

Fiche 7: Pakket Militaire Mobiliteit

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

- Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement over militaire mobiliteit
- Proposal for a Regulation on establishing a framework of measures to facilitate the transport of military equipment, goods and personnel across the Union

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

19 november 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

JOIN(2025) 846

COM(2025) 847

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025JC0846&qid=1764075381114>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0847&qid=1764075263695>

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

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Buitenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Defensie, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) *Rechtsbasis*

Artikel 91 VWEU en artikel 100, lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 19 november 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor het Militaire Mobiliteitspakket gepubliceerd. Dit pakket volgt uit het Witboek voor Europese Defensiegereedheid 2030 en de Defensie Gereedheid Roadmap. Het pakket bestaat uit een gezamenlijke mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (hierna: HV) en een voorgestelde verordening inzake het opzetten van een raamwerk van maatregelen ter bevordering van vervoer van militair materieel, goederen en personeel in de EU (hierna: de verordening). Doel van het pakket is om, gegeven de urgentie, huidige EU-wetgeving aan te passen en nieuwe te introduceren via een verordening om voor eind 2027 een EU-breed Militair Mobiliteitsgebied op te zetten en daarmee dichterbij tot een 'Militair Schengen' te komen, en om daarin voort te bouwen op bestaande initiatieven.¹

In de gezamenlijke mededeling beschrijven de Commissie en de HV dat de huidige fragmentatie in nationale regelgeving tot knelpunten, inefficiëntie en vertraging leidt. Daarom wordt aangekondigd dat de 'Verordening toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten' en de 'Verordening ((EG) 1008/2008) inzake exploitatie van luchtdiensten' in 2026 herzien zullen worden. Zodra deze voorstellen gepresenteerd zijn zullen deze door het kabinet beoordeeld worden. Daarnaast zal de Commissie, in samenwerking met het Europees Defensie Agentschap (EDA), Eurocontrol en het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA), een netwerk bevorderen van geschikte dual-use luchthavens, vooraf gedefinieerde grensoverschrijdende connectiviteitspunten en een digitaal loket voor autorisatie. Ter ondersteuning hiervan zal in 2026 ook de 'Verordening (EG) 2150/2005 voor een flexibel gebruik van het luchtruim' worden geëvalueerd. In aanvulling hierop wil de Commissie in 2026 in samenwerking met het Europees Spoorwegbureau, de lidstaten en infrastructuurmanagers de fysieke beperkingen beoordelen van de militaire corridors op het spoornetwerk om het vervoer van grote en/of zware lading te vergemakkelijken. Ook verwacht de Commissie van de lidstaten dat zij strijdkrachten toegang verlenen tot bestaande registers van wegvoertuigen en spoorvoertuigen en stelt zij nieuwe regels voor om spoorvoertuigen voor dual-use beter te kunnen identificeren. Daartoe heeft de Commissie wijzigingen aan de "Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie" (hierna: Spoorwegbureau-verordening) en de "Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie" (hierna Interoperabiliteitsrichtlijn) voorgesteld.

Tevens stelt de mededeling dat significante investeringen noodzakelijk zijn om Europa's transport infrastructuur geschikt te maken voor dual-use doeleinden. Daartoe heeft de Commissie via het voorstel voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2028-2032 ingezet op €17,65 miljard binnen de *Connecting Europe Facility* envelop, primair gericht op de door de lidstaten geïdentificeerde zogenoemde '500 hotspot projecten', waarvoor ook met de NAVO wordt geconsulteerd. Ook wordt opgeroepen tot gebruik van het toekomstige *European Competitiveness*

¹ Zoals de 'Joint Action Plan on Military Mobility 2018', het 'Action Plan on Military Mobility 2.0' uit 2022, de '2024 Military Mobility Pledge' en de 2024 herziening van de TEN-T Verordening.

Fund en het volgende *Horizon Europe Framework Programme* voor dual-use acties en militaire mobiliteit infrastructuurprojecten.

Daarnaast wordt in de mededeling het verband gelegd met weerbaarheid, digitale veiligheid, de *Critical Entities Resilience* (CER) Richtlijn en de NIS2 Richtlijn. De mededeling stelt voor een toolbox met weerbaarheidsmaatregelen voor strategisch transport, energie en communicatie infrastructuur in te richten waar lidstaten *best practices* kunnen uitwisselen. Gecoördineerde stresstestprocessen zullen voor 2029 worden ingevoerd om de continuïteit van de werking van het spoorwegverkeersbeheersysteem te garanderen in geval van sabotage of andere systeemstoringen. Daarnaast wordt gekeken naar de beschikbaarheid van (duurzame) brandstoffen en energie infrastructuur in geval van crisissituaties. Ook zal de Commissie in samenwerking met EDA, relevante EU-agentschappen zoals de EASA, *European Maritime Safety Agency* en het Europees Spoorwegbureau opdragen om militaire standaarden te ontwikkelen voor transportcapaciteiten om EU-interoperabiliteit en consistentie met NAVO-standaarden te waarborgen. Vanwege het toenemende belang van drones, wil de Commissie een EU-netwerk van civiel-militaire drone testcentra opzetten om innovatie te stimuleren en bestaande initiatieven zoals opgenomen in de *European Strategy on Research and Technology Infrastructures* uit te voeren. Ook wil zij *regulatory sandboxes* creëren om innovatieve luchtvaartproducten, zoals drones, in een realistische omgeving te kunnen ontwerpen, ontwikkelen en testen. De mededeling stelt dat zonder dergelijke mogelijkheden de ontwikkeling en productie van dergelijke producten in de EU zal worden belemmerd, waardoor men afhankelijk wordt van leveranciers uit derde landen. Het belang van nauwe samenwerking met NAVO wordt tevens benadrukt, bijvoorbeeld op het gebied van (douane-) formuleren, standaarden en wederzijdse oefeningen. Daarnaast voorziet de Commissie voordelen voor Oekraïne die uit de verordening vloeien.

De verordening heeft als doel om belemmeringen voor militaire mobiliteit op het gebied van regelgeving, infrastructuur en capaciteiten weg te nemen. Het probleem van het huidige landschap op het gebied van militaire mobiliteit zit grotendeels op de fragmentatie van nationale regelgeving en procedures. Dat probeert de verordening te ondervangen door deze regelgeving te harmoniseren en bijbehorende bureaucratie te verminderen. De harmonisering ziet daarbij voornamelijk op de vergunningen voor grensoverschrijdend militair transport en de bijbehorende toestemmingsprocedures, transport van gevaarlijke middelen en de uitzonderingsgronden op verkeersbeperkingen en cabotageregels, als ook douane procedures.

Ten eerste betreft de verordening een harmonisering van toestemmingsprocedures en regelgeving ten behoeve van grensoverschrijdend militair vervoer. De verordening behelst een raamwerk voor vergunningverlening voor grensoverschrijdend militair transport waarbij zowel permanente vergunningen als ad hoc vergunningen verleend kunnen worden. De permanente vergunningen zijn geldig totdat deze expliciet worden geschorst of ingetrokken door de ontvangende lidstaat in geval van overmacht of van een ernstige bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

Ook ziet dit raamwerk toe op uitzonderingsgronden op verkeersbeperkingen² en cabotageregels³ en gestroomlijnde (digitale) douane procedures.

Ten tweede bevat de verordening een raamwerk voor noodmaatregelen (*'European Military Mobility Enhanced Response System'*, hierna: EMERS). Het EMERS kan worden geactiveerd door de Raad van de Europese Unie wanneer de Commissie een voorstel doet voor een uitvoeringshandeling, indien de Commissie van oordeel is dat aan de voorwaarden is voldaan of op basis van een gemotiveerd verzoek door tenminste één lidstaat. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer door een natuurramp, verslechtering in de veiligheidssituatie of door bedreigingen vanuit derde landen het volume of de snelheid van militair transport toeneemt en dit niet kan worden opgevangen door de normale transportregels of door de reguliere capaciteit van het transportnetwerk.

Bij activatie van het EMERS kunnen tijdelijke, buitengewone maatregelen voor de gehele Unie worden genomen om verbeterd grensoverschrijdend militair transport en prioritaire toegang voor de strijdkrachten tot infrastructuur, transportmiddelen en essentiële diensten te garanderen. Het raamwerk omvat uniforme regelgevingsprocedures en -regels, gerichte afwijkingen en vrijstellingen (bijvoorbeeld omtrent rijd- en rusttijden, gevaarlijke goederen en maximumgewicht), verbeterde paraatheids- en solidariteitsmaatregelen en versterkte bescherming van strategische dual-use infrastructuur (SDI).

Ten derde richt de verordening zich op de weerbaarheid van transportinfrastructuur. De Commissie zal in samenwerking met lidstaten gerichte korte termijn investeringen identificeren die door de lidstaten met voorrang langs en op de militaire mobiliteitscorridors moeten worden uitgevoerd. Vanwege het strategische belang van SDI dienen lidstaten een lijst van SDI op te stellen zodat deze infrastructuur beschermd kan worden. Ook kan de Commissie middels uitvoeringshandelingen maatregelen vaststellen voor de basisbescherming en weerbaarheid van SDI. Daarnaast dienen lidstaten de Commissie en relevante lidstaten op de militaire mobiliteit corridor te informeren in geval van incidenten bij SDI's.

Ten vierde wordt onder de verordening een Solidariteitspool opgezet waarbij lidstaten op vrijwillige basis transportcapaciteiten (rijtuigen, pontonbruggen etc.) kunnen delen en onderling kunnen uitlenen. Ook moeten lidstaten een kader hebben waaronder tijdelijke controle of het gebruiksrecht over een infrastructuur, activa of uitrusting voor de uitvoering van militaire transportoperaties verkregen kan worden indien noodzakelijk. Hiermee kan de tijdelijke controle of het gebruiksrecht verkregen worden over infrastructuur, activa of uitrusting die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van militaire transportoperaties, in gevallen waarin geen alternatieve oplossing kan worden bereikt in onderling overleg of op grond van een bestaand contract binnen de vereiste termijn.

² Dit betreft bijvoorbeeld verkeersbeperkingen die gelden op specifieke weggedeelten en die gebaseerd zijn op de milieuprestaties van voertuigen. Ook kan militair transport worden vrijgesteld van verkeersbeperkingen op weekenden, feestdagen, nationale vieringen, 's nachts en in elke andere periode.

³ Cabotage is vervoer van goederen over de weg in het binnenland van één Europese lidstaat voor rekening van een vervoerder uit een andere Europese lidstaat.

Ten vijfde bevat de verordening een aantal horizontale bepalingen. Zo stelt de Commissie voor om een Militaire Mobiliteit Transportgroep op te zetten, bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), het EDA en de lidstaten. Oekraïne, Moldavië en andere EU-toetredingslanden kunnen als waarnemer deelnemen. Het hoofddoel van deze groep is het bewaken van voortgang en sturen op implementatie van de verordening. Daarnaast moeten lidstaten binnen zes maanden na inwerkingtreding van de verordening een *National Coordinator for Cross-Border Military Transport* met permanente beschikbaarheid aanleveren. Ook moeten lidstaten een jaarlijkse militaire transport gereedheidscheck uitvoeren en kan de Commissie samen met lidstaten en relevante EU-onderdelen een stresstest uitvoeren om de weerbaarheid van militair transport te testen en evalueren.

Tot slot bevat de verordening een aantal aanpassingsvoorstellen aan bestaande transportwetgeving waaronder de richtlijn inzake interoperabiliteit van het spoorwegsysteem, de verordening inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de verordening inzake burgerluchtvaart.

b) *Impact assessment Commissie*

De Commissie geeft aan dat er voorafgaand aan publicatie van het militaire mobiliteitspakket geen impact assessment uitgevoerd is vanwege de urgentie om versneld te komen tot defensiegereedheid in 2030, gezien de acute en groeiende dreigingen waarmee Europa wordt geconfronteerd. Het kabinet hecht er waarde aan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment. Zonder impact assessment ontbreekt een grondige analyse van de gevolgen van de wijzigingen in wetgeving. Gelet op de geopolitieke situatie kan het kabinet de Commissie volgen in haar keuze om in dit specifieke geval geen formeel impact assessment op te stellen, maar wel een *Staff Working Document* te publiceren ter onderbouwing. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inspannen om de Commissie verder te laten uitleggen wat de impact is van dit pakket. Dit moet geen afbreuk doen aan de snelheid waarmee het pakket behandeld wordt, wel is het essentieel dat in kaart wordt gebracht wat de gevolgen en uitvoeringsconsequenties zijn voor de lidstaten als gevolg van de bepalingen in deze verordening. Belangrijk is dat daarbij specifiek financiële middelen, menskracht, materieel en milieuruimte in acht worden genomen, alsook de praktische uitvoerbaarheid en de specificiteit van de infrastructuur van lidstaten. Evaluatie vindt plaats binnen drie jaar na inwerkingtreding van de Verordening, het is van belang dat de Commissie daarbij wel de impact van de Verordening verder onderzoekt en in kaart brengt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne heeft de terugkeer van oorlog op het Europees continent gemarkeerd. Om de Nederlandse en Europese veiligheid te beschermen, is het noodzakelijk dat Europa snel en krachtig investeert om meer bij te dragen aan geloofwaardige afschrikking en collectieve verdediging via de NAVO. Daarvoor is het essentieel om de Europese

defensie op korte termijn te versterken.⁴ Het kabinet acht het essentieel om als onderdeel daarvan de militaire mobiliteit binnen Europa te verbeteren. Het tijdig en effectief kunnen verplaatsen van militair materieel en personeel is noodzakelijk voor een geloofwaardige afschrikking en verdediging van het grondgebied van de lidstaten, ook in NAVO-verband. Nederland is een doorvoerland met fijnmazige infrastructuurnetwerken en heeft als taak de NAVO, EU en de eigen krijgsmacht te faciliteren. Daarnaast heeft Nederland diverse defensielocaties, zoals kazernes en oefenterreinen, die goed bereikbaar moeten zijn van en naar de militaire corridors. Daarvoor is het belangrijk om de bestaande (hoofd- en onderliggende) infrastructuur met urgentie daar waar mogelijk te verbeteren om een tijdige verplaatsing van militair materieel en personeel mogelijk te maken en tegelijkertijd de Nederlandse samenleving door te laten draaien.⁵

Het kabinet benadrukt dat de EU een sleutelrol heeft in het verbeteren van militaire mobiliteit onder andere door regeldruk te verminderen en doublures te voorkomen. Het werken aan veerkrachtige militaire corridors binnen de EU vereist zowel investeringen in infrastructuur en transportcapaciteiten op de militaire mobiliteitscorridors, als harmonisatie van nationale regels en procedures, waaronder ook de samenhang met de maatschappelijke weerbaarheid. EU-maatregelen zijn daarbij onmisbaar om efficiëntie en samenhang te waarborgen mede vanwege het effect van militaire verplaatsingen op de samenleving en het transport binnen de EU als geheel.⁶ Het is daarbij essentieel om de economie en industrieën van lidstaten ten tijde van oorlog draaiende te kunnen houden. Het kabinet onderstreept daarom het belang van de maatschappelijke weerbaarheid, door aandacht te blijven houden voor het logistieke bedrijfsleven en effecten op de keten, opdat de maatschappij en economie zoveel mogelijk door kan blijven draaien tijdens een militair conflict.

Het kabinet onderstreept al enkele jaren het belang van concrete, gezamenlijke stappen onder andere ter harmonisatie van (toepassing van) regelgeving en ten behoeve van aanpassing van de infrastructuur conform EU- en NAVO-standaarden. Het kabinet zet zich in EU-verband in om militaire mobiliteit te verbeteren. Nederland is voorzitter van het PESCO-project Militaire Mobiliteit waarin 26 EU-lidstaten en drie derde landen (de Verenigde Staten, Canada en Noorwegen) samenwerken aan het verbeteren van grensoverschrijdend militair vervoer in de EU. Ook neemt Nederland een voorstrekkersrol in als co-lead met Duitsland en België van de EU militaire mobiliteit *Priority Capability Area*. Tot slot heeft Nederland onlangs een intentieverklaring ondertekend ter oprichting van een *Central Northern European Military Mobility Area* met België, Duitsland, Litouwen, Luxemburg, Polen, Slowakije en Tsjechië.⁷

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het Militaire Mobiliteitspakket van de Commissie en staat achter de prioriteit en urgentie om toe te werken naar een 'militair Schengen'.

⁴ Kabinetsappreciatie Witboek Defensie Gereedheid 2030, 23 april 2025.

⁵ Kabinetsreactie Speciaal Verslag Europese Rekenkamer over militaire mobiliteit, 14 april 2025.

⁶ Kabinetsappreciatie Witboek Defensie Gereedheid 2030, 23 april 2025.

⁷ <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2025/11/18/8-landen-versterken-europese-militaire-mobiliteit>

Wel heeft het kabinet een aantal serieuze kanttekeningen bij de voorgestelde bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de lidstaten, met name waar het gaat om het EMERS. Het kabinet onderschrijft de overkoepelende boodschap van de mededeling dat het huidige landschap van nationale regelgeving en procedures nog te gefragmenteerd is en dat een EU-raamwerk voor militaire mobiliteit noodzakelijk is in het licht van de toenemende dreiging van verdere Russische agressie op het Europese continent. EU-lidstaten moeten in staat zijn om hun troepen en militaire goederen naadloos, tijdig en op grote schaal binnen de EU en het grondgebied van NAVO-bondgenoten te verplaatsen.

Het kabinet erkent de noodzaak voor effectieve investeringen in dual-use infrastructuur. Gegeven de huidige veiligheidssituatie in Europa is het kabinet van mening dat het EU-budget voor de aanleg van dual-use infrastructuurprojecten zo moet worden ingezet dat de projecten die vanuit militair oogpunt het meest urgent zijn als eerste in aanmerking komen voor Europese cofinanciering, zodat krijgsmachten zich tijdig en efficiënt kunnen verplaatsen binnen Europa. Deze notie komt terug in de mededeling; zo worden EU-brede delta-analyses gemaakt om te bezien waar investeringen het meest urgent zijn. Waar de urgentie en noodzaak van dit pakket onbetwist zijn, vormen de financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de verplichting om transportinfrastructuur te laten voldoen aan de militaire vereisten, alsook het verplicht uitvoeren van de hotspots, een serieuze uitdaging op de Rijksbegroting. Het kabinet begrijpt de noodzaak om de militaire vereisten in alle lidstaten gelijk toe te passen; dit is essentieel voor het vergroten van de weerbaarheid van de EU en Nederland. Het kabinet heeft daarom een positieve grondhouding ten aanzien van het verplichtende karakter van de militaire vereisten. Eventuele budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen. De verordening bevat geen voorstel voor een tijdsplan van implementatietermijnen van deze vereisten, behalve dat lidstaten de implementatie van de vereisten met voorrang dienen te behandelen. Bij deze grondhouding zal het kabinet ook de positie van andere lidstaten met belangstelling volgen en waar relevant, de eigen positie verfijnen. Tevens is het van belang dat lidstaten voldoende ruimte behouden om te bepalen in welke gevallen transportinfrastructuur daadwerkelijk geheel aangepast moet worden aan de technische militaire vereisten, of wanneer andere noodzakelijke infrastructuur-opgaven prioriteit moeten krijgen, die wellicht ook benut kunnen worden voor militaire transporten.⁸ Daarnaast geldt dat niet alle afwijkingen van de militaire technische vereisten in de praktijk leiden tot grote knelpunten en soms zijn er andere geschikte oplossingen mogelijk die minder kostbaar zijn. Het kabinet acht het wenselijk om hier op nationaal niveau verstandige keuzes in te kunnen blijven maken. De Europese financiering onder het nieuwe MFK zal waarschijnlijk niet toereikend zijn om alle transportinfrastructuur te laten voldoen aan de militaire vereisten, in dat geval zal financiering ook uit de Rijksbegroting moeten komen, dit is momenteel grotendeels niet voorzien. Het kabinet onderschrijft de wens van de Commissie om de militaire vereisten aan infrastructuur in samenwerking met de NAVO te evalueren.

⁸ 13 oktober 2025 is de Impactanalyse weerbaarheid en militaire mobiliteit spoor aangeboden aan de Tweede Kamer Nationale Veiligheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Het kabinet steunt het voornemen tot verdere versterking en uitbreiding van partnerschappen op het gebied van militaire mobiliteit, waaronder nauwere EU-NAVO samenwerking. Het is daarbij van belang dat de EU in staat wordt gebracht om gecoördineerd, op basis van civiele en militaire expertise en op gelijke voet samen te werken met NAVO. Hierbij is het van belang om dubbelingen te voorkomen en de EU-inzet nauw af te stemmen op de NAVO-plannen zoals rondom *Host Nation Support* en de reactiemaatregelen die de hoogste militair van de NAVO (SACEUR) van bondgenoten kan vragen in aanloop naar en tijdens een crisis. Derhalve is het kabinet benieuwd naar de praktische verdere uitwerking van deze samenwerking en verwelkomt het kabinet gezamenlijke EU-NAVO-oefeningen.

Het kabinet onderkent de noodzaak van het versterken van de weerbaarheid van (strategische) dual-use infrastructuur. Het opzetten van een toolbox over weerbaarheid en beveiligingsmaatregelen en gecoördineerde stresstesten, waaronder op het niveau van de corridors, kunnen nuttige instrumenten zijn om geleerde lessen en *best practices* in kaart te brengen. Verder verwelkomt het kabinet de aandacht voor het verder ontwikkelen van drone- en counter-drone capaciteit en het streven om een EU netwerk van civiel-militaire drone testcentra en juridische “*sandboxes*” op te zetten. Zo heeft Nederland momenteel al civiel-militaire testcentra die ook naar drones kijken, waaronder SeaSEC⁹ en het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum.

Het kabinet is in beginsel positief over de maatregelen in de voorgestelde verordening, met als doel het vervoer van materieel, goederen en personeel voor militaire doeleinden te vergemakkelijken en tegelijkertijd de impact van dergelijk transport op het civiele vervoer tot een minimum te beperken en te verzachten. Het uitgangspunt is dat de economie en industrie van lidstaten blijft draaien en dat de samenleving kan blijven functioneren. Het kabinet is het ermee eens dat harmonisering en stroomlijnen van grensoverschrijdend militair transport noodzakelijk is en verwelkomt de mogelijkheid voor doorlopende vergunningen die niet jaarlijks hernieuwd hoeven te worden. Wel noteert het kabinet dat de mogelijkheden voor het intrekken van doorlopende vergunningen beperkter zijn dan noodzakelijk en dat het intrekken van de doorlopende vergunningen mogelijk moet zijn maar enkel indien goed gemotiveerd en bij gegronde redenen. Het kabinet steunt de uniforme templates (Annex II) voor ad hoc en doorlopende vergunningaanvragen, omdat dit zorgt voor versimpeling en versnelling van aanvraagprocedures. Echter ondermijnt het verplicht gebruik van Form B, Annex II, ter notificatie van grensoverschrijdend militair transport mogelijk de versnelling en versimpeling die wordt beoogd met de doorlopende vergunningverlening. Daarom zal het kabinet zich inzetten om ruimte te houden voor de notificatie van grensoverschrijdend militair transport via plaatsvervangende communicatie, bijvoorbeeld per mail of telefoon.

Het kabinet is in beginsel positief over de inrichting van een digitaal militaire mobiliteit informatiesysteem omdat dit harmonisering en versnelling van procedures kan bevorderen.

⁹ SeaSEC is een initiatief van Denemarken, Duitsland, Finland, Nederland, Noorwegen en Zweden. Het centrum valt onder de Northern Naval Capability Cooperation (NNCC). Binnen dit samenwerkingsverband ontwikkelen deelnemers maritieme capaciteiten voor bescherming van onderzeese infrastructuur. Door krijgsmachten, kennisinstituten en bedrijven aan elkaar te koppelen maakt SeaSEC snelle vooruitgang mogelijk om allerlei schade te voorkomen.

Daarbij moet wel meer duidelijkheid komen over de ontwikkeling en de verhouding tot bestaande nationale, EU- en internationale standaarden. Ook de digitalisering van douaneformulier 302 voor grensoverschrijdend transport van militaire goederen acht het kabinet cruciaal voor soepelere grensprocedures, daarbij is het van belang dat digitalisering ook mogelijk wordt voor de NAVO 302-formulieren.

Ook is het kabinet in beginsel positief over de aandacht die er is voor brandstofzekerheid en het kabinet onderstreept de noodzaak van de aangekondigde evaluatie van het energie veiligheidsraamwerk, waaronder de *Oil Stock Directive*. Het is van belang er concreter over verdere maatregelen wordt nagedacht en gewerkt binnen EU-verband. Het knelpunt is dat de EU geen geharmoniseerd, juridisch bindend kader heeft om militaire brandstofzekerheid te waarborgen, waardoor bepaalde lidstaten – vooral in Oost-Europa – kampen met tekorten, verouderde infrastructuur en weinig strategische reserves. Door concrete maatregelen op het gebied van weerbaarheid van toeleveringsketens te combineren, kan de EU een robuuste, EU-brede brandstofketen creëren die zowel civiele als militaire behoeften veiligstelt, zelfs tijdens langdurige crises of geopolitieke schokken.

Verder heeft het kabinet vragen over de noodzaak van de uitzonderingen die gelden op de cabotage onder reguliere omstandigheden. In het geval van een crisissituatie die door de Raad is aangemerkt als EMERS is die noodzaak duidelijker, maar het is van belang om de verschillende scenario's binnen EMERS duidelijk te definiëren. Dit om maatregelen beter te beoordelen en de handhaafbaarheid ervan te borgen, en in beginsel te streven naar een zo kort mogelijke doorlooptijd van deze uitzonderingen. Ten aanzien van de rij- en rusttijden constateert het kabinet dat het al bestaande complexe stelsel van rij- en rusttijden met de verordening verder gecompliceerd wordt en in potentie een nieuw normenkader kan worden. Het kabinet is van mening dat de in het voorstel genoemde verkeersveiligheid en welzijn gewaarborgd moeten blijven. Daarom zal het kabinet de Commissie vragen dit voorstel van verdere motivatie te voorzien en de gevolgen van deze uitzonderingen inzichtelijk te maken. Het is onder meer van belang te definiëren in hoeverre, hoe en wanneer een transporteur onder deze uitzonderingen kan vallen als de transporteur zowel militair als niet-militair vervoer verricht.

Het kabinet vraagt aandacht voor de samenhang tussen de bepalingen aangaande militaire mobiliteit in de toekomstige Europese verordening voor gebruik van capaciteit op het spoor en de bepalingen over spoorcapaciteit in dit voorliggende voorstel voor een verordening, dit mede gezien de verschillen in reikwijdte. Graag ziet het kabinet dat de Commissie verduidelijkt hoe de bepalingen in beide verordeningen zich tot elkaar verhouden. Daarbij benadrukt het kabinet het belang van het kunnen faciliteren van militaire transporten, ook buiten EMERS of een andersoortige crisissituatie. Juist hierop zien de derogatiebepalingen in de verordening over capaciteitsmanagement spoor. In lijn met deze derogatiebepalingen is bijvoorbeeld de voorgenomen wijziging van het besluit capaciteitsverdeling, waarmee militaire mobiliteit over het spoor ook buiten (dreigende) crises beter gefaciliteerd wordt.

Voor deze nationale regel moet ruimte blijven binnen deze verordening militaire mobiliteit. Het kabinet ziet ook graag verduidelijking in de verhouding tot de basisverordening 2018/1139, waarin

het regelgevend kader voor de civiele luchtvaart is vastgelegd. Hier wordt de militaire luchtvaart expliciet uitgezonderd, terwijl in de hier behandelde verordening een juridisch bindend kader geformuleerd wordt dat ook van toepassing zal zijn op de militaire luchtvaart.

Daarnaast ziet het kabinet de meerwaarde van regelgeving om militair transport in geval van noodsituaties te faciliteren en kijkt het met interesse naar het EMERS. Wel heeft het kabinet daar nog vragen over. De huidige insteek in de verordening lijkt nog teveel een aan-uit knop, waarbij bij activatie van het EMERS in alle omstandigheden het geheel aan mogelijke instrumenten ingezet kan worden. Of het noodzakelijk is de mogelijk te nemen maatregelen in te zetten is naar het oordeel van het kabinet afhankelijk van de situatie die zich dan voordoet. Het kabinet acht heldere criteria voor activatie daarom noodzakelijk.¹⁰ Ook is onvoldoende duidelijk of een EMERS voor de gehele EU of ook voor slechts enkele lidstaten kan gelden. Het kabinet acht het verstandig dat in Europees verband, bijvoorbeeld in de voorgestelde Militaire Mobiliteit Transportgroep, gewerkt wordt aan verschillende scenario's, die inzichtelijk maken welke maatregelen onder welke omstandigheden gewenst of noodzakelijk zijn.

Het kabinet is positief over de mogelijkheid om onder het EMERS militair vervoer te prioriteren, maar het zal de Commissie vragen nader uit te werken onder welke criteria of omstandigheden dit proportioneel is, ook gelet op de mogelijke bedrijfseconomische consequenties en de mate van impact op de verschillende civiele transportgebruikers. Daarbij zal het kabinet zich inzetten om bestaande regelgeving¹¹ omtrent situaties buiten EMERS met betrekking tot (nationale) voorrang en de toekomstige Europese verordening over capaciteitsmanagement spoor niet te wijzigen of beperken. Militaire spoorcapaciteit is namelijk niet alleen noodzakelijk in een crisissituatie, maar ook in andere omstandigheden. Gezien de impact op de maatschappij en economie, benadrukt het kabinet dat een goede afweging van militaire belangen met civiele belangen en de vitale civiele sectoren en processen onder het EMERS noodzakelijk is. De mogelijkheid om gezamenlijke oefeningen op het gebied van militaire mobiliteit uit te voeren – ook met de NAVO – is hierbij van belang om de onderlinge gereedheid en coördinatie te versterken en operationele, juridische en infrastructurele verbetermogelijkheden te identificeren. De stresstests die worden voorgesteld onder de verordening geven deze mogelijkheid, het kabinet steunt de mogelijkheden tot het uitvoeren van deze stresstests. Wel zal het kabinet zich inzetten om vast te leggen dat een stresstest alleen kan plaatsvinden met goede afstemming met de desbetreffende lidstaat. Tot slot, heeft het kabinet vragen over het verloop van het proces van een de-activatie van het EMERS.

Voor wat betreft de versterking van de weerbaarheid van dual-use transport infrastructuur, onderschrijft het kabinet de noodzaak om hiertoe maatregelen te nemen en verwelkomt het kabinet regelgeving die dit EU-breed bevordert. Daarnaast is de bescherming van de vitale infrastructuur al langere tijd onderdeel van het kabinetsbeleid.¹²

¹⁰ Het is hierin belangrijk om te kijken naar criteria uit bestaande wetgevende instrumenten.

¹¹ Bijvoorbeeld in het kader van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

¹² Kamerbrief 'Weerbaarheid en militaire mobiliteit spoor', 13 oktober 2025.

Het kabinet steunt het voorstel om de identificatie van de SDI in samenhang te laten plaatsvinden met de implementatie van de CER-richtlijn¹³ aangaande de weerbaarheid van kritieke infrastructuur. Ook in de CER-richtlijn vindt een dergelijke identificatie plaats. Afwijking van of uiteenlopende identificatie van kritieke infrastructuur en SDI brengt ongewenste risico's met zich mee.

Het voorstel om een lijst van SDI te delen met de Commissie ter evaluatie staat op gespannen voet met de nationale bevoegdheden van lidstaten op dit terrein, aangezien deze gevoelige informatie over vitale infrastructuur de nationale veiligheid raakt. De verplichting tot het delen van een lijst van kritieke infrastructuur met de Commissie is niet opgenomen in de CER-richtlijn en het kabinet ziet geen belang om dat voor de SDI anders te doen. Het huidige voorstel creëert verder onduidelijkheid qua verwachtingen voor de entiteiten die zowel onder de CER- en NIS2¹⁴-richtlijnen als onder deze verordening vallen. Het roept de vraag op of dit nog proportioneel is ten opzichte van de verplichtingen die deze entiteiten al hebben als gevolg van de CER- en NIS2-richtlijnen. Daarnaast brengen de dubbele aanwijzingen, meldplichten en verantwoordelijkheden een risico van ongewenste dubbele administratielast met zich mee voor zowel de lidstaten alsook de entiteiten onder de CER- en NIS2-richtlijnen, wat in de ogen van het kabinet als onwenselijk wordt gezien.

Het kabinet zal benadrukken dat op het gebied van weerbaarheid van infrastructuur goede afstemming met NAVO noodzakelijk is vanwege de *Resilience Objectives* (RO's) van de NAVO aangaande de weerbaarheid van transport en dat eisen hierover niet tegenstrijdig van aard moeten zijn. Het kabinet is in beginsel positief over het identificeren van zogenoemde transport infrastructuur 'hotspots' voor doelgerichte korte termijn investeringen. Ook wordt gekeken naar het benutten van binnenhavens met een zeehavenstatus om nationale zeehavens te ontlasten. Hiermee wordt de robuustheid van het havennetwerk versterkt. Deze hotspot-projecten worden aangeleverd door de lidstaten, waarna de Commissie in samenwerking met de *EU Military Staff* en de lidstaten de prioriteiten op de hotspot-lijst bepaalt.

Het kabinet kijkt met interesse naar de Solidariteitspool, het 'poolen' van middelen kan helpen om schaarste te ondervangen. Wel vindt het kabinet het van belang dat de middelen uit de Solidariteitspool niet kruisen met de middelen uit de *Civil Protection Pool* (CPP) van het Uniemechanisme voor Civiele Bescherming (UCPM). Het kabinet vraagt de Commissie om bij het inrichten van een dergelijke pool te borgen dat deze pool geen negatieve impact heeft op de beschikbaarheid van voldoende civiel materieel en personeel om ook vitale processen in de samenleving te kunnen laten doordraaien in het geval van een militair conflict.

Het kabinet is kritisch over artikel 38 van het wetsvoorstel over de instelling van een nationaal kader waaronder tijdelijke controle of het gebruiksrecht over een infrastructuur, activa of uitrusting voor de uitvoering van militaire transportoperaties verkregen kan worden indien noodzakelijk.

¹³ Critical Entities Resilience Directive.

¹⁴ Network and Information Security Directive

Alhoewel het positief is dat er aandacht is voor de noodzakelijkheid van een kader waaronder maatregelen van controle genomen kunnen worden, is het instellen van deze maatregelen en de voorwaarden waar deze maatregelen aan moeten voldoen, aan de lidstaten zelf vanwege de exclusieve bevoegdheid van lidstaten op het gebied van nationale veiligheid.

Met betrekking tot de Militaire Mobiliteit Transportgroep dient een goede samenwerking en samenhang met het PESCO Militaire Mobiliteit project geborgd te worden om dubblures te voorkomen. Het kabinet zal dit benadrukken. Het kabinet is positief over de mogelijkheid voor Oekraïne, Moldavië en de landen uit de Europese Economische Ruimte om als waarnemer aan deze Transportgroep deel te nemen, en ziet ook graag een mogelijkheid hiertoe voor andere partnerlanden die nu binnen PESCO vallen. Het kabinet heeft nog vragen over de voorgestelde rolinvulling bij het voorstel dat iedere lidstaat een Nationale Coördinator voor Militaire Grensoverschrijdende Transporten aanwijst, bijvoorbeeld daar waar het gaat over het nemen van besluiten ter uitvoering van een EMERS-activatie. Daar waar het gaat om centrale coördinatie en communicatie steunt het kabinet het aanwijzen van een nationale coördinator.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten zijn gezien de veranderingen in de geopolitieke situatie eensgezind over de noodzaak tot het effectief kunnen verplaatsen van militair materieel en personeel en verwelkomen voorstellen die daaraan bij kunnen dragen. Zo wordt militaire mobiliteit in de Europese Raadsconclusies van 6 maart 2025 vastgelegd als een van de prioritaire actiegebieden voor militaire *capabilities* op EU-niveau.¹⁵ Ook heeft Nederland in aanloop naar de publicatie van het Militaire Mobiliteit Pakket een non-paper opgesteld met Duitsland, Polen, België en Litouwen. Het Europees Parlement heeft de noodzaak van het verbeteren van militaire mobiliteit benadrukt en de publicatie van het pakket verwelkomd.¹⁶

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Ten aanzien van de gezamenlijke mededeling is de grondhouding van het kabinet positief. De mededeling heeft betrekking op grensoverschrijdend transportbeleid. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder g, van het VWEU.

Ten aanzien van de voorgestelde verordening is het oordeel van het kabinet eveneens positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 91 en artikel 100, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

¹⁵ Europese Raad, Conclusies van de Europese Raad van 6 maart 2025, EUCO 10/25.

¹⁶ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251121IPR31538/meps-push-for-military-schengen-to-withstand-potential-russian-aggression>

Op grond van artikel 91 VWEU heeft de EU de bevoegdheid om in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid vast te stellen: a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten, b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn, c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren en d) alle overige dienstige bepalingen. Op grond van artikel 100, tweede lid VWEU is de EU bevoegd passende bepalingen vast te stellen voor de zeevaart en de luchtvaart.

Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder g, van het VWEU. Het kabinet ziet wel een aandachtspunt in artikel 38 van het voorstel, dat ziet op een verplichting voor lidstaten om een kader te treffen dat tijdelijke controle over of gebruiksrecht op infrastructuur mogelijk maakt. Het instellen van een dergelijk kader, inclusief de voorwaarden waar een dergelijk kader aan moet voldoen, is aan de lidstaten zelf vanwege de exclusieve bevoegdheid van lidstaten op het gebied van territoriale integriteit en nationale veiligheid.

b) *Subsidiariteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de gezamenlijke mededeling is positief. De mededeling heeft, net als de voorgestelde verordening, tot doel om belemmeringen te identificeren en weg te nemen om dichterbij een 'Militair Schengen' te komen. Door het grensoverschrijdend karakter van dit beleidsterrein kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door op EU-niveau een overkoepelend strategisch kader te schetsen waarmee de mobiliteit van de strijdkrachten binnen de Unie efficiënter wordt gecoördineerd, kunnen belemmeringen op het gebied van militaire mobiliteit weggenomen worden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de voorgestelde verordening is positief met kanttekening. De voorgestelde verordening heeft tot doel om belemmeringen voor militaire mobiliteit op het gebied van regelgeving, infrastructuur en capaciteiten weg te nemen. Gezien het grensoverschrijdend karakter van militaire mobiliteit kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU aanpak nodig. Door op EU-niveau harmonisatie van toestemmingsprocedures en regelgeving ten behoeve van grensoverschrijdend militair vervoer voor te stellen, kunnen belemmeringen op het gebied van militaire mobiliteit, weggenomen worden.

Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Het kabinet wijst erop dat de voorgestelde verplichting voor lidstaten om een kader te treffen dat tijdelijke de controle over of gebruiksrecht op infrastructuur mogelijk maakt uit artikel 38 van het voorstel, een aandachtspunt vormt. De voorgestelde kaders worden reeds door lidstaten op centraal niveau verwezenlijkt. In deze context is optreden op het niveau van de EU derhalve niet gerechtvaardigd.

c) *Proportionaliteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de gezamenlijke mededeling is positief. De mededeling heeft, net als de voorgestelde verordening, tot doel om belemmeringen te identificeren en weg te nemen om dichterbij tot een 'Militair Schengen' te komen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat de mededeling deze knelpunten identificeert en daartoe herzieningen van verschillende instrumenten die betrekking hebben op mobiliteit, investeringen en evaluaties aankondigt.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de verordening is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel om belemmeringen voor militaire mobiliteit op het gebied van regelgeving, infrastructuur en capaciteiten weg te nemen. De voorgestelde verordening tast de soevereiniteit van de lidstaten niet aan om zelf te blijven beslissen of zij hun strijdkrachten binnen de Unie verplaatsen en of zij strijdkrachten van een andere lidstaten door hun grondgebied laten reizen. Wel ziet het kabinet enkele aandachtspunten. Over de activatie en werking van het EMERS zal het kabinet de Commissie om meer informatie vragen voor de beoordeling van de proportionaliteit. Het gaat daarbij voornamelijk om de criteria van activatie en de-activatie en of een EMERS voor de gehele EU of ook voor slechts enkele lidstaten kan gelden. Ook dient nader gekeken te worden naar de voorgestelde verplichting om een lijst van SDI te delen met de Commissie ter evaluatie en naar de verhouding met de nationale bevoegdheden omdat dit ook de nationale veiligheid raakt. En dient er te worden gekeken naar mogelijke dubbele aanwijzingen, meldplichten en verantwoordelijkheden die een risico van ongewenste dubbele administratielasten met zich meebrengen voor zowel de lidstaten alsook de entiteiten onder de CER- en NIS2-richtlijnen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) *Consequenties EU-begroting*

Het kabinet is van mening dat de eventueel 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. Wat betreft het volgende meerjarig financieel kader (MFK) acht het kabinet het positief dat de Commissie de Europese veiligheid en defensie als prioriteit beschouwt, binnen de algemene kaders dat de middelen die uiteindelijk beschikbaar komen in het MFK in verhouding moeten staan tot de beoogde doelen en

eisen die aan de lidstaten worden gesteld. Het kabinet wil nu nog niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Medio 2025 heeft de Europese Commissie voorgesteld om het militaire mobiliteitsbudget uit de *Connecting Europe Facility* (CEF) te vertienvoudigen voor het MFK voor de periode 2028-2032. Daarnaast is het voorstel om Cohesiefondsen, ECF en Horizon Europe ook in te zetten voor defensie-gerelateerde investeringen. Tot slot kan het SAFE-instrument worden gebruikt door lidstaten voor dual-use en militaire mobiliteit infrastructurele projecten. Lidstaten zijn onder de verordening verplicht de weerbaarheid van SDI te waarborgen. Indien maatregelen genomen moeten worden om de weerbaarheid te versterken, kan dit financiële gevolgen hebben. Eventuele budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen.

c) *Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Het kabinet onderstreept het belang van regeldrukvermindering als een topprioriteit, zoals neergelegd in het Actieprogramma Minder Druk Met Regels (9 december 2024). Het ontbreken van een impact assessment bij dit voorstel is onwenselijk, temeer omdat dit de inschatting van de regeldrukeffecten bemoeilijkt. Het kabinet is van mening dat bij voorstellen met (mogelijke) regeldrukgevolgen altijd een impact assessment uitgevoerd moet worden.

Het is moeilijk in te schatten of de potentie om regeldruk te verminderen voor militaire mobiliteit optimaal is benut door de Commissie, noch of de voorstellen en interpretatieve mededeling die ook echt vermindert. Eigenaars, exploitanten en beheerders van SDI zijn onder de verordening verplicht de weerbaarheid van SDI te waarborgen. Indien aanvullende maatregelen genomen moeten worden om de weerbaarheid te versterken, zal dit financiële gevolgen hebben.

d) *Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De verwachte economische effecten van het Militaire Mobiliteitspakket zijn overwegend positief. De Commissie verwacht meer economische bedrijvigheid door (overheids)investeringen in (dual-use) bereikbaarheids- en mobiliteitsprojecten. Daarbij wel de kanttekening dat o.a. beschikbaarheid van personeel en accommoderende wetgeving belangrijke randvoorwaarden zijn om de economische effecten daadwerkelijk te realiseren. In het kader van toenemende internationale spanningen en geopolitieke onzekerheid, draagt het pakket bij aan geloofwaardige afschrikking en verdediging van het grondgebied van de lidstaten, ook in NAVO-verband.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De lidstaten moeten binnen zes maanden na inwerkingtreding van de verordening een Nationale Coördinator voor Militaire Grensoverschrijdende Transporten met permanente beschikbaarheid leveren. De wijzigingen in de Interoperabiliteitsrichtlijn leiden tot wijzigingen in de Spoorwegwet.

Met de wijzigingen van de Interoperabiliteitsrichtlijn en van de Spoorwegbureauverordening worden meer verantwoordelijkheden bij het Europees Spoorwegbureau neergelegd. De vraag is of het Europees Spoorwegbureau hiervoor voldoende middelen heeft, ook met het extra budget dat met dit pakket wordt toegewezen aan het Spoorwegbureau. Mogelijk dat in de uitwerking van het voorstel ook het EU regelgevend kader voor spoorwegveiligheid (EU) 2016/798 aanpassingen behoeft. Dit is nog niet opgenomen in het voorstel van de Commissie.

Artikel 38 van de verordening vereist dat lidstaten beschikken over een kader om bindende bevelen uit te kunnen vaardigen om, als uiterste middel, de tijdelijke controle of het gebruiksrecht te verkrijgen over infrastructuur, activa of uitrusting die zich op hun grondgebied bevinden en die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van militaire transportoperaties. In het voorstel wordt een termijn van één jaar aangewezen om dit kader te realiseren. Niet alleen is het kabinet kritisch over het voorstel voor deze bepaling, de gestelde termijn van één jaar is niet toereikend om een dergelijk kader adequaat uit te werken.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat een tweetal bevoegdheden voor de CIE om gedelegeerde handelingen vast te stellen in artikel 5, tiende lid en artikel 8, tweede lid. Dit betreft de bevoegdheid om Annex I en Annex II van de voorgestelde verordening te updaten. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het van belang is dat deze bijlages up-to-date zijn en voldoen aan nieuwe technologische en operationele ontwikkelingen. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier het meest voor de hand, omdat het hier gaat om de wijziging van de bijlage bij een EU-wetgevingsinstrument. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, en het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven wordt middels artikel 44 van het voorstel goed nageleefd.

De voorgestelde verordening bevat een bevoegdheid voor de Raad om een uitvoeringshandeling vast te stellen in artikel 19, tweede lid. Dit betreft de bevoegdheid om EMERS te activeren. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het toekennen van deze bevoegdheden aan de Raad is gerechtvaardigd op grond van artikel 291, lid 2, VWEU. De Commissie motiveert dit naar behoren in overweging 25 van het voorstel, namelijk dat een uitvoeringshandeling van de Raad op zijn plaats is vanwege de gevoelige aard van het besluit om EMERS te activeren en de bijzondere aard van de noodmaatregelen die onder dat mechanisme van toepassing zijn. Het kabinet acht het wenselijk dat deze bevoegdheden aan de Raad worden toegekend, omdat de lidstaten zo direct invloed kunnen uitoefenen op het activeren van deze noodfasen, waar grote beperkingen mee gepaard kunnen gaan. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om de uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.

Het voorstel bevat tevens een viertal bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit betreft de volgende bevoegdheden:

- De bevoegdheid om een *Military Mobility Digital Information System* op te richten op grond van artikel 14, eerste lid van het voorstel. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit flexibiliteit geeft voor eventuele wijzigingen aan het digitale systeem om het up-to-date te houden zonder dat de wetgevingsprocedure belast wordt. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.
- De bevoegdheid om de maatregelen vast te stellen voor de basisbescherming en weerbaarheid van strategische dual-use infrastructuur op grond van artikel 34, vierde lid, van het voorstel. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk om flexibiliteit en snelheid te behouden om maatregelen vast te stellen n.a.v. (nieuw) driegingen zonder dat de wetgevingsprocedure belast wordt. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.
- De bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor het ontwikkelen van standaarden voor militaire mobiliteit en om de categorieën van spoorvoertuigen te bepalen die het meest geschikt zijn voor gebruik als onderdeel van een militair transport op grond van op grond van artikel 37, eerste lid, van het voorstel. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat op deze wijze de mogelijkheid wordt geboden om de standaarden en categorieën actueel te houden zonder dat de wetgevingsprocedure belast wordt. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.

Deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat de uitvoeringshandeling betrekking heeft op de beveiliging en veiligheid, of de bescherming van de gezondheid of de veiligheid van mensen, dieren of planten

- De bevoegdheid om de solidariteitspool die middels de verordening wordt opgericht, in werking te stellen en hierbij aanvullende eisen te stellen omtrent procedures voor toegang tot de pool en allocatie van gelden op grond van artikel 35, eerste lid van het voorstel. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet echter onwenselijk, omdat het om allocatie van militaire capaciteiten gaat. Regels en procedures omtrent een EU pool die invulling geven aan allocatie van militaire capaciteiten zouden uitsluitend door de Raad moeten worden vastgesteld. Het voorstel voorziet niet in de toepassing van de raadplegings- of onderzoeksprocedure ter vaststelling van de uitvoeringshandeling en laat dit geheel aan de Commissie.

Het kabinet is geen voorstander van het opnemen van een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid voor de Commissie, omdat inspraak van de lidstaten met betrekking tot deze uitvoeringshandeling wenselijk wordt geacht. Het kabinet acht het wenselijk dat er om meer duidelijkheid wordt gevraagd omdat in dit geval de uitvoeringshandeling verstrekende bepalingen kan bevatten met betrekking tot procedures voor toegang toe en bekostiging van de capaciteiten in de solidariteitspool. In dit geval lijkt het echter aangewezen om deze uitvoeringshandeling door de Raad te laten vaststellen.

Naar het oordeel van het kabinet is dat gerechtvaardigd op grond van artikel 291 VWEU omdat de uitvoeringshandeling verband houdt met de veiligheid van de Unie en het gemeenschappelijk defensiebeleid.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Volgens het voorstel treedt de verordening in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet acht de voorgestelde datum van inwerkingtreding haalbaar. Daarentegen acht het kabinet de uitvoeringstermijn van één jaar na inwerkingtreding van de verordening die wordt gegeven voor artikel 38 van de verordening, niet haalbaar.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie zal volgens het voorstel binnen drie jaar naar inwerkingtreding van de verordening een evaluatie uitvoeren. Het kabinet acht dit wenselijk.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorstellen zijn bedoeld om de huidige fragmentatie in nationale regelgeving tot knelpunten, inefficiëntie en vertraging leiden tegen te gaan en effectieve verplaatsing van militair materiaal en personeel te bevorderen. De wijzigingen zorgen volgens de Commissie voor een efficiëntere en effectievere uitvoering. De wijzigingen aan de Interoperabiliteitsrichtlijn en aan de Spoorwegbureauverordening leiden wel tot vragen over de rolverdeling tussen de nationale veiligheidsinstanties en het Spoorwegbureau ten aanzien van de registratie van voertuigen. Hier moet duidelijkheid over komen. Deze wijzigingen leiden op het eerste blik niet tot de gewenste vereenvoudiging van de regelgeving. Dit zou eventueel opgelost kunnen worden met de uitvoeringshandelingen zoals genoemd in art. 37.

Ook is verduidelijking wenselijk bij de wijziging van art. 3 van verordening 2018/1139. In art. 49 van de Verordening Militaire Mobiliteit ziet op instelling van een *regulatory sandbox*, ter bevordering van innovatie en militaire mobiliteit, onder de supervisie van de bevoegde autoriteit. Het toepassingsbereik van verordening 2018/1139 betreft echter alleen de civiele luchtvaart

waarbij de bevoegde autoriteit onder de basisverordening in Nederland de ILT is (en niet de MLA). Het is nu nog onduidelijk of *regulatory sandbox* ingesteld moet worden voor innovatie in samenhang met militaire mobiliteit, of dat het of innovatie of militaire mobiliteit kan zijn.

De verordening bevat een voorstel voor de wijziging van de Verordening (EU) 2024/2803 inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Het doel hiervan is om de werkingstermijn van enkele voorwaarden voor de aanbesteding door aangewezen verleners van luchtverkeersdiensten van bijvoorbeeld communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten uit te stellen met vijf tot acht jaar. Het kabinet steunt dit uitstel, omdat hiermee de bestaande verleners van deze diensten voldoende tijd wordt geboden zich aan te passen aan de betreffende voorwaarden en hun dienstverlening in de tussentijd gecontinueerd kan worden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen verwachte implicaties voor ontwikkelingslanden.