



HRVATSKI SABOR
Odbor za europske poslove

KLASA: 022-03/25-01/82
URBROJ: 6521-31-25-1
Zagreb, 3. listopada 2025.

D.E.U. br. 25/005

ODBOR ZA VANJSKU POLITIKU
Andro Krstulović Opara, predsjednik

Poštovani predsjedniče Odbora,

Odbor za europske poslove na temelju članka 154. stavka 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora prosljeđuje na razmatranje Odboru za vanjsku politiku dokument Europske unije iz Radnog programa za razmatranje stajališta Republike Hrvatske za 2025. godinu:

Stajalište Republike Hrvatske
o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom
gospodarskom i socijalnom Odboru i Odboru regija: „Strategija EU-a za stvaranje
zaliha: poboljšanje materijalne pripravnosti EU-a za krize“
COM (2025) 528

koje je Koordinacija za vanjsku i europsku politiku Vlade Republike Hrvatske usvojila Zaključkom KLASA: 022-03/25-07/311, URBROJ: 50301-21/06-25-2 na sjednici održanoj 29. rujna 2025.

Navedenu Komunikaciju je Europska komisija objavila 9. srpnja 2025., slijedom istoimene inicijative iz Programa rada Europske komisije za 2025. godinu.

U skladu s člankom 154. stavkom 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, molim Vas da Odboru za europske poslove dostavite mišljenje o Stajalištu Republike Hrvatske najkasnije do 21. studenoga 2025.

S poštovanjem,

PREDSJEDNICA ODBORA
Jelena Miloš

U prilogu: - Stajalište Republike Hrvatske o COM (2025) 528
- COM (2025) 528

Na znanje: Informacijsko-dokumentacijska služba (INFODOK)

PRIJEDLOG OKVIRNOG STAJALIŠTA RH

Naziv dokumenta (na hrvatskom i engleskom):

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom Odboru i Odboru regija: „Strategija EU-a za stvaranje zaliha: poboljšanje materijalne pripravnosti EU-a za krize“

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: „EU Stockpiling Strategy: Boosting the EU's material preparedness for crises“

Brojčana oznaka dokumenta:

COM(2025) 528 final

Nadležno TDU za izradu prijedloga stajališta (nositelj izrade stajališta) i ustrojstvena jedinica:

Nadležno tijelo državne uprave: Ministarstvo vanjskih i europskih poslova

Ustrojstvena jedinica: Sektor za COREPER II

U izradi prijedloga stajališta stručnim doprinosima su sudjelovali:

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

Ministarstvo unutarnjih poslova

Ministarstvo obrane

Ministarstvo gospodarstva

Ministarstvo zdravstva

Nadležna služba u MVEP (Sektor za COREPER II)

Služba za koordinaciju europskih poslova

Nadležna radna skupina Vijeća EU:

Ad hoc radna skupina za jačanje pripravnosti

Osnovne sadržajne odredbe prijedloga EU:

Ova se Strategija temelji na istim načelima kao i Strategija za Uniju pripravnosti, što znači da obuhvaća sve opasnosti, sve razine vlasti i društvo u cjelini za postizanje ciljeva strategije.

Strategijom za stvaranje zaliha predlaže se integracija svih postojećih napora za stvaranje zaliha na razini EU-a u kontekstu kriza ili sukoba. Cilj je poboljšati pristup kritičnim resursima, uključujući medicinske protumjere, kritične sirovine, energetska opremu, skloništa, a potencijalno i poljoprivredno-prehrambene proizvode i vodu.

Strategija bi trebala pružiti podršku državama članicama, uz poštovanje njihovih nadležnosti i načela supsidijarnosti, a u svrhu osiguranja kontinuiteta vitalnih društvenih funkcija. U okviru Strategije uvodi se koncept materijalne pripravnosti koji pokriva cijeli ciklus i lanac opskrbe (planiranje, kupnja, upravljanje, raspoređivanje) osnovnim dobrima (fizički predmeti potrebni za održavanje vitalnih društvenih funkcija).

Sedam osnovnih područja na koja se Strategija odnosi su:

1. bolja koordinacija među državama članicama i s EU-om;
2. predviđanje, anticipacija i strateško planiranje;

3. nadomještanje nedostataka stvaranjem strateških zaliha EU-a;
4. jačanje pouzdanosti i interoperabilnosti prometne i logističke infrastrukture;
5. jačanje civilno-vojne suradnje;
6. poticanje javno-privatne suradnje;
7. poticanje suradnje u vanjskom djelovanju i međunarodnim partnerstvima.

Za svako od ovih sedam područja navedene su glavne mjere/aktivnosti, ukupno njih osamnaest, za ispunjavanje predviđenih ciljeva, koje su ili nove aktivnosti ili nadogradnja postojećih aktivnosti, primjerice u okviru Strategije za Uniju pripravnosti, a koje će Komisija provoditi samostalno i/ili u suradnji s državama članicama, Europskom službom za vanjsko djelovanje i drugim dionicima.

Glavne mjere/aktivnosti:

- Komisija će s državama članicama uspostaviti **Mrežu EU-a za stvaranje zaliha**. To će biti forum za raspravu i imat će savjetodavnu ulogu. Ne dovodeći u pitanje ulogu Vijeća u tom pitanju, članovi mreže trebali bi se međusobno upoznati s dobrim primjerima predviđanja, anticipacije, strateškog planiranja i procjena troškovne učinkovitosti te izraditi i redovito ažurirati dinamične netaksativne popise osnovnih dobara prilagođene različitim kriznim scenarijima i regijama, uzimajući u obzir postojeće sektorske popise. Mreža bi trebala davati preporuke o pitanjima kao što su zahtjevi za količinom, povezani sustavi nadzora i koordinacija minimalnih zahtjeva; surađivati s Mrežom kontakt-točaka DČ za promet; razmjenjivati dobre primjere suradnje s **privatnim i vojnim** sektorom.
- Komisija će u okviru te nove Mreže EU-a za stvaranje zaliha poboljšati interoperabilnost zaliha i mehanizme stvaranja zaliha, promicati razmjenu primjera dobre prakse i surađivati s državama članicama na uspostavi međusektorskih kriterija i postupaka za operativne elemente u ciklusu stvaranja zaliha na razini EU-a.
- Uzimajući u obzir postojeće sektorske sustave, Komisija će istražiti izvedivost uspostave platforme za **sigurnu i detaljnu razmjenu podataka** između EU-a i država članica o zalihama za hitne situacije na temelju kapaciteta Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije (ERCC).
- Komisija će dodatno **promicati centralizirane i/ili zajedničke mehanizme nabave** među sektorima, oslanjajući se na modele kao što su sporazum o nabavi medicinskih protumjera, nabava robe relevantne u slučaju krize u okviru Akta o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu (IMERA), rescEU zaliha ili platforme za agregiranje potražnje i zajedničku nabavu sirovina kako bi se optimizirala nabava resursa. Osim toga, revidirat će okvir za javnu nabavu, kako je najavljeno u Strategiji za Uniju pripravnosti.
- Komisija će **identificirati sektorske mehanizme za praćenje lanca opskrbe** i uključiti **procjene rizika za sigurnost opskrbe i slabosti lanaca opskrbe** u planiranu sveobuhvatnu procjenu rizika i prijetnji na razini EU-a (ključna mjera Strategije za Uniju pripravnosti). Budući Koordinacijski centar EU-a za krizne situacije predviđat će i pratiti rizike povezane s međusektorskim krizama.
- Komisija će **ojačati rescEU** kao pričuvenu za odgovor na razini EU-a. Bit će proširen dodatnim kapacitetima nakon savjetovanja s državama članicama i na temelju procjene nedostataka, pri čemu će se uzeti u obzir i potencijal za smanjenje slabosti optimizacijom korištenja resursa i mogućom zamjenom (vidjeti Prilog II. Strategije EU-a za stvaranje zaliha).
- Komisija će **osigurati nadopunu rescEU zaliha nakon raspoređivanja**, primjenjujući proaktivan pristup održavanju kapaciteta rescEU-a.

- Komisija će raditi na konsolidaciji postojećih alata za **usmjeravanje materijalne pomoći privatnog sektora u okviru rescEU** zaliha i za pripravnost i za odgovor, kao dopunu strateškim zaliham EU-a.
- Komisija će, radi bolje koordinacije u prometnom sektoru, olakšati **suradnju između Mreže nacionalnih kontaktnih točaka za promet i Mreže EU-a za stvaranje zaliha**.
- Nadovezujući se na postojeće procese, Komisija će s relevantnim agencijama i drugim dionicima raditi na promicanju **pripravnosti na krize** u skladu s Planom za krizne situacije za prometni sektor.
- Ne gubeći iz vida relevantna sigurnosna pitanja, Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) nastojat će s državama članicama bolje uskladiti **lokacije zaliha s vojnom mobilnošću u EU-u**. Promicat će i **ulaganja u prometnu infrastrukturu i prijevozna sredstva s potencijalom dvojne namjene**.
- Zajedno s ESVD-om Komisija će poticati **rasprave unutar Mreže EU-a za stvaranje zaliha radi razmjene primjera kvalitetne civilno-vojne suradnje**, posebno da se vidi kako bi civilne zalihe mogle zadovoljiti vojne zahtjeve i potrebe.
- Komisija će s ESVD-om proširiti **postojeću suradnju s osobljem NATO-a**, posebno putem strukturiranog dijaloga o otpornosti na temu materijalne pripravnosti i stvaranja zaliha.
- U okviru **Mreže EU-a za stvaranje zaliha** utvrdit će se **dobra praksa, nova rješenja i poticaji**, zahvaljujući čemu će sudjelovanje u povećanju otpornosti i opskrbi osnovnim dobrima postati privlačnije poduzećima. To će biti povezano s promišljanjima o strateškoj autonomiji.
- **Poseban dio rada javno-privatne Radne skupine za pripravnost** predviđene Strategijom za Uniju pripravnosti odnosit će se na razmatranje kriterija za identificiranje ključnih europskih poduzeća uključenih u proizvodnju osnovnih dobara i olakšavanje razmjene dobrih primjera osiguravanja osnovne robe u krizama, uključujući sigurnost lanca opskrbe, učinkovitost iskorištavanja resursa i kružnost, interoperabilnost, inovativne modele stvaranja zaliha, upravljanje zaliham, osiguravanje rotacije i raspoređivanje zaliha.
- Europska unija i države članice EU-a trebale bi **ojačati suradnju sa susjednim zemljama, partnerskim zemljama sličnih stavova i međunarodnim organizacijama** u području pripravnosti na krize, primjerice zdravstvene.
- Komisija će surađivati s državama članicama na boljoj **koordinaciji zaliha i ispitati mogućnosti za zajedničku nabavu i zajedničko skladištenje širom svijeta**, u suradnji i koordinaciji s regionalnim tijelima za odgovor na katastrofe kako bi se olakšalo brzo i optimalno slanje humanitarne pomoći.
- Komisija će poboljšati **sinergije između svojih unutarnjih i vanjskih aktivnosti stvaranja zaliha**.

Na kraju dokumenta se navodi da će Komisija u prijedlogu novog Višegodišnjeg financijskog okvira nakon 2027. godine uzeti u obzir značaj materijalne pripravnosti i strateškog stvaranja zaliha EU-a, premda **neće biti posebnog financijskog instrumenta** namijenjenog isključivo za stvaranje zaliha i materijalnu pripravnost.

Uz strategiju dolaze i dva priloga od kojih Prilog I. sadrži EU pravni i politički okvir od značaja za materijalnu pripravnost koji je uključen u evidentiranje (*mapping*) dok se Prilog II. odnosi na budućnost zaliha koje su obuhvaćene rescEU rezervama.

Istovremeno uz ovu strategiju predstavljena je i Strategija za medicinske protumjere: jačanje pripravnosti za zdravstvene krize, kojom se nastoji potaknuti koordinirano djelovanje unutar EU-a i na globalnoj razini kako bi se ubrzali razvoj, proizvodnja te brzo uvođenje i pristup

životno važnim medicinskim alatima, uključujući cjepiva, terapeutike, dijagnostiku i zaštitnu opremu.

Razlozi za donošenje i pozadina dokumenta:

Nastavno na Niinistö izvješće „Jačanje civilne i vojne pripravnosti i spremnosti Europe“ i Europsku strategiju za Uniju pripravnosti, Europska komisija je 9. srpnja 2025. predstavila Strategiju za stvaranje zaliha i Strategiju za medicinske protumjere.

Strategijom EU-a za stvaranje zaliha namjeravaju se objediniti svi postojeći sektorski naponi za stvaranje zaliha, ojačati pristup ključnim resursima diljem EU-a i kombinirati centralizirane rezerve na razini EU-a s doprinosima država članica, uz potporu javno-privatnih partnerstava, kako bi se osigurala učinkovitost, fleksibilnost i ekonomičnost.

Strategija EU-a za stvaranje zaliha osmišljena je kako bi se u slučaju krize osigurale osnovne potrepštine, kao što su hrana, voda, nafta, gorivo i lijekovi. Radi se o prvom koraku sveobuhvatnog pristupa EU-a u stvaranju zaliha.

Strategija obuhvaća cijeli ciklus stvaranja zaliha, od predviđanja do praćenja lanaca opskrbe, mjera za jačanje sigurnosti opskrbe, upravljanja stvaranjem zaliha te njihovu distribuciju, a primjenjuje se na osnovna dobra neophodna za održavanje vitalnih društvenih funkcija.

Status prijedloga EU:

Nakon objave Strategije za stvaranje zaliha 9. srpnja 2025. godine, ista je predstavljena i na nadležnoj radnoj skupini AHWP za otpornost 17. srpnja 2025. kada je održana i prva rasprava. Sljedeća rasprava predviđena je 1. listopada. Budući da se radi o horizontalnoj strategiji, postoji mogućnost da će na sastanak biti pozvani i predstavnici iz drugih radnih skupina. Ova strategija predstavlja jedan od prioriteta danskog predsjedanja.

EK je najavila da za početak planira provesti evidentiranje (mapping) postojećih zaliha i pravnog okvira, izazova i nedostataka kako bi se utvrdile mogućnosti za međusektorsku i prekograničnu suradnju.

DK PRES je u početku predvidio izradu zaključaka Vijeća vezano za strategiju, ali se od toga odustalo zbog velike razlike u stavovima DČ o većini pitanja.

Stajalište RH:

Hrvatska pozdravlja objavu Strategije stvaranja zaliha EU-a te smatra kako njezina buduća provedba zahtijeva detaljan i koordiniran pristup na svim razinama vlasti, uz uključivanje nadležnosti više relevantnih resora. Stvaranje zaliha predstavlja jednu od ključnih komponenti pripravnosti Europske unije na krize te je sastavni dio ukupnog odvratanja i spremnosti za scenarije sukoba, što u konačnici doprinosi povećanju otpornosti EU-a.

Krize i prijetnje često ne pogađaju isključivo jednu državu članicu. Imajući u vidu jedinstveno tržište EU-a i integrirane lance opskrbe, poremećaji u dostupnosti kritičnih materijala ili tehnologija zahtijevaju sposobnost zajedničkog reagiranja na razini Unije. Stoga pozdravljamo ovu inicijativu te, u skladu s usvojenom Strategijom pripravnosti, smatramo da

jačanje kapaciteta za pripravnost mora ostati jedan od ključnih prioriteta djelovanja EU-a i država članica.

Današnji sigurnosni i društveni kontekst nalaže racionalno i promišljeno korištenje i nacionalnih sredstava i proračuna EU-a. Države članice pritom se ne mogu oslanjati isključivo na Mehanizam Unije za civilnu zaštitu, iako su njegovi dodatni *rescEU* kapaciteti stvorili brojne prilike za uspostavu zaliha na razini EU-a. U tom kontekstu možemo podržati ovaj pokušaj sveobuhvatnog, međusektorskog pristupa EU-a u stvaranju zaliha, pri čemu je važno naglasiti da ovi mehanizmi nadopunjuju, ali ne zamjenjuju nacionalne napore u jačanju pripravnosti.

Zbog toga ističemo i kako EU zalihe ne smiju zamjenjivati nacionalne, već ih dopunjavati te se koristiti kada nacionalne zalihe budu iscrpljene ili nedostatne. Države članice trebaju i dalje ostati nadležne i odgovorne za vlastite strateške robne zalihe.

Nadalje smatramo da stvaranje zaliha na razini EU-a i u okviru *rescEU* kapaciteta mora biti usklađeno s usvojenim Ciljevima otpornosti Unije na katastrofe (DRGs). Umjesto pasivnog *stockpilinga*, odnosno gomilanja zaliha, zalažemo se za aktivni pristup i razvoj samodostatnosti EU-a u cjelini.

Također smo mišljenja kako bi sredstva planirana za nabavu djelomično trebala biti preusmjerena na istraživanje i razvoj i podizanje ostalih kapaciteta unutar Europske unije, pored onih obuhvaćenih *rescEU*. Time bi EU u svakom trenutku bila samodostatna, a istodobno bi se smanjila ovisnost o trgovinskim ugovorima, transportu i partnerima izvan Unije. U tu svrhu potrebna je sustavna integracija procjena rizika i ranjivosti u planiranje pripravnosti kako na EU tako i na nacionalnoj razini. Zalihe bi se trebale stvarati prvenstveno radi zadovoljavanja potreba ranog odgovora, dok bi se ostatak proizvodio prema potrebi. Na taj bi se način, umjesto gomilanja nefleksibilnih zaliha koje u konačnici postaju problem za odlaganje i okoliš, poticalo gospodarstvo EU-a.

Također smatramo kako kontinuitet ključnih lanaca opskrbe tijekom izvanrednih situacija mora biti očuvan pod svaku cijenu, budući da je njihovo funkcioniranje neizbježno u kriznom odgovoru. Iskustvo pandemije bolesti COVID-19 jasno je pokazalo ranjivosti u vanjskoj nabavi. Stoga bi prioritet trebalo dati nabavi unutar granica EU-a, kako bi se dodatno ojačalo jedinstveno tržište te istodobno unaprijedili i ekonomski i sigurnosni ciljevi. Prednosti takvog pristupa uključuju razumno određivanje cijena, smanjene troškove prijevoza, uklanjanje carinskih barijera i slično. Bliska suradnja s privatnim sektorom na razini EU-a u tom je kontekstu od ključne važnosti.

Podržavamo što Strategija ističe važnost prometne i logističke infrastrukture u osiguravanju otpornosti opskrbnih lanaca u kriznim okolnostima. Potrebno je usmjeriti napore prema jačanju interoperabilnosti prometnih sustava, digitalizaciji procesa te razvoju prometne infrastrukture s dvojnou namjenom, u skladu s postojećim politikama i obvezama koje proizlaze iz europskog zakonodavstva. Također, važno je pronaći brz i učinkovit odgovor na krizne situacije i prilagoditi sektore u kratkom roku, a primjeri poput inicijative *Koridora solidarnosti* pokazuje kako fleksibilna rješenja mogu očuvati protočnost opskrbnih lanaca i podržati otpornost Europske unije u izvanrednim okolnostima.

Ističemo kako je Hrvatska 6. lipnja 2025. usvojila novi Zakon o kritičnoj infrastrukturi (NN 89/2025), kojim je definirano 15 sektora, od kojih su neki relevantni za kontinuitet lanaca opskrbe u izvanrednim situacijama. Zakon propisuje obveze kritičnih subjekata i iz privatnog

i iz javnog sektora u pogledu zaštite, upravljanja rizicima i kontinuiteta poslovanja, uz poseban naglasak na međusektorske ovisnosti i izgradnju otpornosti.

Što se tiče civilno-vojne suradnje, podržavamo njezino jačanje. Od predloženih aktivnosti iz Strategije, možemo podržati napore EK usmjerene na uspostavu skladišnih kapaciteta koji bi istovremeno uzimali u obzir civilne potrebe i vojne zahtjeve, kao i usklađivanje lokacija skladišta s koridorima za vojnu pokretljivost. Podržavamo i potičemo i ulaganja u prometnu infrastrukturu dvojne namjene. Također pozdravljamo mogućnost suradnje u kontekstu razmatranja stvaranja zaliha dvojne namjene, ali smo mišljenja da ovaj model treba detaljnije razraditi.

Sporna/otvorena pitanja za RH:

RH zamjećuje da se Strategijom ne definira dovoljno detaljno način provedbe i rokove, kao ni mehanizme za koordinaciju između nacionalnih tijela i EU razine. U ovoj fazi, ne postoji taksativan popis osnovnih dobara, njihove količine i drugih odrednica te je stoga moguće dati samo načelnu podršku pristupu Komisije, s ciljem, prvo, provedbe evidentiranja sektorskih zaliha, potreba i mogućnosti.

Detaljnije informacije su potrebne i o načinu uspostave i funkcioniranju Mreže EU-a za stvaranje zaliha u cilju ekonomičnog i djelotvornog obavljanja aktivnosti ove Mreže, te definiranja nacionalnog/ih tijela koja će sudjelovati u njezinom radu.

U pogledu cilja jačanja koordinacije i razmjene informacija između država članica i EU-a (EK, agencije) te moguće i NATO-a, RH smatra da je potrebno pružiti više informacija o sigurnom alatu predviđenom za tu razmjenu, kako bi se osigurala stroga zaštita nacionalnih interesa, poštujući odredbe Zakona o strateškim robnim zalihama sukladno kojem su lokacije robnih zaliha RH klasificirane i čuvaju se kao tajni podaci.

U pogledu nadležnosti, RH smatra kako je neophodno razgraničiti pitanje nadležnosti između EU i nacionalne razine, pri čemu nacionalne zalihe trebaju biti isključivo u nadležnosti država članica. Potrebno je jasno razdvojiti europske i nacionalne zalihe te definirati pravila kojima će se izbjeći preklapanja u upravljanju jednima, odnosno drugima. Već sam proces definiranja strateških zaliha EU-a, obzirom da su do sada postojali samo pojedini sektorski mehanizmi za stvaranje zajedničkih zaliha, predstavlja izazov i može potencijalno dovesti do dupliciranja napora i nejasnoća u postupanju.

Osim toga, RH smatra da povećanje zaliha, odnosno stvaranje novih može predstavljati znatno opterećenje za proračune država članica. EK nije predvidjela zaseban mehanizam za financiranje materijalne pripravnosti prilikom objave prijedloga novog Višegodišnjeg financijskog okvira, te RH smatra da bi bilo potrebno s državama članicama podijeliti informacije o svim dostupnim izvorima financiranja, pored Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, financiranje pripravnosti i odgovora na izvanredne zdravstvene situacije, a kako bi bilo moguće krenuti u ostvarivanje niza aktivnosti iz Strategije.

Stajališta država članica i EK:

Države članice u načelu podržavaju jačanje otpornosti i EU dimenzije u području stvaranja zaliha, uz jasno razgraničenje nadležnosti između EU-a i nacionalne razine.

Istovremeno, ukazale su na nejasnoće i otvorena pitanja, a koja se između ostalog odnose na: jačanje rescEU-a i UCPM-a, pojedinih funkcioniranja EU mreže za zalihe i EU centra za kritične sirovine. Neke države članice upozorile su na oprez zbog mogućih distorzija tržišta.

Sporna/otvorena pitanja za države članice i EK:

Već nakon prve opće razmjene mišljenja na sastanku radne skupine bilo je razvidno da postoji razilaženje u stavovima DČ. S jedne strane neke zagovaraju više EU nadležnosti, dok su druge za suradnju i razmjenu informacija uz istovremeno zadržavanje nacionalne nadležnosti nad stvaranjem zaliha. Budući da je stvaranje nacionalnih, strateških zaliha u nadležnosti DČ samim time postoje velike razlike u pristupima, ovisno o nacionalnim pravilima i ustroju.

Vezano za jačanje rescEU kapaciteta, neke DČ zastupaju mišljenje da te kapacitete treba ojačati na način da uključuje spremnost za sve opasnosti, dok druge DČ ne žele njihovo proširenje na sektore izvan tradicionalne civilne zaštite.

Neke DČ su izrazile zabrinutost zbog mogućih distorzija tržišta uzrokovanih provedbom strategije.

Većina DČ je pozitivna prema prijedlogu zajedničkih/centraliziranih nabava, kao i zaštite lanaca opskrbe.

DČ načelno podržavaju jačanje civilno-vojne suradnje, ali bez da to ugrozi civilne potrebe.

Stav RH o spornim/otvorenim pitanjima:

RH smatra da je potrebno jačati kapacitete pripravnosti i sigurnost opskrbnih lanaca, te se zalaže za nabave unutar granica EU-a radi jačanja zajedničkog tržišta i izbjegavanja dodatnih prijevoznih troškova.

Podržava civilno-vojnu suradnju u uspostavi zajedničkih skladišnih kapaciteta jer se time povećava efikasnost kriznog upravljanja i smanjuje dupliciranje. Naravno, uzimajući u obzir i civilne i vojne potrebe.

Podržavamo i uspostavljanje skladišta na koridorima dvojne namjene jer bi to omogućilo veću fleksibilnost sustava.

U pogledu prijedloga sudjelovanja u zajedničkim europskim inicijativama za nabavu i stvaranje zaliha (posebno medicinske opreme i kritičnih lijekova), smatramo da je potrebno daljnje razmatranje i detaljnije obrazloženje prijedloga. Postojeće odredbe Zakona o javnoj nabavi mogle bi biti u neskladu s predviđenim mehanizmima zajedničke nabave.

U pogledu proširenja mehanizma *rescEU* (Prilog II.), RH se je opredijelila za jačanje njegovih kapaciteta kao dodatnih, odnosno rezervnih, za odgovor na razini EU-a u okviru ove Strategije.

Postojeće zakonodavstvo RH i potreba njegove izmjene slijedom usvajanja dokumenta:

- Zakon o strateškim robnim zalihama (NN 141/22)
- Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22)

Utjecaj provedbe dokumenta na proračun RH:

U ovom trenutku temeljem sadržaja Strategije nije moguće procijeniti utjecaj provedbe na proračun, ali povećanje zaliha može predstavljati znatno dodatno opterećenje za proračune država članica.



Bruxelles, 9.7.2025.
COM(2025) 528 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Strategija EU-a za stvaranje zaliha: poboljšanje materijalne pripravnosti EU-a za krize

Uvod

U Europskoj uniji desetljećima nije manjkalo osnovnih dobara, ali razmjeri nedavnih kriza pokazali su da to više ne možemo uzimati zdravo za gotovo. Pandemija bolesti COVID-19 razotkrila je slabosti u lancima opskrbe EU-a medicinskim proizvodima, energijom, poljoprivredno-prehrambenim proizvodima i kritičnim sirovinama. Nezakoniti agresivni rat Rusije protiv Ukrajine ukazao je na stratešku važnost pouzdanog pristupa priuštivoj energiji, kritičnim tehnologijama i infrastrukturi te ostavio posljedice na opskrbu poljoprivrednim proizvodima širom svijeta.

Rizici za EU sve su veći i složeniji zbog povećanih geopolitičkih napetosti, uključujući sukobe, sve vidljivijih učinaka klimatskih promjena, uništavanja okoliša te hibridnih i kibernetičkih prijetnji, što je posljedica povećane aktivnosti haktivista, kibernetičkih kriminalaca i skupina pod pokroviteljstvom stranih država. Geopolitički izazovi često su isprepleteni i utječu na odnose EU-a s različitim dijelovima svijeta, među ostalim kad je riječ o lancima opskrbe. Potencijalne prijetnje sve su veće, a neizravne posljedice i učinci s vremenom se akumuliraju. To u konačnici dovodi do veće ukupne prijetnje sigurnosti i smanjuje dostupnost osnovnih potrepština.

U skladu s preporukama iz Niinistöva izvješća, u **Strategiji za Uniju pripravnosti** ⁽¹⁾ najavljena je Strategija za stvaranje zaliha na razini EU-a kojom će se (1) integrirati postojeći sektorski rad na stvaranju zaliha, (2) ojačati pristup ključnim resursima u EU-u i (3) kombinirati centralizirane rezerve na razini EU-a s doprinosima država članica, uz potporu javno-privatnih partnerstava kako bi se osigurala opća i troškovna učinkovitost te količinska prilagodljivost.

Strategija EU-a za stvaranje zaliha donosi **sveobuhvatan pristup stvaranju zaliha i obuhvaća cijeli ciklus**, od anticipacije do praćenja lanaca opskrbe, mjera za poboljšanje sigurnosti opskrbe, upravljanja stvaranjem zaliha i raspoređivanja na terenu. Primjenjuje se na **osnovna dobra** ⁽²⁾, koja u tu svrhu podrazumijevaju svaki fizički predmet potreban za održavanje ključnih društvenih funkcija ⁽³⁾. Strategija EU-a za stvaranje zaliha pomoći će u koordinaciji javnih i privatnih rezervi ključnih ulaznih resursa i osigurati njihovu dostupnost u svim okolnostima.

Strategija će se voditi **temeljnim načelima solidarnosti, transparentnosti, odgovornosti i pravednog pristupa resursima** u EU-u, što je neophodno da bi se sa svima postupalo ravnopravno, posebno u teškim okolnostima. U skladu s okvirom Unije ravnopravnosti ⁽⁴⁾ pri provedbi Strategije uzet će se u obzir specifične potrebe različitih skupina, uključujući one povezane s rodom, invaliditetom, dobi te rasnim ili etničkim podrijetlom.

⁽¹⁾ JOIN(2025) 130 final – Europska strategija za Uniju pripravnosti

⁽²⁾ Za potrebe ove strategije „dobra” su primarne i sekundarne sirovine, roba, prirodni resursi, proizvodi, oprema itd. Pojam se široko tumači, ne dovodeći u pitanje definicije i terminologiju koja se koristi u pojedinim sektorima.

⁽³⁾ Ključne društvene funkcije temeljni su sustavi i strukture koji društvu omogućuju da funkcionira i istodobno štite naša društva, gospodarstva, kulture i demokratske institucije u svim okolnostima. Te funkcije ponajprije obuhvaćaju sigurnost stanovništva EU-a, uključujući zaštitu od prirodnih katastrofa, kontinuitet vlade i donošenje odluka, demokratske procese, socijalnu koheziju i gospodarsku stabilnost te unutarnju i vanjsku sigurnost. One su temelj stabilnog i sigurnog društva.

⁽⁴⁾ Strategijama Unije ravnopravnosti promiče se jednak pristup zdravlju za sve.

U skladu sa Strategijom za Uniju pripravnosti, Strategija za stvaranje zaliha označava promjenu načina razmišljanja i prelazak s reaktivnog, sektorskog pristupa upravljanju krizama na **proaktivan, prilagodljiv i integriraniji pristup pripravnosti**.

Zašto nam je potrebna Strategija EU-a za stvaranje zaliha

Države članice EU-a u posljednje se vrijeme **suočavaju sa sličnim izazovima**. Postoji prostor za stvaranje sinergija u pripravnosti na razini EU-a, konkretno kroz razmjenu iskustava i suradnju na tome kako na uključiv način tijelima, poduzećima i javnosti osigurati pravodoban pristup osnovnim dobrima. Stoga je potreban pristup na razini EU-a kako bi se dopunio i podržao rad država članica.

Stvaranje zaliha neizostavno je da bi EU bio spreman na krize, dio je strategije odvrćanja i pokazuje spremnost na različite scenarije sukoba. Krize i prijetnje nisu ograničene na jednu državu članicu, zbog čega je odgovarajuća priprema na razini EU-a tim relevantnija. Budući da imamo jedinstveno tržište s visoko integriranim lancima vrijednosti i opskrbe, na poremećaje u dostupnosti kritičnih sirovina ili tehnologija moramo biti sposobni odgovoriti na razini EU-a.

Posljednjih je godina doneseno nekoliko relevantnih inicijativa, strategija i propisa EU-a ⁽⁵⁾ za jačanje strateške autonomije, unutarnje i gospodarske sigurnosti, konkurentnosti, obrane i otpornosti te za uklanjanje slabosti i ovisnosti u lancima opskrbe. Među tim su inicijativama mjere za poboljšanje pristupa osnovnim dobrima, kao što je obvezivanje država članica da drže zalihe nafte; agregiranje potražnje i zajednička kupnja plina; mjere za poboljšanje pristupa kritičnim sirovinama te njihove prerade i recikliranja; zajednička nabava cjepiva protiv bolesti COVID-19; ili stvaranje strateške pričuve EU-a za sustav rescEU (vidjeti Prilog 1. za pregled relevantnih pravnih i političkih okvira EU-a).

Međutim, opći pristup i dalje je fragmentiran te se pokazao niz znatnih, blisko povezanih nedostataka u EU-ovu okviru.

1. **Izostanak suglasja o tome koja su osnovna dobra potrebna za pripravnost na krizu s obzirom na dinamiku rizika s kojima se suočavamo.** Posljedica je otežana međusektorska i prekogranična suradnja. Vlade i poduzeća moraju razumjeti koja su dobra potrebna u eventualnim krizama da bi mogli donositi koordinirane odluke o tome kako se što bolje pripremiti za moguće nestašice.
2. **Ograničena razmjena informacija i koordinacija između EU-a i država članica te između civilnog i vojnog sektora.** Posljedica je da ne postoji dobar pregled rada država članica na stvaranju zaliha u EU-u, što pak dovodi do neoptimalnog korištenja dostupnih resursa, kapaciteta i stručnog znanja. Osim toga, administrativne, strukturne i logističke prepreke koje i dalje postoje širom EU-a mogu otežati prekogranično raspoređivanje, prijevoz i pristup u kriznim scenarijima.
3. **Nedovoljno iskorišten potencijal za međusektorsku i prekograničnu suradnju s privatnim sektorom.** Privatni sektor posjeduje znatnu stručnost u upravljanju zalihama,

⁽⁵⁾ Kao što su Protect EU – strategija unutarnje sigurnosti, Strategija gospodarske sigurnosti, Bijela knjiga o budućnosti europske obrane, Kompas konkurentnosti za EU, Europska strategija za otpornost vodoopskrbe, Akcijski plan za kružno gospodarstvo, Akt o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu (IMERA), Akt o kritičnim sirovinama, Mehanizam Unije za civilnu zaštitu, Direktiva o zalihama nafte (trenutačno u postupku revizije), Uredba EU-a o skladištenju plina, budući Akt o kritičnim lijekovima i Strategija za medicinske protumjere.

logistiki i raspoređivanju. Mogla bi se međusektorski i prekogranično poticati pojačana strukturna javno-privatna suradnja na stvaranju zaliha za hitne slučajeve te u razmjeni primjera dobre prakse i stečenih iskustava.

4. **Postojeći nacionalni ili sektorski okviri koji ne odražavaju u dovoljnoj mjeri ulogu koju vanjsko djelovanje i instrumenti suradnje mogu imati u jačanju nacionalne i EU-ove materijalne pripravnosti**, primjerice u pogledu sigurnosti lanca opskrbe. Partnerstva sa zemljama izvan EU-a i međunarodnim organizacijama mogu doprinijeti jačanju uzajamne otpornosti i osiguravanju raspoloživosti osnovnih dobara.

Za pripravnost EU-a neophodno je **provesti sveobuhvatnu zajedničku analizu među svim relevantnim dionicima, u svim sektorima i preko granica**, te koordinirati pripremu za brz i djelotvoran odgovor. Strategija stoga **ima međusektorsku i prekograničnu perspektivu**, gdje EU može pružiti najveću dodanu vrijednost.

Opći je **cilj** Strategije **poboljšati pristup osnovnim dobrima** u svim okolnostima. **Interoperabilnost** sustava stvaranja zaliha na nacionalnoj razini i na razini EU-a poboljšat će se tijekom cijelog ciklusa stvaranja zaliha – planiranja, kupnje, upravljanja i raspoređivanja zaliha. Strategija osigurava **materijalnu pripravnost**, drugim riječima spremnost, dostupnost i pristup osnovnim dobrima kao dio djelotvornog odgovora u slučaju krize ili sukoba. Istodobno se podupire **strateška autonomija EU-a** smanjenjem ovisnosti i slabosti te povećanjem proizvodnje osnovnih dobara u EU-u.

Priprema Strategije EU-a za stvaranje zaliha

Strategija se temelji na postojećim sektorskim okvirima EU-a i vodi se načelima Strategije za Uniju pripravnosti opisanim u nastavku.

- **Pristup koji obuhvaća sve opasnosti**, tj. cijeli spektar rizika i prijetnji za materijalnu pripravnost čiji je uzrok u prirodi ili ljudskom djelovanju. Cilj je na sveobuhvatan način rješavati pitanje povećanih rizika i prijetnji sigurnosti opskrbe, među ostalim u slučaju sukoba, te međudjelovanje rizika i njihovih kaskadnih učinaka.
- **Pristup koji obuhvaća sve razine vlasti** i okuplja sve relevantne dionike na svim razinama vlasti (lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj razini i razini EU-a), promiče suradnju, usklađenost politika i dijeljenje resursa. Uključuje djelotvornu suradnju između civilnih i obrambenih tijela i dosljednu integraciju unutarnje i vanjske dimenzije.
- **Pristup koji obuhvaća cijelo društvo** i potiče zajedničko promišljanje materijalne pripravnosti, što uključuje sve relevantne aktere u sigurnosti opskrbe, a posebno privatni sektor. To podrazumijeva i pomoć građanima da ojačaju vlastitu otpornost tako što će imati resurse za najmanje 72 sata samodostatnosti, uzimajući u obzir njihove specifične potrebe, kako je istaknuto u Strategiji za Uniju pripravnosti.

U skladu s prethodno navedenim u ovoj je Strategiji utvrđeno sedam glavnih područja djelovanja EU-a:

1. poboljšanje koordinacije među državama članicama i s EU-om;
2. predviđanje, anticipacija i strateško planiranje;
3. nadomještanje nedostataka stvaranjem strateških zaliha EU-a;
4. jačanje pouzdanosti i interoperabilnosti prometne i logističke infrastrukture;

5. jačanje civilno-vojne suradnje;
6. poticanje javno-privatne suradnje;
7. poticanje suradnje u vanjskom djelovanju i međunarodnim partnerstvima.

Strategija je usmjerena na međusektorske izazove, a ujedno teži i potpunoj komplementarnosti sa specifičnim sektorskim mjerama ⁽⁶⁾. Provodit će se u bliskom savjetovanju s državama članicama i relevantnim dionicima, uz potpuno poštovanje supsidijarnosti, nacionalnih nadležnosti i posebnosti država članica.

1. POBOLJŠANJE KOORDINACIJE MEĐU DRŽAVAMA ČLANICAMA I S EU-OM

Svaka država članica odgovorna je za vlastitu materijalnu pripravnost. Međutim, u teškim, dugotrajnim, složenim i prekograničnim krizama neophodno je koordinirati nacionalne mjere kako bi se osigurala stabilna opskrba osnovnim dobrima i kontinuitet ključnih društvenih funkcija. Koordinacija **potiče solidarnost, a k tome sprečava poremećaje na jedinstvenom tržištu**. U izostanku koordinacije moglo bi se dogoditi da se države članice natječu za dobra, proizvodne kapacitete, kapacitete za skladištenje i raspoređivanje te da poremete tržišta koja inače dobro funkcioniraju, što bi dovelo do nepotrebnog udvostručavanja, troškova i neučinkovitih odgovora na krize te dodatno opteretilo ionako ne posve stabilne lance opskrbe.

Kao prvi korak potrebno je ojačati **uzajamno povjerenje i razumijevanje**, uzimajući u obzir nacionalnu sigurnost. EU će dodatno razviti **sigurne alate za razmjenu informacija** ⁽⁷⁾ kako bi se državama članicama, Komisiji, relevantnim agencijama EU-a i dionicima omogućilo objedinjavanje informacija o lancima opskrbe, mehanizmima stvaranja zaliha i planovima raspoređivanja. Ti alati moraju biti dobro zaštićeni i u skladu sa sigurnosnim zahtjevima EU-a. Razmjena informacija, uključujući prema potrebi s Organizacijom sjevernoatlantskog ugovora (NATO), trebala bi poboljšati interoperabilnost, a time i učinkovitost zajedničkog odgovora na krizu.

Nadalje, **povećanjem sinergija i interoperabilnosti** zaliha dobara, aranžmana i planova raspoređivanja u cijelom EU-u povećat će se učinkovitost. **Trebalo bi poboljšati koordinaciju u nekoliko faza ciklusa stvaranja zaliha** – planiranju, kupnji, upravljanju i raspoređivanju zaliha. To bi trebalo uključivati i bolju suradnju u utvrđivanju kritičnih ovisnosti u lancu opskrbe, usklađivanju planova diversifikacije i suradnji s carinom kako bi se olakšao priljev osnovnih dobara u EU ili osigurala primjena mogućih ograničenja izvoza. Zajednička i središnja nabava ⁽⁸⁾ može djelotvorno optimizirati stjecanje resursa i suradnju po pitanju osnovnih dobara među državama članicama pa bi je trebalo dodatno poboljšati. Suradnja na sigurnim i strateškim lokacijama za osnovna dobra širom EU-a, uzimajući u obzir regionalne

⁽⁶⁾ Npr. nova Strategija za medicinske protumjere i EU-ov strateški plan za stvaranje zaliha medicinskih protumjera kao njezin dio (COM(2025) 529 final).

⁽⁷⁾ Postojeći sektorski sustavi za razmjenu informacija uključuju npr. Sustav Europske zajednice za razmjenu hitnih radioloških informacija (ECURIE) za radiološke i nuklearne izvanredne situacije; Sustav ranog upozorenja i odgovora (EWS) za biološke, kemijske i nepoznate ozbiljne prekogranične prijetnje zdravlju (u skladu s Uredbom 2022/2372); Zajednički komunikacijski i informacijski sustav za hitne situacije (CECIS) (u skladu s Odlukom 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu).

⁽⁸⁾ Dobri primjeri novih inicijativa za agregiranje potražnje i zajedničku nabavu uključuju AggregateEU, buduće mehanizme za vodik i Centar EU-a za kritične sirovine. Zajednička nabava medicinskih protumjera odvija se od 2014.

potrebe, povećat će opću otpornost i učinkovitost. Dobra praksa i iskustvo može se dijeliti u području upravljanja zaliham, praćenja u stvarnom vremenu, praćenja stanja, upozorenja o isteku, rotacije zaliha, roka trajanja i gospodarenja otpadom.

Dobri primjeri sektorskih inicijativa, koordinacije i **jačanja pristupa država članica stvaranju zaliha** uključuju mehanizme za poljoprivredno-prehrambene proizvode, osnovne poljoprivredne sirovine i medicinske protumjere. Povećanje zaliha u državama članicama može se razmotriti i za nuklearno gorivo u okviru provedbe plana za okončanje uvoza energije iz Rusije. U sektoru poljoprivredno-prehrambenih proizvoda trebalo bi produbiti i operacionalizirati Europski mehanizam za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM) kako bi se poboljšala razmjena informacija, transparentnost i solidarnost u stvaranju zaliha⁹ među državama članicama, dionicima i institucijama EU-a, u koordinaciji s instrumentima u okviru zajedničke organizacije tržišta (ZOT). U skladu s Planom za čistu industriju platforma za agregiranje potražnje i zajedničku nabavu sirovina prvi je korak prema uspostavi Centra EU-a za kritične sirovine, koji bi trebao pomoći u zajedničkoj kupnji sirovina, koordinirati strateške zalihe, nadzirati praćenje lanca opskrbe i poticati ulaganja. Trebalo bi osigurati međusektorsko učenje i koordinaciju.

U skladu s modelom Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu trebalo bi istražiti mogućnosti za sustav razmjene informacija kako bi države članice mogle obavještavati EU o svim **osnovnim dobrima dostupnima za dobrovoljni prijevoz u drugu državu članicu u slučaju krize**. To bi moglo uključivati posredovanje Komisije u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu radi koordinacije troškova prijevoza i raspoređivanja. Naposljetku, moraju se utvrditi zajednički kriteriji za koordinirano oslobađanje zaliha u izvanrednim situacijama.

Glavne mjere:

- Komisija će s državama članicama uspostaviti **Mrežu EU-a za stvaranje zaliha**. To će biti forum za raspravu i imat će savjetodavnu ulogu. Ne dovodeći u pitanje ulogu Vijeća u tom pitanju, članovi mreže trebali bi se međusobno upoznati s dobrim primjerima predviđanja, anticipacije, strateškog planiranja i procjena troškovne učinkovitosti te izraditi i redovito ažurirati dinamične netaksativne popise osnovnih dobara prilagođene različitim kriznim scenarijima i regijama, uzimajući u obzir postojeće sektorske popise (¹⁰). Mreža bi trebala davati preporuke o pitanjima kao što su zahtjevi za količinom, povezani sustavi nadzora i koordinacija minimalnih zahtjeva.
- Komisija će u okviru te nove Mreže EU-a za stvaranje zaliha poboljšati **interoperabilnost zaliha i mehanizme stvaranja zaliha, promicati razmjenu primjera dobre prakse** i surađivati s državama članicama na uspostavi **međusektorskih kriterija i postupaka** za operativne elemente u ciklusu stvaranja zaliha na razini EU-a.
- Uzimajući u obzir postojeće sektorske sustave Komisija će istražiti izvedivost uspostave **platforme za sigurnu i detaljnu razmjenu podataka** između EU-a

(⁹) U skladu sa zahtjevima EU-a o sigurnosti hrane i pravom tržišnog natjecanja.

(¹⁰) Ili nadograditi i dopuniti popise koji se mogu izraditi u okviru relevantnih mehanizama, kao što je Akt o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu.

i država članica o zalihama za hitne situacije na temelju kapaciteta Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije.

- Komisija će dodatno **promicati centralizirane i/ili zajedničke mehanizme nabave** među sektorima, oslanjajući se na modele kao što su sporazum o nabavi medicinskih protumjera, nabava robe relevantne u slučaju krize u okviru Akta o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu (IMERA), sustav rescEU ili platforma za agregiranje potražnje i zajedničku nabavu sirovina kako bi se optimizirala nabava resursa. Osim toga, revidirat će okvir za javnu nabavu, kako je najavljeno u Strategiji za Uniju pripravnosti.

2. PREDVIĐANJE, ANTICIPACIJA I STRATEŠKO PLANIRANJE

Predviđanje i anticipacija radi pravodobnog utvrđivanja prijetnji (i prilika za stvaranje zaliha) ključni su za djelotvorno planiranje opskrbe i stvaranja zaliha osnovnih dobara. Osim toga, potrebno je strateško planiranje kako bi se utvrdile najprikladnije, vremenski relevantne i troškovno najučinkovitije mjere i tako osiguralo da osnovna dobra budu dostupna i spremna u slučaju krize ili sukoba. Pravni okviri EU-a u tom su smislu i dalje fragmentirani¹¹, a praksa se razlikuje među državama članicama. U nekim područjima, kao što su podmorski kabeli i sigurnost kopnene energetske mreže, svemir, obrana, poljoprivredno-prehrambeni proizvodi i osnovne poljoprivredne sirovine, zdravstvena skrb i kemikalije za pročišćavanje vode, trebalo bi uvoditi mehanizme na razini EU-a za osiguravanje opskrbe i otpornosti.

U okviru Strategije za Uniju pripravnosti EU će provesti **sveobuhvatnu procjenu rizika i prijetnji**. Tako će se dobiti bolji uvid u scenarije kriza i sukoba, kao i u međusektorske i prekogranične rizike za ključne društvene funkcije. Time bi se trebali ojačati **kontakti s državama članicama kad je riječ o procjenama rizika, planiranju i utvrđivanju manjkova osnovnih dobara i mogućnosti opskrbe** te u konačnici olakšati postizanje suglasja o tome koje su potrebe ključne. Kao primjeri dosadašnje dobre prakse u tom pogledu izdvajaju se Odbor osnovan u okviru IMERA-e i Europski mehanizam za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM).

⁽¹¹⁾ Neki postojeći ili predloženi pravni okviri EU-a uključuju mjere za osiguravanje dostupnosti određenih osnovnih dobara kao što su plin i nafta, medicinske protumjere, kritični lijekovi, sirovine, kapaciteti civilne zaštite, poluvodiči, cjepiva za životinje i euronovčanice. Međutim, te su mjere često ograničena opsega. IMERA ima širi fokus i omogućuje utvrđivanje dobara koja su relevantna u slučaju krize ako se aktivira u režimu pojačanog opreza ili režimu za izvanredne okolnosti.

Na razini EU-a trebalo bi k tome objediniti i redovito ažurirati saznanja iz **postojećih procjena rizika i prijetnji** ⁽¹²⁾ te sustava **praćenja lanca opskrbe** ⁽¹³⁾, uključujući studije predviđanja dugoročnih kretanja sigurnosti opskrbe ⁽¹⁴⁾. Automatizirani sustavi praćenja u stvarnom vremenu, potencijalno potpomognuti umjetnom inteligencijom, mogli bi bolje predviđati i pratiti poremećaje na tržištu ⁽¹⁵⁾. Boljom koordinacijom instrumenata **poboljšat će se međusektorska i prekogranična upoznatost s rizicima i pomanjkanjem osnovnih dobara** te spriječiti udvostručavanje posla.

Ta poboljšana koordinacija uključuje uzimanje u obzir načela **solidarnosti EU-a u mehanizmima planiranja**, kao što je potpora iz jedne države članice u drugu ili iz strateških zaliha EU-a, kako bi se izbjegle ili prevladale nestašice u opskrbi ili poremećaji u lancu opskrbe povezani s visokim troškovima i ozbiljnim posljedicama te olakšalo eventualno premještanje zaliha iz jedne države članice u drugu.

Države članice trebale bi razgovarati o **ciljanom opsegu zaliha** (na temelju prethodno opisanih procjena rizika kako bi se utvrdila prioritetna područja) i **odgovarajućim minimalnim razinama zaliha** u posebnim okolnostima u različitim sektorima, među ostalim kako bi se izbjeglo nepotrebno gomilanje zaliha. Usuglašeni pristup utvrđivanju količina osnovnih dobara i potreba omogućit će usporedbu materijalne pripravnosti unutar EU-a, čime će se ojačati opća spremnost i otpornost, solidarnost i djelotvorna suradnja te izbjeći narušavanje normalnog funkcioniranja i održivosti unutarnjeg tržišta.

Budući da je stvaranje zaliha skupo i može dovesti do tržišnih neravnoteža, države članice i EU trebali bi u svojem postupku planiranja **evaluirati više načina osiguravanja dostupnosti**

⁽¹²⁾ Obvezne periodične procjene rizika: Direktiva o otpornosti kritičnih subjekata (EU) 2022/2557, Direktiva o vodi za piće (EU) 2020/2184; izvješća o prijetnjama: ([ENISA-ina](#)) godišnja izvješća o kibernetičkosigurnosnim prijetnjama i dvogodišnja izvješća o stanju kibernetičke sigurnosti; procjena slabosti lanca opskrbe kritičnim lijekovima u Prijedlogu Komisije o reviziji zakonodavstva o farmaceutskim proizvodima (COM(2023) 193 final); ciljane studije o slabostima lanca opskrbe: [Assessment on supply chain vulnerabilities on the first tranche of critical medicines](#) (Procjena slabosti lanca opskrbe u prvoj tranši kritičnih lijekova), HERA, 2024.; [Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain](#) (Rizici i slabosti u lancu opskrbe hranom u EU-u), JRC, 2023.; platforme za redovite procjene i analize: [Opservatorij EU-a za ključne tehnologije](#); *ad hoc* studije potražnje i ponude na tržištu: [EU security market study](#) (Studija o tržištu sigurnosti EU-a), 2022.; druge relevantne procjene rizika: [Europska procjena klimatskih rizika](#), Europska agencija za okoliš, 2024.; [procjene rizika za područja ključnih tehnologija](#) u kontekstu Strategije gospodarske sigurnosti.

⁽¹³⁾ Primjeri takvog praćenja uključuju [SCAN \(sustav upozoravanja za lance opskrbe\)](#), alat za praćenje u gotovo stvarnom vremenu koji se koristi za ključne sirovine u zelenim tehnologijama i određenim lancima opskrbe poluvodičima; [preglede EU-a u području opskrbe hranom i sigurnosti hrane](#); sažetke o zalihama sirove nafte i/ili naftnih derivata u skladu s Direktivom EU-a o zalihama nafte; praćenje nisko obogaćenog uranija visoke koncentracije i medicinskih radioizotopa koje provodi [Agencija za opskrbu Euroatoma](#); [Europsku platformu za praćenje nestašica](#) u pogledu dostupnosti, ponude i potražnje za lijekovima za ljudsku primjenu u određenim situacijama; [EU-ov carinski sustav Surveillance](#) za praćenje kretanja u EU i iz EU-a te zaštitu od prijevara i nezakonite trgovine osnovnim dobrima.

⁽¹⁴⁾ [Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study](#) (Analiza lanca opskrbe i predviđanje potražnje za materijalima u strateškim tehnologijama i sektorima u EU-u – prognostička studija), Europska komisija, 2023.

⁽¹⁵⁾ Relevantan je prijedlog [carinske reforme EU-a](#), posebno centar EU-a za carinske podatke, čiji je cilj poboljšati upravljanje rizicima razmjenom i analizom podataka u stvarnom vremenu među svim državama članicama kako bi se osigurala bolja zaštita od prijevara i nezakonite trgovine te prikupljale i analizirale relevantne informacije o osnovnim dobrima.

osnovnih dobara i procijeniti adekvatnost relevantne metodologije stvaranja zaliha. To bi trebalo uključivati: mogući utjecaj rizika na ključnu društvenu funkciju; kritično vrijeme za odgovor; preklapanje alata i redundanciju. Osim toga, u kontekstu povećanih geopolitičkih napetosti potrebno je razmotriti tržišne nedostatke, dostupnost proizvodnih i reciklažnih kapaciteta te ovisnost EU-a o drugim zemljama.

Stvaranje zaliha ili druge mjere materijalne pripravnosti trebale bi biti osmišljene tako da se poremećaji na tržištu svedu na najmanju moguću mjeru i izbjegnu štetni učinci uobičajene dinamike ponude i potražnje. Više je načina za povećanje prilagodljivosti i otpornosti lanaca opskrbe, kao što je učenje na primjerima dobre prakse u državama članicama i trećim zemljama, ulaganje u istraživanje i inovacije, povećanje samodostatnosti EU-a i njegovih država članica, povećanje učinkovitosti i kružnosti slabo dostupnih materijala te pronalaženje alternativa. Trebalo bi razmotriti i aranžmane s privatnim sektorom ⁽¹⁶⁾ za opskrbu osnovnim dobrima u kratkom roku u hitnim slučajevima.

Glavne mjere:

- Komisija će **identificirati sektorske mehanizme za praćenje lanca opskrbe** i uključiti **procjene rizika za sigurnost opskrbe i slabosti lanca opskrbe** u planiranu sveobuhvatnu procjenu rizika i prijetnji na razini EU-a (ključna mjera Strategije za Uniju pripravnosti). Budući Koordinacijski centar EU-a za krizne situacije predviđat će i pratiti rizike povezane s međusektorskim krizama.

3. NADOMJEŠTANJE NEDOSTATAKA STVARANJEM STRATEŠKIH ZALIHA EU-A

Pandemija bolesti COVID-19 pokazala je kako se brzo može dogoditi da čak i dobro koordinirani nacionalni sustavi više nisu u stanju osiguravati osnovna dobra. Bile su potrebne dodatne mjere na razini EU-a da se prevlada raširena i istodobna nestašica u svim državama članicama, uključujući najudaljenije regije. Sličnih složenih kriza u kojima se sve zemlje istodobno suočavaju s istim nestašicama ubuduće će vjerojatno biti sve češće, zbog čega je potrebno dodatno **raditi na strateškom stvaranju zaliha na razini EU-a**. Pristup na razini EU-a dosad je bio sektorski i ograničena opsega.

Na primjer, Mehanizam Unije za civilnu zaštitu održava strateške rezerve na razini EU-a u okviru inicijative rescEU za brzo raspoređivanje u hitnim situacijama, uključujući odgovor na katastrofe i medicinske protumjere. Europski kapacitet za humanitarni odgovor (ReliefEU) čine zalihe humanitarnih potrepština u cijelom svijetu. Kad je riječ o zdravlju životinja, Komisija vodi banke antigena i cjepiva za prekogranične bolesti za hitne slučajeve. Europska agencija za pomorsku sigurnost ima spremna plovila u slučaju izlivanja nafte. Europska središnja banka upravlja strateškom pričuvom novčanica. Drugi su primjeri pristupa stvaranju zaliha na razini EU-a u području energetike plan REPowerEU, u kojem se utvrđuje koordinirano, sigurno i postupno ukidanje uvoza ruskog plina, nafte i nuklearne energije, te stvaranje zaliha ključnih

⁽¹⁶⁾ Vidjeti i poglavlje 6. Poticanje javno-privatne suradnje.

komponenti kako bi se osigurao brz oporavak u slučaju prekida u prijenosu i distribuciji energije.

Jedan od najvećih međusektorskih mehanizmima stvaranja zaliha na razini EU-a, a k tome najsvestraniji, je **rescEU**. Nezaobilazan je među mehanizmima EU-a za stvaranje zaliha za izvanredne situacije s obzirom na to da takvi mehanizmi na razini EU-a postoje samo u nekim sektorima.

EU bi u buduću trebao **održavati i povećavati svoje strateške rezerve** oslanjajući se na model rescEU (vidjeti Prilog 2. za više pojedinosti o konsolidaciji postojećih rezervi sustava rescEU i mogućim budućim pristupima). Komisija će procijeniti primjerenost proširenja strateških rezervi na druge vrste kapaciteta kod kojih su utvrđeni nedostaci.

Tu bi analizu trebalo objediniti s drugim **analizama i utvrđivanjem nedostataka u sektorima koji inače nisu povezani s civilnom zaštitom**, kao što su oni iz nedavno objavljene Europske strategije za otpornost vodoopskrbe i Akcijskog plana EU-a za sigurnost kabela. Na primjer, funkcionalni moduli za popravak kabela mogli bi biti dio Strategije EU-a za stvaranje zaliha kako bi se osigurao brz oporavak u slučaju poremećaja u opskrbi energijom ili kvarova optičkih kabela. Za određenu robu, kao što su elementi rijetkih zemalja i trajni magneti, zalihe za hitne slučajeve mogu biti i privremeno rješenje dok se narušeni lanci opskrbe ne prilagode novoj stvarnosti.

Razmotrit će se i **pojačana suradnja javnog i privatnog sektora** te inovativnija rješenja kao što su virtualne zalihe i sustavi zaliha za čiju se adekvatnu razinu i opskrbu brinu dobavljači. Na primjer, Komisija će 2026. osnovati **Centar EU-a za kritične sirovine** radi zajedničke kupnje sirovina u ime zainteresiranih poduzeća i u suradnji s državama članicama. Praćenje lanaca opskrbe i koordinacija strateških zaliha navedeni su kao potencijalne dodatne zadaće ⁽¹⁷⁾.

Komisija će i dalje osiguravati primjenu **učinkovite prakse upravljanja zaliham**a, posebno prilagođene vrsti i prirodi rezervi. Učinkovite prakse upravljanja zaliham a ne odnose se samo na primjenu napredne tehnologije ili sustava, nego i na postojanje kvalificiranih stručnjaka za planiranje i upravljanje zaliham a, posebno u odgovoru na prirodne katastrofe i hitne situacije. Olakšavanje osposobljavanja i izučavanja radnika u tom području neophodna je sastavnica stalnog poboljšanja i učinkovitosti.

Učinkovito upravljanje zaliham a uključuje i dobru praksu rotacije i nadopune dobara te doniranje artikala skorog roka trajanja. Uključuje i procjenu mogućnosti stvaranja virtualnih zaliha i sklapanja aranžmana sa subjektima iz privatnog sektora za opskrbu određenim dobrima u slučaju krize. U tom će pogledu Komisija razmotriti i vraćanje dobara koja se mogu upotrijebiti i nakon prvog raspoređivanja kako bi se maksimalno povećala dodana vrijednost resursa sustava rescEU.

⁽¹⁷⁾ [Plan za čistu industriju](#): zajednički plan za dekarbonizaciju i konkurentnost (COM(2025) 85 final). Svaka takva zajednička nabava provest će se u skladu s pravilima EU-a o tržišnom natjecanju.

Pri provedbi te strategije trebalo bi uzeti u obzir i posebne poteškoće u stvaranju zaliha i opskrbi proizvodima koji se mogu skladištiti samo na kratko vrijeme, kao što su medicinski radioizotopi i izvorni materijali za njihovo dobivanje.

Glavne mjere:

- Komisija će ojačati **rescEU** kao pričuvu za odgovor na razini EU-a. Bit će proširen dodatnim kapacitetima nakon savjetovanja s državama članicama i na temelju procjene nedostataka, pri čemu će se uzeti u obzir i potencijal za smanjenje slabosti optimizacijom korištenja resursa i mogućom zamjenom (vidjeti Prilog 2.).
- Komisija će osigurati **nadopunu zaliha sustava rescEU nakon raspoređivanja**, primjenjujući proaktivan pristup održavanju kapaciteta sustava rescEU.
- Komisija će raditi na konsolidaciji postojećih alata za **usmjeravanje nenovčane pomoći privatnog sektora u okviru sustava rescEU** i za pripravnost i za odgovor, kao dopunu strateškim zalihama EU-a.

4. JAČANJE POUZDANOSTI I INTEROPERABILNOSTI PROMETNE I LOGISTIČKE INFRASTRUKTURE

Osiguravanje dostupnosti osnovnih dobara u slučaju krize u svim sektorima i preko granica ovisi o pouzdanosti i interoperabilnosti infrastrukture za prijevoz, logistiku i stvaranje zaliha. To obuhvaća cijeli ciklus stvaranja zaliha, od upravljanja lancima opskrbe do raspoređivanja te uključuje sve strane – države članice, Komisiju, vojsku i privatni sektor. Prekidi u logističkim lancima mogu ozbiljno poremetiti odgovor na krizu, i na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

EU bi trebao poboljšati suradnju i koordinaciju kako bi se stvorile **prilagodljive politike i regulatorni okviri za prekogranično kretanje u slučaju krize** i poremećaja. To uključuje pojednostavnjenje postupaka za prekogranično kretanje i raspodjelu resursa te ciljanu fleksibilnost u prometnim propisima ⁽¹⁸⁾. Taj bi pristup trebalo razmotriti u kontekstu sadašnjeg i predstojećeg rada na vojnoj mobilnosti, za što je olakšavanje prekograničnog prijevoza vojne opreme i osoblja širom EU-a, posebno u slučaju krize i poremećaja, nužno da se poveća EU-ova pripravnost, sposobnost reagiranja i uvjerljivost mjera odvratanja.

Nadalje, EU bi trebao osigurati da njegova **infrastruktura za stvaranje zaliha** bude otporna, sigurna i **pristupačna**. **Razmjena informacija o potrebama i**, ako je moguće, **lokacijama** zaliha neophodna je za odgovarajući razvoj prometne mreže. Stvaranje zaliha može pomoći i u očuvanju **dostupnosti dobara potrebnih za održavanje otpornosti kritično važnih prijevoznih subjekata** kako bi se osigurao kontinuitet poslovanja i održale ključne transportne i logističke funkcije.

⁽¹⁸⁾ Na primjer, tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 cilj inicijative za „zelene trake” bio je osigurati da prelazak granice, uključujući provjere i preglede radnika u prometu, ne traje dulje od 15 minuta. Kao odgovor na rusku blokadu prometovanja robe u i iz ukrajinskih crnomorskih luka Komisija je izradila Akcijski plan za trake solidarnosti za pomoć Ukrajini u izvozu i uvozu robe alternativnim logističkim rutama, odnosno željeznicom, cestama i unutarnjim plovnim putovima. Tijekom tih kriza carinski sustav za upravljanje rizikom (CRMS2) s razmjenom informacija povezanih s rizicima u carinskim pitanjima omogućio je brže i točnije procjene rizika pomoću automatizacije i razmjene obavještajnih podataka. To je carinskim tijelima omogućilo da brzo utvrde koje su pošiljke visokorizične, a pritom ubrzaju carinjenje ključnih dobara.

Naposljetku, interoperabilni civilni i vojni transportni i logistički sustavi ključni su za brzo kretanje osoblja, opreme i zaliha unutar EU-a tijekom kriza i sukoba. Pri ulaganjima u kritičnu prometnu infrastrukturu i imovinu trebalo bi voditi računa o njihovom **potencijalu dvojne namjene**. Planiranje lokacija za stvaranje civilnih zaliha trebalo bi bolje koordinirati s tekućim radom na razini EU-a u području **vojne mobilnosti**, a posebno s predstojećim paketom za vojnu mobilnost. U svim procjenama rizika povezanim sa stvaranjem zaliha trebala bi se **identificirati i izbjeći uska grla na strateškim prometnim pravcima i čvorovima**.

Glavne mjere:

- Komisija će radi bolje koordinacije u prometnom sektoru olakšati suradnju između **Mreže nacionalnih kontaktnih točaka za promet** i **Mreže EU-a za stvaranje zaliha**.
- Nadovezujući se na postojeće procese Komisija će s relevantnim agencijama i drugim dionicima raditi na promicanju **pripravnosti na krize** u skladu s Planom za krizne situacije za prometni sektor ⁽¹⁹⁾.
- Ne gubeći iz vida relevantna sigurnosna pitanja, Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) nastojat će s državama članicama bolje uskladiti **lokacije zaliha s vojnom mobilnošću u EU-u**. Promicat će i ulaganja u prometnu infrastrukturu i prijevozna sredstva s potencijalom dvojne namjene.

5. JAČANJE CIVILNO-VOJNE SURADNJE

U mnogim kriznim scenarijima, kao što su ekstremni vremenski uvjeti, civilne vlasti trebaju pomoć vojske. S druge strane, pristup materijalnoj pripravnosti EU-a koji obuhvaća sve opasnosti uključuje pripremu za krize i sukobe velikih razmjera, u kojima je civilno-vojna suradnja neophodna. Djelotvorno suzbijanje i upravljanje posljedicama svih oblika napada, uključujući hibridne prijetnje i oružanu agresiju, znatno ovisi o civilnim kapacitetima i resursima. Kako bi razvila i održala materijalnu spremnost, logističku sposobnost i otpornost, vojska se oslanja na funkcioniranje širih društvenih sustava.

Na primjer, u Strategiji za medicinske protumjere naglašava se da su za civilnu upotrebu u bolnicama i za vojnu upotrebu na bojišnici često potrebne iste medicinske protumjere. **Jačanjem civilno-vojne suradnje u području medicinskih protumjera** povećava se društvena i vojna spremnost za hitne situacije i povećavaju proizvodni kapaciteti i kapaciteti za raspoređivanje.

Trenutačni Komisijin prijedlog Programa za europsku obrambenu industriju (EDIP) sadržava važne prijedloge povezane sa stvaranjem vojnih zaliha te nove elemente relevantne za **civilno-vojnu suradnju na materijalnoj pripravnosti**. Naglašava se da je potreban režim EU-a za sigurnost opskrbe obrambene industrije, koji bi EU-u i državama članicama trebao omogućiti da različitim mjerama predvide i uklone posljedice kriza u opskrbi, kao što su **prilagodba civilnih proizvoda i stvaranje strateških zaliha**. Nakon što stupi na snagu, EDIP bi služio kao okvir za daljnje jačanje suradnje na stvaranju vojnih zaliha, što bi se primjerice postiglo financijskim podupiranjem aktivnosti država članica povezanih sa stvaranjem obrambenih

⁽¹⁹⁾ Plan za krizne situacije za prometni sektor (COM(2022) 211 final)

zaliha. Jasno je vidljiv potencijal za povećanje **interoperabilnosti, zamjenjivosti i komplementarnosti civilnih i obrambenih sredstava, robe s dvojnomo namjenom i/ili zajedničkih zaliha**, ovisno o relevantnosti i u oba sektora, uključujući infrastrukturu dvojne namjene za svemirsku komunikaciju, navigaciju i promatranje.

Ima prostora i za **poboljšanje suradnje i koordinacije civilnih i vojnih dionika u području materijalne pripravnosti**, uključujući partnere sličnih stavova, posebno NATO. Relevantna područja za pojačanu suradnju i koordinaciju mogu uključivati **sigurnost opskrbe i zaliha, energetska sigurnost i sigurnost vode, medicinske protumjere i strateško upravljanje resursima**.

Glavne mjere:

- Zajedno s ESVD-om Komisija će poticati **rasprave unutar Mreže EU-a za stvaranje zaliha radi razmjene primjera kvalitetne civilno-vojne suradnje**, posebno da se vidi kako bi civilne zalihe mogle zadovoljiti vojne zahtjeve i potrebe.
- Komisija će s ESVD-om **proširiti postojeću suradnju s osobljem NATO-a**, posebno putem strukturiranog dijaloga o otpornosti na temu materijalne pripravnosti i stvaranja zaliha.

6. POTICANJE JAVNO-PRIVATNE SURADNJE

Poduzeća svakodnevno nabavljaju, proizvode, skladište i distribuiraju osnovna dobra te upravljaju kritičnom infrastrukturom. Međutim, sve su izloženi rizicima i prijetnjama koji mogu utjecati na njihove lance opskrbe i normalno poslovanje. U kriznim situacijama ti bi poremećaji mogli predstavljati ozbiljan rizik za društvo. Povrh toga, privatni sektor ima znatno stručno znanje o materijalnoj pripravnosti, što je istaknuto u Europskoj strategiji gospodarske sigurnosti. Uključenost poduzeća u sve faze stvaranja zaliha – anticipaciju, upravljanje lancima opskrbe, proizvodne kapacitete, kupnju, upravljanje zalihama i raspoređivanje – ključna je za povećanje učinkovitosti. Na razini EU-a već postoje različiti okviri za olakšavanje takve javno-privatne suradnje ⁽²⁰⁾, **ali sveobuhvatniji međusektorski pristup i pristup na razini EU-a** pomoći će u koordinaciji i dopunjavanju tih inicijativa.

Javno-privatna Radna skupina za pripravnost, koja će se osnovati u okviru Strategije za Uniju pripravnosti, djelotvorno će doprijeti do predstavnika relevantnih poduzeća radi stvaranja fleksibilnijeg oblika pripravnosti prema kojem se u slučaju potrebe mogu ukloniti ili predvidjeti uska grla ili rizici u lancu opskrbe te poduprijeti stvaranje zaliha i proizvodnja u izvanrednim situacijama. Javno-privatna Radna skupina za pripravnost trebala bi davati relevantne informacije Mreži EU-a za stvaranje zaliha.

⁽²⁰⁾ Europski mehanizam za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM), Direktiva 2022/2555 (NIS2) i Direktiva (EU) 2022/2557 o otpornosti kritičnih subjekata (CER), Mehanizam Unije za civilnu zaštitu, Akt o kritičnim sirovinama, Direktiva o komunalnim otpadnim vodama, Akt o kritičnim lijekovima, Europska strategija za otpornost vodoopskrbe i Strategija za medicinske protumjere. U nekim se područjima u izvanrednoj situaciji zahtjevi za obvezno pružanje informacija mogu uputiti privatnim subjektima (npr. Akt o čipovima, EDIP, IMERA, Uredba o okviru mjera za osiguravanje opskrbe medicinskim protumjerama u kriznim situacijama).

Suradnja unutar javno-privatne Radne skupine za pripravnost može na temelju jasnih kriterija olakšati **identificiranje europskih poduzeća koja su ključna za materijalnu pripravnost**. Suradnja bi trebala promicati i razmjenu primjera dobre prakse kako bi se poduprla **nastojanja država članica i poduzeća da povećaju otpornost** na unutarnje i vanjske šokove za mehanizme za stvaranje zaliha, u skladu s pravilima i načelima tržišnog natjecanja i jedinstvenog tržišta te eventualnim minimalnim zahtjevima pripravnosti kako je predviđeno u Strategiji za Uniju pripravnosti.

Nadalje, trebalo bi olakšati suradnju između EU-a, država članica i industrije na **razvoju alata za razmjenu informacija** o ključnim lancima opskrbe i stvaranju zaliha, nadovezujući se na postojeće sektorske okvire i u potpunosti u skladu s pravom EU-a o tržišnom natjecanju.

Povrh toga, potreban je model EU-a za proaktivan dijalog javnog i privatnog sektora kako bi se **osigurao kontinuitet poslovanja u krizama**. Moglo bi biti korisno razraditi postupke za opskrbu osnovnim dobrima u hitnim slučajevima, za zajedničke operacije stvaranja zaliha i krizna partnerstva s logističkim poduzećima. Stručno znanje privatnog sektora trebalo bi koristiti za **promicanje razvoja inovativnog upravljanja zalihama**, uključujući virtualne zalihe.

Države članice uvele su uspješne **modele za poticanje suradnje privatnog sektora** na strateškom stvaranju zaliha **kako bi se nadoknadili s tim povezani dodatni troškovi**, na primjer porezni poticaji i sustavi jamstava. Te bi modele trebalo dodatno istražiti s privatnim sektorom i informacije o njima dijeliti među državama članicama.

Glavne mjere:

- U okviru **Mreže EU-a za stvaranje zaliha utvrdit će se dobra praksa, nova rješenja i poticaji**, zahvaljujući čemu će sudjelovanje u povećanju otpornosti i opskrbi osnovnim dobrima postati privlačnije poduzećima. To će biti povezano s promišljanjima o strateškoj autonomiji.
- **Poseban dio rada javno-privatne Radne skupine za pripravnost** predviđene Strategijom za Uniju pripravnosti odnosit će se na razmatranje kriterija za identificiranje ključnih europskih poduzeća uključenih u proizvodnju osnovnih dobara i olakšavanje razmjene dobrih primjera osiguravanja osnovne robe u krizama, uključujući sigurnost lanca opskrbe, učinkovitost iskorištavanja resursa i kružnost, interoperabilnost, inovativne modele stvaranja zaliha, upravljanje zalihama, osiguravanje rotacije i raspoređivanje zaliha.

7. POTICANJE SURADNJE U VANJSKOM DJELOVANJU I MEĐUNARODNIM PARTNERSTVIMA

U današnjem povezanom svijetu osiguravanje pristupa osnovnim dobrima tijekom kriza ovisi o globalnim lancima opskrbe. Sigurnost i otpornost EU-a i njegova susjedstva blisko su povezane i predstavljaju čimbenik stabilnosti. Poticanjem međunarodnih partnerstava, razmjenom primjera dobre prakse i korištenjem instrumenata vanjske politike EU može poboljšati svoju materijalnu pripravnost.

EU bi trebao dodatno ojačati **suradnju sa susjednim zemljama na materijalnoj pripravnosti** nadovezujući se na postojeću suradnju, kao što je ona s državama sudionicama Mehanizma Unije za civilnu zaštitu ⁽²¹⁾ ili s partnerskim zemljama u Europskoj zajednici za hitnu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE) ⁽²²⁾. Predstojeći novi Pakt za Mediteran ponudit će dodatne mogućnosti suradnje sa zemljama sredozemnog bazena i Bliskog istoka, a u okviru nedavno objavljene Strategije EU-a za crnomorsku regiju ⁽²³⁾ povećat će se pripravnost Europe poboljšanjem prometnih, energetske i digitalnih veza. Financiranje iz instrumenata kao što su Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI – Globalna Europa) ili Instrument pretpripravnosti pomoći III neizostavno je za stvaranje uzajamne otpornosti. Osim toga, EU bi trebao posebno izvući pouke iz iskustva Ukrajine u osiguravanju opskrbe osnovnim dobrima tijekom oružanog sukoba. S obzirom na njezina iskustva, EU bi trebao sustavnije uključivati Ukrajinu u svoje aktivnosti za stvaranje zaliha, među ostalim u europskim lancima opskrbe.

Kako bi se ublažile slabosti lanca opskrbe i ojačala njegova strateška autonomija, EU bi trebao ojačati postojeće strateške međunarodne bilateralne sporazume i saveze te, prema potrebi, dalje razvijati ili uspostavljati prilagođena, uzajamno korisna **partnerstva s trećim zemljama** u sektorima kao što su energetika, zdravstvo, vodoopskrba, obrana i sirovine, istodobno doprinoseći održivom razvoju. Kad je to relevantno, trebalo bi iskoristiti uzajamno korisna partnerstva u okviru **strategije Global Gateway**. Nadalje, trebalo bi koristiti instrumente kao što su sporazumi o slobodnoj trgovini, partnerstva za čistu trgovinu i ulaganja, strateška partnerstva za sirovine ili, u budućnosti, strateška partnerstva za kritične lijekove i digitalna partnerstva.

EU bi trebao dodatno povećati **suradnju s međunarodnim organizacijama i sudjelovanje u multilateralnim forumima**. Na primjer, važno je istaknuti sudjelovanje EU-a u Međunarodnoj agenciji za energiju (IEA), posebno u Programu za sigurnost kritičnih minerala, partnerstvo EU-a s Japanskom organizacijom za sigurnost opskrbe metalima i energijom (JOGMEC) u cilju praćenja kritičnih sirovina, kao i angažman u Savezu za cjepiva Gavi u zdravstvenom sektoru u cilju stvaranja zaliha cjepiva u svijetu.

EU bi uz to trebao koristiti **vanjske gospodarske politike i politike suradnje kako bi podržao relevantnu prometnu, logističku i digitalnu infrastrukturu**. Otvoren i siguran pristup globalnim zajedničkim dobrima i strateškim područjima, kao što su pomorski opskrbeni pravci i podmorski kabeli, također je ključan za sigurnost opskrbe. Podmorski kabel MEDUSA, uz potporu Europske komisije i razvojnog ogranka Europske investicijske banke (EIB Global), omogućit će brzu povezivost sjevernih i južnih obala Sredozemlja te će doseći i zapadnu Afriku. Dodatno, transkaspiski prometni koridor i 12 prioritetnih koridora strategije Global Gateway u Africi jasni su primjeri važnosti koju EU pridaje uspostavi alternativnih i održivih prometnih

⁽²¹⁾ Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Island, Moldova, Norveška, Sjeverna Makedonija, Srbija, Turska i Ukrajina.

⁽²²⁾ Odluka Vijeća od 14. prosinca 1987. o aranžmanima Zajednice o ranoj razmjeni informacija u slučaju radiološke opasnosti i Preporuka 2000/473/Euratom. Stranke su sve države članice EU-a te Crna Gora, Norveška, Sjeverna Makedonija, Srbija i Švicarska.

⁽²³⁾ JOIN(2025) 135 final – Strateški pristup Europske unije crnomorskoj regiji.

pravaca. Predloženi gospodarski koridor Indija – Bliski istok – Europa (IMEC) imat će potencijal za jačanje povezanosti kontinenata.

Pri izradi strategija stvaranja zaliha EU bi trebao osigurati da se ne ugrožava globalna sigurnost opskrbe hranom. U tom će kontekstu EU nastaviti sudjelovati u okvirima međunarodne suradnje, kao što je inicijativa skupine G-20 za Sustav informiranja o poljoprivrednom tržištu (AMIS), koja promiče transparentnost i koordinaciju na globalnim poljoprivredno-prehrambenim tržištima.

Naposljetku, EU bi trebao povećati sinergije između svojih unutarnjih i vanjskih aktivnosti za stvaranje zaliha, **humanitarne pomoći i međunarodnih partnerstava**. Trenutačna promišljanja o strateškim lancima opskrbe mogla bi dovesti do znatnog povećanja učinkovitosti s obzirom na trenutačno drastično pomanjkanje financiranja u humanitarnom sektoru te poslužiti kao primjer za povećanje učinkovitosti unutar EU-a. **ReliefEU** namijenjen je za usmjeravanje resursa europskih partnera za ispunjavanje hitnih potreba u područjima pogođenima krizom. Doprinosi fleksibilnosti i reaktivnosti sustava koji se brzo prilagođava u slučaju katastrofa i trajnih humanitarnih potreba, osiguravajući da se resursi djelotvorno i učinkovito isporučuju tamo gdje su najpotrebniji.

Glavne mjere:

- Europska unija i države članice EU-a trebale bi **ojačati suradnju sa susjednim zemljama, partnerskim zemljama sličnih stavova i međunarodnim organizacijama** u području pripravnosti za krize, primjerice zdravstvene.
- Komisija će surađivati s državama članicama na boljoj koordinaciji **zaliha i ispitati mogućnosti za zajedničku nabavu i zajedničko skladištenje** širom svijeta, u suradnji i koordinaciji s regionalnim tijelima za odgovor na katastrofe kako bi se olakšalo brzo i optimalno slanje humanitarne pomoći.
- Komisija će poboljšati **sinergije između svojih unutarnjih i vanjskih aktivnosti stvaranja zaliha**.

8. ZAKLJUČAK I SLJEDEĆI KORACI

Jačanje materijalne pripravnosti i strateških zaliha EU-a ključno je za poboljšanje pripravnosti u europskim društvima zbog povećanih rizika od ozbiljnih kriza i prijetnji. Strategija EU-a za stvaranje zaliha prvi je korak prema sveobuhvatnom i koordiniranom pristupu kojim se državama članicama kojima to zatreba pruža potpora na razini EU-a.

Za materijalnu pripravnost potrebna su ulaganja, ali je isplativost razvidna i ogleda se u povećanju otpornosti, smanjenju poremećaja, nižim troškovima oporavka, povećanoj dugoročnoj konkurentnosti i vjerojatno manjem broju izgubljenih života i sredstava za život. Načelo integrirane pripravnosti i sigurnosti, što je jedna od ključnih mjera Strategije za Uniju pripravnosti, imat će važnu ulogu u osiguravanju održive i dugoročne financijske potpore za bolju materijalnu pripravnost i održavanje strateških zaliha. Komisija će u svojim prijedlozima za sljedeći višegodišnji financijski okvir razmotriti važnost materijalne pripravnosti i održavanja strateških zaliha EU-a.

Komisija će o početnim mjerama ove strategije i njihovoj provedbi raspravljati s državama članicama, ESVD-om, Europskim parlamentom i dionicima. Mreža EU-a za stvaranje zaliha i Radna skupina za pripravnost omogućit će produbljivanje analize nedostataka i potreba, voditi

provedbu mjera i utvrđivati daljnje potrebe za djelovanjem. Istodobno će Strategija EU-a za stvaranje zaliha dopuniti sektorske inicijative za pripravnost. Komisija će 2026. sagledati njezinu dotadašnju provedbu.

Neprestano učenje, razmjena dobre prakse i inovacije bit će temelj kvalitetne politike materijalne pripravnosti i stvaranja zaliha na razini EU-a.

Jačanjem svoje materijalne pripravnosti EU može osigurati dostupnost i pristup osnovnim dobrima i time zajamčiti neprekinuto funkcioniranje lanaca opskrbe i ključne društvene funkcije te povećati dobrobit i sigurnost europskih građana.



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.7.2025.
COM(2025) 528 final

ANNEX 1

PRILOG

**Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i
socijalnom odboru i Odboru regija**

Strategija EU-a za stvaranje zaliha: poboljšanje materijalne pripravnosti EU-a za krize

PRILOG 1.: Pravni i politički okviri EU-a relevantni za materijalnu pripravnost i uključeni u evidentiranje

Poljoprivreda i ribarstvo	Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda (SL L 347, 20.12.2013., str. 671.)
	Uredba (EU) br. 1379/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkom uređenju tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture (SL L 354, 28.12.2013., str. 1.)
	COM(2021) 689 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Plan za nepredvidive situacije za osiguravanje opskrbe hranom i sigurnosti opskrbe hranom (2021.)
Zdravlje životinja	Uredba (EU) 2016/429 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o prenosivim bolestima životinja te o izmjeni i stavljanju izvan snage određenih akata u području zdravlja životinja („Zakon o zdravlju životinja”) (SL L 84, 31.3.2016., str. 1.)
	Uredba (EU) 2019/6 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o veterinarskim lijekovima (SL L 004, 7.1.2019., str. 43.)
	Delegirana uredba Komisije (EU) 2022/139 od 16. studenog 2021. o dopuni Uredbe (EU) 2016/429 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu upravljanja, skladištenja i zamjene zaliha u Unijinih bankama antigena, cjepiva i dijagnostičkih reagensa te biozaštitnih, biosigurnosnih i bioizolacijskih zahtjeva za funkcioniranje tih banaka (SL L 23, 2.2.2022., str. 1.)
	Provedbena uredba Komisije (EU) 2022/140 od 16. studenog 2021. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2016/429 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu Unijinih banaka antigena, cjepiva i dijagnostičkih reagensa (Tekst značajan za EGP)
Kritični subjekti i mrežni i informacijski sustavi	Direktiva (EU) 2022/2555 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije (Direktiva NIS 2) (SL L 333, 27.12.2022., str. 80.)
	Direktiva (EU) 2022/2557 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o otpornosti kritičnih subjekata (SL L 333, 27.12.2022., str. 164.)
Carina	Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (preinačena) (SL L 269, 10.10.2013., str. 1.)
	Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2446 od 28. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakonika Unije (SL L 343, 29.12.2015., str. 1.)
	Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/2447 od 24. studenog 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu određenih odredbi Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Carinskom zakoniku Unije (SL L 343, 29.12.2015., str. 558.)
Obrana i svemir	JOIN(2017) 41 final – Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću – Poboljšanje vojne mobilnosti u Europskoj uniji
	JOIN(2023) 9 final – Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću: Svemirska strategija Europske unije za sigurnost i obranu
	Uredba (EU) 2023/1525 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 2023. o podupiranju proizvodnje streljiva (ASAP) (SL L 185, 24.7.2023.)

	COM(2024) 150 final – Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa za europsku obrambenu industriju i okvira mjera za osiguravanje pravodobne dostupnosti i opskrbe obrambenim proizvodima („EDIP”)
	JOIN(2025) 120 final – Zajednička bijela knjiga o europskoj obrambenoj spremnosti 2030. (2025.)
Digitalne tehnologije	Uredba (EU) 2021/1153 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe (2021.)
	Uredba (EU) 2023/1781 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. rujna 2023. o uspostavi okvira mjera za jačanje europskog ekosustava poluvodiča (Akt o čipovima) (SL L 229, 18.9.2023., str. 1.)
	JOIN (2025) 9 final – Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću: Akcijski plan EU-a za sigurnost kabela (2025.)
Energetika	Direktiva Vijeća 2009/119/EZ od 14. rujna 2009. o obvezi država članica da održavaju minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata (SL L 265, 9.10.2009., str. 9.)
	Uredba (EU) 2022/1032 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. lipnja 2022. o izmjeni uredbi (EU) 2017/1938 i (EZ) br. 715/2009 u pogledu skladištenja plina (SL L 173, 30.6.2022.)
	COM(2025) 99 final – Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2017/1938 u pogledu uloge skladištenja plina za osiguravanje opskrbe plinom prije zimske sezone
Gospodarski i financijski poslovi	Strateške zalihe Eurosustava / zalihe euronovčanica u vlasništvu ESB-a za izvanredne situacije (uređene pravnim aktom ESB-a koji nije javan)
Okoliš i klima	Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike
	Direktiva 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju rizicima od poplava
	Direktiva 2012/19/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO)
	Direktiva (EU) 2020/2184 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju (preinaka) (SL L 435, 23.12.2020., str. 1.)
	COM(2020) 98 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Novi akcijski plan za kružno gospodarstvo – Za čišću i konkurentniju Europu
	Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti (SL L 243, 9.7.2021., str. 1.)
	COM(2021) 82 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Stvaranje Europe otporne na klimatske promjene – nova strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama
	Uredba (EU) 2023/1542 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2023. o baterijama i otpadnim baterijama, izmjeni Direktive 2008/98/EZ i Uredbe (EU) 2019/1020 te stavljanju izvan snage Direktive 2006/66/EZ
	Uredba (EU) 2024/1781 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o uspostavi okvira za utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn održivih proizvoda

	(SL L, 2024/1781, 28.6.2024.)
	Direktiva (EU) 2024/3019 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenog 2024. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (preinaka) (SL L 3019, 12.12.2024., str. 1.)
	COM(2024) 91 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Upravljanje klimatskim rizicima – zaštita ljudi i blagostanja
	COM(2025) 280 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europska strategija za otpornost vodoopskrbe
Sigurnost hrane	Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1.)
	Uredba (EZ) br. 852/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o higijeni hrane (SL L 139, 30.4.2004., str. 1.)
	Uredba (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla (SL L 139, 30.4.2004., str. 55.)
Zdravlje ljudi i medicinske protumjere	Direktiva 2001/83/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. studenog 2001. o zakoniku Zajednice o lijekovima za humanu primjenu (SL L 311, 28.11.2001., str. 67.)
	Uredba (EZ) br. 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka Unije za odobravanje primjene i nadzor nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj medicini te uspostavi Europske agencije za lijekove (SL L 136, 30.4.2004., str. 1.)
	Uredba (EU) 2017/745 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2017. o medicinskim proizvodima, o izmjeni Direktive 2001/83/EZ, Uredbe (EZ) br. 178/2002 i Uredbe (EZ) br. 1223/2009 te o stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 90/385/EEZ i 93/42/EEZ (SL L 117, 5.5.2017., str. 1.)
	Uredba (EU) 2017/746 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2017. o <i>in vitro</i> dijagnostičkim medicinskim proizvodima te o stavljanju izvan snage Direktive 98/79/EZ i Odluke Komisije 2010/227/EU (SL L 117, 5.5.2017., str. 176.)
	C/2021/6712 – Odluka Komisije od 16. rujna 2021. o osnivanju tijela za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize 2021/C 393 I/02 (SL C 393I, 29.9.2021., str. 3.)
	Uredba (EU) 2022/123 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. siječnja 2022. o pojačanoj ulozi Europske agencije za lijekove u pripravnosti za krizne situacije i upravljanju njima u području lijekova i medicinskih proizvoda (SL L 20, 31.1.2022., str. 1.)
	Provedbena uredba Komisije (EU) 2022/140 od 16. studenog 2021. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2016/429 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu Unijinih banaka antigena, cjepiva i dijagnostičkih reagensa (Tekst značajan za EGP)
	Uredba (EU) 2022/2371 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. studenog 2022. o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju (SL L 314, 6.12.2022., str. 26.)
	Uredba Vijeća (EU) 2022/2372 od 24. listopada 2022. o okviru mjera za osiguravanje opskrbe medicinskim protumjerama relevantnim za krizne situacije u

	slučaju izvanrednog stanja u području javnog zdravlja na razini Unije (SL L 314, 6.12.2022., str. 64.)
	COM(2023) 190 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Reforma zakonodavstva o lijekovima i mjere za suzbijanje antimikrobne otpornosti
	2023/C 220/01 – Preporuke Vijeća o jačanju djelovanja EU-a za borbu protiv antimikrobne otpornosti primjenom pristupa „jedno zdravlje” (SL C 220, 22.6.2023., str. 1.)
	COM(2023) 192 final – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zakoniku Unije o lijekovima za humanu primjenu
	COM(2023) 193 final – Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju postupaka Unije za odobravanje i nadzor lijekova za humanu primjenu te o utvrđivanju pravila o Europskoj agenciji za lijekove
	COM(2025) 102 final – Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju okvira za jačanje dostupnosti i sigurnosti opskrbe kritičnim lijekovima i dostupnosti i pristupačnosti lijekova od zajedničkog interesa
Humanitarna pomoć i civilna zaštita	Uredba Vijeća (EZ) br. 1257/96 od 20. lipnja 1996. o humanitarnoj pomoći (SL L 163, 2.7.1996., str. 1.)
	Uredba (EZ) br. 1406/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2002. o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost (SL L 208, 5.8.2002., str. 1.)
	2008/C 25/01 – Zajednička izjava Vijeća i predstavnika vlada država članica koji su se sastali u okviru Vijeća, Europskog parlamenta i Europske Komisije – Europski konsenzus o humanitarnoj pomoći (SL C 25, 30.1.2008., str. 1.)
	Odluka br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu (pročišćena verzija)
	Uredba Vijeća (EU) 2016/369 od 15. ožujka 2016. o pružanju hitne potpore unutar Unije (SL L 70, 16.3.2016., str. 1.)
	Provedbena odluka Komisije (EU) 2019/570 od 8. travnja 2019. o utvrđivanju pravila za provedbu Odluke br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu kapaciteta sustava rescEU i o izmjeni Provedbene odluke Komisije 2014/762/EU (pročišćena verzija)
	COM(2021) 110 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o humanitarnom djelovanju EU-a: novi izazovi, ista načela
	Provedbena odluka Komisije (EU) 2025/704 od 10. travnja 2025. o utvrđivanju pravila za provedbu Odluke br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu i stavljanju izvan snage provedbenih odluka Komisije 2014/762/EU i (EU) 2019/1310 (SL L, 2025/704, 15.4.2025.)
Unutarnje tržište	JOIN(2023) 20 final – Zajednička komunikacija Europskog parlamenta, Europskog vijeća i Vijeća o „Europskoj strategiji gospodarske sigurnosti”
	Uredba (EU) 2024/1252 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o uspostavi okvira za osiguravanje sigurne i održive opskrbe kritičnim sirovinama (SL L, 2024/1252, 3.5.2024.)
	Uredba (EU) 2024/2747 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2024. o uspostavi okvira mjera povezanih s izvanrednim okolnostima na unutarnjem tržištu i s otpornosti unutarnjeg tržišta (Akt o izvanrednim okolnostima na unutarnjem tržištu i otpornosti unutarnjeg tržišta) (SL L, 2024/2747, 8.11.2024.)
	COM(2025) 30 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i

	Odboru regija – Kompas konkurentnosti za EU
Medicinske protumjere	C/2021/6712 – Odluka Komisije od 16. rujna 2021. o osnivanju tijela za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize 2021/C 393 I/02 (SL C 393I, 29.9.2021., str. 3.)
	COM(2021) 576 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Osnivanje tijela EU-a za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA) – korak prema dovršetku europske zdravstvene unije
	Uredba Vijeća (EU) 2022/2372 od 24. listopada 2022. o okviru mjera za osiguravanje opskrbe medicinskim protumjerama relevantnim za krizne situacije u slučaju izvanrednog stanja u području javnog zdravlja na razini Unije (SL L 314, 6.12.2022., str. 64.)
Trgovina	Uredba (EU) 2019/452 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u Uniji (SL L 79I, 21.3.2019., str. 1.)
Promet	Uredba (EU) 2016/1625 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1406/2002 o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost (SL L 251, 16.9.2016., str. 77.)
	2020/C 96 I/01 – Komunikacija Komisije o uvođenju zelenih traka u okviru mjera upravljanja granicama radi zaštite zdravlja i dostupnosti robe i osnovnih usluga
	COM(2020) 685 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću: Poboljšanje zelenih prometnih traka radi održavanja gospodarske aktivnosti tijekom ponovnog širenja zaraze bolešću COVID-19
	COM(2022) 211 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Plan za krizne situacije za prometni sektor
	COM(2022) 217 final – Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za trake solidarnosti između EU-a i Ukrajine za olakšavanje izvoza ukrajinskih poljoprivrednih proizvoda i bilateralne trgovine s EU-om
	Uredba (EU) 2024/1679 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže (SL L, 2024/1679, 28.6.2024.)



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.7.2025.
COM(2025) 528 final

ANNEX 2

PRILOG

**Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i
socijalnom odboru i Odboru regija**

Strategija EU-a za stvaranje zaliha: poboljšanje materijalne pripravnosti EU-a za krize

PRILOG 2. – Budućnost zaliha sustava rescEU

Trenutačni rizici i operativna iskustva ukazali su na potrebu za daljnjim razvojem i povećanjem zaliha u sustavu rescEU, u skladu s ključnim mjerama iz Strategije za Uniju pripravnosti. Tom bi se potporom trebali nadopuniti nacionalni kapaciteti, a ona bi se trebala provoditi u potpunosti u skladu s drugim inicijativama Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, kao što su Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu, kako bi se optimizirale sinergije i operativne koristi.

Prvi kapaciteti sustava rescEU uspostavljeni su kako bi se odgovorilo na sve veći i vrlo specifičan rizik od šumskih požara. Nakon toga su uspostavljene dodatne vrste kapaciteta kao odgovor na pojavu novih rizika. U skladu sa Strategijom za Uniju pripravnosti važno je proaktivno razmišljati o pripravnosti, što bi sustavu rescEU omogućilo da odgovori na trenutačne i buduće izazove.

Operativno iskustvo pokazalo je djelotvornost raznovrsnih višenamjenskih kapaciteta u pružanju potpore u širokom rasponu scenarija, kako je navedeno u nedavno donesenom izvješću o napretku kapaciteta Mehanizma Unije za civilnu zaštitu ⁽¹⁾. Konkretno, povrat pozajmljenih sredstava visoke vrijednosti pokazao se ekonomski učinkovitim za druge izvanredne situacije i povećanje ukupne održivosti zaliha. Svaka buduća izgradnja kapaciteta treba biti popraćena pravodobnom nadopunom zaliha, što će omogućiti ponovnu pripravnost i povećati pouzdanost kapaciteta sustava rescEU tijekom duljeg razdoblja.

Kako bi se i dalje stvarale dobre i održive strateške zalihe na razini EU-a, Komisija predlaže daljnju konsolidaciju postojećih zaliha radi osiguravanja kontinuiteta i optimiziranja povrata ulaganja. Moguće dodatne vrste kapaciteta za koje bi se optimizirala dodana vrijednost EU-a mogle bi se utvrditi i eventualno kvantificirati u suradnji s državama članicama.

Postojeći kapaciteti sustava rescEU

S obzirom na dosadašnji rad s državama članicama u okviru inicijative za izradu scenarija i rizike koje predstavljaju klimatske promjene i prijetnje povezane sa sigurnošću, potrebno je nastaviti razvijati određene vrste sredstava sustava rescEU, povećati ukupnu razinu pripravnosti na razini EU-a i osigurati povrat ulaganja koja su izvršena posljednjih godina.

Na temelju toga Komisija predlaže da se intenzivira rad u sljedećim područjima:

- Sredstva za gašenje požara: U cijeloj se Europi povećao rizik od šumskih požara. Stoga su potrebna dodatna sredstva za gašenje požara kako bi se povećala pripravnost u cijelom Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu. To uključuje moguće buduće europske projekte i inicijative za jačanje strateške autonomije EU-a u pogledu ključnih sredstava za civilni odgovor. Zbog naglog povećanja cijena pokazalo se da nije moguće osigurati sve kapacitete iz relevantne strategije koju je 2019. donio Odbor za civilnu zaštitu osnovan Mehanizmom Unije za civilnu zaštitu. EU u najmanju ruku mora zadržati trenutačnu razinu ambicije za srednje amfibijske avione i helikoptere, posebno u zemljama koje su oduvijek izloženi šumskim požarima. Bit će potrebni

¹ Izvješće o napretku u ostvarenju ciljeva u pogledu kapaciteta Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (COM(2025) 286 final i SWD(2025)).

dodatni kapaciteti, koji nisu predviđeni Strategijom iz 2019., u obliku dodatnih helikoptera i/ili lakih aviona kako bi se bolje opremila određena područja koja su nedavno zahvaćena šumskim požarima.

- Zalihe medicinske opreme i zalihe za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne (KBRN) krizne situacije: Jedna od pouka izvučenih iz pandemije bolesti COVID-19 bila je važnost stvaranja i održavanja sveobuhvatnih zaliha medicinske opreme. Medicinski proizvodi mogu se koristiti u raznim scenarijima i izvanrednim situacijama, a zalihe su namijenjene i za postojeće i moguće buduće prijetnje zdravlju, kao što su zoonotske bolesti, opekline i zarazne bolesti. Trebalo bi detaljnije razmotriti stvaranje zaliha dodatnih cjepiva, protumjera i proizvoda, kao i prehrambenih proizvoda. Kako bi se poboljšalo upravljanje tim strateškim zalihama i njihova održivost, trebalo bi istražiti inovativne i alternativne modele zaliha, kao što je stvaranje virtualnih zaliha (uključujući zalihe kojima upravljaju dobavljači).
- Specijalizirano medicinsko stručno znanje i stručno znanje o KBRN-u: S obzirom na to da se prijetnje mijenjaju, potrebno je intenzivnije raditi na uspostavljanju visokospecijaliziranih medicinskih timova i/ili timova u području KBRN-a za reagiranje u vrlo specifičnim scenarijima. Timovi za otkrivanje i dekontaminaciju KBRN-a i dalje će biti neophodni resursi u relevantnim izvanrednim situacijama, poput zdravstvenih timova za hitne slučajeve (EMT) i njihovih relevantnih modularnih specijaliziranih jedinica za skrb. EMT-ovi bi pružali potporu nacionalnim zdravstvenim sustavima u slučaju kolapsa bolničke infrastrukture u jednoj ili više država članica. Osnivanje EMT-ova i specijaliziranih jedinica za skrb trebalo bi uključivati i strategiju za pravodobnu nadopunu relevantnih materijala nakon raspoređivanja kako bi se ubuduće moglo djelotvorno reagirati na brojne hitne situacije velikih razmjera.
- Medicinska evakuacija: Nedavne krize i izvanredne situacije, kao što su pandemija bolesti COVID-19, potres u Turskoj i agresivni rat Rusije protiv Ukrajine, ukazale su na potrebu za poboljšanjem kapaciteta za medicinsku evakuaciju unutar Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, po mogućnosti u kombinaciji sa specijaliziranom zdravstvenom skrbi na terenu kako bi se pružilo sveobuhvatno liječenje. Potrebno je staviti na raspolaganje više sredstava za niz budućih scenarija koji uključuju pacijente koji bi mogli biti vrlo zarazni, kontaminirani KBRN-om, kojima je potrebna intenzivna njega ili su lakše ozlijeđeni. Također je potrebno ojačati kapacitete u situacijama koje zahtijevaju masovne evakuacije. Uz sveobuhvatne kapacitete mogli bi se razmotriti i posebni moduli za medicinsku evakuaciju (Medevac), koji bi omogućili brzu prenamjenu komercijalnih zrakoplova u scenarijima koji zahtijevaju dodatne kapacitete Medevaca, kao što su vulkanske erupcije, potresi, cunamiji i oružani sukobi.
- Skloništa: Zahtjevi za skloništa posljednjih su se godina eksponencijalno povećali zbog potresa, masovnih raseljavanja i/ili ekstremnih vremenskih uvjeta. Stoga su potrebne razne vrste skloništa za hitne situacije, u kojima se moraju uzeti u obzir lokalne posebnosti i potrebe ranjivih skupina, tj. onih koji su najizloženiji u scenarijima katastrofa. Prije pandemije bolesti COVID-19, potresa u Turskoj i agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine bilo je razumno planirati zalihe skloništa za nekoliko tisuća ljudi, ali su se potrebe povećale. Visoka stopa raspoređivanja postojećih zaliha i ograničen broj preostalih sredstava koja se mogu rasporediti

upućuju na potrebu za povećanjem te vrste kapaciteta i osmišljavanjem sveobuhvatnog pristupa EU-a skloništima tijekom izvanrednih situacija.

- **Prijevoz i logistika:** Višenamjenska sredstva ključni su pokretači svih vrsta hitnih operacija. Mogu se prilagoditi specifičnim potrebama – za prijevoz tereta, ljudi i artefakata kulturne baštine ili za medicinsku evakuaciju. Opremanje Mehanizma Unije za civilnu zaštitu takvom vrstom sredstava povećalo bi kolektivnu pripravnost i omogućilo savladavanje raznih vrsta kriznih situacija, uključujući one koje bi se mogle dogoditi istodobno.
- **Energetika:** Od svoje uspostave 2022. zaliha generatora u sustavu rescEU pružala je neophodnu pomoć Ukrajini tijekom agresivnog rata Rusije. I druge izvanredne situacije, kao što je oluja Éowyn u Irskoj, posljednjih su mjeseci pokazale koliko su korisne takve strateške zalihe u različitim scenarijima. S obzirom na njihovu relevantnost, iznimno je važno održati dostatne zalihe EU-a za opskrbu energijom. Te će zalihe biti korisne u budućim izvanrednim situacijama i trebale bi biti dovoljne za postizanje početnog cilja, a to je mogućnost da se istovremeno rješavaju tri krizne situacije.

Kako bi se povećala učinkovitost i optimizirali resursi, posebna pozornost posvetit će se osiguravanju održivog upravljanja zalihama kako bi se maksimalno povećala dodana vrijednost sustava rescEU. Osim toga, zalihe u sustavu rescEU trebale bi biti uključive i uzimati u obzir specifične potrebe mogućih korisnika i ranjivih skupina. Uz to, rescEU se oslanja na kvalificirane tehničke stručnjake, kao što su medicinski timovi, kako bi djelotvorno reagirao na prirodne katastrofe i izvanredne situacije. Inovativna rješenja, kao što su povećana kružnost i jačanje već uspostavljene suradnje s privatnim sektorom u području privatnih donacija i stvaranja virtualnih zaliha, također će se razmotriti kao način da se podupre razvoj i održivost strateških zaliha EU-a.

Dodatne vrste kapaciteta sustava rescEU

Komisija i države članice posljednjih su godina u okviru inicijative za izradu scenarija zajedno radile na 10 međusektorskih scenarija katastrofa na razini EU-a. Pritom su utvrdile potrebe za kapacitetima na razini EU-a koje bi mogle zahtijevati razvoj novih kapaciteta sustava rescEU. Osim toga, operativna iskustva stečena u prethodnim izvanrednim situacijama u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu također upućuju na potrebu za upotpunjavanjem postojećih kapaciteta Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu i jačanjem zaliha u sustavu rescEU dodatnim sredstvima. Nedavno su u izvješću o napretku kapaciteta Mehanizma Unije za civilnu zaštitu opisani dodatni nedostaci kapaciteta.

Kako bi se uklonili nedostaci utvrđeni u izvješću o napretku kapaciteta ili tijekom operativnih iskustava stečenih u prošlim izvanrednim situacijama, mogu se razmotriti sljedeći dodatni međusektorski resursi:

- mobilni/pontonski mostovi, koji se mogu koristiti i u konfliktnim situacijama
- oprema za prijevoz prevelikog i preteškog tereta
- pročišćavanje vode / otpadnih voda
- mobilne stanice za hlađenje i hidrataciju
- moduli crpki visokog kapaciteta

- brodovi za popravak kabela i funkcionalni moduli u skladu s nedavno objavljenim Akcijskim planom EU-a za sigurnost kabela
- komunikacijski kapaciteti (npr. širokopojasne i sigurne telekomunikacije, satelitski sustavi)
- kapaciteti za suočavanje s hibridnim prijetnjama
- inovativni kapaciteti, kao što su bespilotne letjelice i/ili daljinski upravljani zrakoplovi i
- kapaciteti za razminiranje.

Takvi novi kapaciteti mogli bi dodatno povećati ukupnu razinu pripravnosti EU-a za suočavanje s novim vrstama izvanrednih situacija povezanih s klimatskim promjenama i promjenjivim sigurnosnim okruženjem.

Svaka buduća izgradnja kapaciteta u okviru sustava rescEU temeljit će se na utvrđivanju potreba s državama članicama, savjetovanju s relevantnim dionicima i evidentiranju postojećih kapaciteta na nacionalnoj razini, kao i na analizi tržišta, među ostalim kad je riječ o robi s dvojnomo namjenom. Time će se izbjeći redundancija, povećati učinkovitost, potaknuti ekonomija razmjera i potencijalno riješiti problem uskih grla na tržištu.

Ta stalna razmjena i strukturirani proces omogućit će Komisiji da identificira nova sredstva sustava rescEU koja su prilagođena potrebama zajednice civilne zaštite i drugih relevantnih dionika i koja mogu djelotvorno poduprijeti odgovor EU-a na buduće izvanredne situacije i krize.

Pravni okvir predviđa razne alate čiji se potencijal može kombinirati kako bi se olakšalo brzo raspoređivanje uz istodobnu prilagodbu specifičnoj izvanrednoj situaciji.

Iako su poziv na podnošenje prijedloga i isplaćena bespovratna sredstva bili standardno rješenje za razvoj novih sredstava, Komisija ima i mogućnost zajedničke nabave u ime država članica. To bi se moglo iskoristiti u slučajevima u kojima brz koordinirani proces pogoduje ekonomiji razmjera zahvaljujući združenoj kupovnoj moći.

Ako je zbog hitnosti potreban jednostavniji postupak, Komisija bi mogla iskoristiti izravnu nabavu kako bi brzo dobila robu uz pojednostavljenje postupka i smanjenje administrativnog opterećenja za države članice. U tim situacijama prednost će se dati stvaranju fizičkih zaliha zbog neposredne dostupnosti i mogućnosti raspoređivanja, a posebno zato što omogućuje konkretnu kontrolu. Međutim, moglo bi se istražiti i stvaranje virtualnih zaliha kako bi se smanjili troškovi skladištenja te povećala fleksibilnost i održivost. Posebna pozornost posvetit će se procjeni ukupnog stanja na tržištu i operativnih zahtjeva za određenu robu, za čije bi raspoređivanje vrijeme moglo biti bitan faktor.

Kad je riječ o raspoređivanju, aranžmani za prijevoz u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, uključujući mogućnost pokrivanja do 100 % troškova putem sustava rescEU, olakšat će brzu mobilizaciju svake potrebne pomoći. Kako bi se državama članicama pružila dodatna potpora u upravljanju međusektorskim posljedicama kriza, posebne vrste kapaciteta koje su uspostavile agencije EU-a (npr. plovila Europske agencije za pomorsku sigurnost) mogle bi se rasporediti u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu putem Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije. To će pridonijeti jačanju sinergija i povećanju ukupne djelotvornosti odgovora EU-a na hitne situacije koje obuhvaćaju sve opasnosti.