

Bruksela, 9 lipca 2025 r.
(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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	9 lipca 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Strategia UE dotycząca gromadzenia zapasów – zwiększenie gotowości materiałowej UE na wypadek kryzysów

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 528 final.

Załącznik: COM(2025) 528 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.7.2025 r.
COM(2025) 528 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Strategia UE dotycząca gromadzenia zapasów – zwiększenie gotowości materiałowej UE
na wypadek kryzysów**

WPROWADZENIE

Przez dziesięciolecia Unia Europejska dysponowała wystarczającymi dostawami towarów podstawowych. Bezprecedensowa skala niedawnych kryzysów ujawniła jednak, że takiego stanu rzeczy nie można już uznawać za oczywistość. Pandemia COVID-19 ukazała słabości unijnych łańcuchów dostaw produktów medycznych, energii, produktów rolno-spożywczych i surowców krytycznych. Nielegalna wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie uwypukliła strategiczne znaczenie niezawodnego dostępu do przystępnej cenowo energii, technologii krytycznych i krytycznej infrastruktury oraz wpłynęła na dostawy produktów rolnych na całym świecie.

Obecnie UE stoi w obliczu coraz bardziej złożonej i pogarszającej się sytuacji pod względem zagrożeń, na którą składają się rosnące napięcia geopolityczne, w tym konflikty, narastające skutki zmiany klimatu, degradacja środowiska oraz zagrożenia hybrydowe i cyberbezpieczeństwa, spowodowane wzmożoną aktywnością hakywistów, cyberprzestępców oraz grup sponsorowanych przez państwo. Ponadto wyzwania geopolityczne są często wzajemnie ze sobą powiązane oraz wpływają na stosunki UE z różnymi częściami świata, w tym w odniesieniu do łańcuchów dostaw. Potencjalne zagrożenia mają coraz większy wpływ, a ich pośrednie konsekwencje i skutki kumulują się w czasie. Ostatecznie przekłada się to na większe zagrożenie dla bezpieczeństwa i dostępności towarów podstawowych w ujęciu ogólnym.

W następstwie zaleceń zawartych w sprawozdaniu Niinistö w **strategii na rzecz unii gotowości** ⁽¹⁾ zapowiedziano ogólnounijną strategię dotyczącą gromadzenia zapasów, która: 1) uwzględni wszystkie dotychczasowe starania podejmowane w poszczególnych sektorach na rzecz gromadzenia zapasów, 2) poprawi dostęp do zasobów krytycznych w całej UE oraz 3) połączy scentralizowane rezerwy na szczeblu UE i wkład wnoszony przez państwa członkowskie ze wsparciem ze strony partnerstw publiczno-prywatnych, co pozwoli zapewnić skuteczność, skalowalność i efektywność pod względem kosztów.

W Strategii UE dotyczącej gromadzenia zapasów przyjęto **kompleksowe podejście do gromadzenia zapasów i uwzględniono cały cykl tego procesu** – od przewidywania po monitorowanie łańcuchów dostaw, środki mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa dostaw oraz usprawnienie zarządzania gromadzeniem zapasów i rozmieszczenie. Ma ona zastosowanie do **towarów podstawowych** ⁽²⁾, które to celów strategii rozumie się jako wszelkie przedmioty fizyczne konieczne do utrzymania niezbędnych funkcji społecznych ⁽³⁾. Strategia UE dotycząca

⁽¹⁾ JOIN(2025) 130 final – Strategia na rzecz unii gotowości.

⁽²⁾ Do celów niniejszej strategii termin „towary” obejmuje surowce pierwotne i wtórne, towary, zasoby naturalne, produkty, sprzęt itp. Pojęcie to należy rozumieć szeroko, przy czym nie narusza ono definicji ani terminologii stosowanej w poszczególnych sektorach.

⁽³⁾ Niezbędne funkcje społeczne to podstawowe systemy i struktury, które umożliwiają funkcjonowanie społeczeństwa, a jednocześnie chronią nasze społeczeństwa, gospodarki, kulturę i instytucje demokratyczne w każdych okolicznościach. Funkcje te obejmują przede wszystkim bezpieczeństwo ludności UE, w tym ochronę przed klęskami żywiołowymi, ciągłość sprawowania rządów i podejmowania decyzji, procesy demokratyczne, spójność społeczną i stabilność gospodarczą oraz bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Tworzą one fundament stabilnego i bezpiecznego społeczeństwa.

gromadzenia zapasów pomoże skoordynować tworzenie publicznych i prywatnych rezerw kluczowych czynników produkcji oraz zapewni ich dostępność we wszystkich okolicznościach.

Strategia będzie opierać się na **podstawowych zasadach solidarności, przejrzystości, rozliczalności i sprawiedliwego dostępu do zasobów** w całej UE, co ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia powszechnej równości, zwłaszcza w niesprzyjających okolicznościach. Zgodnie z ramami Unii równości ⁽⁴⁾ przy wdrażaniu strategii uwzględnione zostaną szczególne potrzeby różnych grup, w tym związane z płcią, niepełnosprawnością, wiekiem oraz pochodzeniem rasowym lub etnicznym.

Zgodnie ze strategią na rzecz unii gotowości strategia dotycząca gromadzenia zapasów odzwierciedla zmianę sposobu myślenia – odejście od reaktywnego, sektorowego podejścia do zarządzania kryzysowego na rzecz **proaktywnego, elastycznego i lepiej zintegrowanego podejścia do gotowości**.

Dlaczego potrzebujemy Strategii UE dotyczącej gromadzenia zapasów?

W ostatnim czasie **państwa członkowskie w całej UE stawiają czoła podobnym wyzwaniom**. Istnieje możliwość uwolnienia synergii w zakresie zbiorowej gotowości na szczeblu UE przez wymianę doświadczeń i współpracę w zakresie najlepszych sposobów zapewnienia organom, przedsiębiorstwom i społeczeństwu szybkiego dostępu do towarów podstawowych w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu. W związku z tym potrzebne jest ogólnounijne podejście uzupełniające i wspierające wysiłki państw członkowskich.

Gromadzenie zapasów jest istotnym elementem gotowości UE na wypadek sytuacji kryzysowej oraz stanowi integralną część ogólnego odstraszenia i gotowości na scenariusze konfliktu. Kryzysy i zagrożenia mogą nie ograniczać się do jednego państwa członkowskiego, co sprawia, że odpowiednie przygotowanie na szczeblu UE jest jeszcze bardziej istotne. Jednolity rynek – charakteryzujący się wysoce zintegrowanymi łańcuchami wartości i dostaw – wymaga, aby reakcja na zakłócenia w dostępności krytycznych materiałów lub technologii odbywała się na szczeblu UE.

W ostatnich latach przyjęto szereg odpowiednich unijnych inicjatyw, strategii i przepisów ⁽⁵⁾, aby zwiększyć autonomię strategiczną, bezpieczeństwo wewnętrzne i gospodarcze, konkurencyjność, obronność i odporność oraz zaradzić podatności na zagrożenia dla łańcucha dostaw i zależnościom w łańcuchu dostaw. Wśród tych inicjatyw znajdują się środki ukierunkowane na poprawę dostępu do towarów podstawowych, takie jak zobowiązanie państw członkowskich do utrzymywania zapasów ropy naftowej; agregacja zapotrzebowania na gaz i wspólne zakupy gazu; środki mające na celu zwiększenie dostępu do surowców krytycznych oraz ich przetwarzania i recyklingu; wspólne zamawianie szczepionek przeciwko COVID-19

⁽⁴⁾ Strategie Unii równości propagują równy dostęp do opieki zdrowotnej dla wszystkich.

⁽⁵⁾ Jak np. ProtectEU – strategia bezpieczeństwa wewnętrznego, strategia bezpieczeństwa gospodarczego, biała księga w sprawie przyszłości obronności europejskiej, Kompas konkurencyjności dla UE, Europejska strategia odporności gospodarki wodnej, Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, akt o sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego (IMERA), akt w sprawie surowców krytycznych, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UMOL), dyrektywa w sprawie zapasów naftowych (obecnie w trakcie przeglądu), unijne rozporządzenie w sprawie magazynowania gazu, przyszły akt dotyczący leków o krytycznym znaczeniu oraz strategia dotycząca medycznych środków przeciwdziałania.

lub utworzenie unijnej rezerwy strategicznej rescEU (zob. załącznik 1 zawierający przegląd odpowiednich ram prawnych i ram polityki UE).

Ogólne podejście pozostaje jednak fragmentaryczne, a doświadczenie uwypukliło szereg istotnych, ściśle ze sobą powiązanych niedociągnięć w ramach UE.

1. **Ograniczone wspólne rozumienie tego, które towary podstawowe są niezbędne do zapewnienia gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej w kontekście szybko zmieniającego się krajobrazu ryzyka.** Sytuacja ta utrudnia współpracę międzysektorową i transgraniczną. Dzięki zrozumieniu, jakie towary są niezbędne do stawienia czoła potencjalnym kryzysom, zarówno rządy, jak i przedsiębiorstwa mogą podejmować świadome i skoordynowane decyzje dotyczące najlepszego przygotowania się na potencjalne niedobory.
2. **Ograniczona wymiana informacji i koordynacja między UE a państwami członkowskimi oraz między sektorem cywilnym i wojskowym.** W rezultacie nie ma odpowiedniego przeglądu działań państw członkowskich w zakresie gromadzenia zapasów w całej UE, co z kolei skutkuje nieoptymalnym wykorzystaniem dostępnych zasobów, zdolności i wiedzy fachowej. Ponadto utrzymujące się w całej UE bariery administracyjne, strukturalne i logistyczne mogą utrudniać transgraniczne rozmieszczanie, transport i dostęp w scenariuszach kryzysowych.
3. **Niedostatecznie wykorzystywany potencjał współpracy z sektorem prywatnym w ujęciu międzysektorowym i transgranicznym.** Sektor prywatny dysponuje znaczną wiedzą fachową w zakresie zarządzania gromadzeniem zapasów, logistyki i rozmieszczania. Można wspierać wzmocnioną strukturalną współpracę publiczno-prywatną w zakresie gromadzenia zapasów na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, prowadzić wymianę najlepszych praktyk i wyciągać wnioski między sektorami i ponad granicami.
4. **Istniejące ramy krajowe lub sektorowe, które niewystarczająco odzwierciedlają rolę działań zewnętrznych i narzędzi współpracy we wzmacnianiu gotowości materiałowej na szczeblu krajowym i unijnym,** na przykład w zakresie bezpieczeństwa łańcucha dostaw. Partnerstwa z państwami spoza UE i organizacjami międzynarodowymi mogą przyczynić się do zwiększenia wzajemnej odporności i zabezpieczenia towarów podstawowych.

Z perspektywy gotowości UE kluczowe znaczenie ma rozwiązanie problemu **braku kompleksowej, wspólnej analizy wśród wszystkich zainteresowanych stron, w ujęciu międzysektorowym i transgranicznym**, a także skoordynowanie wysiłków na rzecz szybkiego i skutecznego przygotowania i reagowania. W strategii tej przyjęto zatem perspektywę **międzysektorową i transgraniczną**, w której UE może wnieść największą wartość dodaną.

Ogólnym **celem** strategii jest **poprawa dostępu do towarów podstawowych** we wszystkich okolicznościach. Zwiększy to **interoperacyjność** systemów gromadzenia zapasów zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym przez cały cykl gromadzenia zapasów obejmujący planowanie zapasów, ich zakup, zarządzanie nimi oraz ich rozmieszczanie. Strategia zapewnia **gotowość materiałową**, tj. gotowość i dostępność towarów podstawowych oraz dostęp do nich w ramach skutecznego reagowania na kryzysy i konflikty. Jednocześnie wspiera również **autonomię strategiczną UE** poprzez zmniejszenie zależności i podatności na zagrożenia oraz zwiększenie unijnej produkcji towarów podstawowych.

Budowanie Strategii UE dotyczącej gromadzenia zapasów

Niniejsza strategia opiera się na istniejących unijnych ramach sektorowych i jest zgodna z zasadami strategii na rzecz unii gotowości przedstawionymi poniżej.

- **Podjęcie uwzględniające wszystkie zagrożenia**, które obejmuje pełen zakres ryzyk i zagrożeń naturalnych i wywołanych przez człowieka oraz zagrożeń dla gotowości materiałowej. Jego celem jest kompleksowe przeciwdziałanie zwiększonemu ryzyku i zagrożeniom dla bezpieczeństwa dostaw, w tym scenariuszowi konfliktu, oraz wzajemnemu oddziaływaniu ryzyka i jego kaskadowym skutkom.
- **Podjęcie obejmujące całą administrację rządową**, w ramach którego skupione zostają wszystkie odpowiednie zainteresowane strony na wszystkich szczeblach sprawowania rządów (lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym), oraz promowana jest współpraca, spójność polityki i wzajemne udostępnianie zasobów. Podjęcie to przewiduje skuteczną współpracę między organami cywilnymi i obrońnymi, a także spójną integrację wymiaru wewnętrznego i zewnętrznego.
- **Podjęcie obejmujące całe społeczeństwo**, które wspiera inkluzywną kulturę gotowości materiałowej, angażując wszystkie podmioty istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, zwłaszcza sektor prywatny. Oznacza to również pomoc obywatelom w zapewnianiu własnej odporności dzięki dysponowaniu zasobami umożliwiającymi samowystarczalność przez co najmniej 72 godziny z uwzględnieniem ich szczególnych potrzeb, jak podkreślono w strategii na rzecz unii gotowości.

Zgodnie z powyższymi ustaleniami w niniejszej strategii określono siedem kluczowych obszarów działania UE:

1. poprawa koordynacji między państwami członkowskimi i z UE;
2. prognozowanie, przewidywanie i planowanie strategiczne;
3. uzupełnianie luk przez gromadzenie zapasów strategicznych UE;
4. wzmocnienie solidnej i interoperacyjnej infrastruktury transportowej i logistycznej;
5. poprawa współpracy cywilno-wojskowej;
6. wspieranie współpracy publiczno-prywatnej;
7. wspieranie współpracy w zakresie działań zewnętrznych i partnerstw międzynarodowych.

Strategia koncentruje się na wyzwaniach międzysektorowych, a jednocześnie dąży do pełnej komplementarności z konkretnymi działaniami sektorowymi ⁽⁶⁾. Jej realizacja będzie odbywać się w ścisłej konsultacji z państwami członkowskimi i odpowiednimi zainteresowanymi stronami, z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości, kompetencji krajowych i specyfiki państw członkowskich.

1. POPRAWA KOORDYNACJI MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI I Z UE

Każde państwo członkowskie odpowiada za własną gotowość materiałową. W przypadku poważnych, długoterminowych, złożonych i transgranicznych kryzysów kluczowe znaczenie

⁽⁶⁾ Na przykład nowa Strategia na rzecz medycznych środków przeciwdziałania i opracowany w jej ramach Strategiczny plan UE w zakresie gromadzenia zapasów medycznych środków przeciwdziałania (COM(2025) 529 final).

ma jednak koordynacja środków krajowych w celu zapewnienia stałych dostaw towarów podstawowych i ciągłości niezbędnych funkcji społecznych. Koordynacja nie tylko **sprzyja solidarności, ale również zapobiega zakłóceniom na jednolitym rynku**. W przypadku braku koordynacji państwa członkowskie mogą konkurować o towary, zdolności produkcyjne, zdolności w zakresie magazynowania i rozmieszczania oraz mogą zakłócać sprawne funkcjonowanie rynków, prowadząc do niepotrzebnego powielania, kosztów oraz do nieefektywnego reagowania kryzysowego, jak również powodując dalsze obciążenia dla niestabilnych już łańcuchów dostaw.

W pierwszej kolejności należy zwiększyć **wzajemne zaufanie i zrozumienie**, uwzględniając przy tym kwestię bezpieczeństwa narodowego. UE będzie dalej rozwijać **bezpieczne narzędzia wymiany informacji** ⁽⁷⁾, aby umożliwić państwom członkowskim, Komisji, odpowiednim agencjom UE i zainteresowanym stronom gromadzenie informacji na temat łańcuchów dostaw, ustaleń dotyczących gromadzenia zapasów i planów rozmieszczenia. Narzędzia te muszą podlegać odpowiedniej ochronie i być zgodne z wymogami bezpieczeństwa UE. Wymiana informacji, w tym w stosownych przypadkach z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), powinna zwiększyć interoperacyjność, a tym samym efektywność wspólnego reagowania kryzysowego.

Co więcej, **zwiększenie synergii i interoperacyjności** składowanych towarów, ustaleń i planów rozmieszczenia w całej UE doprowadzi do przyrostu wydajności. **Należy poprawić koordynację na kilku etapach cyklu gromadzenia zapasów** – planowania zapasów, ich zakupu, zarządzania nimi oraz ich rozmieszczania. Powinno to również obejmować lepszą współpracę w zakresie identyfikacji zależności w krytycznym łańcuchu dostaw, ujednolicenia planów dywersyfikacji oraz współpracę z organami celnymi w celu ułatwienia napływu towarów podstawowych do UE lub zapewnienia stosowania ewentualnych ograniczeń wywozowych. Zamówienia realizowane wspólnie i na szczeblu centralnym ⁽⁸⁾ mogą skutecznie zoptymalizować nabywanie zasobów i współpracę między państwami członkowskimi w zakresie towarów podstawowych i należy je dalej udoskonalać. Współpraca w zakresie bezpiecznych i strategicznych lokalizacji towarów podstawowych w całej UE, z uwzględnieniem potrzeb regionalnych, zwiększy ogólną odporność i efektywność. Można dzielić się najlepszymi praktykami i doświadczeniami w zakresie zarządzania zapasami, śledzenia w czasie rzeczywistym, monitorowania stanu, ostrzeżeń o wygaśnięciu, rotacji zapasów, okresu trwałości i gospodarowania odpadami.

Dobre przykłady inicjatyw sektorowych, koordynujących i **wzmacniających podejścia państw członkowskich do gromadzenia zapasów**, obejmują mechanizmy dotyczące produktów rolno-spożywczych, podstawowych środków produkcji rolnej i medycznych środków przeciwdziałania. W ramach realizacji planu działania na rzecz zakończenia importu

⁽⁷⁾ Istniejące sektorowe systemy wymiany informacji obejmują na przykład system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach radiologicznych Unii Europejskiej (ECURIE) na wypadek zagrożenia radiologicznego i jądrowego; system wczesnego ostrzegania i reagowania (EWRS) w przypadku biologicznych, chemicznych i nieznanymi poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia (na podstawie rozporządzenia 2022/2372); wspólny system łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych (CECIS) (na podstawie decyzji nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności).

⁽⁸⁾ Dobre przykłady nowych inicjatyw w zakresie agregacji zapotrzebowania i wspólnych zakupów obejmują AggregateEU, przyszłe mechanizmy dotyczące wodoru oraz unijne centrum surowców krytycznych. Od 2014 r. prowadzone są wspólne zakupy medycznych środków przeciwdziałania.

energii z Rosji można również rozważyć intensyfikację gromadzenia przez państwa członkowskie zapasów paliwa jądowego. W sektorze produktów rolno-spożywczych należy pogłębić i uruchomić europejski mechanizm gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym (EFSCM), aby usprawnić wymianę informacji oraz zwiększyć przejrzystość i solidarność w zakresie gromadzenia zapasów ⁽⁹⁾ między państwami członkowskimi, zainteresowanymi stronami i instytucjami Unii Europejskiej, w koordynacji z instrumentami w ramach wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (WORR). Zgodnie z Paktem dla czystego przemysłu platforma agregacji zapotrzebowania i wspólnych zakupów surowców jest pierwszym krokiem w kierunku utworzenia unijnego centrum surowców krytycznych, które powinno pomagać we wspólnym zakupie surowców, koordynować zapasy strategiczne, nadzorować monitorowanie łańcucha dostaw i zachęcać do inwestycji. Należy zapewnić uczenie się i koordynację w ujęciu międzysektorowym.

Zgodnie z modelem europejskiej puli ochrony ludności w ramach UMOL należy zbadać możliwości wprowadzenia przez państwa członkowskie systemu wymiany informacji w celu powiadamiania UE o wszelkich **towarach podstawowych dostępnych do przekazania do innego państwa członkowskiego na zasadzie dobrowolności w sytuacjach kryzysowych**. Mogłoby to obejmować koordynację kosztów transportu i rozmieszczenia za pośrednictwem Komisji w ramach UMOL. Ponadto zasadnicze znaczenie ma ustanowienie wspólnych kryteriów skoordynowanego uwalniania zapasów w sytuacjach nadzwyczajnych.

Kluczowe działania:

- Komisja ustanowi **unijną sieć ds. gromadzenia zapasów** z państwami członkowskimi, która będzie stanowić forum dyskusji oraz pełnić rolę doradczą. Nie przesądzając o roli Rady w tej kwestii, w ramach tej sieci powinno się omawiać najlepsze praktyki w zakresie prognozowania, przewidywania, planowania strategicznego i ocen opłacalności oraz opracowywać dynamiczne, regularnie aktualizowane, niewyczerpujące wykazy towarów podstawowych dostosowane do różnych scenariuszy kryzysowych i regionów, z uwzględnieniem istniejących wykazów sektorowych ⁽¹⁰⁾. Sieć powinna formułować zalecenia dotyczące takich kwestii jak wymogi dotyczące wolumenu, powiązane systemy nadzoru i koordynacja wymogów minimalnych.
- Komisja – w ramach tej nowej unijnej sieci ds. gromadzenia zapasów – zwiększy **interoperacyjność ustaleń dotyczących zapasów oraz ich gromadzenia**, będzie promować wymianę najlepszych praktyk i współpracować z państwami członkowskimi w celu ustanowienia ogólnounijnych **międzysektorowych kryteriów i procedur** dotyczących elementów operacyjnych w cyklu gromadzenia zapasów.
- Biorąc pod uwagę istniejące systemy sektorowe, Komisja zbada wykonalność utworzenia **platformy bezpiecznej i szczegółowej wymiany danych** między UE a państwami członkowskimi na temat zapasów na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, w oparciu o zdolności Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego.

⁽⁹⁾ Zgodnie z wymogami UE w zakresie bezpieczeństwa żywności i prawem konkurencji.

⁽¹⁰⁾ Lub opierać się na wykazach, które mogą zostać opracowane w ramach odpowiednich mechanizmów, takich jak akt dotyczący odporności na sytuacje nadzwyczajne na rynku wewnętrznym, i je uzupełniać.

- Komisja będzie nadal **promować scentralizowane lub wspólne mechanizmy udzielania zamówień** we wszystkich sektorach, opierając się na takich modelach, jak umowa dotycząca udzielania zamówień na medyczne środki przeciwdziałania lub zamówienia na towary istotne w kontekście kryzysu na podstawie aktu o sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego (IMERA), rescEU lub platformy agregacji zapotrzebowania i wspólnych zakupów surowców w celu optymalizacji pozyskiwania zasobów. Ponadto Komisja dokona przeglądu ram zamówień publicznych, jak zapowiedziano w strategii na rzecz unii gotowości.

2. PROGNOZOWANIE, PRZEWIDYWANIE I PLANOWANIE STRATEGICZNE

Prognozowanie i przewidywanie, identyfikacja zagrożeń (i możliwości gromadzenia zapasów) w odpowiednim czasie mają kluczowe znaczenie dla skutecznego planowania zapotrzebowania na dostawy i gromadzenia zapasów towarów podstawowych. Ponadto konieczne jest planowanie strategiczne, które umożliwi określenie najodpowiedniejszych, najistotniejszych pod względem czasu i najbardziej opłacalnych środków zapewniających dostępność i gotowość towarów podstawowych w sytuacjach kryzysowych lub konfliktowych. Ramy prawne UE w tym zakresie nadal są rozdrobnione ⁽¹¹⁾, a praktyki różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych obszarach, takich jak kable podmorskie i bezpieczeństwo lądowej sieci energetycznej, przestrzeń kosmiczna, obronność, produkty rolno-spożywcze i podstawowe środki produkcji rolnej, opieka zdrowotna i chemikalia do uzdatniania wody, należy zająć się brakiem ustaleń dotyczących zabezpieczenia dostaw i odporności na szczeblu UE.

W ramach strategii na rzecz unii gotowości UE przeprowadzi **kompleksową ocenę ryzyka i zagrożeń**. Pozwoli to lepiej poznać scenariusze kryzysu i konfliktu oraz upowszechni wiedzę na temat zagrożeń międzysektorowych i transgranicznych dla niezbędnych funkcji społecznych. Powinno to wspierać **wymianę informacji z państwami członkowskimi w zakresie ocen ryzyka, planowania oraz identyfikacji braków w odniesieniu do towarów podstawowych i możliwości zaopatrzenia**, a w ostatecznym rozrachunku ułatwiać wspólne zrozumienie kluczowych potrzeb. Jako przykłady aktualnych dobrych praktyk w tym zakresie można wskazać Radę utworzoną w ramach IMERA oraz europejski mechanizm gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym (EFSCM).

⁽¹¹⁾ Niektóre istniejące lub proponowane ramy prawne UE obejmują środki mające na celu zapewnienie dostępności konkretnych towarów podstawowych, takich jak gaz i ropa naftowa, medyczne środki przeciwdziałania, leki o krytycznym znaczeniu, surowce, zdolności w zakresie ochrony ludności, półprzewodniki, szczepionki dla zwierząt i banknoty euro. Zakres tych środków często jest jednak ograniczony. IMERA – w przypadku uruchomienia w trybie podwyższonej czujności lub w trybie sytuacji nadzwyczajnej – ma szerszy zakres oddziaływania i może identyfikować towary istotne w kontekście kryzysu.

Ponadto na szczeblu UE należy zebrać i regularnie aktualizować spostrzeżenia z istniejących **ocen ryzyka i zagrożeń** ⁽¹²⁾ oraz systemów **monitorowania łańcuchów dostaw** ⁽¹³⁾, łącząc badania prognostyczne dotyczące długoterminowego rozwoju sytuacji w zakresie bezpieczeństwa dostaw ⁽¹⁴⁾. Zautomatyzowane systemy monitorowania w czasie rzeczywistym, w stosownych przypadkach wspierane ewentualnie przez sztuczną inteligencję, mogłyby skuteczniej przewidywać i śledzić zakłócenia rynku ⁽¹⁵⁾. Lepsza koordynacja poszczególnych instrumentów **zwiększy międzysektorową i transgraniczną świadomość zagrożeń i niedoboru towarów podstawowych** oraz pozwoli uniknąć powielania działań.

Ta lepsza koordynacja obejmuje uwzględnienie zasady **solidarności UE w ustaleniach dotyczących planowania** – przewidującej np. wzajemne udzielanie wsparcia przez państwa członkowskie lub udzielanie wsparcia z zapasów strategicznych UE – w celu uniknięcia lub przezwyciężenia niedoborów dostaw lub zakłóceń w łańcuchu dostaw, co pociąga za sobą wysokie koszty i poważne konsekwencje, oraz ułatwienia potencjalnego przemieszczania zapasów z jednego kraju do drugiego w UE.

Państwa członkowskie powinny omówić **docelowy zakres** zapasów (korzystając z opisanych powyżej ocen ryzyka w celu określenia obszarów docelowych) oraz odpowiednie **minimalne poziomy zapasów** w określonych okolicznościach w różnych sektorach, również w celu

⁽¹²⁾ Obowiązkowe okresowe oceny ryzyka: dyrektywa (UE) 2022/2557 w sprawie odporności podmiotów krytycznych, dyrektywa (UE) 2020/2184 w sprawie wody pitnej; sprawozdania dotyczące krajobrazu zagrożeń: (ENISA) roczny krajobraz zagrożeń cyberbezpieczeństwa i dwuletnie sprawozdania na temat stanu cyberbezpieczeństwa; ocena podatności łańcucha dostaw leków o krytycznym znaczeniu we wniosku Komisji dotyczącym zmiany prawodawstwa farmaceutycznego (COM(2023) 193 final); ukierunkowane badania dotyczące podatności na zagrożenia dla łańcucha dostaw: [Assessment on supply chain vulnerabilities on the first tranche of critical medicines](#) [Ocena podatności na zagrożenia w łańcuchu dostaw pierwszej transzy leków o krytycznym znaczeniu], HERA 2024; [Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain](#) [Zagrożenia i słabości w łańcuchu dostaw żywności w UE], JRC 2023; platformy regularnej oceny i analizy: [unijne obserwatorium technologii krytycznych](#); doraźne badania rynku popytu i podaży: [EU security market study](#) [Badanie rynku bezpieczeństwa UE], 2022; inne istotne oceny ryzyka: [Europejska ocena ryzyka związanego z klimatem](#) – Europejska Agencja Środowiska, 2024; [Oceny ryzyka w obszarach technologii krytycznych](#) w kontekście strategii bezpieczeństwa gospodarczego.

⁽¹³⁾ Przykłady takiego monitorowania obejmują [system powiadamiania o zgłoszeniach ostrzegawczych w łańcuchach dostaw SCAN](#) – narzędzie monitorowania w czasie zbliżonym do rzeczywistego wykorzystywane w odniesieniu do surowców kluczowych w zielonych technologiach i niektórych łańcuchach dostaw półprzewodników; [unijne tablice wskaźników zaopatrzenia w żywność i bezpieczeństwa żywności](#); sprawozdania dotyczące zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych zgodnie z dyrektywą UE w sprawie zapasów naftowych; prowadzone przez [Agencję Dostaw Euratomu](#) monitorowanie niskowzbożonego uranu o podwyższonym stopniu wzbogacenia i medycznych izotopów promieniotwórczych; [europejska platforma monitorowania niedoborów](#) w odniesieniu do dostępności leków stosowanych u ludzi w niektórych sytuacjach, podaży tych leków oraz popytu na nie; [system nadzoru celnego UE](#) monitorujący przemieszczanie się do UE i z UE oraz chroniący przed nadużyciami finansowymi i nielegalnym handlem towarami podstawowymi.

⁽¹⁴⁾ [Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study](#) [Analiza łańcucha dostaw i prognoza popytu na materiały w strategicznych technologiach i sektorach w UE – badanie prognostyczne], Komisja Europejska, 2023.

⁽¹⁵⁾ W tym kontekście znaczenie ma wniosek w sprawie [reformy celnej UE](#), w szczególności unijnego centrum danych celnych, który ma na celu usprawnienie zarządzania ryzykiem poprzez wymianę i analizę danych w czasie rzeczywistym we wszystkich państwach członkowskich, aby zapewnić lepszą ochronę przed nadużyciami finansowymi i nielegalnym handlem oraz gromadzenie i analizę istotnych informacji na temat towarów podstawowych.

uniknięcia powstawania odpadów w wyniku posiadania nadmiernych zapasów. Wspólne podejście do ustalania ilości towarów podstawowych i potrzeb doprowadzi do porównywalnego poziomu gotowości materiałowej w całej UE, zwiększając ogólną gotowość i odporność, solidarność i skuteczną współpracę oraz eliminując zakłócenia normalnego funkcjonowania i zrównoważonego charakteru rynku wewnętrznego.

Z uwagi na fakt, że gromadzenie zapasów jest kosztowne i może powodować zakłócenia równowagi na rynku, państwa członkowskie i UE **powinny ocenić różne sposoby zapewnienia dostępności towarów podstawowych** w procesie planowania oraz ocenić odpowiednią metodę gromadzenia zapasów. Ocena ta powinna obejmować: potencjalny wpływ ryzyka na niezbędną funkcję społeczną; wagę czasu reakcji; pokrywanie się narzędzi i ich możliwy nadmiar. Należy również wziąć pod uwagę niedoskonałości rynku, dostępność zdolności produkcyjnych i zdolności w zakresie recyklingu oraz zależność UE od innych państw – w kontekście rosnących napięć geopolitycznych.

Gromadzenie zapasów lub inne środki zapewnienia gotowości materiałowej powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby zminimalizować zakłócenia na rynku i uniknąć negatywnych skutków normalnej dynamiki podaży i popytu. Istnieje szereg sposobów zwiększenia elastyczności i odporności łańcuchów dostaw, do których należą np. uczenie się na podstawie najlepszych praktyk w państwach członkowskich i państwach trzecich, inwestowanie w badania naukowe i innowacje, zwiększanie samowystarczalności UE i jej państw członkowskich, zwiększanie efektywności i obiegu zamkniętego materiałów zagrożonych oraz poszukiwanie rozwiązań alternatywnych. Należy również rozważyć zawarcie porozumień z sektorem prywatnym ⁽¹⁶⁾ dotyczących dostaw towarów podstawowych w krótkim terminie w sytuacjach nadzwyczajnych.

Kluczowe działania:

- Komisja **opracuje zestawienie sektorowych mechanizmów monitorowania łańcucha dostaw i uwzględni oceny ryzyka dla bezpieczeństwa dostaw i podatności na zagrożenia w łańcuchu dostaw** w planowanej kompleksowej unijnej ocenie ryzyka i zagrożeń (kluczowe działania w ramach strategii na rzecz unii gotowości). Przyszły Węzeł Koordynacji Kryzysowej UE będzie przewidywać i monitorować zagrożenia związane z kryzysami międzysektorowymi.

3. UZUPEŁNIANIE LUK PRZEZ GROMADZENIE ZAPASÓW STRATEGICZNYCH UE

Pandemia COVID-19 pokazała, że systemy krajowe, nawet jeśli są dobrze skoordynowane, mogą szybko stać się niezdolne do dostarczania towarów podstawowych. Konieczne były dodatkowe działania na szczeblu UE, aby poradzić sobie z powszechnym i równoczesnym niedoborem we wszystkich państwach członkowskich, w tym w regionach najbardziej oddalonych. Podobne złożone kryzysy, w których wszystkie kraje borykają się jednocześnie z takimi samymi niedoborami, prawdopodobnie będą występować z coraz większą częstotliwością w przyszłości – rodzi to potrzebę dalszego **rozwoju gromadzenia zapasów**

⁽¹⁶⁾ Zob. również rozdział 6 – Wspieranie współpracy publiczno-prywatnej.

strategicznych na szczeblu UE. Podejście na szczeblu UE ma jak dotąd charakter sektorowy, a jego zakres jest ograniczony.

Na przykład UMOL w ramach inicjatywy rescEU utrzymuje na szczeblu UE strategiczne rezerwy na potrzeby szybkiego rozmieszczania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym środki przeciwdziałania na potrzeby reagowania w przypadku katastrof oraz medyczne środki przeciwdziałania. ReliefEU, potencjał europejskich działań w zakresie pomocy humanitarnej, przechowuje zapasy artykułów pomocy humanitarnej na całym świecie. W odniesieniu do zdrowia zwierząt Komisja utrzymuje nadzwyczajne banki antygenów i szczepionek przeciwko chorobom transgranicznym. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego dysponuje statkami ratunkowymi do reagowania na wycieki ropy naftowej. Europejski Bank Centralny zarządza rezerwą strategiczną banknotów. Inne przykłady ogólnounijnego podejścia do gromadzenia zapasów w dziedzinie energii obejmują plan działania REPowerEU, w którym określono skoordynowane, bezpieczne i stopniowe odchodzenie od importu gazu, ropy naftowej i energii jądrowej z Rosji, a także gromadzenie zapasów kluczowych komponentów w celu zapewnienia szybkiego wyjścia z przerw w dostawach energii z przesyłu i dystrybucji.

Wśród tych mechanizmów gromadzenia zapasów na szczeblu UE **rescEU** jest jednym z największych międzysektorowych i najbardziej wszechstronnych mechanizmów. Stanowi on podstawę ustaleń UE dotyczących gromadzenia zapasów na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, przy czym uzgodnienia dotyczące gromadzenia zapasów na szczeblu UE istnieją w niewielkiej liczbie sektorów.

W przyszłości UE powinna **utrzymać i zwiększyć swoje rezerwy strategiczne** w oparciu o model rescEU (więcej szczegółowych informacji na temat konsolidacji istniejącej rezerwy rescEU i możliwych przyszłych sposobów działania znajduje się w załączniku 2). Komisja oceni stosowność rozszerzenia rezerw strategicznych na inne rodzaje zdolności, w przypadku których stwierdzono luki.

Analizę tę należy połączyć z innymi **analizami i identyfikacją luk z sektorów, które nie są tradycyjnie związane z ochroną ludności**, takich jak sektory uwzględnione w niedawnej europejskiej strategii odporności wodnej i w planie działania UE na rzecz bezpieczeństwa kabli. Na przykład moduły funkcjonalne naprawy kabli mogłyby stanowić część Strategii UE dotyczącej gromadzenia zapasów, co pozwoliłoby zapewnić szybkie usuwanie zakłóceń w dostawach energii lub awarii przewodów światłowodowych. W przypadku niektórych towarów, takich jak metale ziem rzadkich i magnesy trwałe, zapasy na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej mogą również stanowić bufor podczas dostosowywania się zakłóconych łańcuchów dostaw do nowej rzeczywistości.

Rozważone zostanie również **zacieśnienie współpracy między sektorem publicznym i prywatnym** oraz stosowanie bardziej innowacyjnych rozwiązań, takich jak wirtualne zapasy i zapasy utrzymywane przez dostawców. Na przykład w 2026 r. Komisja utworzy **unijne centrum surowców krytycznych** na potrzeby wspólnego zakupu surowców w imieniu zainteresowanych przedsiębiorstw i we współpracy z państwami członkowskimi. Jako

potencjalne dodatkowe zadania wskazuje się monitorowanie łańcucha dostaw i koordynację zapasów strategicznych ⁽¹⁷⁾.

Komisja będzie również nadal dbać o stosowanie **skutecznych praktyk w zakresie zarządzania gromadzeniem zapasów**, dostosowanych do rodzaju i charakteru rezerwy. Skuteczne praktyki w zakresie zarządzania gromadzeniem zapasów polegają nie tylko na wprowadzeniu zaawansowanych technologii lub systemów, ale również na posiadaniu wykwalifikowanych specjalistów w zakresie projektowania zapasów i zarządzania nimi, a mianowicie reagowania na klęski żywiołowe i sytuacje nadzwyczajne. Ułatwianie szkolenia i rozwoju siły roboczej w tej dziedzinie jest kluczowym elementem ciągłej poprawy i efektywności.

Skuteczne zarządzanie gromadzeniem zapasów obejmuje również praktyki rotacji i uzupełniania towarów oraz wykorzystywania darowizn produktów, których termin ważności dobiega końca. Uwzględnia ono również ocenę możliwości utworzenia wirtualnych zapasów i zawarcia porozumień z podmiotami sektora prywatnego w celu dostarczenia określonych towarów w czasach kryzysu. W tym względzie Komisja przeanalizuje również towary zwracane, które można ponownie wykorzystać po pierwszym rozmieszczeniu, aby zmaksymalizować wartość dodaną zasobów rescEU.

Przy realizacji tej strategii należy również uwzględnić szczególne wyzwania związane z gromadzeniem zapasów i dostawami produktów, które można przechowywać jedynie przez krótki czas, takich jak medyczne izotopy promieniotwórcze i materiały wyjściowe wykorzystywane do ich produkcji.

Kluczowe działania:

- Komisja **wzmocni rescEU** jako rezerwę zdolności reagowania na szczeblu UE. Po konsultacjach z państwami członkowskimi i na podstawie oceny luk, która uwzględnia również możliwość zmniejszenia podatności na zagrożenia przez optymalizację wykorzystania zasobów i ewentualną substytucję (zob. załącznik 2), rezerwa ta zostanie rozszerzona, aby objąć więcej zdolności.
- Komisja **zapewni uzupełnienie zasobów rescEU po ich rozmieszczeniu**, stosując proaktywne podejście do budowania zdolności rescEU.
- Komisja będzie pracować nad konsolidacją istniejących narzędzi w celu **ukierunkowania wsparcia niefinansowego udzielanego przez sektor prywatny w ramach rescEU**, zarówno na potrzeby gotowości, jak i reagowania, jako uzupełnienie zapasów strategicznych UE.

4. WZMOCNIENIE SOLIDNEJ I INTEROPERACYJNEJ INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ I LOGISTYCZNEJ

Zapewnienie międzysektorowej i transgranicznej dostępności towarów podstawowych w czasach kryzysu zależy od solidnej i interoperacyjnej infrastruktury transportowej, logistycznej i magazynowej. Dotyczy to całego cyklu gromadzenia zapasów, od zarządzania

⁽¹⁷⁾ Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji (COM(2025) 85 final). Takie wspólne zakupy będą dokonywane zgodnie z unijnymi regułami konkurencji.

łańcuchami dostaw po rozmieszczenie, i obejmuje wszystkie strony – państwa członkowskie, Komisję, sektor wojskowy i prywatny. Zakłócenia w łańcuchach logistycznych mogą mieć poważny wpływ na reagowanie kryzysowe, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

UE powinna zacieśnić współpracę i koordynację w celu stworzenia **elastycznych polityk i ram regulacyjnych dotyczących przepływu transgranicznego w czasach kryzysu i zakłóceń**. Obejmuje to uproszczenie procedur transgranicznego przemieszczania i przydzielania zasobów oraz zapewnienie ukierunkowanej elastyczności w przepisach dotyczących transportu ⁽¹⁸⁾. Podejście to należy rozważyć w kontekście trwających i przyszłych prac nad mobilnością wojskową, w których ułatwienie płynnego transgranicznego transportu sprzętu wojskowego i personelu wojskowego w całej UE, zwłaszcza w czasach kryzysu i zakłóceń, ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia gotowości, zdolności reagowania i wiarygodnej pozycji odstraszałającej UE.

Ponadto UE powinna zadbać o to, by jej **infrastruktura gromadzenia zapasów** była odporna, bezpieczna i **dostępna**. **Wymiana informacji na temat potrzeb i, w miarę możliwości, lokalizacji** zapasów ma kluczowe znaczenie dla odpowiedniego rozwoju sieci transportowej. Gromadzenie zapasów może również pomóc w zabezpieczeniu **dostępności towarów potrzebnych do utrzymania odporności krytycznych podmiotów transportowych**, zapewnieniu ciągłości działania i utrzymaniu niezbędnych funkcji transportowych i logistycznych.

Ponadto interoperacyjne cywilne i wojskowe systemy transportu i logistyki mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia szybkiego przepływu personelu, sprzętu i zapasów w całej UE podczas kryzysów i konfliktów. Inwestycje w krytyczną infrastrukturę transportową i krytyczne aktywa transportowe powinny zwiększyć ich **potencjał podwójnego zastosowania**. Planowanie miejsc gromadzenia zapasów do celów cywilnych powinno być lepiej skoordynowane z trwającymi na szczeblu UE pracami nad **mobilnością wojskową**, a w szczególności z przyszłym pakietem na rzecz mobilności wojskowej. W każdej ocenie ryzyka związanego z gromadzeniem zapasów należy **zidentyfikować wąskie gardła na strategicznych szlakach i węzłach transportowych oraz wskazać możliwości ich uniknięcia**.

Kluczowe działania:

- Komisja ułatwi **współpracę między siecią krajowych punktów kontaktowych ds. transportu** w celu poprawy koordynacji w sektorze transportu **a unijną siecią ds. gromadzenia zapasów**.

⁽¹⁸⁾ Na przykład podczas kryzysu związanego z COVID-19 inicjatywa uprzywilejowanych korytarzy miała na celu zapewnienie, aby przekraczanie granic, w tym odprawy i kontrole przesiewowe pracowników transportu, trwało nie dłużej niż 15 minut. W odpowiedzi na blokadę przez Rosję transportu towarów do Ukrainy i z Ukrainy za pośrednictwem jej portów na Morzu Czarnym Komisja wprowadziła plan działania na rzecz korytarzy solidarnościowych, wspierając Ukrainę w wywozie i przywozie towarów z wykorzystaniem alternatywnych tras logistycznych obejmujących kolej, transport drogowy i śródlądowe drogi wodne. Podczas wyżej wymienionych kryzysów system zarządzania ryzykiem celnym (CRMS2) wraz z wymianą informacji związanych z ryzykiem celnym umożliwił szybszą i dokładniejszą ocenę ryzyka dzięki wykorzystaniu automatyzacji i wymiany danych wywiadowczych. Dzięki temu organy celne mogły szybko identyfikować przesyłki wysokiego ryzyka, a jednocześnie przyspieszyć odprawę towarów krytycznych.

- W oparciu o istniejące procesy Komisja, wraz z odpowiednimi agencjami i innymi zainteresowanymi stronami, będzie pracować nad zwiększaniem **gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej** zgodnie z unijnym planem awaryjnym dla transportu ⁽¹⁹⁾.
- Należycie uwzględniając istotne obawy dotyczące bezpieczeństwa, Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), wraz z państwami członkowskimi, będą dążyć do lepszego dostosowania **miejsc gromadzenia zapasów do mobilności wojskowej UE**. Będą również promować inwestycje w infrastrukturę transportową i aktywa transportowe o potencjale podwójnego zastosowania.

5. POPRAWA WSPÓŁPRACY CYWILNO-WOJSKOWEJ

W wielu sytuacjach kryzysowych, takich jak ekstremalne zdarzenia pogodowe, władze cywilne potrzebują wsparcia wojskowego. Z drugiej strony podejście uwzględniające wszystkie zagrożenia w zakresie gotowości materiałowej UE obejmuje przygotowanie się na kryzysy i konflikty na dużą skalę, w których niezbędna jest współpraca cywilno-wojskowa. Skuteczne przeciwdziałanie konsekwencjom wszelkich form ataków, w tym zagrożeń hybrydowych i agresji zbrojnej, oraz zarządzanie nimi zależy w znacznym stopniu od zdolności i zasobów cywilnych. Aby rozwijać i utrzymywać swoją gotowość materiałową, zdolności logistyczne i odporność, wojsko opiera się na funkcjonowaniu szerszych systemów społecznych.

Na przykład w Strategii na rzecz medycznych środków przeciwdziałania podkreślono, że medyczne środki przeciwdziałania potrzebne do użytku cywilnego w szpitalach lub do użytku wojskowego na frontach są często takie same. **Zacieśnienie współpracy cywilno-wojskowej w zakresie medycznych środków przeciwdziałania** zwiększa społeczną i wojskową gotowość na sytuacje nadzwyczajne oraz podwyższa zdolności w zakresie produkcji i rozmieszczania.

Obecny wniosek Komisji dotyczący Programu na rzecz europejskiego przemysłu obronnego (EDIP) zawiera najważniejsze wnioski dotyczące gromadzenia zapasów wojskowych, a także nowe elementy istotne dla **współpracy cywilno-wojskowej w zakresie gotowości materiałowej**. Podkreśla się w nim potrzebę ustanowienia unijnego systemu bezpieczeństwa dostaw dla przemysłu obronnego, który to system powinien umożliwić UE i państwom członkowskim przewidywanie skutków kryzysów dostaw i reagowanie na nie za pomocą różnych działań, takich jak **dostosowanie produktów cywilnych i tworzenie zapasów strategicznych**. Po wejściu w życie EDIP zapewniłby ramy dalszego zacieśniania współpracy w zakresie gromadzenia zapasów wojskowych, na przykład poprzez wsparcie finansowe dla działań państw członkowskich dotyczących gromadzenia zapasów związanych z obronnością. Istnieje wyraźny potencjał **zwiększenia interoperacyjności, zamienności i komplementarności zasobów cywilnych i obronnych, produktów podwójnego zastosowania lub wspólnych zapasów**, w stosownych przypadkach dla obu sektorów, w tym infrastruktury podwójnego zastosowania na potrzeby komunikacji kosmicznej, nawigacji i obserwacji.

⁽¹⁹⁾ Plan awaryjny dla transportu (COM(2022) 211 final).

Jednocześnie istnieje możliwość **ściślejszej współpracy i koordynacji między cywilnymi i wojskowymi zainteresowanymi stronami w zakresie gotowości materiałowej**, w tym partnerami o podobnych poglądach, zwłaszcza NATO. Odpowiednie obszary ściślejszej współpracy i koordynacji mogą obejmować **bezpieczeństwo dostaw i zapasów, bezpieczeństwo energetyczne i wodne, medyczne środki przeciwdziałania i strategiczne zarządzanie zasobami**.

Kluczowe działania:

- Wraz z ESDZ Komisja będzie ułatwiać prowadzenie **dyskusji w ramach unijnej sieci ds. gromadzenia zapasów w celu wymiany najlepszych praktyk w zakresie współpracy cywilno-wojskowej**, w szczególności w celu zbadania, w jaki sposób zapasy cywilne mogłyby uwzględniać wymogi i potrzeby wojskowe.
- Wraz z ESDZ Komisja **rozszerzy istniejącą współpracę personelu z NATO**, w szczególności przez zorganizowany dialog na temat odporności, aby zająć się kwestią gotowości materiałowej i gromadzenia zapasów.

6. WSPIERANIE WSPÓŁPRACY PUBLICZNO-PRYWATNEJ

Każdego dnia przedsiębiorstwa nabywają, produkują, składują i dystrybuują towary podstawowe oraz zarządzają infrastrukturą krytyczną. Są one jednak w coraz większym stopniu narażone na ryzyko i zagrożenia, które mogą mieć wpływ na ich łańcuchy dostaw i normalną działalność. W sytuacjach kryzysowych zakłócenia te mogą stanowić poważne zagrożenie dla społeczeństwa. Ponadto sektor prywatny dysponuje znaczną wiedzą fachową w zakresie gotowości materiałowej, co uznano w europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego. Zaangażowanie przedsiębiorstw na wszystkich etapach gromadzenia zapasów – przewidywania, zarządzania łańcuchami dostaw, zdolności produkcyjnych, zakupów, zarządzania zapasami i rozmieszczania – ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia efektywności. Na szczeblu UE istnieją już różne ramy ułatwiające współpracę publiczno-prywatną w tym zakresie ⁽²⁰⁾, **ale bardziej kompleksowe podejście międzysektorowe i ogólnounijne** pomoże koordynować i uzupełniać te istniejące inicjatywy.

Publiczno-prywatna Grupa Zadaniowa ds. Gotowości, która ma zostać powołana w ramach strategii na rzecz unii gotowości, będzie skutecznie docierać do odpowiednich przedstawicieli przedsiębiorstw w celu stworzenia bardziej elastycznej formy gotowości, która może zaradzić wąskim gardłom lub zagrożeniom w łańcuchu dostaw lub przewidywać takie wąskie gardła lub zagrożenia oraz w razie potrzeby wspierać gromadzenie zapasów i produkcję w sytuacjach nadzwyczajnych. Publiczno-prywatna Grupa Zadaniowa ds. Gotowości powinna wnieść istotny wkład w unijną sieć ds. gromadzenia zapasów.

⁽²⁰⁾ Europejski mechanizm gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym (EFSCM), dyrektywa NIS 2 i dyrektywa w sprawie odporności podmiotów krytycznych (odpowiednio dyrektywa (UE) 2022/2555 i dyrektywa (UE) 2022/2557), UMOL, akt w sprawie surowców krytycznych, dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, akt dotyczący leków o krytycznym znaczeniu, Europejska strategia odporności gospodarki wodnej i Strategia na rzecz medycznych środków przeciwdziałania. W niektórych obszarach wnioski o udzielenie obowiązkowych informacji można kierować do prywatnych operatorów w sytuacji nadzwyczajnej (np. akt w sprawie czipów, EDIP, IMERA, rozporządzenie ramowe w sprawie medycznych środków przeciwdziałania w sytuacjach nadzwyczajnych).

Współpraca w ramach publiczno-prywatnej Grupy Zadaniowej ds. Gotowości może ułatwić **identyfikację kluczowych europejskich przedsiębiorstw zaangażowanych w zapewnianie gotowości materiałowej** w oparciu o jasne kryteria. Współpraca powinna również pomóc w wymianie najlepszych praktyk w celu **wspierania wysiłków państw członkowskich i przedsiębiorstw na rzecz zwiększenia odporności** na wewnętrzne i zewnętrzne wstrząsy mające wpływ na ustalenia dotyczące gromadzenia zapasów, zgodnie z przepisami i zasadami dotyczącymi konkurencji i jednolitego rynku, a także z potencjalnymi przyszłymi minimalnymi wymogami gotowości przewidzianymi w strategii na rzecz unii gotowości.

Ponadto UE powinna ułatwiać współpracę między UE, państwami członkowskimi i przemysłem w zakresie **opracowywania narzędzi wymiany informacji** na temat krytycznych łańcuchów dostaw i gromadzenia zapasów, w oparciu o istniejące ramy sektorowe i w pełnej zgodności z unijnym prawem konkurencji.

Ponadto potrzebny jest unijny model aktywnego dialogu między sektorem publicznym i prywatnym, aby **zapewnić ciągłość działania w czasie kryzysów**. Korzystne mogłoby być opracowanie procedur dostarczania towarów podstawowych w sytuacjach nadzwyczajnych, wspólnych operacji gromadzenia zapasów i partnerstw kryzysowych z przedsiębiorstwami logistycznymi. W propagowaniu **rozwoju innowacyjnego zarządzania zapasami**, w tym wirtualnymi zapasami, należy wykorzystywać wiedzę fachową sektora prywatnego.

Państwa członkowskie wdrożyły skuteczne **modele zachęcające sektor prywatny do współpracy** w zakresie gromadzenia zapasów strategicznych w celu **zrekompensowania dodatkowych kosztów związanych z gromadzeniem zapasów**, na przykład zachęty podatkowe i systemy gwarancji. Modele powinny zostać dokładniej przeanalizowane wspólnie z sektorem prywatnym oraz wzajemnie udostępniane przez państwa członkowskie.

Kluczowe działania:

- **Unijna sieć ds. gromadzenia zapasów będzie wskazywać i identyfikować najlepsze praktyki, nowatorskie rozwiązania i zachęty**, które sprawią, że udział w zwiększaniu odporności i zapewnianiu dostaw towarów podstawowych będzie atrakcyjny dla przedsiębiorstw. Powiąże to z refleksjami na temat autonomii strategicznej.
- W strategii na rzecz unii gotowości przewidziano **specjalny obszar prac w ramach publiczno-prywatnej Grupy Zadaniowej ds. Gotowości**, który posłuży do omówienia kryteriów do zastosowania przy określaniu kluczowych przedsiębiorstw europejskich zaangażowanych w produkcję towarów podstawowych oraz do ułatwienia wymiany najlepszych praktyk w zakresie zabezpieczenia towarów podstawowych w sytuacjach kryzysowych. Obejmie to bezpieczeństwo łańcucha dostaw, efektywne gospodarowanie zasobami i obieg zamknięty, interoperacyjność, innowacyjne modele gromadzenia zapasów, zarządzanie gromadzeniem zapasów, zapewnienie rotacji zapasów i ich rozmieszczanie.

7. WSPIERANIE WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH I PARTNERSTW MIĘDZYNARODOWYCH

W dzisiejszym świecie opartym na wzajemnych powiązaniach zapewnienie dostępu do towarów podstawowych podczas kryzysów zależy od globalnych łańcuchów dostaw. Bezpieczeństwo i odporność UE i jej sąsiedztwa są ze sobą ściśle powiązane i stanowią czynnik stabilności. Wspierając partnerstwa międzynarodowe, wymieniając dobre praktyki i wykorzystując swoje narzędzia polityki zewnętrznej, UE może zwiększyć swoją gotowość materiałową.

UE powinna dalej zacieśniać **współpracę w zakresie gotowości materiałowej z krajami sąsiadującymi**, opierając się na istniejącej współpracy, takiej jak współpraca z państwami uczestniczącymi w UMOL ⁽²¹⁾ lub z krajami partnerskimi w ramach systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach radiologicznych Unii Europejskiej (ECURIE) w przypadku zdarzeń radiacyjnych ⁽²²⁾. Przyszły nowy pakt na rzecz regionu śródziemnomorskiego stworzy dalsze możliwości dla krajów basenu Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu, a niedawno uruchomiona strategia UE na rzecz regionu Morza Czarnego ⁽²³⁾ zwiększy gotowość Europy przez poprawę połączeń transportowych, energetycznych i cyfrowych. Zasadnicze znaczenie dla budowania wzajemnej odporności ma finansowanie z instrumentów takich jak Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR – „Globalny wymiar Europy”) lub Instrument Pomocy Przedakcesyjnej III. UE powinna także w szczególności wyciągnąć wnioski z doświadczeń Ukrainy w zapewnianiu dostaw towarów podstawowych podczas konfliktu zbrojnego. Ponadto UE powinna bardziej systematycznie włączać Ukrainę w swoje działania w zakresie gromadzenia zapasów, w tym w europejskie łańcuchy dostaw, biorąc pod uwagę doświadczenia Ukrainy.

Aby złagodzić podatność na zagrożenia dla łańcucha dostaw i wzmocnić swoją autonomię strategiczną, UE powinna wzmocnić istniejące strategiczne międzynarodowe umowy dwustronne i sojusze oraz, w stosownych przypadkach, dalej rozwijać lub tworzyć dostosowane do indywidualnych potrzeb, wzajemnie korzystne **partnerstwa z państwami trzecimi** w sektorach takich jak energetyka, zdrowie, woda, obrona i surowce, przyczyniając się jednocześnie do zrównoważonego rozwoju. W stosownych przypadkach należy wykorzystywać wzajemnie korzystne partnerstwa w ramach strategii **Global Gateway**. Ponadto należy wykorzystywać takie narzędzia jak umowy o wolnym handlu, czyste partnerstwa handlowo-inwestycyjne, partnerstwa strategiczne w zakresie surowców lub – w przyszłości – partnerstwa strategiczne w zakresie leków o krytycznym znaczeniu i partnerstwa cyfrowe.

UE powinna dalej zacieśniać **współpracę z organizacjami międzynarodowymi i na forach wielostronnych**. Na przykład warto odnotować udział UE w Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE), w szczególności w programie na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa

⁽²¹⁾ Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Islandia, Macedonia Północna, Mołdawia, Norwegia, Serbia, Turcja i Ukraina.

⁽²²⁾ Decyzja Rady z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie wspólnotowych warunków wczesnej wymiany informacji w przypadku pogotowia radiologicznego oraz zalecenie 2000/473/Euratom. Stronami są wszystkie państwa członkowskie UE, a także Czarnogóra, Macedonia Północna, Norwegia, Serbia i Szwajcaria.

⁽²³⁾ JOIN(2025) 135 final – Strategiczne podejście Unii Europejskiej do regionu Morza Czarnego.

minerałów krytycznych, oraz partnerstwo UE z Japońską Organizacją ds. Metali i Bezpieczeństwa Energetycznego (JOGMEC) w zakresie śledzenia surowców krytycznych. Na uwagę zasługuje również zaangażowanie w sojusz Gavi – Sojusz na rzecz Szczepionek w sektorze zdrowia, w celu gromadzenia światowych zapasów szczepionek.

UE powinna również wykorzystywać **zewnętrzną politykę gospodarczą i politykę współpracy do wspierania odpowiedniej infrastruktury transportowej, logistycznej i cyfrowej**. Otwarty i bezpieczny dostęp do globalnych dóbr wspólnych i obszarów strategicznych, takich jak morskie szlaki dostaw i kable podmorskie, ma również zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw. Podmorski kabel MEDUSA, którego rozwój popierają Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny Global, zapewni szybkie połączenia między północnym i południowym wybrzeżem Morza Śródziemnego i zostanie rozszerzony na Afrykę Zachodnią. Ponadto transkaspijski korytarz transportowy i 12 priorytetowych korytarzy strategii Global Gateway w Afryce to główne przykłady skupienia się UE na tworzeniu alternatywnych i zrównoważonych szlaków transportowych. Proponowany korytarz gospodarczy Indie–Bliski Wschód–Europa (IMEC) będzie miał potencjał wzmocnienia łączności między kontynentami.

Opracowując swoje strategie gromadzenia zapasów, UE powinna dopilnować, aby takie środki nie zagrażały globalnemu bezpieczeństwu żywnościowemu. W tym kontekście UE będzie nadal angażować się w ramy współpracy międzynarodowej, takie jak inicjatywa G-20 dotycząca systemu informacji o rynkach rolnych (AMIS), która promuje przejrzystość i koordynację na światowych rynkach rolno-spożywczych.

Ponadto UE powinna zwiększyć synergię między swoimi działaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi na rzecz gromadzenia zapasów, **pomocą humanitarną i partnerstwami międzynarodowymi**. Obecne refleksje na temat strategicznych łańcuchów dostaw mogłyby doprowadzić do znacznego przyrostu wydajności w świetle obecnych ogromnych luk w finansowaniu w sektorze pomocy humanitarnej i mogłyby służyć za przykład przyrostu wydajności w UE. **ReliefEU** wypełnia lukę między pilnymi potrzebami na obszarach dotkniętych kryzysem a zasobami dostępnymi od partnerów europejskich. Przyczynia się on do stworzenia elastycznego i szybko reagującego systemu, który dostosowuje się zarówno do bezpośrednich klęsk żywiołowych, jak i do utrzymujących się wyzwań humanitarnych, zapewniając skuteczne i efektywne dostarczanie zasobów tam, gdzie są one najbardziej potrzebne.

Kluczowe działania:

- Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny **zacieśnić współpracę z krajami sąsiadującymi, krajami partnerskimi o podobnych poglądach i organizacjami międzynarodowymi** w zakresie gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej, np. w dziedzinie stanów zagrożenia zdrowia.
- Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi na rzecz ściślejszej koordynacji w zakresie **zapasów, badając możliwości wspólnych zamówień i wspólnego magazynowania** na całym świecie, we współpracy i w koordynacji z regionalnymi organami ds. reagowania w przypadku katastrof, aby ułatwić szybką i optymalną wysyłkę artykułów pomocy humanitarnej.
- Komisja zwiększy **synergię między działaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi UE na rzecz gromadzenia zapasów**.

8. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Zwiększenie gotowości materiałowej i zapasów strategicznych UE ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia większej gotowości społeczeństw europejskich w obliczu rosnącego ryzyka i zagrożeń kryzysowych. Strategia UE dotycząca gromadzenia zapasów stanowi pierwszy krok w kierunku kompleksowego i skoordynowanego podejścia, wspierając w razie potrzeby państwa członkowskie za pomocą wspólnych działań na szczeblu UE.

Gotowość materiałowa wymaga inwestycji. Koszty te są rekompensowane przez korzyści w postaci zwiększonej odporności, mniejszych zakłóceń, niższych wydatków na odbudowę, wyższej konkurencyjności w dłuższej perspektywie oraz prawdopodobnie niższych kosztów pod względem utraconych istnień ludzkich i środków do życia. Zasada uwzględniania gotowości i bezpieczeństwa na etapie projektowania, będąca kluczowym działaniem w ramach strategii na rzecz unii gotowości, odegra istotną rolę w zapewnieniu trwałego, długoterminowego wsparcia finansowego na rzecz zwiększonej gotowości materiałowej i utrzymania rezerw strategicznych. We wnioskach dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych Komisja rozważy znaczenie gotowości materiałowej UE i utrzymania unijnych zapasów strategicznych.

W przyszłości Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi, ESDZ, Parlamentem Europejskim i zainteresowanymi stronami w celu omówienia i realizacji wstępnych działań określonych w niniejszej strategii. Unijna sieć ds. gromadzenia zapasów i obszary prac Grupy Zadaniowej ds. Gotowości umożliwią pogłębienie analizy luk i potrzeb, ukierunkowanie wdrażania środków i określenie dalszych potrzeb w zakresie działań. Jednocześnie Strategia UE dotycząca gromadzenia zapasów uzupełni sektorowe inicjatywy w zakresie gotowości. W 2026 r. Komisja podsumuje realizację tej strategii.

Ciągłe uczenie się, wymiana dobrych praktyk i innowacje będą stymulować solidną, ogólnounijną politykę gotowości materiałowej i gromadzenia zapasów.

Zwiększając swoją gotowość materiałową, UE może zagwarantować gotowość i dostępność towarów podstawowych, zapewniając tym samym nieprzerwane funkcjonowanie łańcuchów dostaw i niezbędnych funkcji społecznych oraz zwiększając dobrobyt i bezpieczeństwo obywateli UE.