een rol te spelen bij hun weerbaarheid, door hulpbronnen te hebben waarmee ze gegarandeerd minimaal 72 uur zelfvoorzienend kunnen zijn en waarbij ze rekening houden met hun eigen specifieke behoeften, zoals wordt onderstreept in de strategie voor een paraatheidsunie.

In overeenstemming met bovengenoemde bevindingen worden er in deze strategie zeven kerngebieden vastgesteld waarop de EU actie moet ondernemen:

1. de coördinatie tussen de lidstaten onderling en met de EU verbeteren;
2. prognoses, anticipatie en strategische planning;
3. lacunes opvullen door als EU strategische voorraden aan te leggen;
4. aan een robuuste en interoperabele vervoers- en logistiekinfrastructuur werken;
5. de civiel-militaire samenwerking verbeteren;
6. de publiek-private samenwerking bevorderen;
7. de samenwerking bij extern optreden en in internationale partnerschappen bevorderen.

De strategie is vooral gericht op sectoroverschrijdende uitdagingen, maar wil tegelijkertijd volledig complementair zijn aan specifieke sectorale acties⁶. Deze strategie zal in nauw overleg met de lidstaten en de betreffende belanghebbenden worden uitgevoerd, waarbij de subsidiariteit, de nationale bevoegdheden en de specifieke situatie van de lidstaten volledig worden geëerbiedigd.

1. DE COÖRDINATIE TUSSEN DE LIDSTATEN ONDERLING EN MET DE EU VERBETEREN

Elke lidstaat is verantwoordelijk voor zijn eigen materiële paraatheid. Bij ernstige, langdurige, complexe en grensoverschrijdende crises is het echter van cruciaal belang om de nationale maatregelen te coördineren om een gestage aanvoer van essentiële goederen en de continuering van vitale maatschappelijke functies te garanderen. Coördinatie **bevordert niet alleen de solidariteit, maar voorkomt ook dat de interne markt wordt verstoord**. Zonder coördinatie zouden de lidstaten om goederen, productievermogen, opslag- en inzetcapaciteit kunnen

⁶ Bijvoorbeeld de nieuwe strategie voor medische tegenmaatregelen en het strategisch plan van de EU voor het aanleggen van een voorraad medische tegenmaatregelen (COM(2025) 529 final).

concurreren waardoor goed-functionerende markten verstoord kunnen worden, hetgeen tot onnodige verdubbelingen, kosten en een inefficiënte crisisrespons leidt en reeds kwetsbare toeleveringsketens nog meer onder druk komen te staan.

Als een eerste stap moet het **wederzijds vertrouwen en begrip** worden versterkt, waarbij rekening wordt gehouden met nationale zorgen om de veiligheid. De EU zal verder werken aan de ontwikkeling van **beveiligde instrumenten om informatie uit te wisselen**⁷, zodat de lidstaten, de Commissie, de desbetreffende EU-agentschappen en belanghebbenden informatie kunnen samenvoegen over toeleveringsketens, regelingen inzake het aanleggen van voorraden en plannen over de inzet ervan. Die instrumenten moeten goed worden beschermd en voldoen aan de beveiligingseisen van de EU. Het uitwisselen van informatie zou, indien relevant ook met de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de interoperabiliteit moeten versterken en daarmee de doelmatigheid van de gezamenlijke crisisrespons verbeteren.

Bovendien zal het **versterken van synergieën en de interoperabiliteit** van goederenvoorraden, regelingen en plannen voor het inzetten ervan in de hele EU tot meer doelmatigheid leiden. **De coördinatie zou moeten worden verbeterd in verschillende fasen van de cyclus van het aanleggen van voorraden:** het plannen, inkopen, beheren en inzetten van voorraden. Hiervoor is ook een betere samenwerking nodig bij het vaststellen van kritieke afhankelijkheden in de toeleveringsketen, het afstemmen van diversificatieplannen en samenwerking met de douane om de instroom van essentiële goederen in de EU te vergemakkelijken of om de toepassing van mogelijke uitvoerbeperkingen te garanderen. Het gezamenlijk en centraal aanbesteden⁸ van essentiële goederen kan in feite het verwerven van hulpbronnen en de samenwerking tussen de lidstaten optimaliseren en zou verder verbeterd moeten worden. Samenwerking inzake veilige en strategische locaties voor essentiële goederen in de gehele EU, waarbij rekening wordt gehouden met regionale behoeften, zal de algehele weerbaarheid en doelmatigheid versterken. Beste praktijken en lessen kunnen worden uitgewisseld over voorraadbeheer, het volgen van de voorraad in realtime, het monitoren van de conditie, vervaldatumwaarschuwingen, de omzetsnelheid van de voorraad, de houdbaarheidsperiode en afvalbeheer.

Goede voorbeelden van sectorale initiatieven die **de aanpak van de lidstaten inzake het aanleggen van voorraden versterken**, zijn onder andere mechanismen voor agrovoedingsproducten, essentiële landbouwinput en medische tegenmaatregelen. De lidstaten kunnen ook overwegen het aanleggen van voorraden voor nucleaire brandstof te versterken, als onderdeel van de uitvoering van de routekaart om een einde te maken aan de invoer van energie uit Rusland. In de sector van de agrovoedingsproducten moet het Europees mechanisme voor paraatheid en respons bij voedselzekerheids crises (EFSCM) verder worden uitgewerkt en

⁷ Tot de bestaande sectorale informatie-uitwisselingssystemen behoren bijvoorbeeld de communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar (Ecurie); het systeem voor vroegtijdige waarschuwing en reactie (EWRS) voor biologische, chemische en onbekende ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid (krachtens Verordening (EU) 2022/2372); het gemeenschappelijk noodcommunicatie- en informatiesysteem (Cecis) (krachtens Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming).

⁸ Goede voorbeelden van nieuwe initiatieven inzake de bundeling van de vraag en het gezamenlijk inkopen zijn onder andere AggregateEU, de mechanismen inzake waterstof die binnenkort worden gepresenteerd en het EU-centrum voor kritieke grondstoffen. De gezamenlijke inkoop van medische tegenmaatregelen vindt sinds 2014 plaats.

geoperationaliseerd om de informatie-uitwisseling, transparantie en solidariteit bij het aanleggen van voorraden te versterken⁹ tussen de lidstaten, belanghebbenden en EU-instellingen, in coördinatie met instrumenten in het kader van de gemeenschappelijke marktordening (GMO). In overeenstemming met de Clean Industrial Deal is het platform voor de bundeling van de vraag en de gezamenlijke inkoop van grondstoffen een eerste stap in de richting van het opzetten van een EU-centrum voor kritieke grondstoffen dat zou moeten assisteren bij het gezamenlijk inkopen van grondstoffen, strategische voorraden zou moeten coördineren, toezicht zou moeten houden op de monitoring van de toeleveringsketens en investeringen zou moeten stimuleren. Daarbij moet sectoroverschrijdend leren en coördineren worden gewaarborgd.

In navolging van het model van de Europese pool voor civiele bescherming in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM) zouden de opties voor een informatie-uitwisselingsysteem voor de lidstaten moeten worden verkend om de EU op de hoogte te stellen van **essentiële goederen die beschikbaar zijn voor een vrijwillige overdracht aan een andere lidstaat tijdens crises**. Hiertoe zou ook het coördineren van het vervoer en de inzetkosten via de Commissie binnen het UCPM kunnen behoren. Tot slot is het vaststellen van gemeenschappelijke criteria voor het gecoördineerd vrijgeven van aangelegde voorraden tijdens noodsituaties van essentieel belang.

Kernacties:

- De Commissie zal met de lidstaten een **EU-netwerk voor het aanleggen van voorraden** oprichten. Het netwerk zal een forum voor discussie zijn en een adviserende rol hebben. Zonder de rol van de Raad op dit gebied te willen overnemen zouden er in dit netwerk beste praktijken moeten worden besproken met betrekking tot prognoses, anticipatie, strategische planning en kosteneffectiviteitsbeoordelingen en zouden er dynamische, regelmatig bijgewerkte, niet-uitputtende lijsten van essentiële goederen ontwikkeld moeten worden die toegesneden zijn op verschillende crisisscenario's en regio's, waarbij rekening wordt gehouden met bestaande lijsten in de sectoren¹⁰. Het netwerk zou aanbevelingen moeten formuleren over kwesties als eisen ten aanzien van de hoeveelheden, verwante systemen om toezicht te houden en de coördinatie van minimumvereisten.
- De Commissie zal — binnen dit nieuwe EU-netwerk inzake het aanleggen van voorraden — de **interoperabiliteit van voorraden en regelingen inzake het aanleggen van voorraden versterken, de uitwisseling van beste praktijken bevorderen** en met de lidstaten samenwerken om **EU-brede sectoroverschrijdende criteria en procedures** in te stellen voor operationele elementen in de cyclus van het aanleggen van voorraden.
- Hoewel er rekening wordt gehouden met de bestaande sectorale systemen, zal de Commissie verkennen of het haalbaar is om een **platform voor een veilige en gedetailleerde gegevensuitwisseling** inzake noodvoorraden op te zetten

⁹ In overeenstemming met de voorschriften van de EU inzake voedselveiligheid en het mededingingsrecht.

¹⁰ Of voortbouwen op lijsten en lijsten aanvullen die ontwikkeld kunnen worden in het kader van de desbetreffende mechanismen, zoals de verordening inzake noodsituaties en veerkracht voor de interne markt.

tussen de EU en de lidstaten, waarbij wordt voortgebouwd op de capaciteiten van het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties.

- De Commissie zal **gecentraliseerde en/of gezamenlijke aanbestedingsmechanismen** verder **stimuleren** tussen de verschillende sectoren, waarbij zij voortbouwt op modellen als de aanbestedingsovereenkomst inzake medische tegenmaatregelen of de aanbesteding van crisisrelevante goederen in het kader van de verordening inzake noodsituaties en veerkracht voor de interne markt (Imera), rescEU of het platform voor de bundeling van de vraag en het gezamenlijk inkopen van grondstoffen om de verwerving van hulpbronnen te optimaliseren. Bovendien zal zij het kader voor overheidsopdrachten herzien, zoals aangekondigd in de strategie voor een paraatheidsunie.

2. PROGNOSES, ANTICIPATIE EN STRATEGISCHE PLANNING

Prognoses en anticipatie, het tijdig onderkennen van bedreigingen (en kansen voor het aanleggen van voorraden), zijn van cruciaal belang voor het doeltreffend plannen van de vereisten inzake de aanvoer en het aanleggen van voorraden essentiële goederen. Bovendien is er strategische planning nodig om te bepalen wat de meest geschikte, tijdsrelevante en kostenefficiënte maatregelen zijn om te garanderen dat bij een crisis of conflict essentiële goederen beschikbaar en gereed zijn. De rechtskaders van de EU blijven versnipperd in dit opzicht¹¹ en de lidstaten gaan er in de praktijk verschillend mee om. Op sommige gebieden, zoals die van onderzeese kabels en de beveiliging van onshore energienetwerken, ruimtevaart, defensie, agrovoedingsproducten en essentiële landbouwinput, gezondheidszorg en chemicaliën om water te behandelen, zou het gebrek aan regelingen op EU-niveau om de aanvoer en de weerbaarheid te verzekeren moeten worden aangepakt.

Als onderdeel van de strategie voor een paraatheidsunie zal de EU **een alomvattende risico- en dreigingsevaluatie** uitvoeren. Hiermee zullen diepere inzichten in crisis- en conflictscenario's worden geboden en wordt het bewustzijn van sector- en grensoverschrijdende risico's versterkt voor vitale maatschappelijke functies. Dit zou een ondersteuning moeten zijn van de **informatie-uitwisseling met de lidstaten over risicobeoordelingen, planning, het vaststellen van lacunes inzake essentiële goederen en kansen om daarin te voorzien** en uiteindelijk een gemeenschappelijk begrip van kritieke behoeften gemakkelijker moeten maken. Voorbeelden van een huidige goede praktijk in dit opzicht is de raad die is opgezet in het kader van de Imera-verordening en het Europees mechanisme voor paraatheid en respons bij voedselzekerheids crises (EFSCM).

¹¹ Enkele bestaande of voorgestelde rechtskaders van de EU bevatten maatregelen om de beschikbaarheid van specifieke essentiële goederen te garanderen, zoals gas en olie, medische tegenmaatregelen, kritieke geneesmiddelen, grondstoffen, capaciteiten voor de civiele bescherming, halfgeleiders, vaccins voor dieren en eurobankbiljetten. Die maatregelen hebben echter vaak slechts een beperkte reikwijdte. De Imera-verordening richt zich op een breder gebied en met die verordening kan worden vastgesteld wat relevante goederen in een crisis zijn bij activering in het kader van haar waakzaamheids- of noodfase.

Bovendien zouden er op EU-niveau inzichten bijeen moeten worden gebracht uit bestaande **risico- en dreigingsevaluaties**¹² en systemen voor de **monitoring van toeleveringsketens**¹³ en deze zouden regelmatig geactualiseerd moeten worden, waarbij prognosestudies over de ontwikkelingen van de voorzieningszekerheid op de lange termijn¹⁴ worden opgenomen. Met geautomatiseerde systemen voor monitoring in realtime, mogelijk met ondersteuning van artificiële intelligentie waar dat van toepassing is, zou doeltreffender geanticipeerd kunnen worden op marktverstoringen en zouden ze doeltreffender gevolgd kunnen worden¹⁵. Een betere afstemming van de verschillende instrumenten zal leiden tot **een beter bewustzijn van sector- en grensoverschrijdende risico's en van de schaarste van essentiële goederen** en voorkomt dat er dubbel werk wordt gedaan.

Tot deze verbeterde coördinatie behoort het incalculeren van het beginsel van **EU-solidariteit bij het plannen van regelingen** — zoals steun van de ene lidstaat aan de andere of vanuit strategische voorraden in de EU — om tekorten in de aanvoer te vermijden of verstoringen van de toeleveringsketens die hoge kosten met zich mee brengen en ernstige gevolgen hebben op te lossen en om de potentiële verplaatsing van voorraden van het ene naar het andere land in de EU te vergemakkelijken.

De lidstaten zouden gesprekken moeten voeren over het **streefbereik** van de voorraden (gebaseerd op de hiervoor beschreven risicobeoordeling om focusgebieden te bepalen) en over **toepasselijke minimumniveaus aan voorraden** onder specifieke omstandigheden in verschillende sectoren, ook om te vermijden dat te grote voorraden worden aangelegd die later weggegooid moeten worden. Een gemeenschappelijke aanpak om de hoeveelheden essentiële

¹² Verplichte periodieke risicobeoordelingen: Richtlijn (EU) 2022/2557 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten, Richtlijn (EU) 2020/2184 betreffende drinkwater; verslagen over dreigingslandschappen: (Enisa)-jaarsverslagen over het dreigingslandschap op het gebied van de cyberbeveiliging en tweejaarlijkse verslagen over de staat van de cyberbeveiliging; de beoordeling van kwetsbaarheden in de toeleveringsketen van kritieke geneesmiddelen in het voorstel van de Commissie tot herziening van de geneesmiddelenwetgeving (COM(2023) 193 final); gerichte studies over kwetsbaarheden in de toeleveringsketen: “[Assessment on supply chain vulnerabilities on the first tranche of critical medicines](#)”, HERA 2024; “[Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain](#)”, JRC 2023; platforms voor reguliere beoordelingen en analyses: [het EU-Observatorium voor kritieke technologieën](#); ad-hocmarktonderzoek naar vraag en aanbod: [Onderzoek naar de veiligheidsmarkt in de EU](#), 2022; andere relevante risicobeoordelingen: [Europese klimaatrisicobeoordeling](#), Europees Milieuagentschap, 2024; [Risicobeoordeling voor kritieke technologiegebieden](#) in de context van de strategie voor economische veiligheid.

¹³ Voorbeelden van een dergelijke monitoring zijn het “[SCAN](#)” ([Supply Chain Alert Notification monitoringsysteem](#)), een monitoringsinstrument dat bijna in realtime werkt en wordt gebruikt voor zeer belangrijke grondstoffen bij groene technologieën en bepaalde toeleveringsketens van halfgeleiders; de [EU-dashboards over voedselvoorziening en voedselzekerheid](#); samenvattingen over voorraden ruwe olie en/of aardolieproducten in het kader van de richtlijn inzake olievoorraden van de EU; monitoring door het [Voorzieningsagentschap van Euratom](#) van hoog-essaaï laagverrijkt uranium en medische radio-isotopen; het [Europees platform voor de monitoring van tekorten](#) over de beschikbaarheid van en de vraag naar en het aanbod van geneesmiddelen in bepaalde situaties; het [douanesysteem Surveillance van de EU](#) dat het verkeer in en uit de EU monitort en beschermt tegen fraude en illegale handel in essentiële goederen.

¹⁴ “[Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU](#) — A foresight study”, Europese Commissie, 2023.

¹⁵ Het voorstel voor de [hervorming van de EU-douane-unie](#), in het bijzonder de EU-douanedatahub, is relevant, en is gericht op het versterken van het risicobeheer door in realtime data uit te wisselen tussen alle lidstaten en te analyseren om een betere bescherming tegen fraude en illegale handel te garanderen, en door relevante informatie over essentiële goederen te verzamelen en te analyseren.

goederen en behoeften vast te stellen zal leiden tot een vergelijkbare mate van materiële paraatheid in de hele EU, waardoor de algehele gereedheid en weerbaarheid en de solidariteit en effectieve samenwerking worden versterkt, en wordt vermeden dat het normale functioneren en de houdbaarheid van de interne markt worden verstoord.

Aangezien het aanleggen van voorraden duur is en tot onevenwichtigheden op de markt kan leiden, **zouden** de lidstaten en de EU in hun planningsprocessen **verschillende manieren moeten evalueren waarop de beschikbaarheid van essentiële goederen kan worden gewaarborgd** en de betreffende methodologie voor het aanleggen van voorraden moeten beoordelen. Hierbij moet worden ingegaan op: de potentiële impact van een risico op een vitale maatschappelijke functie; het kritieke tijdpad van een respons; de overlapping van instrumenten en redundantie. Ook moet er worden nagedacht over marktfalen, de beschikbaarheid van productie- en recyclingscapaciteiten en op welke gebieden de EU afhankelijk is van andere landen, tegen de achtergrond van toenemende geopolitieke spanningen.

Het aanleggen van voorraden of andere maatregelen in het kader van de materiële paraatheid zouden zodanig moeten worden ontworpen dat marktverstoringen worden geminimaliseerd en de nadelige effecten van de normale dynamiek van vraag en aanbod worden vermeden. Er zijn een aantal manieren om de toeleveringsketens wendbaarder en weerbaarder te maken, zoals leren van beste praktijken in de lidstaten en niet-EU-landen, investeren in onderzoek en innovatie, de zelfvoorzienendheid van de EU en haar lidstaten stimuleren, en de doelmatigheid en circulariteit van materialen die gevaar lopen verhogen en op zoek gaan naar alternatieven. Ook moet worden overwogen om regelingen te treffen met de private sector¹⁶ om in noodsituaties essentiële goederen op korte termijn te leveren.

Kernacties:

- De Commissie zal **mechanismen voor de monitoring van sectorale toeleveringsketens in kaart brengen en evaluaties van de risico's wat betreft de voorzieningszekerheid en de kwetsbaarheid van de toeleveringsketen** opnemen in de beoogde alomvattende risico- en dreigingsevaluatie (kernactie in het kader van de strategie voor een paraatheidsunie). Via de toekomstige EU-crisiscoördinatiehub zal er op risico's in verband met sectoroverschrijdende crises worden geanticipeerd en deze risico's worden gemonitord.

3. LACUNES OPVULLEN DOOR ALS EU STRATEGISCHE VOORRADEN AAN TE LEGGEN

De COVID-19-pandemie heeft aangetoond dat nationale systemen, ook als ze goed op elkaar zijn afgestemd, al gauw niet meer in staat kunnen zijn om essentiële goederen te leveren. Er was aanvullende actie op EU-niveau nodig om het hoofd te bieden aan de wijdverbreide en tegelijkertijd optredende tekorten in alle lidstaten, met inbegrip van de ultraperifere gebieden. De kans is groot dat vergelijkbare, complexe crises waarbij alle landen op hetzelfde moment te maken krijgen met dezelfde tekorten in de toekomst steeds vaker gaan voorkomen; daarom is

¹⁶ Zie ook hoofdstuk 6 over het bevorderen van de publiek-private samenwerking.

het nodig om **het aanleggen van strategische voorraden op EU-niveau verder te ontwikkelen**. De aanpak op EU-niveau is tot nu toe sectoraal en beperkt gebleven.

Het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM) onderhoudt bijvoorbeeld strategische reserves op EU-niveau in het kader van het rescEU-initiatief voor snelle inzet in noodsituaties, met inbegrip van rampenbestrijding en medische tegenmaatregelen. ReliefEU, de Europese responscapaciteit voor humanitaire hulp, bezit wereldwijde voorraden met benodigdheden voor humanitaire hulp. Met betrekking tot de gezondheid van dieren onderhoudt de Commissie antigeen- en vaccinbanken voor grensoverschrijdende ziekten. Het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid heeft schepen stand-by staan om in actie te komen bij olielekken. De Europese Centrale Bank beheert een strategische reserve van bankbiljetten. Andere voorbeelden van een EU-brede aanpak voor het aanleggen van voorraden op energiegebied zijn de REPowerEU-routekaart, waarin een gecoördineerde, veilige en geleidelijke uitfasering van de invoer van gas, olie en kernenergie uit Rusland wordt uitgestippeld, en ook het aanleggen van voorraden cruciale componenten is opgenomen om ervoor te zorgen dat stroomuitval bij de doorgifte en verdeling van energie snel wordt opgelost.

Van deze mechanismen voor het aanleggen van voorraden op EU-niveau is **rescEU** een van de grootste sectoroverschrijdende en meest veelzijdige mechanismen. Het vormt de kern van de regelingen voor het aanleggen van noodvoorraden, in een context waarin het aanleggen van voorraden op EU-niveau slechts in een beperkt aantal sectoren bestaat.

Om stappen vooruit te zetten zou de EU **haar strategische reserves op EU-niveau op peil moeten houden en moeten opschalen**, waarbij zij voortbouwt op het rescEU-model (zie bijlage 2 voor meer informatie over het consolideren van de bestaande rescEU-reserve en mogelijke routes voor de toekomst). De Commissie zal bekijken of het goed is om de strategische reserves uit te breiden naar andere soorten capaciteiten waarvoor lacunes zijn vastgesteld.

Deze analyse zou moeten worden aangevuld met andere **analyses en vastgestelde lacunes in sectoren die van oudsher niet worden geassocieerd met civiele bescherming**, zoals de sectoren die een belangrijke plaats innemen in de recente Europese strategie voor waterweerbaarheid en het EU-actieplan inzake kabelbeveiliging. Zo zouden de functionele modules voor de reparatie van kabels onderdeel kunnen worden van de EU-strategie voor het aanleggen van voorraden om een snel herstel te garanderen na een verstoring van de energieaanvoer of de beschadiging van een glasvezelkabel. Voor bepaalde goederen, zoals zeldzame aardmetalen en permanente magneten, kunnen noodvoorraden ook een buffer zijn, terwijl de verstoorde toeleveringsketens zich aan een nieuwe werkelijkheid aanpassen.

Ook zal er worden nagedacht over een **versterkte samenwerking tussen de publieke en private sector** en over meer innovatieve oplossingen, zoals virtuele voorraden en door de leverancier beheerde voorraden. De Commissie zal bijvoorbeeld in 2026 een **EU-centrum voor kritieke grondstoffen** opzetten om namens geïnteresseerde bedrijven en in samenwerking met de lidstaten gezamenlijk grondstoffen in te kopen. De monitoring van de toeleveringsketen en

de coördinatie van het aanleggen van strategische voorraden zijn aangemerkt als potentiële bijkomende taken¹⁷.

De Commissie zal er ook voor blijven zorgen dat er **doelmatige beheerpraktijken voor het aanleggen van voorraden** worden gevolgd die specifiek geschikt zijn voor het soort en de aard van de reserves. Doelmatige beheerpraktijken voor het aanleggen van voorraden gaan niet alleen over het in huis hebben van geavanceerde technologie of systemen, maar ook over het hebben van bekwame professionals om de voorraden op te zetten en te beheren, met name bij de bestrijding van natuurrampen en noodsituaties. Het gemakkelijker maken van het opleiden en ontwikkelen van personeel op dit gebied is een zeer belangrijke component van continue verbeteringen en doelmatigheid.

Tot het doelmatig beheer van voorraden behoren werkwijzen voor zowel het in omloop brengen en aanvullen van goederen als het gebruiken van donaties van spullen die niet meer lang houdbaar zijn. Ook betekent dit dat in tijden van crisis de mogelijkheid wordt overwogen om virtuele voorraden aan te leggen en er regelingen worden aangegaan met ondernemers uit de private sector om specifieke goederen te leveren. Wat dit punt betreft, zal de Commissie ook kijken naar het teruggeven van goederen voor hergebruik nadat ze een eerste keer zijn ingezet, om de toegevoegde waarde van de rescEU-middelen te maximaliseren.

Bij de uitvoering van deze strategie moet ook rekening worden gehouden met de specifieke uitdagingen wat betreft het aanleggen van voorraden en de aanvoer van producten die slechts korte tijd kunnen worden bewaard, zoals medische radio-isotopen en de grondstoffen voor de productie ervan.

Kernacties:

- De Commissie zal **rescEU versterken** als de reserve van responscapaciteiten op EU-niveau. Het zal worden uitgebreid zodat er meer capaciteiten onder gaan vallen, na overleg met de lidstaten en op basis van een evaluatie van de lacunes, waarbij ook rekening wordt gehouden met het potentieel om de kwetsbaarheid te verminderen door het gebruik van hulpbronnen en de mogelijke vervanging ervan te optimaliseren (zie bijlage 2).
- De Commissie zal **ervoor zorgen dat de rescEU-voorraden na het inzetten ervan worden aangevuld**, waarbij zij een proactieve aanpak nastreeft bij de capaciteitsontwikkeling van rescEU.
- De Commissie zal werken aan het consolideren van de bestaande instrumenten om **hulp in natura van de private sector te kanaliseren als onderdeel van rescEU**, voor zowel paraatheid als respons, als aanvulling op de strategische voorraden van de EU.

¹⁷ De [Clean Industrial Deal](#): een gezamenlijke routekaart voor concurrentievermogen en decarbonisatie (COM(2025) 85 final). Een dergelijke gezamenlijke inkoop zal altijd plaatsvinden volgens de EU-regels inzake concurrentie.

4. AAN EEN ROBUUSTE EN INTEROPERABELE INFRASTRUCTUUR VOOR VERVOER EN LOGISTIEK WERKEN

Ervoor zorgen dat essentiële goederen beschikbaar zijn in tijden van crisis over sectoren en grenzen heen, is afhankelijk van een robuuste en interoperabele infrastructuur voor vervoer, logistiek en het aanleggen van voorraden. Dat geldt voor de hele cyclus van het aanleggen van voorraden, van het beheren van toeleveringsketens tot het inzetten van de voorraden, en heeft betrekking op alle partijen: de lidstaten, de Commissie, het leger en de private sector. Verstoringen van de logistieke keten kunnen een zeer nadelig effect hebben op de crisisrespons, zowel op nationaal als op EU-niveau.

De EU zou de samenwerking en coördinatie moeten versterken om **aanpasbare beleidsmaatregelen en regelgevingskaders** te scheppen **voor grensoverschrijdende verplaatsingen in tijden van crisis** en ontwrichting. Dit houdt onder andere in dat de procedures voor het verplaatsen en toewijzen van hulpbronnen over de grenzen heen worden vereenvoudigd en er gerichte flexibiliteit wordt geboden in de regelgeving voor het vervoer¹⁸. Deze aanpak zou moeten worden bekeken in de context van het lopende en komende werk inzake militaire mobiliteit, waarbij het vergemakkelijken van de naadloze, EU-brede, grensoverschrijdende verplaatsing van militair materieel en personeel, in het bijzonder in tijden van crisis en ontwrichting, cruciaal is om de paraatheid, responsiviteit en een geloofwaardige houding ten aanzien van afschrikking te versterken.

Bovendien zou de EU ervoor moeten zorgen dat haar **infrastructuur voor het aanleggen van voorraden** weerbaar, veilig en **toegankelijk** is. **Het uitwisselen van informatie over de behoeften aan en, waar mogelijk, de locatie** van voorraden, is van cruciaal belang om het vervoersnetwerk dienovereenkomstig te ontwikkelen. Het aanleggen van voorraden kan ook de **beschikbaarheid van goederen die nodig zijn om weerbare kritieke vervoersentiteiten in stand te houden** helpen beschermen, de bedrijfscontinuïteit garanderen en vitale vervoers- en logistieke functies in stand houden.

Tot slot zijn interoperabele civiele en militaire vervoers- en logistieke systemen van essentieel belang om te garanderen dat personeel, materieel en voorraden tijdens crises en conflicten snel worden verplaatst in de EU. Bij investeringen in kritieke vervoersinfrastructuur en -middelen zou hun **potentieel voor tweërlei gebruik** benut moeten worden. Het plannen van civiele locaties voor het aanleggen van voorraden zou beter moeten worden afgestemd op de lopende werkzaamheden op EU-niveau inzake **militaire mobiliteit**, en in het bijzonder op het aanstaande pakket inzake militaire mobiliteit. In elke risicobeoordeling van het aanleggen

¹⁸ Zo werd bijvoorbeeld tijdens de COVID-19-crisis met het green lanes-initiatief ernaar gestreefd dat het oversteken van de grens, met inbegrip van de controles en screenings van de vrachtwagenchauffeurs, niet meer dan 15 minuten in beslag zou nemen. In reactie op de Russische blokkade van goederen naar en uit Oekraïne via zijn havens aan de Zwarte Zee, heeft de Commissie het actieplan voor solidariteitscorridors opgesteld, waarmee Oekraïne wordt geholpen met het uitvoeren en invoeren van goederen via alternatieve logistieke routes per spoor, over de weg en via binnenlandse waterwegen. Tijdens bovengenoemde crises konden er met het douanerisicobeheersysteem (CRMS2) door middel van de uitwisseling van informatie over douanerisico's snellere en nauwkeurigere risicobeoordelingen worden opgesteld door te profiteren van de automatisering en door het uitwisselen van inlichtingen. Hierdoor konden douaneautoriteiten snel vaststellen welke verzendingen een hoog risico vormden, terwijl het vrijgeven van kritieke goederen werd versneld.

van voorraden zouden **knelpunten op strategische vervoersroutes en -knooppunten** moeten worden **vastgesteld en vermeden**.

Kernacties:

- De Commissie zal de **samenwerking tussen het netwerk van nationale contactpunten voor vervoer en het EU-netwerk voor het aanleggen van voorraden** faciliteren ten behoeve van een betere coördinatie in de vervoerssector.
- De Commissie zal zich, voortbouwend op bestaande processen en samen met de desbetreffende agentschappen en andere belanghebbenden, inzetten om de **crisisparaatheid** te bevorderen in overeenstemming met het noodplan voor vervoer van de EU¹⁹.
- De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) zullen er samen met de lidstaten naar streven om **de locaties voor het aanleggen van voorraden** beter af te stemmen op **de militaire mobiliteit van de EU**, terwijl zij daarbij gepaste aandacht zullen geven aan de desbetreffende zorgen om de veiligheid. Ook zullen zij investeringen in de vervoersinfrastructuur en in vervoersmiddelen met potentieel voor tweërlei gebruik bevorderen.

5. DE CIVIEL-MILITAIRE SAMENWERKING VERBETEREN

In veel crisisscenario's, zoals over extreme weersgebeurtenissen, hebben civiele autoriteiten militaire ondersteuning nodig. Omgekeerd houdt een alle risico's omvattende aanpak van de materiële paraatheid van de EU in dat men zich voorbereidt op grootschalige crises en conflicten, waarbij civiel-militaire samenwerking onontbeerlijk is. Het effectief tegengaan en in goede banen leiden van de gevolgen van alle vormen van aanvallen, waaronder hybride dreigingen en gewapende agressie, is in aanzienlijke mate afhankelijk van civiele vermogens en middelen. Het leger is, om zijn materiële gereedheid, logistieke vermogen en weerbaarheid te ontwikkelen en in stand te houden, afhankelijk van het functioneren van algemenere maatschappelijke systemen.

In bijvoorbeeld de strategie voor medische tegenmaatregelen wordt benadrukt dat de medische tegenmaatregelen die nodig zijn voor civiel gebruik in ziekenhuizen of voor militair gebruik in de frontlinie vaak dezelfde zijn. **Het versterken van de civiel-militaire samenwerking inzake medische tegenmaatregelen** leidt ertoe dat de maatschappij en het leger beter voorbereid zijn op noodsituaties en geeft een boost aan de productie- en inzetcapaciteit.

Het huidige voorstel van de Commissie voor het programma voor de Europese defensie-industrie (EDIP) bevat belangrijke voorstellen voor het aanleggen van voorraden op militair gebied, en ook nieuwe elementen die relevant zijn voor de **civiel-militaire samenwerking inzake de materiële paraatheid**. In het voorstel wordt de nadruk gelegd op de behoefte aan een EU-regeling voor de voorzieningszekerheid voor de defensie-industrie, waarmee de EU en de lidstaten moeten kunnen anticiperen op de gevolgen van crises in de voorziening en die moeten kunnen aanpakken door middel van verschillende acties, zoals **het aanpassen van civiele producten en het aanleggen van strategische voorraden**. Als het programma voor de

¹⁹ Een noodplan voor vervoer (COM(2022) 211 final).

Europese defensie-industrie eenmaal van kracht is, zou het een kader bieden voor het verder versterken van de samenwerking bij het aanleggen van militaire voorraden, bijvoorbeeld door financiële ondersteuning van activiteiten van de lidstaten in verband met het aanleggen van voorraden op defensiegebied. Er zijn duidelijk mogelijkheden voor het vergroten van de **interoperabiliteit, onderlinge inwisselbaarheid en complementariteit van civiele en defensiemiddelen, goederen voor tweeërlei gebruik en/of gemeenschappelijke voorraden**, waar dat relevant is voor beide sectoren, met inbegrip van infrastructuur voor tweeërlei gebruik voor ruimtevaartcommunicatie, -navigatie en -observatie.

Tegelijkertijd is er ruimte voor een **versterkte samenwerking en coördinatie tussen civiele en militaire belanghebbenden inzake de materiële paraatheid**, met inbegrip van gelijkgestemde partners, in het bijzonder de NAVO. Tot de relevante gebieden voor meer samenwerking en coördinatie behoren **de zekerheid van de aanvoer en voorraden, de energie- en waterzekerheid, medische tegenmaatregelen en het strategisch beheer van hulpbronnen**.

Kernacties:

- De Commissie zal samen met de Europese Dienst voor extern optreden **gesprekken binnen het EU-netwerk voor het aanleggen van voorraden faciliteren om beste praktijken met betrekking tot de civiel-militaire samenwerking uit te wisselen**, in het bijzonder om te verkennen hoe er bij het aanleggen van civiele voorraden rekening kan worden gehouden met militaire vereisten en behoeften.
- De Commissie zal samen met de Europese Dienst voor extern optreden de **bestaande personele samenwerking met de NAVO uitbreiden**, in het bijzonder door middel van de gestructureerde dialoog over weerbaarheid, om de materiële paraatheid en het aanleggen van voorraden aan te pakken.

6. DE PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING BEVORDEREN

Elke dag kopen, produceren, bewaren en verspreiden bedrijven essentiële goederen en beheren zij kritieke infrastructuur. Zij worden echter steeds vaker blootgesteld aan risico's en bedreigingen die van invloed kunnen zijn op hun toeleveringsketens en normale bedrijfsvoering. In crisissituaties zouden deze verstoringen ernstige risico's kunnen vormen voor de samenleving. Bovendien heeft de private sector substantiële expertise die relevant is voor de materiële paraatheid, zoals wordt erkend in de Europese strategie voor economische veiligheid. Het betrekken van het bedrijfsleven bij alle fasen van het aanleggen van voorraden — anticiperen, toeleveringsketens beheren, productiecapaciteit, inkopen, de aangelegde voorraden beheren en inzetten — is van essentieel belang om de doelmatigheid te stimuleren. Op EU-niveau bestaan er in dit opzicht reeds verschillende kaders voor het faciliteren van de publiek-private samenwerking²⁰, **maar een meer veelomvattende sectoroverschrijdende en EU-brede aanpak** zal deze bestaande initiatieven helpen coördineren en aanvullen.

²⁰ Het Europees mechanisme voor paraatheid en respons bij voedselzekerheids crises (EFSCM), de NIS2-richtlijn en de richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten (CER) (respectievelijk Richtlijn (EU) 2022/2555 en Richtlijn (EU) 2022/2557), het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM), de

De **publiek-private taskforce voor paraatheid**, die zal worden opgericht in het kader van de strategie voor een paraatheidsunie, zal in feite in contact treden met relevante vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven om een meer wendbare vorm van paraatheid op te bouwen die knelpunten en risico's in de toeleveringsketen kan aanpakken of erop kan anticiperen en het aanleggen van voorraden en de productie voor noodsituaties, waar nodig, kan ondersteunen. De publiek-private taskforce voor paraatheid zou relevante input moeten geven aan het EU-netwerk voor het aanleggen van voorraden.

Samenwerking binnen de publiek-private taskforce voor paraatheid kan het **in kaart brengen van belangrijke Europese bedrijven die zich bezighouden met materiële paraatheid** faciliteren, op basis van duidelijke criteria. Samenwerking zou ook de uitwisseling van beste praktijken moeten bevorderen ter ondersteuning van de **inspanningen van de lidstaten en bedrijven om weerbaarder te worden** tegen interne en externe schokken ten aanzien van regelingen over het aanleggen van voorraden, in overeenstemming met de regels over en beginselen van concurrentie en de interne markt en ook met potentiële toekomstige vereisten voor een minimumniveau van paraatheid, zoals voor ogen staat in de strategie voor een paraatheidsunie.

Verder zou de EU de samenwerking tussen de EU, de lidstaten en de sector moeten faciliteren bij het **ontwikkelen van instrumenten om informatie uit te wisselen** over kritieke toeleveringsketens en het aanleggen van voorraden, waarbij wordt voortgebouwd op bestaande sectorale kaders en waarbij het mededingingsrecht van de EU volledig wordt nageleefd.

Bovendien is er een EU-model nodig voor een proactieve dialoog tussen de publieke en private sector om de **bedrijfscontinuïteit tijdens crises te waarborgen**. Het kan gunstig zijn om procedures te ontwikkelen voor het verschaffen van essentiële goederen in noodsituaties, voor het gezamenlijk aanleggen van voorraden en voor crisispartnerschappen met logistieke bedrijven. De expertise uit de private sector zou gebruikt moeten worden om de **ontwikkeling van het innovatief beheer van voorraden** te bevorderen, met inbegrip van virtuele voorraden.

De lidstaten hebben succesvolle **modellen** doorgevoerd **om de samenwerking met de private sector te stimuleren** bij het aanleggen van strategische voorraden **ter compensatie van de bijkomende kosten voor het aanleggen van voorraden**, bijvoorbeeld fiscale prikkels en garantieregelingen. Die modellen zouden verder verkend moeten worden met de private sector en tussen de lidstaten uitgewisseld moeten worden.

Kernacties:

- **Het EU-netwerk voor het aanleggen van voorraden zal beste praktijken, nieuwe oplossingen en prikkels in kaart brengen en identificeren**, waardoor het voor bedrijven aantrekkelijk wordt om een bijdrage te leveren aan een verhoogde weerbaarheid en de levering van essentiële goederen. Dit zal worden gekoppeld aan gedachtewisselingen over strategische autonomie.

verordening inzake kritieke grondstoffen, de richtlijn over stedelijk afvalwater, de verordening inzake kritieke geneesmiddelen, de Europese strategie voor waterweerbaarheid en de strategie voor medische tegenmaatregelen. Op sommige gebieden kan er in een noodsituatie een verzoek om informatie worden gericht aan private ondernemers, waar zij verplicht antwoord op moeten geven (bv. de chipsverordening, het EDIP, Imera, de verordening tot vaststelling van een kader voor medische tegenmaatregelen in noodsituaties).

- Een specifiek werkpunt voor **de publiek-private taskforce voor paraatheid**, die wordt voorzien in het kader van de strategie voor een paraatheidsunie, is na te gaan welke criteria moeten worden gebruikt bij het in kaart brengen van belangrijke Europese bedrijven die zich bezighouden met de productie van essentiële goederen, en het uitwisselen van beste praktijken te faciliteren voor het verzekeren van toegang tot essentiële goederen bij crises, waarbij wordt ingegaan op de beveiliging van de toeleveringsketen, de doelmatigheid en circulariteit van de hulpbronnen, de interoperabiliteit, innovatieve modellen voor het aanleggen van voorraden en het beheer van voorraden, zodat ervoor wordt gezorgd dat voorraden worden geroteerd en worden ingezet.

7. DE SAMENWERKING BIJ EXTERN OPTREDEN EN IN INTERNATIONALE PARTNERSCHAPPEN BEVORDEREN

In de wereld van vandaag, waarin alles met elkaar verweven is, is het verzekeren van de toegang tot essentiële goederen tijdens crises afhankelijk van mondiale toeleveringsketens. De veiligheid en weerbaarheid van de EU en haar omringende landen zijn nauw met elkaar verbonden en vormen een stabiele factor. De EU kan door internationale partnerschappen te bevorderen, goede praktijken uit te wisselen en haar instrumenten voor extern beleid te gebruiken haar materiële paraatheid versterken.

De EU zou **de samenwerking met haar buurlanden inzake de materiële paraatheid** moeten bevorderen, waarbij zij voortbouwt op de bestaande samenwerking, zoals met de deelnemende staten aan het Uniemechanisme voor civiele bescherming²¹, of met partnerlanden aan de communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar (Ecurie)²². Het aanstaande nieuwe pact voor het Middellandse Zeegebied zal hiertoe verdere kansen bieden met landen rond de Middellandse Zee en in het Midden-Oosten, en de onlangs gelanceerde EU-strategie voor het Zwarte Zeegebied²³ zal de paraatheid van Europa verhogen door vervoers-, energie- en digitale verbindingen te verbeteren. Financiering uit instrumenten als het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI — Europa in de wereld) of het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III) is essentieel voor het opbouwen van wederzijdse weerbaarheid. Daarnaast zou de EU vooral lering moeten trekken uit de ervaringen van Oekraïne met het verzekeren van de aanvoer van essentiële goederen tijdens een gewapend conflict. Verder zou de EU Oekraïne systematischer moeten betrekken bij haar inspanningen om voorraden aan te leggen, ook bij Europese toeleveringsketens, gelet op de ervaringen van Oekraïne.

Om de kwetsbaarheden van de toeleveringsketens te verminderen en de strategische autonomie te versterken, zou de EU haar bestaande strategische internationale bilaterale overeenkomsten en allianties moeten versterken en, waar van toepassing, op maat gesneden, tot wederzijds

²¹ Albanië, Bosnië en Herzegovina, IJsland, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Noorwegen, Oekraïne, Servië en Turkije.

²² Beschikking van de Raad van 14 december 1987 inzake communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar en Aanbeveling 2000/473/Euratom. Alle EU-lidstaten zijn partij evenals Montenegro, Noord-Macedonië, Noorwegen, Servië en Zwitserland.

²³ JOIN(2025) 135 final — De strategische aanpak van de Europese Unie voor het Zwarte Zeegebied.

voordeel strekkende **partnerschappen met niet-EU-landen** verder moeten ontwikkelen of smeden in sectoren als de energiesector, de gezondheidszorg, water, defensie en grondstoffen, en tegelijkertijd een bijdrage moeten leveren aan duurzame ontwikkeling. Tot wederzijds voordeel strekkende partnerschappen in het kader van de **Global Gateway-strategie** zouden benut moeten worden wanneer dat relevant is. Bovendien zou er gebruik moeten worden gemaakt van instrumenten als vrijhandelsovereenkomsten, partnerschappen voor schone handel en investeringen, strategische partnerschappen inzake grondstoffen of, in de toekomst, strategische partnerschappen inzake kritieke geneesmiddelen en digitale partnerschappen.

De EU zou de **samenwerking met internationale organisaties en in multilaterale fora** moeten versterken. Bijvoorbeeld de deelname van de EU aan het Internationaal Energieagentschap (IEA), in het bijzonder het programma voor een veilige voorziening van kritieke grondstoffen, en het EU-partnerschap met de Japanse organisatie voor metalen en energiezekerheid (JOGMEC) voor het volgen van kritieke grondstoffen zijn het vermelden waard, net als de betrokkenheid bij de vaccin-alliantie Gavi in de sector van de gezondheidszorg, voor het wereldwijd aanleggen van voorraden vaccins.

De EU zou ook **externe beleidsmaatregelen inzake economie en samenwerking** moeten gebruiken **ter ondersteuning van de desbetreffende vervoers-, logistieke en digitale infrastructuur**. Een openbare en veilige toegang tot wereldwijde gemeenschappelijke hulpbronnen en strategische domeinen, zoals maritieme aanvoerroutes en onderzeese kabels, is ook van essentieel belang voor de voorzieningszekerheid. De onderzeese kabel Medusa, die wordt ondersteund door de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank Groep, zal ultrasnelle connectiviteit leveren tussen de noordelijke en zuidelijke oevers van het Middellandse Zeegebied en zal tot West-Afrika worden uitgebreid. Daarnaast zijn de trans-Kaspische vervoerscorridor en de twaalf prioriteitscorridors van de Global Gateway in Afrika uitstekende voorbeelden van de focus van de EU op het instellen van alternatieve en duurzame vervoersroutes. De voorgestelde economische corridor India–Midden-Oosten–Europa (IMEC) kan in potentie de connectiviteit tussen de verschillende continenten versterken.

De EU zou er bij haar ontwikkeling van strategieën voor het aanleggen van voorraden voor moeten zorgen dat dergelijke maatregelen de mondiale voedselzekerheid niet ondermijnen. Tegen deze achtergrond zal de EU blijven deelnemen aan internationale samenwerkingskaders, zoals het initiatief van de G20 inzake het Agricultural Market Information System (AMIS), dat de transparantie en coördinatie op de mondiale agrovoedingsmarkten bevordert.

Tot slot zou de EU de synergieën tussen de interne en externe inspanningen voor het aanleggen van voorraden, **humanitaire hulp en internationale partnerschappen** moeten versterken. Het huidige denken over strategische toeleveringsketens zou kunnen leiden tot een substantiële doelmatigheidswinst gezien de huidige dramatische financieringslacunes in de humanitaire sector en zou kunnen dienen als voorbeeld voor doelmatigheidswinst binnen de EU. **ReliefEU** overbrugt de kloof tussen de dringende behoeften in door crises getroffen gebieden en de beschikbare hulpmiddelen van Europese partners. Het levert een bijdrage aan een flexibel en responsief systeem dat zich aanpast aan zowel directe rampen als humanitaire uitdagingen die al langer voortduren, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de hulpmiddelen doeltreffend en doelmatig worden afgeleverd daar waar zij het hardst nodig zijn.

Kernacties:

- De Europese Unie en de EU-lidstaten zouden **de samenwerking met de buurlanden, gelijkgestemde partnerlanden en internationale organisaties** inzake de crisisparaatheid moeten **versterken**, zoals bij noodsituaties op het gebied van de gezondheid.
- De Commissie zal met de lidstaten aan een nauwere coördinatie werken inzake **de aanleg van voorraden, waarbij opties worden verkend voor gezamenlijke aanbesteding en gemeenschappelijke opslag** over de hele wereld, in samenwerking en coördinatie met regionale autoriteiten op het gebied van rampenbestrijding om de snelle en optimale verzending van humanitaire hulpgoederen te faciliteren.
- De Commissie zal de **synergieën tussen de interne en externe inspanningen van de EU ten aanzien van het aanleggen van voorraden** verbeteren.

8. CONCLUSIE EN VOLGENDE STAPPEN

Het versterken van de materiële paraatheid en de strategische voorraden van de EU is cruciaal om de paraatheid in de Europese samenlevingen te verhogen, die geconfronteerd worden met toenemende crisisrisico's en dreigingen. De EU-strategie voor het aanleggen van voorraden is een eerste stap in de richting van een veelomvattende en gecoördineerde aanpak, waarbij de lidstaten indien nodig worden ondersteund door gezamenlijke acties op EU-niveau.

Voor materiële paraatheid zijn investeringen nodig. Deze kosten wegen minder zwaar dan de winst die wordt behaald wat betreft de weerbaarheid, een kleiner aantal verstoringen, lagere uitgaven voor herstel, het toegenomen concurrentievermogen op de lange termijn en de waarschijnlijk lagere kosten als het gaat om levens en bestaansmiddelen. Het beginsel dat paraatheid en veiligheid systematisch moeten worden ingebouwd, een kernactie van de strategie voor een paraatheidsunie, zal een substantiële rol spelen bij het garanderen van houdbare, langdurige financiële steun voor een versterkte materiële paraatheid en de instandhouding van strategische reserves. De Commissie zal rekening houden met het belang van de materiële paraatheid van de EU en het in stand houden van de strategische voorraden van de EU in de voorstellen voor het volgende meerjarig financieel kader.

In de toekomst zal de Commissie contact opnemen met de lidstaten, de Europese Dienst voor extern optreden, het Europees Parlement en belanghebbenden om de eerste acties te bespreken en uit te voeren die in deze strategie zijn uiteengezet. Met het EU-netwerk voor het aanleggen van voorraden en de werkpunten voor de taskforce voor paraatheid zal het mogelijk zijn om de analyse van de lacunes en behoeften te verdiepen, wordt richting gegeven aan de uitvoering van de maatregelen en wordt vastgesteld waar verdere actie nodig is. Parallel hieraan zal de EU-strategie voor het aanleggen van voorraden een aanvulling zijn op sectorale initiatieven inzake paraatheid. In 2026 zal de Commissie de balans opmaken over de uitvoering van deze strategie.

Permanent blijven leren, goede praktijken uitwisselen en innovatie zijn drijvende krachten achter een robuust en EU-breed beleid op het gebied van materiële paraatheid en het aanleggen van voorraden.

De EU kan, door haar materiële paraatheid te versterken, ervoor zorgen dat essentiële goederen beschikbaar en toegankelijk zijn, waarmee zij de ononderbroken werking van de

toeleveringsketens en de vitale maatschappelijke functies waarborgt en het welzijn en de veiligheid van de Europese burgers versterkt.