

Fiche 5: Mededeling Actieplan Militaire Mobiliteit 2.0

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad over het Actieplan Militaire Mobiliteit 2.0

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

10 november 2022

c) *Nummer Commissiedocument*

JOIN (2022) 48

d) *EUR-Lex*

[CELEX:52022JC0048](#)

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Buitenlandse Zaken Defensie

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Defensie

2. Essentie voorstel

De mededeling wordt gepresenteerd als bijdrage van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (HV) aan de versterking van militaire mobiliteit in de EU, mede in het licht van de oorlog in Oekraïne. Dit Actieplan Militaire Mobiliteit 2.0 is aangekondigd in het EU Strategisch Kompas, dat in maart van dit jaar door de Raad is aangenomen.¹ Het is tevens de opvolging van het in 2018 gepresenteerde Actieplan Militaire Mobiliteit.² In dit Actieplan 2.0 zetten de Commissie en HV uiteen welke bijdrage de EU instellingen hebben geleverd en komende jaren gaan leveren om militaire mobiliteit in de EU te verbeteren. Ook nodigen zij lidstaten uit hieraan actief bij te dragen.

Sinds 2018 heeft de Raad een reeks militaire vereisten voor militair vervoer vastgesteld en is in het Meerjarig Financieel Kader (MFK), via de *Connecting Europe Facility* (CEF) €1,69 miljard gealloceerd voor het verbeteren van transportinfrastructuur voor duaal gebruik (civiel en militair). Het betreft infrastructuur voor alle transportmodaliteiten (weg, spoor, lucht en binnenvaart). Daarnaast heeft het Europees Defensie Agentschap (EDA) onder andere bijgedragen aan de harmonisatie van procedures voor grensoverschrijdende militaire verplaatsingen over land en via de lucht.

¹ A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security (7348/1/22), H.2 p. 20., 21 maart 2022.

² Gezamenlijke mededeling over het Actieplan Militaire Mobiliteit (JOIN(2018) 5 FINAL.

De Commissie stelt echter dat de mobiliteit van militair personeel en militaire goederen nog steeds een knelpunt is, dat ervaringen omtrent Oekraïne dit aantonen en dat actualisering van het eerste Actieplan daarom prioriteit heeft gekregen. De Commissie geeft aan dat de weerbaarheid van fysieke en digitale infrastructuur onder spanning staat, met risico's voor kritieke infrastructuur zoals havens en verkeersknooppunten.

Het Actieplan Militaire Mobiliteit 2.0 verbindt bestaande en nieuwe initiatieven aan elkaar met als 'strategische doelstelling' het verder vormgeven van een Europees netwerk van militaire corridors. Op deze fysieke routes van alle transportmodaliteiten dienen, aldus de Commissie en de HV, de randvoorwaarden te worden ingericht om snel en veilig te kunnen verplaatsen. Het doel is te komen tot een duurzame, veilige en daarmee weerbare transportinfrastructuur, die zowel militair als civiel gebruik (*dual use*) ten goede komt. De Commissie kondigt aan dat zij, in samenwerking met de lidstaten, de militaire vereisten voor militair vervoer gaat herzien en hierbij zal voorstellen ook de randvoorwaarden voor veilige infrastructuur van brandstoftoevoerketens op te nemen. Daarnaast gaat de Commissie onderzoeken in hoeverre de huidige fysieke infrastructuur op de, door de lidstaten geïdentificeerde, militaire corridors voldoet aan deze militaire vereisten. Hierbij verzoekt de Commissie de lidstaten om voor medio 2023 hierover een nationale beoordeling uit te voeren.

Ten aanzien van de tussentijdse herziening van het MFK kondigt de Commissie aan dat zij zal overwegen een voorstel te doen voor het verhogen van het gealloceerde budget voor duale infrastructuur onder de CEF. Dit was reeds door de Commissie aangekondigd in de 'gezamenlijke mededeling lacunes defensie-investeringen'.³

Ook benoemt de mededeling een aantal acties die het EDA zal uitvoeren. Hierbij gaat het met name om het ondersteunen van lidstaten en het doen van praktische voorstellen voor verbeterde militaire mobiliteit. Zo gaat het EDA de betreffende lidstaten ondersteunen met het implementeren van twee technische arrangementen voor harmonisatie van procedures omtrent grensoverschrijdende militaire verplaatsingen (respectievelijk over land en door de lucht).⁴ Op dit moment wordt gewerkt aan een derde technisch arrangement, voor verplaatsingen over zee. Ook gaat het EDA in kaart brengen op welke wijze de twee voor militaire mobiliteit relevante projecten in het kader van de permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) elkaar beter kunnen versterken.⁵ Daarnaast zal het EDA uiterlijk in 2024 een concept presenteren voor een EU-breed logistiek ICT-netwerk om procedures omtrent grensoverschrijdend militair vervoer te vereenvoudigen. Ook stelt de Commissie voor om, in nauwe samenwerking met de lidstaten, de benodigde capaciteit in de EU te identificeren om te kunnen voldoen aan de militair-logistieke behoeftes. Hierbij wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de civiele sector.

³ Voor het BNC-fiche van deze mededeling, zie Kamerstuk 22 112, nr. 3449.

⁴ <https://eda.europa.eu/webzine/issue21/cover-story/removing-borders-also-for-missions>

⁵ Hierbij gaat het om het door Nederland geleide PESCO-project Militaire Mobiliteit en het door Duitsland, Frankrijk en Cyprus geleide PESCO-project Network of Logistic Hubs & Support to Operations.

De Commissie nodigt de lidstaten uit om deze voorstellen te prioriteren. Daarnaast vraagt de Commissie aandacht voor de implementatie van de politieke doelstellingen omtrent militaire mobiliteit voor de acties die de lidstaten zelf zouden moeten nemen.⁶

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De terugkeer van oorlog in Europa door de Russische invasie van Oekraïne heeft een grote impact op de veiligheid op ons continent. Europese landen moeten in staat zijn zichzelf en hun belangen beter te kunnen verdedigen. Hierbij is het ook van belang dat de randvoorwaarden voor veiligheid en defensie zijn ingevuld. Het versterken van militaire mobiliteit komt de weerbaarheid van Europese landen en daarmee Nederland ten goede. Daarnaast is het snel en effectief kunnen verplaatsen van militair materieel en personeel essentieel voor een geloofwaardige afschrikking en verdediging van het grondgebied van de lidstaten individueel, en in bondgenootschappelijk verband. Een zelfredzamer Europa draagt daarmee bij aan de versterking van de EU en de NAVO.

Het verbeteren van militaire mobiliteit in Europa is daarnaast een speerpunt van het kabinet binnen het kader van de inzet omtrent het versterken van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), zoals ook geformuleerd in de Defensievisie 2035.⁷ Nederland is daarnaast coördinator van het PESCO-project Militaire Mobiliteit waaraan 24 EU lidstaten deelnemen evenals Canada, Noorwegen en de Verenigde Staten. Op 14 november jl. stemde de Raad Buitenlandse Zaken in met het deelnameverzoek van het Verenigd Koninkrijk.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht het positief dat met deze mededeling wordt voorzien in het benutten van de bevoegdheden die de EU heeft op onder andere het terrein van het GVDB. Specifiek ten aanzien van militaire mobiliteit heeft de EU een complementaire rol te spelen in het scheppen van de juiste randvoorwaarden. Hierbij gaat het onder andere om financiering van projecten voor het verbeteren van infrastructuur en het doen van voorstellen voor harmonisatie van procedures. Waar het gaat om aanpassen van de regelgeving op het terrein van de douane-unie heeft de EU een exclusieve bevoegdheid.

Ten aanzien van de strategische doelstelling verwelkomt het kabinet het beleidsvoorstel van de Commissie. De gekozen richting sluit goed aan bij het Nederlandse Nationaal Plan Militaire Mobiliteit en bij de doelstellingen die zijn ontwikkeld binnen het PESCO-project Militaire Mobiliteit.⁸ Het kabinet onderkent tevens de behoeftes aan verbeterde mobiliteit als het gaat om strategische transportcapaciteiten. In dat kader neemt Nederland sinds 2021 deel aan het PESCO-project *Strategic Air Transport for Outsized Cargo*.⁹ Het kabinet verwelkomt ook de oproep van de Commissie aan de lidstaten om een nationale analyse te doen naar de geschiktheid van de huidige

⁶ Raadsconclusies Raad Buitenlandse Zaken, 25 juni 2018, paragraaf 18.

⁷ Defensienota 2022: Sterker Nederland, veiliger Europa; hoofdlijnenbrief defensie (Kamerstuk 35 925 X, nr. 59); kabinetsappreciatie concept EU Strategisch Kompas (Kamerstuk 21501-28 nr. 229).

⁸ Nationaal Plan Militaire Mobiliteit – The Netherlands as a Transit Nation, Kamerstukken 2021D02820.

⁹ Dit door Duitsland gecoördineerde PESCO-project heeft als doel het ontwikkelen van een langdurige oplossing voor het tekort aan strategische luchttransport capaciteit.

infrastructuur. Nederland heeft dit, als eerste lidstaat, al in 2019 gedaan.¹⁰ Het kabinet zal bezien of een aanvullende analyse nodig is.

Nederland heeft middels expertise actief bijgedragen aan de totstandkoming van dit hernieuwde Actieplan en zal zich ook de komende jaren actief inzetten om, in samenwerking met de lidstaten en de Commissie, militaire mobiliteit te versterken.

Het kabinet kan op dit moment niet vooruitlopen op een eventuele herziening van het MFK omdat in de mededeling geen uitspraak wordt gedaan over de hoogte van de intensivering.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Militaire mobiliteit wordt door veel landen gezien als prioritair thema bij Europese defensie- en EU-NAVO samenwerking. Dit geldt naast Nederland onder andere voor België, Duitsland, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Polen, Spanje, Tsjechië en Zweden. Daarnaast heeft militaire mobiliteit haar meerwaarde bewezen als onderwerp waarop met niet-EU landen nauwer kan worden samengewerkt, in het bijzonder met Canada, Noorwegen, de Verenigde Staten en, binnenkort, het Verenigd Koninkrijk.

Er zijn veel stappen gezet maar uit recente ervaringen rondom de oorlog in Oekraïne blijkt dat aanvullende acties nodig zijn om de door de lidstaten zelf gestelde doelstellingen te behalen. De Commissie benoemt daarom ook de nationale bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van militaire mobiliteit en stuurt aan op meer actieve monitoring van de voortgang. Naar verwachting zullen de meeste lidstaten dit verwelkomen.

Over de aankondiging om met een voorstel te komen voor ophoging van het budget voor duale infrastructuur binnen de CEF zijn naar verwachting meerdere lidstaten positief, maar zullen veel lidstaten dit nauwgezet afwegen tegen de op dat moment mogelijk andere prioritaire dossiers.

Het standpunt van het Europees Parlement ten aanzien van het voorstel is nog niet bekend. Wel verwelkomde de voorzitter van de behandelende Subcommissie veiligheid en defensie op 29 november jl. het hernieuwde Actieplan en noemde dit een belangrijke bijdrage aan de versterking van de veiligheid en weerbaarheid van de EU, mede in het licht van de Russische oorlog in Oekraïne.¹¹ Er is geen rapporteur aangesteld voor deze mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling. De mededeling heeft betrekking op het terrein van het GVDB. Het GVDB valt onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Op het terrein van het GBVB zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4, VWEU). Voor zover de

¹⁰ Zie Kamerstuk 21 501-33, nr. 834.

¹¹ [Subcommittee on Security and Defence | European Parliament Multimedia Centre \(europa.eu\)](#).

EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. De mededeling raakt voorts aan de volgende beleidsterreinen: douane-unie (artikel 3, lid 1, onder a, VWEU) dat een exclusieve EU-bevoegdheid is; trans-Europese netwerken (artikel 4, lid 2, onder h, VWEU) dat een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten betreft; onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte (artikel 4, lid 3, VWEU) dat een parallelle bevoegdheid van de EU met de lidstaten betreft en industrie (artikel 6, onder b, VWEU) dat een aanvullende EU-bevoegdheid betreft. De Commissie is zodoende bevoegd om deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan de versterking van militaire mobiliteit in de context van het EU Strategisch Kompas en in aanvulling op de activiteiten van de lidstaten. Een Europese aanpak ten behoeve van veiligheid en defensie is noodzakelijk om de ambities en verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten hiervoor te verwezenlijken. Defensie en veiligheid zijn primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het kabinet is van oordeel dat het sneller en efficiënter verplaatsen van militair materieel en personeel beter kan worden bewerkstelligd door de samenwerking tussen verschillende lidstaten te bevorderen. Het bevorderen van deze grensoverschrijdende samenwerking kan niet volledig door individuele lidstaten worden bewerkstelligd. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan de versterking van militaire mobiliteit in de context van het EU Strategisch Kompas en in aanvulling op de activiteiten van de lidstaten. Het voorgestelde optreden is volgens het kabinet geschikt om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. Zo zet de Commissie in op het in kaart brengen van de stand van zaken omtrent implementatie van de militaire vereisten voor militair vervoer. Deze analyse moet vervolgens leiden tot voorstellen voor nadere prioritering. Dit lijkt een geschikte manier om bij te dragen aan de versterking van het EU-defensiebeleid, door de lidstaten de relevante informatie op Europees niveau te bieden. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de mededeling voorziet in het, met name vanuit defensie perspectief, (beter) gebruikmaken of het verder ontwikkelen van reeds bestaande initiatieven.

d) Financiële gevolgen

Er worden voor deze mededeling geen additionele middelen gevraagd. De EU-budgetten voor de CEF zijn voor de periode 2021-2027 vastgelegd. Wel kondigt de Commissie aan een voorstel voor verhoging van het CEF budget te overwegen in het kader van de tussentijdse herziening van het MFK. Het kabinet kan op dit moment niet vooruitlopen op een eventuele herziening van het MFK omdat in de mededeling geen uitspraak wordt gedaan over de hoogte van de intensivering.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor

Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling van de Commissie heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten of de concurrentiekracht. De huidige geopolitieke situatie en de oorlog in Oekraïne benadrukken opnieuw het belang van betere militaire mobiliteit. Het hernieuwde Actieplan biedt hiervoor aanvullende beleidskaders en komt daarom op een gepast moment.