

Speciaal verslag

Militaire mobiliteit in de EU

Niet op volle snelheid door tekortkomingen in het ontwerp en belemmeringen onderweg



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-15
Het eerste actieplan voor militaire mobiliteit in 2018	03-04
Het actieplan voor militaire mobiliteit 2.0	05-06
Een begroting voor vervoersinfrastructuur voor tweeërlei gebruik ter ondersteuning van militaire mobiliteit in het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021-2027	07-10
Het Europees Defensiefonds financiert onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten op het gebied van militaire mobiliteit	11-12
Laatste ontwikkelingen	13-15
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-20
Opmerkingen	21-77
De governance van de militaire mobiliteit van de EU is complex en versnipperd, met gedeeltelijk parlementair toezicht	21-31
Bij de militaire mobiliteit op EU-niveau zijn veel actoren betrokken met deels overlappende verantwoordelijkheden	22-29
Er is geen centrale functie of instantie die de activiteiten inzake militaire mobiliteit in de EU coördineert en het Europees Parlement houdt geen toezicht op alle activiteiten	30-31
De tekortkomingen in de opzet van actieplan 2.0 staan de uitvoering, doeltreffende monitoring en verslaglegging in de weg	32-41
De opzet van actieplan 2.0 vertoont enkele tekortkomingen	33-39
Verslaglegging over de uitvoering van actieplan 2.0 biedt geen uitgebreide informatie over de geboekte vooruitgang	40-41
De vooruitgang voor de vier pijlers van actieplan 2.0 was variabel	42-77
Pijler I — De EU biedt welkome financiering, maar er is sprake van een aanzienlijke lacune en onvoldoende aandacht voor geopolitieke en militaire aspecten	43-64
De voortgang van de acties in het kader van de vier pijlers is wisselend	65-77
Conclusies en aanbevelingen	78-92

Bijlagen

Bijlage I — Tijdlijn van de ontwikkelingen op het gebied van militaire mobiliteit in de EU, 2017-2024

Bijlage II — Rollen en verantwoordelijkheden van alle belanghebbenden bij militaire mobiliteit in de EU

Bijlage III — Ter plaatse bezochte projecten

Bijlage IV — Vooruitgang met betrekking tot de kernacties van actieplan 2.0 op EU-niveau — Aanvullende informatie

Bijlage V — Feedback van de bezochte lidstaten over de verzoeken om actie te ondernemen in het kader van actieplan 2.0 — Aanvullende informatie

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden

Tijdschema

Controleteam

Samenvatting

I Het doel van militaire mobiliteit in de EU is te zorgen voor de snelle en naadloze verplaatsing van militair personeel en materieel en militaire middelen binnen en buiten de EU. Wettelijk gezien is de verdediging van het grondgebied een bevoegdheid van de 27 EU-lidstaten, waarvan er 23 ook lid zijn van de NAVO. De EU is een vrij nieuwe belanghebbende op dit gebied.

II Na een eerste EU-actieplan voor militaire mobiliteit in 2018 hebben de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter op 10 november 2022 gezamenlijk het tweede actieplan voor militaire mobiliteit (actieplan 2.0) gepubliceerd, dat betrekking heeft op de periode 2022-2026. Militaire mobiliteit is bijzonder relevant geworden in het licht van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de problemen waarmee de strijdkrachten op dit gebied worden geconfronteerd in de EU. Wij achten het daarom een geschikt moment om een controle uit te voeren van actieplan 2.0 en de eerste EU-begroting voor militaire mobiliteit, die een toewijzing van 1,69 miljard EUR omvat in het kader van de Connecting Europe Facility (CEF) voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027. Onze controle biedt zowel de gelegenheid om de uitvoering in het huidige MFK te verbeteren als om de volgende programmeringsperiode voor te bereiden.

III We hebben beoordeeld of actieplan 2.0 een solide basis had en op schema lag om de doelstellingen te halen. In het algemeen concluderen we dat actieplan 2.0 een onvoldoende solide basis had en dat de vooruitgang bij het bereiken van de doelstellingen ervan varieerde. De Commissie heeft alle belangrijke belanghebbenden geraadpleegd om het actieplan te ontwikkelen, maar heeft geen robuuste raming gemaakt van de financiering die nodig is om de vastgelegde doelen te bereiken.

IV We hebben vastgesteld dat de governanceregelingen voor militaire mobiliteit in de EU complex zijn. Er is geen centraal contactpunt voor maatregelen inzake militaire mobiliteit. Dit maakt het moeilijk voor belanghebbenden, zoals ministeries van Defensie, om te weten wie wat doet met betrekking tot militaire mobiliteit. Het Europees Parlement houdt gedeeltelijk toezicht op de militaire mobiliteit in de EU.

V Het ontwerp van actieplan 2.0 heeft geleid tot beperkingen wat monitoring en verslaggeving betreft en de meeste acties waren onvoldoende operationeel. Actieplan 2.0 had geen duidelijke focus en bevatte te veel acties. Het plan bevat acties op EU-niveau voor EU-belanghebbenden, maar ook niet-bindende verzoeken aan de lidstaten om actie te ondernemen.

VI Alle belanghebbenden waren tevreden over de in het MFK 2021-2027 ingevoerde financiering voor militaire mobiliteit als een eerste, doch bescheiden stap. De Commissie heeft de beschikbare bedragen vroegtijdig opgenomen in de oproepen voor militaire mobiliteit voor 2022 en 2023. Dit betekent dat er geen specifieke financiering voor infrastructuur voor tweërlei gebruik meer beschikbaar zal zijn tot het einde van het huidige MFK. De potentiële aanvragers in het kader van algemene oproepen inzake vervoer van de Connecting Europe Facility zijn echter vaak dezelfde als die voor oproepen inzake militaire mobiliteit.

VII Voor de drie oproepen inzake infrastructuur voor tweërlei gebruik voor militaire mobiliteit stelden wij vast dat de militaire beoordeling slechts een klein deel uitmaakte van de totale beoordelingscore in het selectieproces. Ook geopolitieke aspecten werden onvoldoende in aanmerking genomen. Het risico bestaat daarom dat de door de EU gefinancierde projecten voor tweërlei gebruik niet de meest relevante zijn vanuit militair oogpunt.

VIII Na de lancering van de derde en laatste oproep in 2023 heeft de Commissie, met de bijdrage van de lidstaten, echter een kloofanalyse uitgevoerd teneinde een plan op te stellen om de prioritare lacunes in de infrastructuur aan te pakken en te bepalen hoeveel EU-financiering nodig is voor het volgende MFK.

IX In het eerste voortgangsverslag voor het actieplan, dat in november 2023 werd gepubliceerd, was niet systematisch voor elke actie informatie opgenomen over de voortgang, onder meer over ervaren problemen, maar ging het meer om een opsomming van gebeurtenissen op het gebied van militaire mobiliteit in de EU die in het voorgaande jaar hadden plaatsgevonden. De lidstaten werd niet gevraagd om specifiek via een geformaliseerd proces specifiek feedback te geven over de verzoeken die zij ontvingen om actie te ondernemen. In het algemeen stelden we vast dat slechts 4 van de 29 kernacties op EU-niveau als afgerond konden worden beschouwd, terwijl de overgrote meerderheid nog lopende waren. Er is een gebrek aan indicatoren en specifieke doelstellingen (met bijbehorende datum) die voor alle acties moeten worden bereikt. Bijgevolg kunnen we geen nauwkeurige algemene beoordeling geven van de vooruitgang die is geboekt voor actieplan 2.0. We kunnen alleen aangeven dat de uitvoering van acties lopende is en dat de vooruitgang variabel is.

X Op basis van deze conclusies bevelen wij aan dat de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden:

- de governanceregelingen voor militaire mobiliteit in de EU verbeteren;
- de voortgang van elke actie in actieplan 2.0 monitoren en er verslag over uitbrengen;
- de mogelijkheid beoordelen om oproepen inzake vervoer van de Connecting Europe Facility te gebruiken om infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik te financieren in het kader van het huidige MFK (2021-2027);
- stappen ondernemen om de voorspelbaarheid van mogelijke financiering voor militaire mobiliteit in het kader van het MFK voor de periode na 2027 te verbeteren;
- het selectieproces voor infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik in het kader van het MFK na 2027 verbeteren;
- de opzet van de EU-acties voor militaire mobiliteit doelgerichter maken.

Inleiding

01 Militaire mobiliteit verwijst naar het doel om militair personeel en materieel en militaire middelen op korte termijn en op grote schaal snel en naadloos te verplaatsen, zowel binnen als buiten de EU¹. Dit omvat het harmoniseren van regels tussen de EU-lidstaten en het verkennen van de mogelijkheden voor een [civiel-militaire benadering](#) van infrastructuurontwikkeling. Overeenkomstig de EU-Verdragen² “[bestrijkt] de bevoegdheid van de Unie met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid alle gebieden van het buitenlands beleid en alle vraagstukken die verband houden met de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie”. De Verdragen verwijzen niet specifiek naar militaire mobiliteit. [Figuur 1](#) bevat enkele praktische voorbeelden van kwesties inzake militaire mobiliteit. De strategische behoefte van de EU aan militaire mobiliteit is nog dringender geworden in het licht van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, die in februari 2022 begon. [Bijlage I](#) bevat een tijdlijn van de ontwikkelingen op het gebied van militaire mobiliteit in de EU sinds 2017.

¹ Persbericht van de Europese Commissie: [“Militaire mobiliteit: EU stelt maatregelen voor om strijdkrachten sneller en beter over grenzen heen te laten bewegen”](#).

² Zie bijvoorbeeld de [geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie](#), artikel 24.

Figuur 1 — Voorbeelden van kwesties inzake militaire mobiliteit in de EU

1

Eén EU-lidstaat vereist momenteel **45 dagen van tevoren een kennisgeving bij vergunningen voor grensoverschrijdende verplaatsingen**. Dezelfde lidstaat heeft echter wel binnen één dag vergunningen afgeleverd voor verkeer van militaire uitrusting naar Oekraïne, toen er sprake was van urgentie.



2

Tanks uit één EU-lidstaat kregen geen toestemming om door een andere lidstaat te rijden omdat **het gewicht ervan de in het verkeersreglement vastgestelde grenzen overschreed**.



3

Zware militaire uitrusting van een EU-lidstaat kon een militaire basis in een andere lidstaat niet bereiken omdat een **brug** die moest worden gebruikt **alleen licht verkeer kon dragen**. Uiteindelijk moest een aanzienlijke omweg worden gemaakt.



Opmerking: Wegens de gevoelige aard van dit onderwerp, identificeren we de betrokken belanghebbenden niet.

Bron: ERK.

02 Het Europees Defensieagentschap (EDA) (zie [bijlage II](#)) heeft in zijn [gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie \(CARD\)](#) sterkere militaire mobiliteit aangemerkt als een van de zes aandachtsgebieden waarop de deelnemende lidstaten hun ontwikkelingsinspanningen prioritair moeten richten. Bij de 22 langdurige prioriteiten die in de [herziening van het vermogensontwikkelingsplan van 2023](#) zijn vastgesteld, is militaire mobiliteit opgenomen als een strategische hefboom.

Het eerste actieplan voor militaire mobiliteit in 2018

03 Voorzitter Juncker heeft in zijn [toespraak over de staat van de Unie van 13 september 2017](#) benadrukt dat het van het allergrootste belang is dat vóór 2025 een volwaardige Europese defensie-unie wordt opgericht. Twee maanden later, in november 2017, hebben de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDED) een gezamenlijke mededeling gepubliceerd met als titel “[Verbetering van de militaire mobiliteit in de Europese Unie](#)”. Voortbouwend op deze mededeling heeft de Commissie in maart 2018 een eerste actieplan voor militaire mobiliteit gepubliceerd. In [Figuur 2](#) hieronder worden de kernacties weergegeven:

Figuur 2 — Eerste actieplan voor militaire mobiliteit (2018) — Kernacties

Overeenstemming bereiken over militaire behoeften

Militaire eisen vaststellen en overeenkomen

Beoordelen van vervoersinfrastructuur voor militair gebruik

Voor vervoersinfrastructuur: evalueren in welke mate de bestaande vervoersinfrastructuur die prioriteit heeft gekregen in de verordening betreffende het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) voor alle vervoerswijzen, evenals de technische vereisten daarvan, relevant en toereikend zijn voor militair vervoer

Militaire en EU-regelgeving inzake vervoer op elkaar afstemmen

Voor regelgevings- en procedurele kwesties: de regels die van toepassing zijn op strijdkrachten aanpassen aan de bestaande EU-wetgeving om de veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke militaire goederen te verhogen en te zorgen voor synergieën en samenhang, zonder dat de civiele normen worden afgezwakt

Douane en btw voor militaire goederen verduidelijken

Voor douane en belasting over de toegevoegde waarde (btw): het gebruik van de documentatie voor tijdelijke uitvoer en wederinvoer van militaire goederen (bekend als "formulier 302") door of namens de strijdkrachten van de EU-lidstaten verduidelijken en de btw-behandeling van defensie-inspanningen van de EU afstemmen op de NAVO-inspanningen

Grensoverschrijdende militaire verplaatsingen faciliteren

De EU-lidstaten ondersteunen bij de ontwikkeling van regelingen inzake vergunningen voor grensoverschrijdende verplaatsingen

Bron: ERK.

04 De hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (HV/VV) en de Commissie hebben in [juni 2019](#), [oktober 2020](#) en [september 2021](#) periodieke voortgangsverslagen gepresenteerd. Het derde verslag bevatte een aantal ontwikkelingen, waaronder het feit dat [militaire eisen voor militaire mobiliteit binnen en buiten de EU](#) werden ontwikkeld en gebruikt om de vereisten voor tweërlei gebruik (technische normen voor projecten die zowel civiele als militaire doeleinden kunnen vervullen) voor vervoersinfrastructuur te definiëren. In het verslag wordt ook opgemerkt dat de douaneformaliteiten voor grensoverschrijdende militaire verplaatsingen zijn vereenvoudigd en dat werd gezorgd voor synergieën met de NAVO. Tot slot werd erop gewezen dat het vervoer van gevaarlijke militaire goederen werd geharmoniseerd. De Commissie besliste in het najaar van 2022 geen jaarlijks uitvoeringsverslag uit te brengen, omdat zij van plan was in november van dat jaar een nieuw actieplan voor militaire mobiliteit te publiceren.

Het actieplan voor militaire mobiliteit 2.0

05 Het [strategisch kompas voor veiligheid en defensie](#), dat in maart 2022 door de Europese Raad werd goedgekeurd, omvatte de doelstelling dat de lidstaten uiterlijk eind 2022 overeenstemming zouden bereiken over een “ambitieuze, herzien actieplan” waarin rekening wordt gehouden met “nieuwe toezeggingen om de militaire mobiliteit aanzienlijk te verbeteren en daarin te investeren”. Op 10 november 2022 hebben de Europese Commissie en de HV/VV gezamenlijk het nieuwe [actieplan voor militaire mobiliteit 2.0](#) (actieplan 2.0) gepubliceerd.

06 Actieplan 2.0 bouwt voort op de verwezenlijkingen van het eerste actieplan en bestrijkt de periode 2022-2026. Het omvat 38 acties: 29 acties op EU-niveau en negen gericht op de lidstaten. Deze zijn onderverdeeld in vier hoofdpijlers, waarvan de laatste twee (III en IV in [figuur 3](#)) nieuw zijn:

Figuur 3 — De vier hoofdpijlers van actieplan 2.0



Multimodale corridors en logistieke knooppunten:

investeren in vervoersinfrastructuur voor tweeërlei gebruik, mogelijke lacunes in de infrastructuur vaststellen, studies uitvoeren om toekomstige acties te onderbouwen teneinde verbeteringen te prioriteren en rekening te houden met de vereisten van de brandstoftoeleveringsketen, om grootschalige verplaatsingen van strijdkrachten op korte termijn te ondersteunen



Maatregelen voor regelgevende steun:

administratieve procedures met betrekking tot douanelogistiek en systemen voor militaire mobiliteit digitaliseren



Weerbaarheid en paraatheid:

maatregelen om de vervoersinfrastructuur te beschermen tegen cyberaanvallen en andere hybride dreigingen en om de energie-efficiëntie en klimaatbestendigheid van vervoerssystemen te verbeteren



Partnerschapsdimensie:

de samenwerking met de NAVO en belangrijke strategische partners, zoals de VS, Canada en Noorwegen, versterken en de connectiviteit en dialoog met regionale partners en uitbreidingslanden (bijv. Oekraïne, Moldavië, landen van de Westelijke Balkan) bevorderen, met name in het kader van “solidariteitscorridors”

Opmerking: Zie [COM\(2022\) 217 final](#) voor meer informatie over “solidariteitscorridors”.

Bron: ERK.

Een begroting voor vervoersinfrastructuur voor tweërlei gebruik ter ondersteuning van militaire mobiliteit in het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021-2027

07 De EU-begroting financiert infrastructuur voor militaire mobiliteit in het kader van pijler I van actieplan 2.0. Daarnaast heeft pijler II betrekking op projecten van het Europees Defensiefonds (EDF) inzake militaire mobiliteit. Er is geen EU-financiering voorzien voor de uitvoering van de pijlers III en IV.

In actieplan 2.0 werd aangegeven dat de militaire eisen (zie paragraaf **04**) voor ongeveer 95 % overeenkwamen met de NAVO-eisen. Uit een latere analyse door de Commissie en de EDEO bleek dat het EU-netwerk voor militaire mobiliteit en het TEN-T-netwerk elkaar voor 94 % overlappen (gecombineerd gemiddelde voor alle vervoerswijzen), wat betekent dat de vervoersinfrastructuur op het TEN-T-netwerk voor een directe verbetering van de militaire mobiliteit zou zorgen.

08 In het MFK 2021-2027 is voor het eerst een specifieke begroting opgenomen voor vervoersinfrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik. Het gaat om 1,5 miljard EUR (1,69 miljard EUR in lopende prijzen) en wordt verstrekt in het kader van de CEF-verordening (Connecting Europe Facility). De CEF is een financieringsinstrument dat 25,81 miljard EUR beschikbaar stelt voor strategische investeringen in de vervoersinfrastructuur van de EU voor de periode 2021-2027. De door de Commissie initieel voorgestelde begroting voor vervoersinfrastructuur voor tweërlei gebruik bedroeg 5,8 miljard EUR in prijzen van 2018 (6,5 miljard EUR in lopende prijzen)³. De redenen waarom de definitieve begroting veel lager uitviel, zijn onder meer de impact van COVID-19 op het MFK 2021-2027. Deze grote bezuiniging werd volgens analisten geacht in te gaan tegen de essentiële behoefte van de EU aan militaire mobiliteit⁴ en werd bekritiseerd door het Europees Parlement⁵. Om dit bedrag in perspectief te plaatsen: uit het verslag “Defence Data 2022” van het EDA blijkt dat de totale defensie-uitgaven van de EU-lidstaten in 2022 alleen al 240 miljard EUR bedroegen.

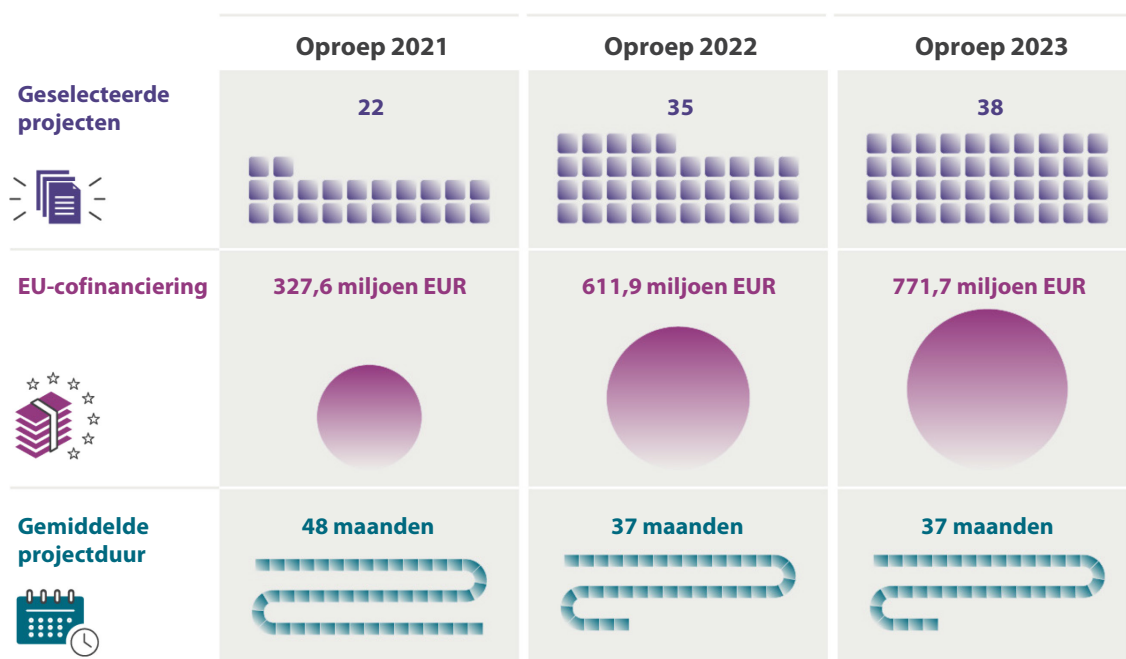
³ Zie Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020) — Conclusies, punt 116, en de briefing van het Europees Parlement “Security and defence Heading 5 of the 2021-2027 MFF” PE 690.545, april 2021.

⁴ Zie “Military Mobility: Ambition versus Reality” door Teresa Usewicz, Andrzej Czekaj en Witold Bartoszek, 2022, en “Europe’s military mobility: latest casualty of EU budget battle” door Alexandra Brzozowski, 25 februari 2022.

⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 17 februari 2022 over de uitvoering van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid — jaarverslag 2021 (2021/2183(INI)).

09 Er werden drie opeenvolgende oproepen tot het indienen van voorstellen voor militaire mobiliteit in het kader van de CEF gelanceerd, respectievelijk in [september 2021](#), [mei 2022](#) en [mei 2023](#). Na de eerste oproep werd de begroting voor de tweede oproep bijna verdubbeld om de financiering voor militaire mobiliteit in het kader van de oorlog in Oekraïne vroegtijdig uit te voeren. De rest van de beschikbare begroting voor het MFK 2021-2027 werd toegewezen aan de oproep van 2023. De resultaten van de drie oproepen zijn samengevat in [figuur 4](#).

Figuur 4 — CEF-oproepen tot het indienen van voorstellen voor militaire mobiliteit



Opmerking: Gegevens gebaseerd op het Cinea-dashboard per eind augustus 2024. De geplande einddata van de projecten liggen tussen december 2026 en december 2027 voor de drie opeenvolgende oproepen.

Bron: ERK.

10 In de [tussentijdse herziening van het MFK 2021-2027](#), waarover een akkoord werd bereikt op 28 februari 2024, was geen aanvullende financiering opgenomen voor infrastructuurprojecten inzake militaire mobiliteit voor tweeërlei gebruik. Er was echter wel voorzien in een verhoging van 1,5 miljard EUR voor het [Europees Defensiefonds](#)⁶ (EDF), dat onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten op het gebied van defensie financiert. In de bijlage bij het [voorstel van de Commissie](#), gepubliceerd op 20 juni 2023, werd toegelicht dat het in de toekomst een uitdaging zal zijn om bijkomende initiatieven te financieren in het kader van rubriek 5, gericht op veiligheid en defensie, de kleinste van alle MFK-rubrieken. Er zijn geen reserves beschikbaar en de marges zijn uitgeput.

⁶ Persmededeling van de Raad over de tussentijdse herziening.

Het Europees Defensiefonds financiert onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten op het gebied van militaire mobiliteit

11 In het actieplan 2.0 wordt onder de maatregelen voor regelgevende steun verwezen naar het project voor een “[veilig digitaal systeem voor militaire mobiliteit](#)” (Secure Digital Military Mobility System – SDMMS), dat geselecteerd werd voor financiering in het kader van de EDF-oproep van 2021. Dit project van 9 miljoen EUR is op 1 december 2022 van start gegaan en wordt gecoördineerd door een Ests particulier onderzoeks- en ontwikkelingsbureau dat actief is op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. De andere projectdeelnemers zijn afkomstig uit Bulgarije (twee ondernemingen), Duitsland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Noorwegen, Polen, Roemenië en Tsjechië. Het doel van het project is om de rechtstreekse en veilige uitwisseling van informatie tussen regeringen die militaire verplaatsingen aanvragen en goedkeuren te vergemakkelijken.

12 Militaire mobiliteit is nog steeds opgenomen in de laatste versies van het langetermijnplan van het EDF, die respectievelijk in [maart 2023](#) en [maart 2024](#) zijn gepubliceerd. Bijkomende EDF-projecten inzake militaire mobiliteit kunnen tot het einde van het MFK worden gefinancierd.

Laatste ontwikkelingen

13 In juni 2024 hebben het Europees Parlement en de Raad een [herziene TEN-T-verordening](#) aangenomen, waarin voor het eerst ook het doel van militaire mobiliteit in het TEN-T-netwerk is opgenomen. Om de normen tussen het TEN-T-netwerk en het militaire vervoersnetwerk van de EU verder op elkaar af te stemmen, heeft de Raad op 23 oktober 2023 herziene militaire eisen vastgesteld. De uitgebreide militaire eisen omvatten met name logistieke knooppunten en infrastructuur voor de brandstoftoeleveringsketen, in het licht van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

14 Op 13 november 2023 werd een [gezamenlijk verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het actieplan voor militaire mobiliteit 2.0 van november 2022 tot en met oktober 2023](#) uitgebracht. Het volgende voortgangsverslag zou eind november 2024 door de HV/VV en de Commissie moeten worden gepresenteerd. Dit is het belangrijkste document dat over de monitoring van het actieplan werd gepubliceerd.

15 In zijn conclusies over de veiligheid en defensie van de EU van 27 mei 2024 heeft de Raad een **nieuwe “toezegging inzake militaire mobiliteit 2024”** opgenomen. De Raad verzocht de belanghebbenden op EU-niveau ook om de regelmatige evaluatie van de geboekte vooruitgang te coördineren, met het oog op de volledige en alomvattende uitvoering van de toezegging inzake militaire mobiliteit tegen 2026.

Reikwijdte en aanpak van de controle

16 Wij hebben besloten een controle uit te voeren van de militaire mobiliteit in de EU, omdat deze op dit moment een essentieel en prioritair aspect is van de defensievermogens van de EU in het licht van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Dit is een geschikt moment om te kijken naar actieplan 2.0 en de eerste EU-begroting voor militaire mobiliteit, aangezien onze controle zowel de gelegenheid biedt om de uitvoering in het kader van het huidige MFK te verbeteren als de volgende programmeringsperiode voor te bereiden.

17 Het doel van de controle was te beoordelen of actieplan 2.0 een solide basis had en op schema lag om de doelstellingen ervan te halen. Dit is ons tweede speciale verslag over EU-acties en -uitgaven op het gebied van defensie. [Het eerste verslag over defensieonderzoek gefinancierd uit de EU-begroting](#) bevatte een aanbeveling om een langetermijnstrategie uit te werken voor het EDF. Daarnaast hebben we een [advies over het programma voor de Europese defensie-industrie](#) uitgebracht.

18 Om de belangrijkste controlevraag te beantwoorden, stelden we de volgende subvragen:

- 1) Is de governance voor sancties en uitgaven inzake militaire mobiliteit in de EU duidelijk en zijn er passende regels inzake verantwoordingsplicht voorhanden?
- 2) Is het ontwerp van actieplan 2.0 gunstig om de algemene doelstelling om een “goed verbonden netwerk voor militaire mobiliteit, met kortere reactietijden” te verwezenlijken?
- 3) Ligt actieplan 2.0 op schema om de doelstellingen voor elk van de vier pijlers te halen?

19 De controle bestrijkt de periode van september 2021 tot en met april 2024, en heeft betrekking op de drie oproepen voor militaire mobiliteit in het kader van de [verordening betreffende de Connecting Europe Facility 2](#). Onze controlewerkzaamheden bestonden uit het volgende:

- We ontmoetten vertegenwoordigers van: verschillende directoraten-generaal van de Commissie; de EDEO, waaronder de Militaire Staf van de EU (EUMS); het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea); het EDA; het PESCO-project (permanente gestructureerde samenwerking) inzake militaire mobiliteit; het internationaal personeel van de NAVO; een denktank die zich bezighoudt met militaire mobiliteit en een academicus met ervaring op dit gebied.

- We ontmoetten vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Vervoer/Infrastructuur en Financiën en de douaneadministraties in zeven lidstaten (Duitsland, Estland, Griekenland, Litouwen, Nederland, Polen en Portugal). Deze lidstaten werden geselecteerd op basis van verschillende criteria, waaronder de geografische dekking, de nabijheid van de oostelijke grenzen van de EU, en het materieel belang van de projecten. Hoewel de lidstaten niet onze controle-objecten waren, hebben we ze geraadpleegd om feedback en bevestigende controle-informatie te krijgen, onder meer via een vragenlijst. Onze beoordeling van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de verzoeken aan de lidstaten om actie te ondernemen, is gebaseerd op feedback van de bezochte lidstaten.
- We bezochten ook infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik die door de EU werden gefinancierd via de oproepen voor militaire mobiliteit voor 2021 of 2022 in vijf van deze lidstaten (Duitsland, Estland, Litouwen, Polen en Portugal), evenals de coördinator van het SDMMS-project in Estland. Er werden geen infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik door de EU gefinancierd via de oproepen voor 2021 en 2022 in Griekenland of Nederland.
- We voerden een onderzoek van stukken uit voor 24 infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik die door de EU zijn gefinancierd via de eerste twee oproepen voor militaire mobiliteit in 2021 en 2022.
- Een deskundigenpanel kwam bijeen om de ontwerpconclusies en -aanbevelingen te bespreken.

20 We hebben geen controlerechten met betrekking tot het EDA of PESCO, die niet uit de EU-begroting worden gefinancierd en bijgevolg buiten de reikwijdte van deze controle vallen. Wegens de gevoelige aard van dit onderwerp worden in het verslag bepaalde details en referenties niet bekendgemaakt en wordt informatie over uitwisselingen met de lidstaten alleen in geaggregeerde vorm gepresenteerd.

Opmerkingen

De governance van de militaire mobiliteit van de EU is complex en versnipperd, met gedeeltelijk parlementair toezicht

21 Verantwoordingsplicht en transparantie zijn onmisbaar voor een democratische, legitieme en doeltreffende governance van de EU. In dit deel van het verslag onderzoeken wij of de governance van de militaire mobiliteit in de EU voldoende duidelijk is. Daartoe beoordelen we of er duidelijke verantwoordelijkheden zijn vastgelegd voor militaire mobiliteit, met inbegrip van een coördinatiefunctie op EU-niveau, en welke regelingen er bestaan voor toezicht door de Raad en het Europees Parlement.

Bij de militaire mobiliteit op EU-niveau zijn veel actoren betrokken met deels overlappende verantwoordelijkheden

22 De NAVO is een intergouvernementele [politieke en militaire alliantie](#) waarvan [23 EU-lidstaten lid zijn](#). Wettelijk gezien is de verdediging van het grondgebied een bevoegdheid van de 27 EU-lidstaten, waarvan er 23 ook lid zijn van de NAVO. De alliantie beschikt niet over een eigen militaire macht; de tot de NAVO behorende lidstaten leveren het personeel, de uitrusting en de voorraden waaruit de militaire activiteiten van de NAVO bestaan. De NAVO financiert wel militaire projecten.

23 De EU financiert civiele projecten en projecten voor tweeërlei gebruik. Alle vertegenwoordigers van de lidstaten die we hebben ontmoet, waren tevreden met de financiering van infrastructuurprojecten inzake militaire mobiliteit voor tweeërlei gebruik en beschouwden deze als een aanvulling op de NAVO- en intergouvernementele activiteiten voor militaire mobiliteit. Ze waren van mening dat de EU-infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik de samenwerking tussen ministeries in de lidstaten hielpen verbeteren en daardoor bijdroegen aan een verschuiving naar een [“overheidsbrede”](#) benadering van militaire mobiliteit. Zij gaven aan dat een verdere verschuiving naar een [“maatschappijbrede”](#) benadering van militaire mobiliteit (waarbij ook particuliere vervoersbedrijven en civiele vervoersorganisaties zoals havenautoriteiten, zeehaventerminals of spoorwegmaatschappijen zouden worden betrokken) een belangrijke doelstelling was voor de toekomst. Deze ontwikkelingen wijzen op de toenemende complexiteit van de governance inzake militaire mobiliteit, waarvoor coördinatie vereist is tussen meerdere sectoren en belanghebbenden.

24 Bij het actieplan 2.0 zijn veel verschillende instanties betrokken die uit de EU-begroting worden gefinancierd, voornamelijk:

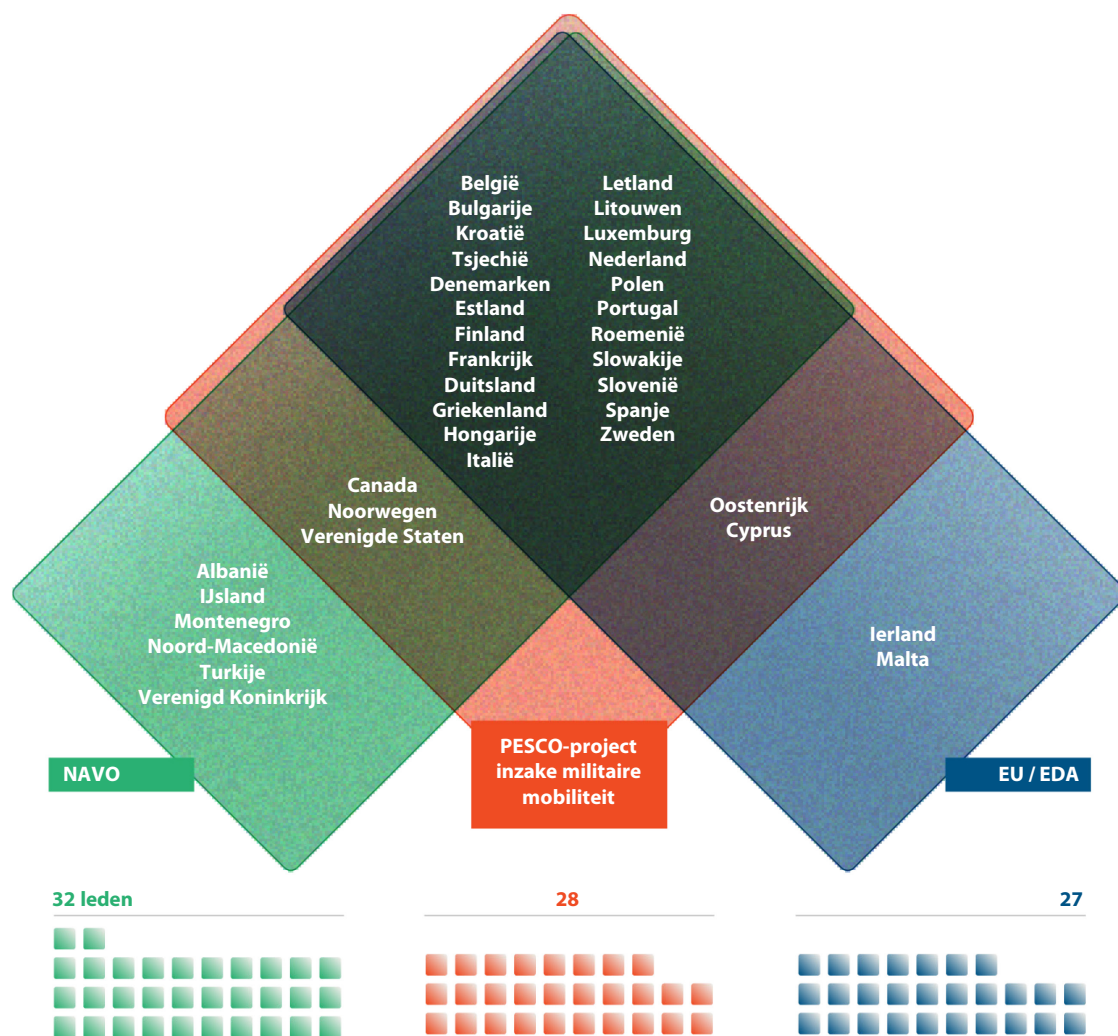
- 1) de EDEO, met inbegrip van de EUMS;
- 2) veel verschillende directoraten-generaal van de Commissie, met name voor Defensie-industrie en Ruimtevaart (DG DEFIS), Mobiliteit en Vervoer (DG MOVE), Belastingen en Douane-unie (DG TAXUD), Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CNECT), evenals het secretariaat-generaal van de Commissie en Cinea, een uitvoerend agentschap.

25 Het EDA is een [intergouvernamenteel agentschap](#) dat al vóór de EU-begrotingsuitgaven voor defensie bestond, en is opgericht krachtens een [gemeenschappelijk optreden van de Raad van ministers op 12 juli 2004](#). Het agentschap heeft de opdracht de Raad en de lidstaten te steunen bij hun inspanningen de defensievermogens van de EU op het gebied van crisisbeheersing te ontwikkelen en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid in zijn huidige en toekomstige vorm te ondersteunen.

26 PESCO is een door de lidstaten gestuurd samenwerkingskader. De EDEO, met inbegrip van de EUMS, en het EDA nemen samen de rol op van het secretariaat van PESCO. Er lopen momenteel 68 PESCO-projecten. In het [project inzake militaire mobiliteit](#) werken 25 EU-lidstaten en niet-EU-lidstaten samen aan de coördinatie van relevante nationale maatregelen, waaronder die welke zij zijn overeengekomen in de “toezegging inzake militaire mobiliteit” van 25 juni 2018. Binnen het project inzake logistieke knooppunten werken 16 lidstaten samen om hun logistieke depots en vermogens onderling te verbinden om de reactietijd te verkorten en het gebruik van capaciteit te optimaliseren.

27 Nog vóór het eerste EU-actieplan voor militaire mobiliteit in 2018 waren zowel het EDA als het PESCO-project inzake militaire mobiliteit al bezig met militaire mobiliteit op intergouvernamenteel niveau. De EU is een nieuwe belanghebbende op dit gebied. De NAVO, de EU, het EDA en het PESCO-project inzake militaire mobiliteit hebben uiteenlopende lidmaatschappen (zie [figuur 5](#)). Op het gebied van regelgevingsmaatregelen hebben we vastgesteld dat er overlappingen bestaan (met gelijktijdige lijnen voor verslaglegging en vergelijkbare reikwijdte van het project, ook met betrekking tot grensoverschrijdende verplaatsingen) tussen wat de verschillende belanghebbenden ondernemen met betrekking tot militaire mobiliteit in de EU. Dit werd bevestigd door verschillende belanghebbenden, waaronder vertegenwoordigers van de lidstaten die we hebben geraadpleegd.

Figuur 5 — Leden van de NAVO, de EU, het EDA en het PESCO-project inzake militaire mobiliteit



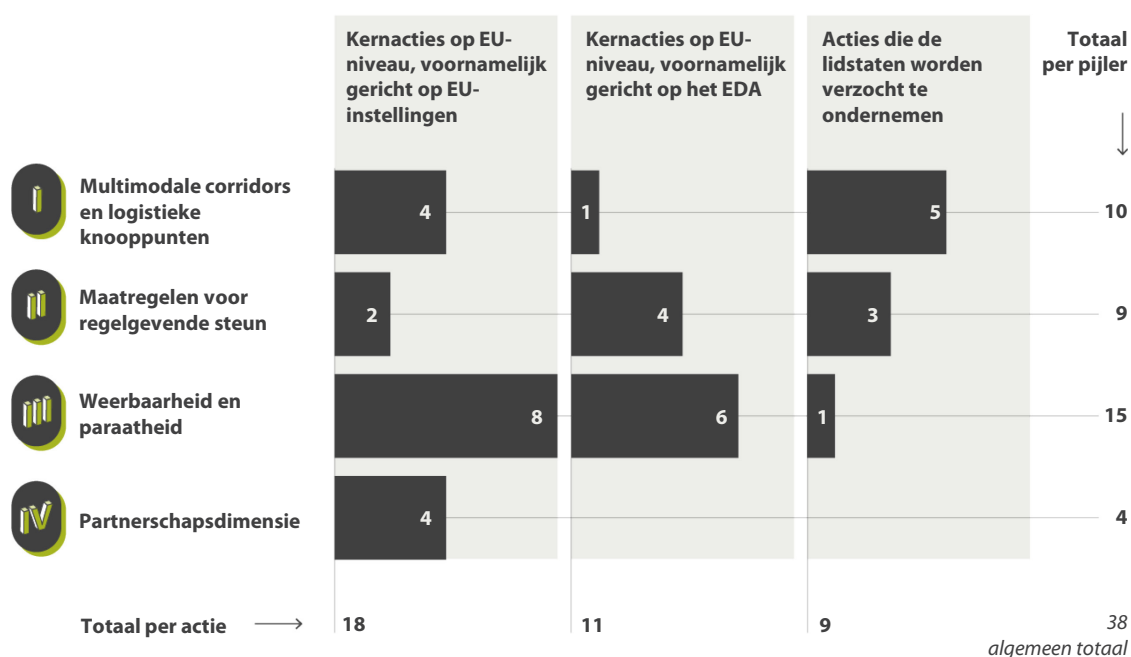
Opmerking: Ierland is waarnemer bij het PESCO-project inzake militaire mobiliteit.

Bron: ERK.

28 Bovendien heeft de Europese Investeringsbank (EIB) in juni 2023 besloten haar financiering voor veiligheid en defensie te verhogen tot 8 miljard EUR via haar [strategisch Europees veiligheidsinitiatief \(SESI\)](#). Militaire mobiliteit is een van de activiteiten die in aanmerking komen voor het initiatief. De EIB is niet betrokken bij acties in het kader van actieplan 2.0. Zie [bijlage II](#) voor nadere informatie over de belanghebbenden.

29 Van de 29 acties op EU-niveau die zijn opgenomen in actieplan 2.0 (zie paragraaf [06](#)), zijn er 18 (62 %) in de eerste plaats gericht op de EU-instellingen, met name de Commissie, maar ook de EDEO met inbegrip van de EUMS (zie [bijlage II](#)), terwijl de andere elf acties (38 %) in de eerste plaats gericht zijn op het EDA (zie [figuur 6](#)). Twee van de acties voor het EDA worden ook uitgevoerd binnen het PESCO-kader.

Figuur 6 — Actieplan 2.0 — Ontvangers van geplande acties



Bron: ERK.

Er is geen centrale functie of instantie die de activiteiten inzake militaire mobiliteit in de EU coördineert en het Europees Parlement houdt geen toezicht op alle activiteiten

30 We stelden vast dat er in de EU geen centrale functie of instantie is die de maatregelen inzake militaire mobiliteit coördineert. Vertegenwoordigers van vijf bezochte lidstaten verwezen naar de governance-regelingen voor militaire mobiliteit in de EU en gaven aan dat deze complex waren en dat het moeilijk was om erachter te komen wie wat deed op het gebied van militaire mobiliteit. De lidstaten waren zich vaak niet bewust van de verschillen in verantwoordingsplicht tussen de instanties die uit de EU-begroting worden gefinancierd, zoals de Commissie, de EDEO of uitvoerende agentschappen van de EU, en intergouvernementele entiteiten die zich bezighouden met militaire mobiliteit in de EU. **Figuur 7** geeft een overzicht van de regels inzake verantwoordingsplicht voor de belangrijkste institutionele spelers op het gebied van militaire mobiliteit in de EU. Zie **bijlage II** voor aanvullende informatie.

Figuur 7 — Institutionele spelers inzake militaire mobiliteit in Europa — Overzicht van de regels inzake verantwoordingsplicht

	Institutionele speler	Externe controle	Externe controle van de EU door de ERK	Toezicht door het Europees Parlement	Toezicht door de Raad
Niet gefinancierd uit de EU-begroting	EU-lidstaten (alleen gefinancierd uit de staatsbegroting)	✓	✗	✗	✗
	PESCO	✓	✗	✗	✓
	EDA	✓	✗	✗	✓
	EIB	✓	✗	✗	✗
Gefinancierd uit de EU-begroting	EU-lidstaten (begunstigden van CEF-financiering voor militaire mobiliteit)	✓	✓	✓	✓
	Commissie, EDEO en EU-agentschappen	✗	✓	✓	✓

Bron: ERK.

31 De Europese Raad en het Europees Parlement hebben de bevoegdheid om toezicht te houden op instanties die uit de EU-begroting worden gefinancierd (de Commissie, de EDEO en de EU-agentschappen) of die door de algemene begroting van de EU worden gewaarborgd, en de Europese Rekenkamer heeft de bevoegdheid om controles uit te voeren⁷. Het Parlement is bijgevolg niet bevoegd om toezicht te houden op de PESCO-projecten en het EDA, wat betekent dat het geen toezicht houdt op alle activiteiten inzake militaire mobiliteit in de EU. De Raad houdt echter wel toezicht op het EDA en PESCO.

De tekortkomingen in de opzet van actieplan 2.0 staan de uitvoering, doeltreffende monitoring en verslaglegging in de weg

32 In dit deel van het verslag onderzoeken we of actieplan 2.0 voldoende robuust is. We beoordelen of het plan is opgesteld in overleg met de relevante belanghebbenden en of het wordt ondersteund door een empirisch onderbouwde behoeftenanalyse. We onderzoeken ook of de acties die erin zijn opgenomen de meest relevante zijn en of ze vergezeld gaan van specifieke meetbare, realistische en tijdgebonden doelstellingen, in combinatie met basisscenario's en mijlpalen. Tot slot beoordelen we of er regelingen voor verslaglegging en monitoring zijn ingevoerd om toezicht te houden op de uitvoering van actieplan 2.0.

De opzet van actieplan 2.0 vertoont enkele tekortkomingen

33 Actieplan 2.0 bouwt voort op de resultaten van het actieplan van 2018. De ontwikkeling ervan werd echter niet voorafgegaan door een grondige analyse en een behoeftebeoordeling, waardoor het niet mogelijk was om een passende begroting ervoor te beoordelen. De directoraten-generaal van de Commissie en de EDEO hadden niet veel tijd om actieplan 2.0 te ontwikkelen, aangezien in het [strategisch kompas voor veiligheid en defensie](#), dat op 24 maart 2022 is uitgebracht, de toezegging was opgenomen: "Uiterlijk eind 2022 [...] overeenstemming [te] bereiken over een ambitieus, herzien actieplan". Niettemin werden alle lidstaten die we bezochten geraadpleegd over de opstelling van actieplan 2.0. De lidstaten en hun verschillende ministeries, in het bijzonder de ministeries van Defensie, werden benaderd via verschillende kanalen, zoals hun permanente vertegenwoordigingen in de EU of het PESCO-project inzake militaire mobiliteit.

⁷ Zie [bijlage II](#) voor de EIB.

34 Actieplan 2.0 kan worden onderverdeeld in twee grote gebieden. Het eerste betreft infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik die voor 50 % worden gefinancierd door de EU (pijler I). Het tweede betreft administratieve en procedurele aspecten van militaire mobiliteit (pijlers II tot en met IV). De twee aspecten vullen elkaar aan. Verschillende lidstaten hechten mogelijk meer belang aan het ene aspect dan aan het andere, afhankelijk van hun nationale omstandigheden (bijv. of zij al dan niet over degelijke nationale vervoersnetwerken beschikken).

35 Ten tijde van de publicatie van actieplan 2.0 had de Commissie nog geen robuuste raming gemaakt van de totale financiering die nodig is opdat de doelstellingen en streefcijfers ervan haalbaar zouden zijn. De EDEO, met inbegrip van de EUMS, en DG MOVE hebben echter wel het voornemen geuit om de financieringsbehoeften van de EU voor infrastructuur voor tweërlei gebruik te kwantificeren. De lidstaten, hun ministeries van Defensie en hun ministeries van Vervoer werden verzocht om deel te nemen aan een studie, die een kloofanalyse in drie fasen omvatte om een plan op te stellen om de lacunes in de infrastructuur aan te pakken, met name door de nodige EU-financiering in het kader van CEF III tegen eind 2024 te kwantificeren voor het MFK voor de periode na 2027.

36 De resultaten van deze kloofanalyse moesten in maart/april 2024 worden gepresenteerd. Hoewel de ministeries van Defensie deze kloofanalyse toejuichten, vroegen sommige van de ministeries die we hebben geraadpleegd zich af waarom het dringend was om dit in de eerste helft van 2024 af te ronden, aangezien er geen verdere oproepen tot het indienen van voorstellen voor infrastructuur voor tweërlei gebruik waren gepland voor het MFK 2021-2027 omdat er geen EU-middelen meer beschikbaar waren. De derde en laatste oproep voor door de EU gefinancierde infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik werd drie maanden na de start van de studie afgesloten, namelijk in september 2023. De kloofanalyse moet leiden tot de opstelling van een projectenlijst met grensoverschrijdende en grote nationale projecten, waarbij wordt vastgesteld welke daarvan militaire waarde hebben. Volgens de Commissie zal het resultaat van deze kloofanalyse als input dienen voor de opstelling van het MFK voor de periode na 2027, waarvoor zij medio 2025 voorstellen moet indienen.

37 De formulering van het actieplan was het resultaat van een compromis dat, hoewel de onderlinge overeenstemming werd gewaarborgd, de algehele doeltreffendheid ervan mogelijk heeft afgezwakt doordat de uiteenlopende standpunten van de 27 lidstaten met elkaar werden verzoend. Onze beoordeling werd bevestigd door de vertegenwoordigers van de lidstaten die we hebben ontmoet. In het plan is aangegeven dat de actoren op EU-niveau de acties die op hen zijn gericht “zullen” ondernemen, maar de lidstaten worden slechts “verzocht” om de voor hen bestemde acties uit te voeren. Een van de redenen hiervoor is de nationale soevereiniteit op het gebied van defensie.

38 Drie van de zeven lidstaten die we bezochten, beschouwen actieplan 2.0 eerder als een politiek document dat duidelijk maakt dat de EU actief is op het gebied van militaire mobiliteit, dan een operationeel document. Sommige taken voor de lidstaten overlappen ook met taken waaraan de lidstaten al werken of hebben gewerkt⁸. Voor slechts 13 van de 29 “kernacties op EU-niveau”⁹ (d.w.z. minder dan 45 %) werd een streefdatum vastgesteld, in de vorm van een jaar of het einde van een jaar. Geen ervan bevat indicatoren die vergezeld gaan van basisscenario’s of mijlpalen. Dit staat de doeltreffende monitoring en verslaglegging van de geboekte vooruitgang in de weg.

39 Sommige administratieve en procedurele acties van actieplan 2.0 worden uitgevoerd binnen EDA-werkgroepen of via het PESCO-project inzake militaire mobiliteit. Zes van de zeven bezochte lidstaten bevestigden dat de strategische doelstellingen van actieplan 2.0 waren omgezet in operationele doelstellingen op nationaal niveau, die bijvoorbeeld zijn opgenomen in hun nationale plannen voor militaire mobiliteit. [Het Nationaal Plan Militaire Mobiliteit van Nederland](#) is het enige plan dat openbaar toegankelijk is. Alle zeven lidstaten beschikken over verschillende vormen van werkkanalen op nationaal niveau om de vooruitgang op het gebied van militaire mobiliteit te coördineren en te bespreken. Vier van de zeven lidstaten monitoren de voortgang van de uitvoering van actieplan 2.0 ook op nationaal niveau.

Verslaglegging over de uitvoering van actieplan 2.0 biedt geen uitgebreide informatie over de geboekte vooruitgang

40 Voor de monitoring van actieplan 2.0 zijn alleen jaarlijkse voortgangsverslagen gepland. De lidstaten zijn niet verplicht om specifiek via een geformaliseerd proces verslag uit te brengen aan de EU over de acties die ze “gevraagd” worden te ondernemen, en zij doen dat bijgevolg ook niet. Anderzijds rapporteert het EDA aan de EU-instellingen over de voortgang van de acties die in de eerste plaats voor het EDA zijn bestemd.

41 Het [eerste voortgangsverslag](#) voor actieplan 2.0 werd gepubliceerd in november 2023. Dit is louter ter informatie en er worden geen verdere stappen gepland. Door de manier waarop actieplan 2.0 is opgezet, bevat het verslag geen systematische informatie over de voortgang die tot nu toe is geboekt voor elke afzonderlijke kernactie op EU-niveau, en dat is ook niet mogelijk, nog afgezien van het feit dat het geen informatie bevat over de voortgang van de acties die de lidstaten werd verzocht te ondernemen. Het document is daardoor eerder een opsomming van wat er in het

⁸ Zoals taken die voortvloeien uit de [conclusies van de Raad inzake veiligheid en defensie van 25 juni 2018](#) (punt 18) of uit verschillende EDA-werkgroepen.

⁹ Pijler 1: 3 van 5, pijler 2: 4 van 6, pijler 3: 6 van 14, pijler 4: 0 van 4.

afgelopen jaar van de verslagperiode is gebeurd op het gebied van militaire mobiliteit in de EU, zonder een duidelijke verwijzing naar de acties die in het actieplan zijn opgenomen. Als gevolg daarvan wordt in het verslag niet vastgesteld of de EU enige vooruitgang boekt met betrekking tot verschillende acties, waaronder enkele in het kader van “weerbaarheid en paraatheid”.

De vooruitgang voor de vier pijlers van actieplan 2.0 was variabel

42 In dit deel van het verslag onderzoeken we de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van actieplan 2.0. Voor pijler I beoordelen we of de toewijzing door de Commissie van EU-financiering aan vervoersprojecten voor tweërlei gebruik gebaseerd was op deugdelijke criteria die gericht zijn op het aanpakken van de prioritaire lacunes in de meest geostrategische locaties in de EU. We beoordelen ook welke vooruitgang is geboekt bij het voltooien van acties in alle vier de pijlers van actieplan 2.0. Daarnaast geven we een samenvatting van de feedback die werd ontvangen over de vooruitgang die de onderzochte lidstaten boekten bij de uitvoering van hun verzoek om actie te ondernemen.

Pijler I — De EU biedt welkome financiering, maar er is sprake van een aanzienlijke lacune en onvoldoende aandacht voor geopolitieke en militaire aspecten

Het beperkt EU-budget is opgebruikt voordat de meest urgente prioriteiten zijn vastgesteld

43 De belanghebbenden met wie we spraken, beschouwden het budget voor het MFK 2021-2027 van 1,69 miljard EUR voor infrastructuur inzake militaire mobiliteit voor tweërlei gebruik allemaal als bescheiden, maar ze verwelkomden het over het algemeen ook als een eerste stap in de goede richting. Met een dergelijk bedrag vonden ze het vanzelfsprekend dat alleen kleine, individuele projecten op een TEN-T-netwerk konden worden gefinancierd, in plaats van zelfs maar een deel van een corridor te financieren. De gemiddelde EU-financiering voor de 95 geselecteerde projecten inzake militaire mobiliteit bedroeg 18 miljoen EUR. Een van de ontvankelijkheids- en subsidiabiliteitsvoorwaarden voor projecten was het feit dat ze zich zowel op een TEN-T-netwerk als op het militaire netwerk van de EU moesten bevinden (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1 — Belangrijkste ontvankelijkheids- en subsidiabiliteitsvoorwaarden voor militaire mobiliteit in CEF2 voor 2021-2027

Ontvankelijkheids- en subsidiabiliteitsvoorwaarden — Belangrijkste elementen
<p>Ontvankelijkheidsvoorwaarden (uittreksel)</p> <p>Steunbrieven van de lidstaat (in het algemeen het ministerie van Vervoer/Infrastructuur)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Dossier inzake naleving van de milieuwetgeving voor projecten en studies voor werken plus klimaatbestendigheidstudies voor de derde oproep ○ Verklaring met kaart van het militaire netwerk
<p>Subsidiabiliteitsvoorwaarden (uittreksel)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Het project voldoet aan de maximale/minimale duur zoals beschreven in de voorwaarden van de oproep ○ Het project bevindt zich op het TEN-T-netwerk ○ Het project bevindt zich op het militaire vervoersnetwerk van de EU ○ Het project voldoet aan ten minste één vereiste voor tweërlei gebruik en de bijbehorende waarde of norm zoals gedefinieerd in Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1328 van de Commissie

44 Zelfs afzonderlijke grote infrastructuurprojecten kosten vaak meer dan de 1,69 miljard EUR die voor alle 27 EU-lidstaten beschikbaar is voor het hele zevenjarige MFK. Om de beperkingen van dit bedrag verder te illustreren, stelde de EIB al in 2016 vast dat er een jaarlijks investeringstekort van 80 miljard EUR is in de EU voor het verbeteren van vervoersnetwerken om de kosten voor congestie en handelsknelpunten te verminderen¹⁰. De ministeries van Defensie van de lidstaten die we hebben geraadpleegd, benadrukten dat de behoeften van het leger om verschillende redenen verder gaan dan de infrastructuur op de TEN-T-netwerken. Deze omvatten de behoefte aan vervoer van en naar toekomstige militaire verdedigingsposities en de behoefte om lokale infrastructuur te ontwikkelen om militairen naar het front te vervoeren in het geval van een conflict en burgers te evacueren. Gezien het niveau van de beschikbare EU-fondsen werd echter algemeen aangenomen dat er geen EU-fondsen beschikbaar waren voor dergelijke investeringen.

¹⁰ EIB, *Restoring EU competitiveness (versie 2016)*, blz. VIII.

45 Om rekening te houden met de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in Europa na de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, heeft de Commissie de beschikbare bedragen in de oproepen van 2022 en 2023 vroegtijdig beschikbaar gesteld. Zes van de zeven geraadpleegde lidstaten vonden dit de juiste benadering, omdat door de EU gefinancierde projecten dan mogelijk eerder konden worden afgerond. Hoewel het snel beschikbaar stellen van dit budget voor investeringen in infrastructuur voor tweeërlei gebruik een belangrijk politiek signaal inhield van de EU, waren we van mening dat dit ertoe leidde dat de EU-financiering niet stabiel en voorspelbaar was, aangezien er een lacune van meer dan vier jaar zal bestaan tot het volgende MFK — en bijgevolg een aanzienlijk tijdsinterval voordat er nieuwe oproepen en financiering voor infrastructuur voor tweeërlei beschikbaar zijn. Drie van de zeven lidstaten die we bezochten, maakten melding van een dergelijke “inconsistentie” in de verstrekte EU-financiering. Sommige door ons geraadpleegde lidstaten wezen er ook op dat de kloofanalyse in drie fasen (zie paragraaf 35) jarenlang niet zal worden gebruikt en dat ervaring verloren zal gaan, naast het risico dat belangrijke investeringen vertraging zullen oplopen.

De aanvragers in het kader van CEF-oproepen inzake vervoer en oproepen inzake militaire mobiliteit zijn vaak dezelfde

46 De oproepen voor infrastructuurprojecten inzake militaire mobiliteit voor tweeërlei gebruik boden de begunstigden om verschillende redenen een kans:

- luchthavenprojecten konden worden gefinancierd door de EU, iets wat op andere manieren moeilijk was geworden;
- er was geen kosten-batenanalyse vereist (hoewel de begunstigden hun eigen interne kostenanalyses maakten);
- bij de eerste oproep kon voor projecten die al gestart waren of die opgestart waren vóór de oproepen nog steeds EU-financiering worden ontvangen; bij de tweede en derde oproep konden projecten ten vroegste starten op de datum van indiening van het voorstel (d.w.z. nadat de oproepen gelanceerd waren).

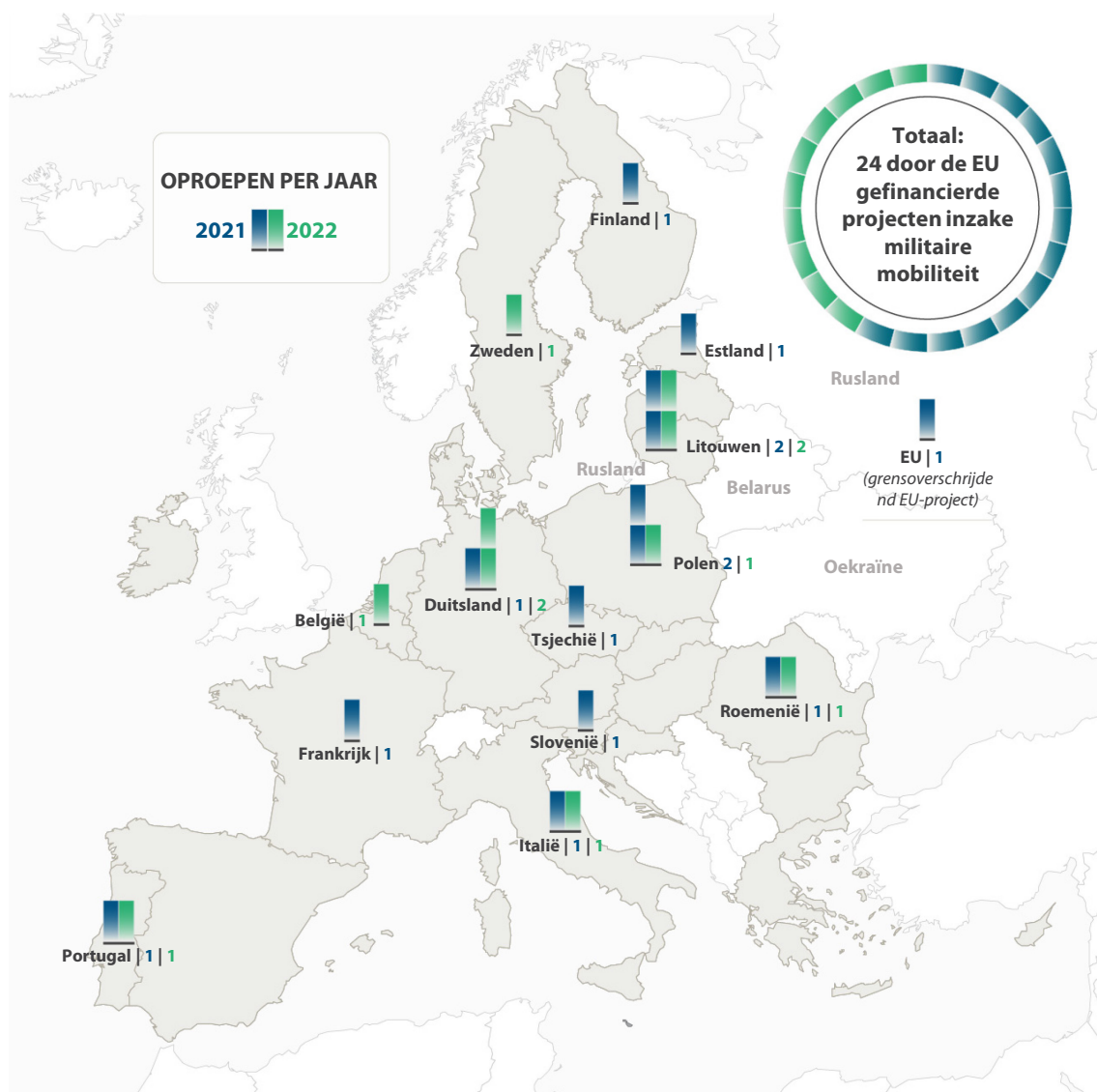
47 Volgens alle bezochte lidstaten, op één na, vormen het dossier inzake naleving van de milieuwetgeving en/of de klimaatbestendigheidstudie die voor de derde oproep werden toegevoegd echter een complicatie (omdat dit veel tijd in beslag nam, wat voor vertraging van de projecten zorgde) en moest dit worden vereenvoudigd. Drie van de zeven lidstaten die we bezochten, vroegen zich af of dergelijke dossiers/studies wel geschikt waren voor militaire mobiliteit, gezien het dringende karakter van hun behoeften met een oorlog die aan de gang is in Europa.

48 De meeste lidstaten die we hebben geraadpleegd, vonden het cofinancieringspercentage van 50 % door de EU redelijk. De potentiële aanvragers in het kader van algemene oproepen inzake vervoer van de CEF zijn vaak dezelfde als die voor oproepen inzake militaire mobiliteit. Volgens de feedback die we ontvingen, worden de CEF-vervoersprojecten van de EU vaak uitgevoerd op locaties die zowel deel uitmaken van het TEN-T-kernnetwerk als het netwerk voor militaire mobiliteit, en voldoen deze aan de eisen voor tweeërlei gebruik, zoals vereist voor CEF-oproepen inzake militaire mobiliteit (zie [tabel 1](#) hierboven). Dit is bijvoorbeeld het geval bij snelwegprojecten. Bovendien is vooral in lidstaten die in aanmerking komen voor [cohesiefinanciering](#), waar andere fondsen cofinancieringspercentages tot 85 % bieden, een percentage van 50 % minder aantrekkelijk.

Projectrijpheid was een essentieel criterium in het selectieproces

49 We hebben een steekproef genomen van 24 projecten die werden geselecteerd voor EU-financiering in het kader van de oproepen voor militaire mobiliteit voor 2021 en 2022, voor een gedetailleerde analyse. We bezochten vijf van deze projecten ter plaatse in Duitsland, Estland, Litouwen, Polen en Portugal (zie [figuur 8](#) voor meer informatie over deze steekproef).

Figuur 8 — Overzicht van onze steekproef



Bron: ERK.

50 Van deze 24 projecten ging er slechts één van start nadat de resultaten van de oproep waren gepubliceerd en de subsidieovereenkomst was ondertekend. Dit betekent dat de andere 23 projecten allemaal in verschillende stadia waren gestart voordat de subsidieovereenkomst werd ondertekend, en vier ervan waren zelfs al gestart voordat de oproep zelf werd gepubliceerd.

51 Voor het begin van de periode 2021-2027 voorzag het CEF-werkprogramma voor vervoer¹¹ bij wijze van uitzondering in de mogelijkheid om projecten te financieren die al waren gestart (zie paragraaf **46**). Volgens de [oproep tot het indienen van voorstellen voor militaire mobiliteit 2021](#), gepubliceerd op 16 september 2021, waren kosten voor infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik bijvoorbeeld subsidiabel vanaf 1 januari 2021. Volgens de Commissie was deze afwijking bedoeld als compensatie voor de lacune tussen de programma's voor 2014-2020 en 2021-2027 als gevolg van de vertraagde goedkeuring van de nieuwe CEF-verordening¹². Een van de redenen waarom dit mogelijk was, was het feit dat de op 10 augustus 2021 gepubliceerde vereisten inzake infrastructuur voor tweërlei gebruik (zie paragraaf **09**) in veel gevallen dezelfde waren als diegene die voor andere TEN-T-projecten waren gespecificeerd in de TEN-T-verordening die op dat moment van toepassing was¹³. De rijpheid van de projecten was daarom een doorslaggevende factor bij de selectie voor cofinanciering door de EU.

Militaire beoordeling en geostrategische dimensie onvoldoende in aanmerking genomen bij de selectie van infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik

52 [Tabel 2](#) toont de belangrijkste stappen van het evaluatieproces voor aanvragen inzake infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik.

¹¹ Zie paragraaf **08**.

¹² Zie ook artikel 4, lid 6, van [Verordening \(EU\) 2021/1153 tot vaststelling van de Connecting Europe Facility](#).

¹³ [Verordening \(EU, Euratom\) nr. 1315/2013](#).

Tabel 2 — Belangrijkste stappen van het evaluatieproces voor aanvragen inzake infrastructuur voor tweërlei gebruik

Opeenvolgende belangrijke stappen	Tekst die hieruit voortkomt
Eerste fase van het evaluatieproces (geleid door Cinea)	
1. Evaluatie door drie onafhankelijke vervoersdeskundigen.	Onafhankelijk evaluatieverslag
2. Op consensus gebaseerde evaluatie door de drie onafhankelijke deskundigen als resultaat van een bijeenkomst onder leiding van Cinea-moderatoren.	Consensusverslag
Tweede fase van het evaluatieproces (geleid door DG MOVE)	
3. Militaire beoordeling door de EUMS.	<ul style="list-style-type: none"> — E-mail voor de oproep van 2021 — EUMS-evaluatieformulier voor volgende oproepen
4. Intern evaluatiepanel voorgezeten door DG MOVE met leden van DG MOVE, DG ENV, DG REGIO en Cinea om alle in aanmerking komende voorstellen in het kader van de oproep te beoordelen.	<p>Opmerking: voorafgaand aan de vergadering van het interne evaluatiepanel deed DG MOVE een voorstel om de EUMS-beoordelingen voor het criterium “prioriteit en urgentie” in aanmerking te nemen. De scores voor dit criterium werden waar nodig dienovereenkomstig geactualiseerd.</p> <p>De geactualiseerde scores en de verantwoordingen werden opgenomen in de samenvattende evaluatieverslagen.</p>
5. Slotvergadering van het selectiecomité voorgezeten door DG MOVE met leden van DG MOVE, DG ENV, DG REGIO en Cinea op het niveau van de directie.	Definitieve samenvattende evaluatieverslagen en lijst van voorstellen die zijn geselecteerd voor EU-financiering.

Daarnaast werd een externe onafhankelijke waarnemer ingeschakeld om toezicht te houden op het evaluatieproces voor de oproepen van 2021 en 2022 en een eindverslag op te stellen.

53 In het kader van de oproepen werden projecten geselecteerd op basis van vijf criteria met een gelijke wegingsfactor (prioriteit en urgentie, rijpheid, kwaliteit, impact, katalysatoreffect). Voor vier van de zeven bezochte lidstaten waren de vijf

projectselectiecriteria ontoereikend of slechts gedeeltelijk toereikend om projecten te kunnen vaststellen die van groot belang zijn voor het verbeteren van de militaire mobiliteit in de EU. Met name de militaire beoordeling door de EUMS, waarbij werd nagegaan of de voorgestelde projecten daadwerkelijk de strategische inzet zouden verbeteren of infrastructurele lacunes en knelpunten zouden oplossen, telde slechts mee voor de beoordeling van één criterium: prioriteit en urgentie. Anderzijds was projectrijpheid van essentieel belang (zie paragraaf 51). Volgens twee door ons bezochte lidstaten zullen sommige van deze projecten voor tweërlei gebruik dan ook niet voldoende gericht zijn op militaire aspecten.

54 We stelden vast dat bij het selecteren van infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik voor EU-financiering onvoldoende rekening werd gehouden met geopolitieke aspecten, aangezien de financiering niet toegespitst was op de projecten met de hoogste geostrategische waarde. Drie van de zes lidstaten die zich over dit onderwerp hebben uitgesproken, waren dezelfde mening toegedaan. De projecten werden daarom fragmentarisch geselecteerd, per project, om enkele geïsoleerde delen van een corridor te verbeteren, maar niet noodzakelijk op de meest strategische locaties. Alle bezochte lidstaten waren van mening dat in het selectieproces voor door de EU gefinancierde infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik bepaalde vormen van prioritering moeten worden opgenomen.

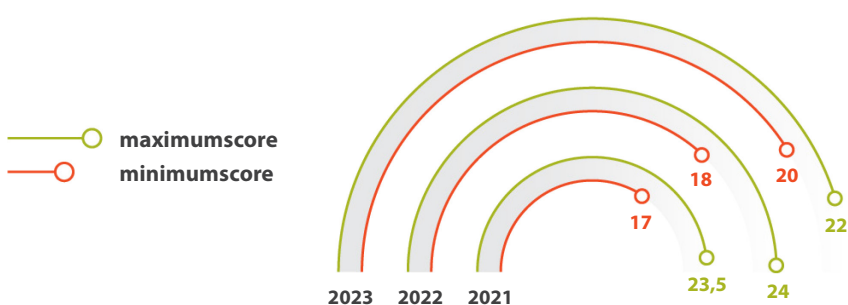
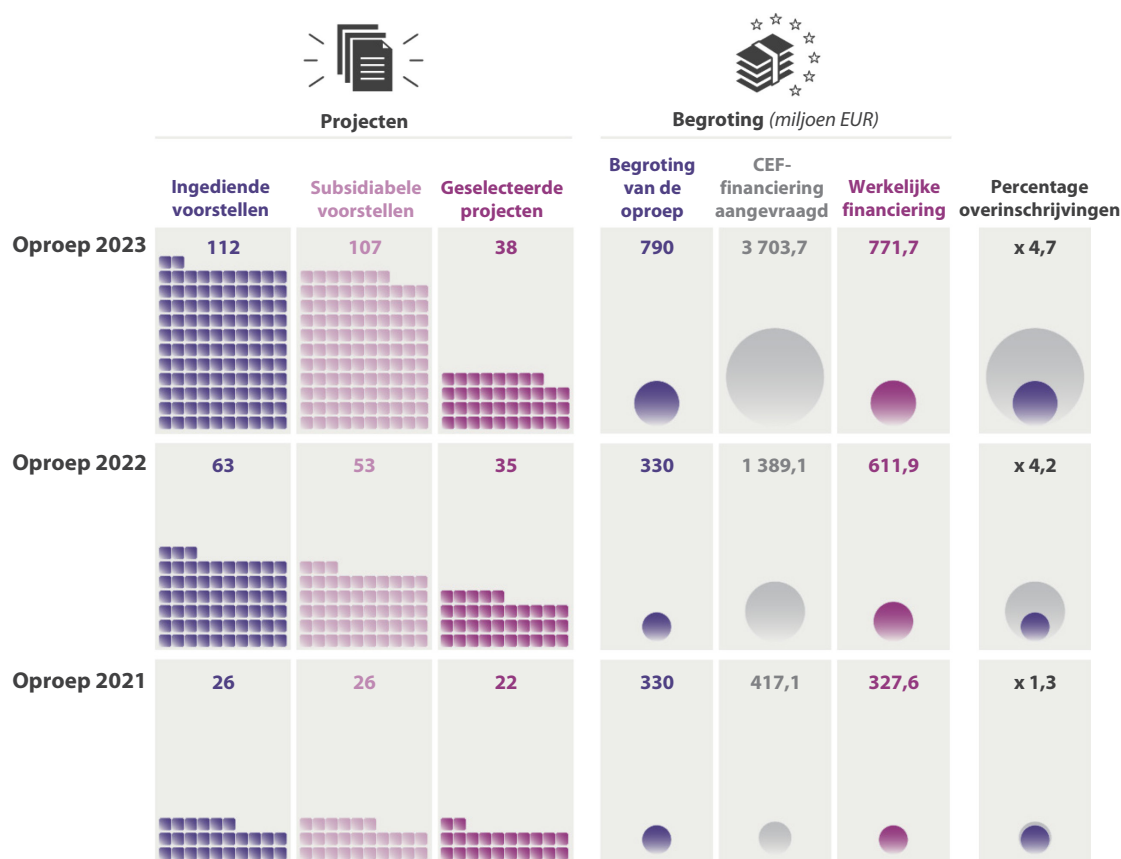
55 Daarnaast beoordeelde de EUMS in het kader van de oproep voor 2021 twee projecten als “hoogste prioriteit” en 16 als “zeer belangrijk”. In het kader van de oproep voor 2021 werden echter 22 projecten geselecteerd. Dit betekent dat vier projecten werden geselecteerd voor EU-financiering, ook al werden ze door de EUMS niet als “hoogste prioriteit” of “zeer belangrijk” beschouwd. Dit kan worden verklaard door het feit dat de oproep voor 2021 minder overtekend was.

56 Een bijzonder opvallend voorbeeld kwam naar voren in het kader van de oproep voor 2023, toen een project voor de aanleg van een van de laatste delen van een van de vanuit militair oogpunt meest strategische wegen in de EU niet werd geselecteerd voor EU-financiering, hoewel de andere drie delen van dezelfde weg wel waren geselecteerd in het kader van de oproepen voor 2021 en 2022. De beoordeling van de evaluatiecriteria voor de verschillende delen van deze weg werd uitgevoerd door verschillende deskundigen en was niet consistent. Eén manier waarop de oproep voor 2023 verschilde van de oproepen voor 2021 en 2022 was het feit dat deze meer overtekend was, wat betekent dat verschillende projecten die de evaluatiedrempels haalden niet konden worden geselecteerd vanwege het beperkte beschikbare budget. In haar antwoord op de brieven van de lidstaat in kwestie herinnerde de Commissie eraan dat het project ook in aanmerking zou kunnen komen voor financiering in het kader van de toekomstige algemene CEF-oproepen voor vervoer.

De belangstelling voor de EU-fondsen nam van de ene oproep tot de andere toe, maar de mate waarin de lidstaten er gebruik van maakten verschilde

57 Het aantal aanvragen nam bij elke CEF-oproep inzake infrastructuur voor tweeërlei gebruik in de loop der tijd toe. Deze toegenomen concurrentie betekende dat de minimumscores die nodig waren voor selectie eveneens toenamen (zie [figuur 9](#)). De trage start in 2021 kan worden verklaard door verschillende factoren, zoals het nieuwe karakter van dergelijke oproepen of de tijd die verschillende ministeries (zoals de ministeries van Defensie of Vervoer) in bepaalde lidstaten nodig hadden om samenwerking voor dergelijke kwesties op te starten. De toenemende overinschrijving op de oproepen wijst op de groeiende belangstelling van de lidstaten en projectbegunstigden.

Figuur 9 — Details van aanvragen voor CEF-oproepen inzake militaire mobiliteit



58 *Figuur 10* laat zien dat de 95 voor EU-financiering geselecteerde projecten verdeeld waren over 21 verschillende EU-lidstaten (alle in de figuur opgenomen lidstaten, plus Bulgarije dat betrokken is bij een grensoverschrijdend project). Dergelijke grensoverschrijdende projecten (in *figuur 10* aangeduid met “EU”) betreffen slechts twee van de 95 voor financiering geselecteerde projecten:

- 1) Uit de oproep van 2021: een spoorwegproject voor een grensoverschrijdende verbinding tussen Finland en Zweden.
- 2) Uit de oproep voor 2023: de ontwerpfase van een nieuwe brug over de Donau om Bulgarije en Roemenië te verbinden.

59 Wat de EU-bijdrage betreft, zijn de vier belangrijkste lidstaten, die goed zijn voor 44 % van het totaal, de volgende:

- 1) Duitsland (16,5 % van de totale EU-bijdrage);
- 2) Polen (13,0 %);
- 3) Litouwen (7,4 %), en
- 4) Letland (7,1 %).

Er is sprake van een duidelijke concentratie van door de EU gefinancierde projecten in het oosten van de EU, waarbij drie van deze lidstaten in de top vier grenzen aan Rusland, drie ervan grenzen aan Belarus, en één ervan grenst aan Oekraïne.

Figuur 10 — EU-bijdrage en aantal projecten per lidstaat (oproepen 2021-2023)

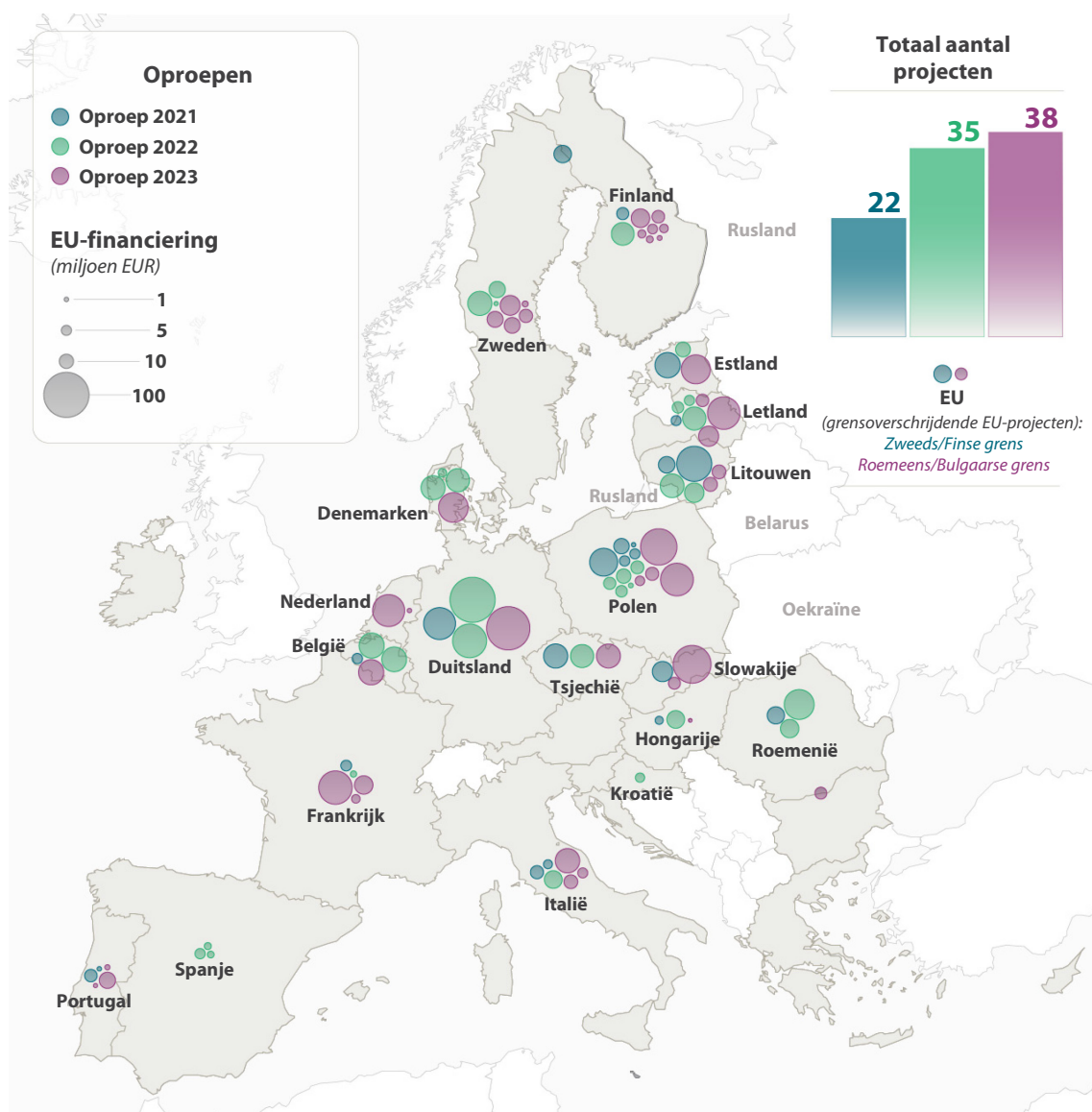


Bron: ERK.

60 Anderzijds heeft de EU op de zuidelijke route naar Oekraïne geen enkel project gefinancierd in Griekenland, en heeft zij slechts een bescheiden EU-bijdrage verstrekt aan een deelnemer van een Bulgaars consortium (zie paragraaf 58). Griekenland diende twee projectaanvragen in voor de oproep van 2023, met scores die boven de vereiste drempels lagen, maar ze werden niet geselecteerd wegens gebrek aan financiering. Dit voorbeeld toont eveneens aan dat bij de projectselectie onvoldoende gewicht werd toegekend aan militaire criteria en geopolitieke aspecten (zie de paragrafen 53 en 54). De andere lidstaten van wie de infrastructuur voor tweeërlei gebruik niet door de EU werd gefinancierd zijn Cyprus, Ierland, Luxemburg, Malta en Oostenrijk.

61 Bovendien richtten verschillende lidstaten die direct aan elkaar grenzen zich op verschillende soorten projecten (spoor, lucht, weg enz.), waardoor er geen consistentie was tussen de lidstaten. In totaal ging 70 % van de EU-financiering naar projecten voor wegen en spoorwegen. *Figuur 11* geeft een overzicht van de lidstaten waar CEF-projecten inzake militaire mobiliteit plaatsvonden, en hoeveel EU-financiering ze daarvoor ontvingen.

Figuur 11 — Overzicht van door de EU gefinancierde CEF-projecten inzake militaire mobiliteit



Bron: ERK.

62 **Figuur 12** toont een analyse van de niet-gefinancierde projecten voor de drie oproepen. Voor de oproep van 2023 was de belangrijkste reden om aanvragen af te wijzen een gebrek aan financiering, terwijl de lage scores de belangrijkste reden waren bij de oproep van 2022. Voor de oproep van 2021 werden slechts vier aanvragen afgewezen wegens gebrek aan financiering.

Figuur 12 — Projectaanvragen die niet zijn geselecteerd voor financiering, naar reden (oproepen 2021-2023)



Bron: ERK.

63 Cinea heeft samen met DG MOVE en de EUMS elk jaar (2021, 2022 en 2023) informatiedagen georganiseerd voor CEF-vervoersoproepen inzake militaire mobiliteit om potentiële aanvragers te helpen¹⁴. We bezochten vijf projecten uit de oproep voor 2021 ter plaatse in vijf lidstaten (zie *bijlage III*). De projectcoördinatoren gaven allemaal positieve feedback over de ondersteuning die ze hadden gekregen, voornamelijk van Cinea, maar ook van DG MOVE. Drie van de zeven lidstaten vonden de aanvraagprocedure echter ook complex, met inbegrip van het elektronische subsidiebeheersysteem (eGrants), dat ze als weinig gebruiksvriendelijk omschreven.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld [infodag CEF-vervoersoproep inzake militaire mobiliteit 2023](#).

64 Na de projectselectie was Cinea verantwoordelijk voor het opstellen van de individuele subsidieovereenkomsten met iedere projectbegunstigde. Projectcoördinatoren in de lidstaten beheren de projecten en brengen voortdurend verslag uit over de voortgang ervan. Er worden specifieke Cinea-projectmedewerkers toegewezen aan de projecten. Ten tijde van onze bezoeken hadden drie van deze vijf projecten om verschillende redenen geheel of gedeeltelijk vertraging opgelopen.

De voortgang van de acties in het kader van de vier pijlers is wisselend

Pijler I — “Multimodale corridors en logistieke knooppunten”: solide vooruitgang met betrekking tot de kernacties op EU-niveau en alle verzoeken aan de lidstaten om actie te ondernemen zijn uitgevoerd

65 Van de vijf kernacties op EU-niveau in het kader van de eerste pijler zijn er drie al afgerond (één met vertraging) en zijn er nog twee lopende (één met vertraging). In het algemeen wijst dit op een solide vooruitgang voor deze acties (zie [bijlage IV](#) voor meer informatie).

De zeven lidstaten die we bezochten, gaven ons feedback over de vijf verzoeken om actie te ondernemen in het kader van de eerste pijler. De bezochte lidstaten hadden deze acties doorgaans uitgevoerd. Zie [bijlage V](#) voor meer informatie.

Pijler II — “Maatregelen voor regelgevende steun”: enige vooruitgang voor de kernacties op EU-niveau en wisselende vooruitgang voor de verzoeken aan de lidstaten om actie te ondernemen

66 Onder de zeven lidstaten die we bezochten, bestond er consensus over het cruciale belang van militaire mobiliteit, vooral in de huidige Europese veiligheidscontext. Hun topprioriteiten verschilden echter afhankelijk van hun nationale omstandigheden: voor sommigen was de topprioriteit het vereenvoudigen van administratieve procedures, terwijl het voor anderen om investeringen in infrastructuur voor tweëerlei gebruik ging.

67 Op basis van de feedback van het EDA aan de Commissie zijn de vier acties die in de eerste plaats aan het EDA zijn gericht, lopende. Een van de twee acties die aan de Commissie zijn gericht is afgerond en de andere loopt nog. Dit wijst op een bevredigende algemene vooruitgang voor deze acties. Voor nadere informatie zie [bijlage IV](#).

68 Het SDMMMS-project (zie paragraaf [11](#)) wordt uitgevoerd als antwoord op kernactie 3 op EU-niveau in het kader van pijler II. Het doel is om een uniform softwareplatform te ontwikkelen dat een veilige omgeving biedt voor het uitwisselen van informatie over verplaatsingen van militaire eenheden tussen landen, en voor het aanvragen en goedkeuren van vergunningen voor grensoverschrijding.

69 Het consortium voor het SDMMS-project omvat elf organisaties uit tien lidstaten. Naast de leden van het consortium nemen momenteel ook elf lidstaten deel aan het project en zij zullen naar verwachting bijna 20 % van de totale projectbegroting bijdragen. Zes van de zeven lidstaten die we bezochten waren positief over de ontwikkeling van dit systeem, waarbij de ministeries van Defensie uitkeken naar de mogelijkheden van digitalisering. De enige lidstaat die minder geïnteresseerd was, legde uit dat dit kwam doordat er momenteel geen plannen zijn om het [EU-douaneformulier 302](#) te digitaliseren, omdat daarvoor eerst het [douanewetboek van de Unie](#) moet worden gewijzigd. In de praktijk gebruiken de door ons bezochte lidstaten, die allemaal lid zijn van de NAVO, het [NAVO-formulier 302](#), dat in de jaren 50 werd ingevoerd en waarop EU-formulier 302 gebaseerd is, ook voor verplaatsingen binnen de EU. Het prototype van het systeem zou naar verwachting eind 2025 worden opgeleverd, maar het project heeft vertraging opgelopen.

70 Op het moment van onze ontmoetingen was de ondertekening van het memorandum van overeenstemming voor het project door alle deelnemende lidstaten een belangrijk punt van zorg. Zolang het memorandum van overeenstemming niet is ondertekend, kan de EU geen middelen vrijgeven na voorfinanciering of ontvangen van deelnemende lidstaten die het niet hebben ondertekend.

71 De feedback die we van de bezochte lidstaten ontvingen over de drie verzoeken om actie te ondernemen in het kader van pijler II varieert, met name voor actie 1, de belangrijkste actie voor het behalen van de doelstelling van vijf dagen voor grensoverschrijdingsprocedures of drie dagen in het geval van snellereactie-eenheden. Acties 2 en 3 kunnen als voltooid worden beschouwd. Zie [bijlage V](#) voor meer informatie.

Pijler III — “Dimensie weerbaarheid en paraatheid”: wisselende vooruitgang met betrekking tot kernacties op EU-niveau, terwijl de verzoeken aan de lidstaten om actie te ondernemen niet duidelijk kunnen worden beoordeeld

72 Pijler III van actieplan 2.0 heeft betrekking op de behoefte om “weerbaar [te] zijn, ook in de context van dreigingen op het gebied van cyberbeveiliging en klimaatverandering en andere mogelijke hybride dreigingen voor kritieke knooppunten in het door de strijdkrachten gebruikte vervoerssysteem”. Deze pijler omvat het grootste aantal kernacties op EU-niveau, namelijk 14 van de 29 (48 %), maar bevat slechts één verzoek aan de lidstaten om actie te ondernemen. We stelden vast dat actieplan 2.0 veel te veel acties bevat, vooral in het kader van deze pijler, en gericht zou moeten zijn. De deskundigen die we hebben geraadpleegd, waren dezelfde mening toegedaan.

73 *Bijlage IV* geeft informatie over de voortgang met betrekking tot de 14 kernacties op EU-niveau in het kader van pijler III. Zes van de 14 acties op EU-niveau zijn in de eerste plaats gericht aan het EDA, waarvoor we geen controle kunnen uitvoeren. Volgens het [voortgangsverslag over het actieplan 2.0 van november 2023](#) zijn vijf van deze zes acties lopende. Het voortgangsverslag bevatte geen informatie over de lopende werkzaamheden voor actie 10 inzake “betrouwbare en doeltreffende uitwisseling en deling van digitale gegevens tussen relevante belanghebbenden in de civiele en militaire luchtvaart”. Volgens de van het EDA ontvangen informatie wordt deze actie uitgevoerd via het [uitrolprogramma van het ATM-onderzoek voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim](#). Er loopt een specifiek EDF-project dat onder meer betrekking heeft op de uitwisseling van gegevens over luchtverkeersbeheer. We hebben geen bewijs gevonden van een formele analyse van de lering die is getrokken uit militaire oefeningen, die erop wijzen dat er een gedegen en doeltreffende capaciteit voor het trekken van lering op EU-niveau voorhanden is. Een dergelijke capaciteit is cruciaal om ervoor te zorgen dat problemen die voortkomen uit nationale en multinationale (met inbegrip van de NAVO) simulatieoefeningen en oefeningen op het terrein naar behoren worden geregistreerd en aangepakt via een formele procedure, zodat corrigerende maatregelen kunnen worden aanbevolen.

74 Wat de vooruitgang betreft die door de EU-instellingen is geboekt met betrekking tot de kernacties op EU-niveau voor pijler III, geldt volgens de beschikbare informatie en onze verdere inzameling en analyse van informatie het volgende:

- o voor vier ervan is er geen specifieke informatie voorhanden over eventuele vooruitgang;
- o vier ervan zijn lopende.

75 Het enige verzoek aan de lidstaten om actie te ondernemen is erop gericht “te zorgen voor de cyberweerbaarheid van de toekomstige digitale processen en procedures, waarbij wordt voortgebouwd op de werkzaamheden van het EDA en de mogelijkheid wordt onderzocht om functionele vereisten met betrekking tot beveiliging te ontwikkelen”. Alle lidstaten die we bezochten, erkenden het belang van dergelijke dreigingen en werken aan cyberweerbaarheid. De actie is echter zodanig gedefinieerd dat we de voltooiing ervan niet duidelijk kunnen beoordelen, omdat duidelijke criteria, een basisscenario, mijlpalen en een specifieke doelstelling ontbreken.








Pijler IV — “De partnerschapsdimensie”: enige vooruitgang voor kernacties op EU-niveau

76 Pijler IV van actieplan 2.0 omvat vier kernacties op EU-niveau en geen enkel verzoek aan de lidstaten om actie te ondernemen. Alle zeven door ons bezochte lidstaten zijn ook lid van de NAVO. Voor hen is de NAVO de belangrijkste motor van collectieve defensie in Europa. Alle bezochte lidstaten bevestigden de relevantie van de acties in het kader van deze pijler, met name wat de nauwere samenwerking tussen de EU en de NAVO betreft. Ze zijn echter van mening dat de activiteiten van de EU niet zouden moeten overlappen met die van de NAVO. Zij erkennen dat de NAVO-rubricering van informatie op hoog niveau een feit is, maar zijn van mening dat dit de EU en de NAVO er niet van mag weerhouden verder samen te werken, en zij beschouwen militaire mobiliteit als een goed voorbeeld van samenwerking tussen de EU en de NAVO. Alle vier de kernacties op EU-niveau in het kader van deze pijler zijn lopende. Een van de acties is echter zodanig geformuleerd dat we de geboekte vooruitgang niet kunnen beoordelen. Zie [bijlage IV](#) voor details.

77 Onze beoordeling van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de kernacties op EU-niveau en de verzoeken aan de lidstaten om actie te ondernemen, is samengevat in [tabel 3](#) en [tabel 4](#). In de tabellen worden de kleuren van verkeerslichten gebruikt, met de volgende betekenis:








- o groen: voltooid of bijna voltooid;
- o oranje: lopende;
- o rood: voortgangsproblemen (bijv. slechts beperkte vooruitgang geboekt, geen informatie beschikbaar, of niet mogelijk om de voltooiing te beoordelen).

Tabel 3 — Kernacties op EU-niveau — Samenvatting van de voortgangsbeoordeling door de ERK

				Totaal
 Pijler I — Multimodale corridors en logistieke knooppunten: investeren in vervoersinfrastructuur voor tweëerlei gebruik	3	2	—	5
 Pijler II — Maatregelen voor regelgevende steun	1	5	—	6
 Pijler III — Weerbaarheid en paraatheid	—	9	5	14
 Pijler IV — Partnerschapsdimensie	—	4	—	4
Totaal	4	20	5	29

Bron: ERK.

**Tabel 4 — Verzoeken aan lidstaten om actie te ondernemen —
Samenvatting van de voortgangsbeoordeling door de ERK voor de zeven
bezochte lidstaten**

				Totaal
 Pijler I — Multimodale corridors en logistieke knooppunten: investeren in vervoersinfrastructuur voor tweëerlei gebruik	5	—	—	5
 Pijler II — Maatregelen voor regelgevende steun	2	—	1	3
 Pijler III — Weerbaarheid en paraatheid	—	—	1	1
 Pijler IV — Partnerschapsdimensie	—	—	—	—
Totaal	7	—	2	9

Bron: ERK.

Conclusies en aanbevelingen

78 Het EU-beleid inzake militaire mobiliteit is geëvolueerd sinds de eerste stappen werden gezet in 2017. Bij deze controle werd de geboekte vooruitgang onderzocht, waarbij specifiek werd gekeken naar het tweede EU-actieplan voor militaire mobiliteit (actieplan 2.0), dat in november 2022 werd gepubliceerd. Het plan werd opgesteld met inachtneming van de bijdragen van belanghebbenden, maar onder tijdsdruk, in de uitdagende context van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. In het algemeen concluderen we dat actieplan 2.0 een onvoldoende solide basis heeft wegens een aantal tekortkomingen in het ontwerp, zoals het ontbreken van zowel een grondige analyse vooraf als een behoeftebeoordeling op basis waarvan een passende begroting kon worden geëvalueerd. De vooruitgang in de richting van de doelstellingen (zorgen voor de snelle en naadloze verplaatsing van militair personeel en materieel en militaire middelen, ook op korte termijn en op grote schaal binnen en buiten de EU) is tot dusver wisselend.

79 We stelden vast dat er in de EU geen centrale functie of instantie is die de maatregelen inzake militaire mobiliteit coördineert. Vertegenwoordigers van vijf door ons bezochte lidstaten verwezen naar de governanceregelingen voor militaire mobiliteit in de EU en gaven aan dat deze complex waren en dat het moeilijk was erachter te komen wie wat deed. Op het gebied van regelgevingsmaatregelen hebben we vastgesteld dat er overlappendingen bestaan (bijv. gelijktijdige lijnen voor verslaglegging en vergelijkbare reikwijdte van het project) tussen wat de verschillende belanghebbenden ondernemen met betrekking tot militaire mobiliteit in de EU. Het Europees Parlement houdt gedeeltelijk toezicht op de militaire mobiliteit in de EU (zie de paragrafen [22-31](#)).

Aanbeveling 1 — Verbeter de governanceregelingen voor militaire mobiliteit in de EU

De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) moeten:

- a) de coördinatie tussen de EU, de lidstaten en andere belanghebbenden stroomlijnen, bijvoorbeeld door waar nodig een centraal contactpunt aan te wijzen;
- b) de bestaande synergieën en interactie tussen het Europees Defensieagentschap, de permanente gestructureerde samenwerkingsprojecten en de Commissie en de EDEO versterken om het risico op overlappendingen tot een minimum te beperken.

Streefdatum voor de uitvoering: 2025

80 De formulering van actieplan 2.0 was het resultaat van een compromis dat, hoewel de onderlinge overeenstemming werd gewaarborgd, de algehele doeltreffendheid ervan mogelijk heeft afgezwakt doordat de uiteenlopende standpunten van de 27 lidstaten met elkaar werden verzoend. Het ontwerp van actieplan 2.0, dat de periode 2022-2026 bestrijkt, leidde tot beperkingen met betrekking tot de monitoring en verslaglegging. In het plan is aangegeven dat de actoren op EU-niveau, waaronder het Europees Defensieagentschap, de acties die op hen zijn gericht “zullen” ondernemen, maar de lidstaten worden slechts “verzocht” om de voor hen bestemde acties uit te voeren. De lidstaten zijn niet verplicht, en zijn ook niet door de Commissie of de EDEO gevraagd, om specifiek via een geformaliseerd proces verslag uit te brengen aan de EU over de acties die zij werden “verzocht” te ondernemen, en doen dat bijgevolg ook niet (zie de paragrafen [33-37](#) en [40](#)).

81 Drie van de zeven lidstaten die we bezochten, beschouwen actieplan 2.0 als een politiek document dat duidelijk maakt dat de EU actief is op het gebied van militaire mobiliteit. Het wordt echter gehinderd doordat het niet operationeel genoeg is. Zo is bijvoorbeeld voor slechts 13 van de 29 kernacties op EU-niveau een streefdatum vastgesteld (zie de paragrafen [38](#) en [39](#)).

82 Het [eerste voortgangsverslag](#) voor actieplan 2.0 werd gepubliceerd in november 2023. Het bevat geen systematische informatie over de voortgang die tot nu toe is geboekt voor elke afzonderlijke kernactie op EU-niveau. In plaats van een duidelijke verwijzing te bieden naar de voortgang van de acties die in het actieplan zijn opgenomen, is het verslag daarom eerder een opsomming van gebeurtenissen op het gebied van militaire mobiliteit in de EU die in het afgelopen jaar van de verslagperiode hebben plaatsgevonden. Het bevat evenmin een analyse van de lessen die tot dusver zijn geleerd, bijvoorbeeld uit multinationale militaire oefeningen (zie de paragrafen [40](#), [41](#) en [73](#)).

Aanbeveling 2 — Monitor de voortgang van elke actie in actieplan 2.0 en breng er verslag over uit

De Commissie en de EDEO moeten de uitvoering van actieplan 2.0 nauwlettend monitoren door systematisch de voortgang, vertragingen en mogelijke problemen in verband met elke kernactie op EU-niveau te beoordelen. Zonder afbreuk te doen aan de soevereiniteit van de lidstaten op het gebied van militaire mobiliteit, moeten de Commissie en de EDEO de lidstaten aanmoedigen om informatie te verstrekken over de voortgang van de voor hen geplande acties. De informatie over de uitvoering van elke actie moet vervolgens in de daaropvolgende voortgangsverslagen worden opgenomen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2025

83 Het bedrag van de EU-financiering die beschikbaar wordt gesteld, speelt een belangrijke rol bij het bepalen van het gewicht dat de EU naar verwachting in de schaal kan leggen om de beleidskeuzen op het gebied van militaire mobiliteit te beïnvloeden. De belanghebbenden die we hebben geïnterviewd, beschouwden het budget voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 van 1,69 miljard EUR in het kader van de Connecting Europe Facility (CEF) voor infrastructuur inzake militaire mobiliteit voor tweeërlei gebruik allemaal als bescheiden, maar ze verwelkomden het over het algemeen ook als een eerste stap in de goede richting. Wij stelden vast dat de Commissie ten tijde van de publicatie van actieplan 2.0 nog geen robuuste raming had gemaakt van de totale financiering die nodig is opdat de doelstellingen en streefcijfers ervan haalbaar zouden zijn (zie de paragrafen [35](#) en [43](#)).

84 Om rekening te houden met de ontwikkelingen in verband met de veiligheidssituatie in Europa na de aanvang van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, heeft de Commissie de beschikbare bedragen in de CEF-oproepen van 2022 en 2023 vroegtijdig beschikbaar gesteld. Zes van de zeven geraadpleegde lidstaten vonden dit de juiste benadering, omdat door de EU gefinancierde projecten dan mogelijk eerder konden worden afgerond. Hoewel het snel beschikbaar stellen van dit budget voor investeringen in infrastructuur voor tweeërlei gebruik een belangrijk politiek signaal inhield van de EU, waren we van mening dat dit ertoe leidde dat de verstrekte EU-financiering niet stabiel en voorspelbaar was, aangezien er een lacune van meer dan vier jaar zal bestaan tot het volgende MFK — en bijgevolg een aanzienlijk tijdsinterval voordat er nieuwe oproepen en financiering voor infrastructuur voor tweeërlei beschikbaar zijn. Dit dreigt bij te dragen aan vertragingen bij mogelijke belangrijke aanvullende investeringen en verlies aan ervaring bij belanghebbenden met betrekking tot EU-financiering en aanbestedingen (zie paragraaf [45](#)).

85 Ondanks het niveau van overinschrijvingen voor de tweede en derde oproep en het ongeziene dreigingsniveau aan de EU-grenzen, die tastbaarder zijn dan ooit, zijn er in het kader van het huidige MFK geen EU-middelen meer beschikbaar voor oproepen inzake militaire mobiliteit om infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik te financieren (zie [figuur 9](#) en paragraaf [48](#)).

86 De potentiële aanvragers in het kader van algemene oproepen inzake vervoer van de Connecting Europe Facility (CEF) zijn vaak dezelfde als die voor oproepen inzake militaire mobiliteit. Wij stelden namelijk vast dat projecten die worden gesteund in het kader van CEF-oproepen inzake vervoer vaak worden uitgevoerd op locaties die zowel deel uitmaken van het kernnetwerk van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T) als het netwerk voor militaire mobiliteit, en dat deze voldoen aan de eisen voor tweërlei gebruik, overeenkomstig de criteria voor CEF-oproepen inzake militaire mobiliteit. Er bestaan dus mogelijkheden om gebruik te maken van CEF-oproepen inzake vervoer om knelpunten met betrekking tot militaire mobiliteit op te lossen (zie paragraaf 48).

Aanbeveling 3 — Beoordeel de mogelijkheid om gebruik te maken van CEF-oproepen inzake vervoer om infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik te financieren in het kader van het huidige MFK (2021-2027)

De Commissie moet nagaan of het mogelijk is gebruik te maken van de resterende CEF-oproepen inzake vervoer in het kader van het huidige MFK om infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik te financieren. Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met de militaire eisen en de lacunes die de EU in haar militaire netwerk heeft vastgesteld.

Streefdatum voor de uitvoering: 2025

Aanbeveling 4 — Onderneem stappen om de voorspelbaarheid van mogelijke financiering voor militaire mobiliteit in het kader van het MFK voor de periode na 2027 te verbeteren

Bij de voorbereiding van het volgende MFK-voorstel moet de Commissie onderzoeken hoe de voorspelbaarheid van mogelijke financiering voor infrastructuur voor tweërlei gebruik kan worden verbeterd. Het voorstel moet een beoordeling bevatten van de vraag of relevante EU-instrumenten kunnen worden gebruikt om infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik te financieren.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

87 We stelden vast dat de vijf projectselectiecriteria voor de CEF-oproepen inzake militaire mobiliteit met een gelijke wegingsfactor slechts gedeeltelijk geschikt waren om projecten vast te stellen die van groot belang zijn voor het verbeteren van de militaire mobiliteit in de EU. Deze beoordeling werd bevestigd door vier van de zeven lidstaten die we bezochten. Met name telde de militaire beoordeling slechts mee voor de beoordeling van één criterium: prioriteit en urgentie. Het risico bestaat daarom dat sommige van deze projecten voor tweeërlei gebruik niet de meest relevante zijn vanuit militair oogpunt (zie de paragrafen [44](#) en [53](#)).

88 We stelden ook vast dat bij het selecteren van infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik voor EU-financiering onvoldoende rekening werd gehouden met geopolitieke aspecten. Drie van de zes lidstaten die zich over dit onderwerp hebben uitgesproken, waren het hiermee eens. De projecten werden fragmentarisch geselecteerd, per project, om enkele geïsoleerde delen van een corridor te verbeteren, maar niet noodzakelijk op de meest strategische locaties, en zonder rekening te houden met het bredere plaatje. Alle bezochte lidstaten waren van mening dat in het selectieproces voor door de EU gefinancierde infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik bepaalde vormen van prioritering moeten worden opgenomen (zie de paragrafen [54](#) en [56](#)).

89 De 95 projecten die werden geselecteerd voor EU-financiering waren verdeeld over 21 verschillende EU-lidstaten. Er is sprake van een duidelijke concentratie van door de EU gefinancierde projecten in het centrale en oostelijke deel van de EU, waarbij drie van de lidstaten in de top vier grenzen aan Rusland, drie grenzen aan Belarus, en één grenst aan Oekraïne. Anderzijds heeft de EU op de zuidelijke route naar Oekraïne bijvoorbeeld geen enkel project gefinancierd in Griekenland, en heeft zij slechts een bescheiden bijdrage verstrekt aan een deelnemer van een Bulgaars consortium (zie de paragrafen [58-60](#)).

Aanbeveling 5 — Verbeter het selectieproces voor infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik in het kader van het MFK voor de periode na 2027

In het kader van het MFK voor de periode na 2027 moeten de Commissie en de EDEO ervoor zorgen dat de meest relevante infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik worden geselecteerd door prioriteit te geven aan investeringen die de door de EU vastgestelde lacunes in haar militaire netwerk dichtten, waardoor de efficiëntie en doeltreffendheid worden bevorderd. Hierbij moet ook worden gekeken naar synergieën met NAVO-corridors. Daartoe zou de Commissie kunnen overwegen om het gewicht van de militaire beoordeling in het selectieproces te vergroten zodat het beginsel tot uiting komt dat projecten voor tweërlei gebruik zowel civiele als militaire gebruikers op eerlijke wijze ten goede moeten komen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

90 We stelden vast dat actieplan 2.0 veel te veel acties bevatte en onvoldoende focus had. Dit was met name het geval voor pijler III “Weerbaarheid en paraatheid”, de pijler met het grootste aantal kernacties op EU-niveau (14 van de 29, ofwel 48 %). Verschillende belanghebbenden deelden hetzelfde punt van zorg (zie paragraaf [72](#)).

91 In het algemeen stelden we vast dat vier van de 29 kernacties op EU-niveau als afgerond kunnen worden beschouwd, terwijl het merendeel nog lopende is. Voor vijf van de 29 acties was er onvoldoende informatie voorhanden om de huidige staat van uitvoering te beoordelen. Nog eens acht kernacties vielen onder de verantwoordelijkheid van het EDA. We hebben niet de bevoegdheid om die te controleren, wat betekent dat we de staat van uitvoering ervan niet konden nagaan. In het algemeen werd de meeste vooruitgang geboekt voor pijler I van actieplan 2.0, die betrekking heeft op investeringen in vervoersinfrastructuur voor tweërlei gebruik, terwijl de werkzaamheden voor de andere drie pijlers nog grotendeels lopende waren (zie de paragrafen [65-77](#)).

92 De zeven lidstaten die we bezochten gaven gehoor aan het verzoek om in het kader van pijler I te investeren in vervoersinfrastructuur voor tweërlei gebruik. Hoewel ze actief hebben bijgedragen aan de werkzaamheden voor de maatregelen voor regelgevende steun in het kader van pijler II, hebben ze niet allemaal de doelstelling van vijf werkdagen voor grensoverschrijdingsprocedures gehaald (drie dagen voor snellereactie-eenheden). Wegens het gebrek aan indicatoren en specifieke doelstellingen, inclusief streefdata, die voor alle acties moeten worden gehaald, kunnen we geen nauwkeurige algemene beoordeling geven van de vooruitgang die is geboekt voor actieplan 2.0, behalve aan te geven dat de uitvoering van de acties lopende is en dat de vooruitgang wisselend was (zie de paragrafen [65-77](#)).

Aanbeveling 6 — Maak de opzet van de EU-acties inzake militaire mobiliteit doelgerichter

Bij het opzetten van toekomstige actieplannen voor militaire mobiliteit moeten de Commissie en de EDEO:

- a) systematisch gebruikmaken van de lessen die zijn geleerd uit het huidige actieplan, uit nationale en multinationale (met inbegrip van de NAVO) oefeningen, en uit de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Deze geleerde lessen moeten ook worden verspreid onder alle relevante belanghebbenden;
- b) de acties richten op het verbeteren van de infrastructuur en op de uitwerking van duidelijke acties die snellere grensoverschrijdende verplaatsingen mogelijk maken en de cyberbeveiliging verbeteren, en waar mogelijk indicatoren, doelstellingen en streefdata vaststellen om de verslaglegging over de voortgang van alle acties te stimuleren.

Streefdatum voor de uitvoering: 2026, het laatste jaar van het huidige actieplan

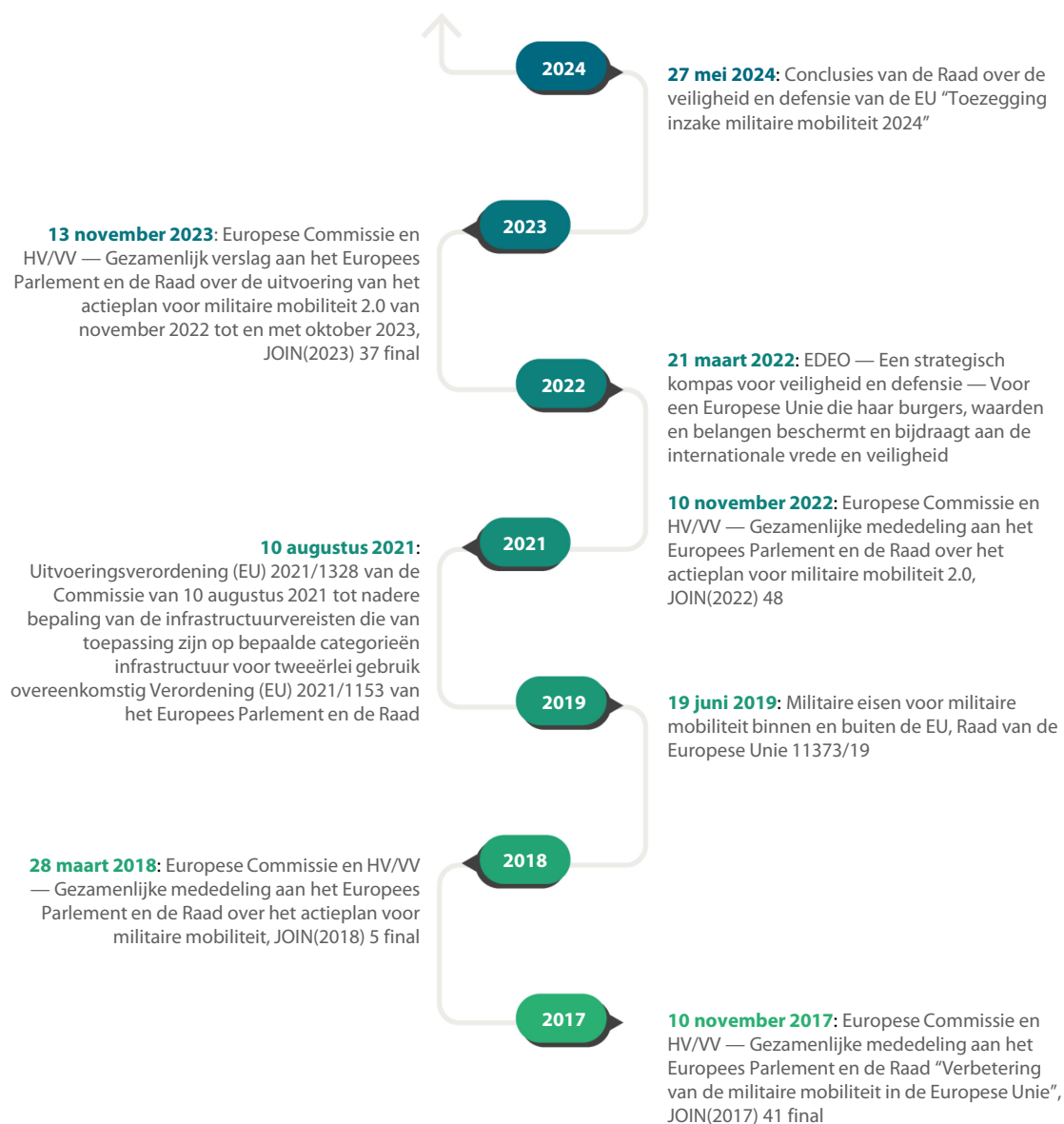
Dit verslag werd door kamer III, onder leiding van mevrouw Bettina Jakobsen, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 3 december 2024.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Tijdlijn van de ontwikkelingen op het gebied van militaire mobiliteit in de EU, 2017-2024



Bron: ERK.

Bijlage II — Rollen en verantwoordelijkheden van alle belanghebbenden bij militaire mobiliteit in de EU

EU-LIDSTATEN

Er wordt in de EU steeds meer samengewerkt op het gebied van veiligheid en defensie, en het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021-2027 voorziet in aanzienlijk meer financiering voor defensie dan de vorige MFK's. Er zijn bijvoorbeeld financiële middelen opgenomen voor infrastructuur inzake militaire mobiliteit voor tweërlei gebruik en voor het Europees Defensiefonds (EDF). Dit laatste beschikt over een begroting van 8 miljard EUR voor 2021-2027, met 1,5 miljard EUR extra in het kader van het nieuwe instrument STEP (platform voor strategische technologieën voor Europa) bij de tussentijdse herziening van het MFK 2021-2027. Deze EU-middelen vertegenwoordigen echter slechts een klein deel van de uitgaven voor defensie door de EU-lidstaten. De EU-lidstaten beschouwen defensie als een kwestie van nationale soevereiniteit. Volgens het document "Defence Data 2022 — Key findings and analysis" van het EDA bedroegen de totale defensie-uitgaven van de 27 lidstaten 240 miljard EUR in 2022, waarmee de aanhoudende positieve trend van acht opeenvolgende jaren van groei wordt voortgezet.

Ook de nationale begrotingen van de EU-lidstaten bevatten financiële middelen voor projecten en infrastructuur inzake militaire mobiliteit voor tweërlei gebruik. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de betrokken bedragen.

De ministeries van de EU-lidstaten beschikken doorgaans over internecontrolediensten. Externe controles worden uitgevoerd door de hoge controleinstanties van deze landen. Hoge controleinstanties (en de Europese Rekenkamer) zijn lid van de Internationale Organisatie van Hoge Controleinstanties (INTOSAI), die de internationale standaarden van hoge controleinstanties (International Standards of Supreme Audit Institutions — ISSAI's) heeft ontwikkeld. De ISSAI's zijn de gezaghebbende internationale standaarden voor controles in de overheidssector.

NOORD-ATLANTISCHE VERDRAGSORGANISATIE

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) is een politieke en militaire alliantie die zich inzet voor het beginsel van collectieve territoriale verdediging. Per 7 maart 2024 telt de NAVO 32 aangesloten landen uit Europa en Noord-Amerika. Tot deze 32 behoren 23 lidstaten van de EU. Vier EU-lidstaten zijn geen lid van de NAVO (Oostenrijk, Cyprus, Ierland en Malta). De VS en Duitsland leveren de grootste bijdrage aan het NAVO-budget. De VS is het NAVO-lid met verreweg het grootste aantal militaire personeelsleden in actieve dienst (ongeveer 1,3 miljoen).

De NAVO is de belangrijkste referentie/hoeksteen voor de ministeries van Defensie van de bij de NAVO aangesloten landen op het gebied van militaire mobiliteit, en de belangrijkste motor voor militaire mobiliteit in Europa (bijv. via haar operationele plannen, militaire eisen en normen voor militaire mobiliteit of het NAVO-douaneformulier 302).

Het [gemeenschappelijke financieringsplan \(Common Funding Resource Plan\) van de NAVO 2024-2028](#) omvat het investeringsprogramma inzake veiligheid van de NAVO (NATO Security Investment Programme — NSIP). Het NSIP financiert de gemeenschappelijke investeringen die nodig zijn om de middelen van de NAVO, waaronder de militaire infrastructuur in bij de NAVO aangesloten landen, te verbeteren en te moderniseren. In de derde [gezamenlijke verklaring over samenwerking EU-NAVO van 10 januari 2023](#) wordt verwezen naar het bereiken van tastbare resultaten op het gebied van militaire mobiliteit.

De NAVO heeft een interne controlestructuur. Het internationale accountantscollege van de NAVO ([International Board of Auditors for NATO — IBAN](#)) is het onafhankelijke, externe controleorgaan van de NAVO. Het IBAN voert drie soorten controles uit: financiële controles van NAVO-organen en rapporterende entiteiten, doelmatigheidscontroles van de NAVO, en financiële controles van het NSIP van de NAVO.

EUROPEES DEFENSIEAGENTSCHAP

Het Europees Defensieagentschap (EDA) is opgericht in 2004. Het agentschap had de opdracht de Raad en de lidstaten te steunen bij hun inspanningen de defensievermogens van de Europese Unie op het gebied van crisisbeheersing te ontwikkelen en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid in zijn huidige en toekomstige vorm te ondersteunen. Volgens de [langetermijnevaluatie van 2024](#) maakt het agentschap de defensiebelangen van de lidstaten in de EU-context kenbaar en treedt het op als een ware intergouvernementele defensienexus op EU-niveau.

Het EDA organiseert evenementen over militaire mobiliteit, zoals symposia op hoog niveau, en heeft verschillende initiatieven lopen op het gebied van militaire mobiliteit, waaronder:

- Het [projectteam verplaatsing en vervoer](#), dat is bedoeld als een platform op deskundigenniveau waar de lidstaten informatie kunnen uitwisselen en lopende activiteiten met betrekking tot militaire verplaatsingen en vervoer kunnen bespreken, met als doel er voordeel uit te halen en dubbel werk te voorkomen. Alle 27 EU-lidstaten nemen deel aan het projectteam, evenals Noorwegen en Zwitserland. Partners zijn onder meer de [Commissie](#), de [EDEO](#)/de [EUMS](#), de [NAVO](#), het Movement Coordination Centre Europe, het Athens Multinational Sealift Coordination Center en het Europees luchttransportcommando.
- Het programma voor het [optimaliseren van vergunningsprocedures voor grensoverschrijdende verplaatsingen in Europa](#), dat is opgezet om procedures voor grensoverschrijdende verplaatsingen te harmoniseren en te vereenvoudigen door zowel regelgevings- als procedurele kwesties aan te pakken.
- Het programma voor het [harmoniseren van militaire voorschriften in verband met douaneregels](#), dat werd ontwikkeld om douanegerelateerde activiteiten voor het leger aan te pakken.

Het EDA heeft een interne controlefunctie. De externe controle wordt uitgevoerd door een “accountantscollege” dat bestaat uit drie auditors uit drie verschillende deelnemende lidstaten. De operationele regels van het EDA geven aan dat het agentschap opereert onder zeggenschap en het politiek toezicht van de Raad, waaraan het regelmatig verslagen overlegt en waarvan het regelmatig richtsnoeren ontvangt.

EUROPESE INVESTERINGSBANK

De Europese Investeringsbank (EIB) is ‘s werelds grootste multilaterale lener en kredietverstrekker. In juni 2023 besliste de Raad van Bewind van de EIB de financiering voor veiligheid en defensie op te trekken tot 8 miljard EUR via haar [strategisch Europees veiligheidsinitiatief](#). Het is erop gericht investeringen te mobiliseren om de Europese veiligheids- en defensiesystemen voor tweeërlei gebruik te ondersteunen. Militaire mobiliteit is een van de subsidiabele activiteiten.

In mei 2024 heeft de EIB haar definitie van goederen en infrastructuur voor tweeërlei gebruik die in aanmerking komen voor financiering door de EIB-groep geactualiseerd, en heeft zij ermee ingestemd de financiering voor kleine en middelgrote ondernemingen en innovatieve start-ups in de veiligheids- en defensie-industrie te vergemakkelijken.

De [tripartiete overeenkomst tussen de Europese Commissie, de ERK en de EIB](#) heeft betrekking op zowel de financieringstransacties die onder het mandaat vallen dat door de Europese Unie is toegekend aan de Bank, als door de Bank beheerde verrichtingen die worden gegarandeerd door de algemene begroting van de Europese Unie. Militaire mobiliteit die door de EIB wordt gefinancierd past niet in dit kader.

De EIB heeft een [interne controledienst](#). Het inspectoraat-generaal omvat drie onafhankelijke functies inzake controle en verantwoordingsplicht: evaluatie, onderzoek en een klachtenmechanisme. Het Comité ter controle van de boekhouding brengt verslag uit aan de Raad van Gouverneurs¹⁵. De externe auditor van de EIB (een particulier accountantskantoor) brengt rechtstreeks verslag uit aan het Comité ter controle van de boekhouding en stelt een controleoordeel op over de jaarrekening van de EIB¹⁶.

DE COMMISSIE, DE EUROPESE DIENST VOOR EXTERN OPTREDEN EN DE EU-AGENTSCHAPPEN

Voor het actieplan voor militaire mobiliteit 2.0 zijn de belangrijkste betrokken partijen:

- o [DG MOVE](#), dat werkt aan een betere langetermijnplanning inzake infrastructuur om de capaciteit te verbeteren. De drie CEF-oproepen tot het indienen van voorstellen voor militaire mobiliteit in 2021, 2022 en 2023 werden gelanceerd door DG MOVE.

¹⁵ Zie de jaarverslagen van het Comité ter controle van de boekhouding van de EIB voor het jaar 2022.

¹⁶ Zie het financieel verslag van de EIB 2022.

- Het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu ([Cinea](#)), waaraan de Commissie het beheer van de [Connecting Europe Facility \(CEF\) Vervoer](#) heeft gedelegeerd. Cinea is verantwoordelijk voor het algemene beheer van CEF-oproepen inzake militaire mobiliteit en alle andere CEF-oproepen.
- [DG DEFIS](#), dat het [actieplan voor militaire mobiliteit 2.0](#) van november 2022 mede heeft opgesteld, en de projecten inzake militaire mobiliteit beheert die zijn geselecteerd in het kader van de [EDF-oproepen](#), waaronder het veilig digitaal systeem voor militaire mobiliteit ([SDMMS](#)).
- Het departement strategie, coördinatie en beleid van de [EDEO](#), dat samen met [DG MOVE](#) en [DG DEFIS](#) werd geleid voor de ontwikkeling van actieplan 2.0 en voor het opstellen van het eerste voortgangsverslag voor dat actieplan. De Militaire Staf van de Europese Unie ([EUMS](#)), die deel uitmaakt van de [EDEO](#), levert expertise en strategisch advies over militaire onderwerpen, waaronder militaire mobiliteit. Voor de drie oproepen inzake militaire mobiliteit beoordeelde de [EUMS](#) de twee militaire criteria¹⁷.
- Het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie ([DG TAXUD](#)) was betrokken bij de ontwikkeling van het douanedocument voor het grensoverschrijdende verkeer van militaire goederen in het kader van militaire activiteiten (EU-douaneformulier 302) en de daaruit voortvloeiende wijziging van het douanewetboek van de Unie. Het [EDA](#) heeft ook meegewerkt aan de opstelling van de [leidraad voor formulier 302](#) vanuit een meer praktisch oogpunt. Tot dusver is de betrokkenheid van [DG TAXUD](#) bij actieplan 2.0 beperkt gebleven tot het verlenen van advies over de mogelijke toekomstige digitalisering van EU-formulier 302.
- Het directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie ([DG CNECT](#)) heeft twee risico-evaluaties uitgevoerd voor de energie- en telecommunicatiesector. Er is momenteel geen tijdlijn voor de volgende risicobeoordelingen en risicoscenario's vanuit het oogpunt van cyberbeveiliging. Actieplan 2.0 is een stimulans om vervolgens de vervoerssector te onderzoeken.
- Het secretariaat-generaal van de Commissie heeft als taak te zorgen voor coördinatie op hoog niveau tussen de directoraten en diensten van de Commissie. Het vertegenwoordigt de Commissie in verschillende fora, zoals de Politiek-militaire groep ([PMG](#)) en het Politiek en Veiligheidscomité ([PVC](#)) bij de Raad van de Europese Unie, evenals het Militair Comité van de Europese Unie ([EUMC](#)) bij de [EDEO](#). Het zit de regelmatige vergaderingen tussen de directoraten-generaal van de Commissie en de NAVO voor.

¹⁷ Criterium 1: in welke mate draagt het voorgestelde project bij aan een betere strategische inzet van strijdkrachten in de EU voor missies, operaties en routineactiviteiten?; criterium 2: in welke mate worden in het infrastructuurnetwerk van de lidstaat vastgestelde lacunes door het project gedicht, met inbegrip van knelpunten die momenteel militaire verplaatsingen ondermijnen?

- Overige DG's: [DG SANTE](#)¹⁸, [DG ENER](#)¹⁹, [DG ECHO](#)²⁰ en [DG NEAR](#)²¹.
- Het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart ([EASA](#))²².

De Commissie, de EDEO en de EU-agentschappen hebben interne controlediensten (bijv. de [dienst Interne Audit](#) van de Commissie). De ERK is de externe auditor van de EU. Onze jaarverslagen en speciale verslagen dienen als basis voor de jaarlijkse kwijtingsprocedure van het Parlement. Wij voeren alle soorten controles uit: financiële, nalevingsgerichte en doelmatigheidscontroles.

¹⁸ Voor de zesde kernactie op EU-niveau voor pijler III, “Weerbaarheid en paraatheid”.

¹⁹ Voor de twaalfde kernactie op EU-niveau voor pijler III.

²⁰ Voor de 14e kernactie op EU-niveau voor pijler III.

²¹ Voor de vierde kernactie op EU-niveau voor pijler IV, de “Partnerschapsdimensie”.

²² Voor de 13e kernactie op EU-niveau voor pijler III.

Bijlage III — Ter plaatse bezochte projecten

Lidstaat	Doel van het project	EU-cofinanciering (in miljoen EUR)
Estland	Een gediversifieerd project ter verbetering van de multimodale militaire mobiliteit in Estland en ter verbetering van de vervoersverbindingen voor tweërlei gebruik naar een legerbasis door de aanleg van een nieuwe havenkade, de heraanleg van een viaduct over een snelweg en de heraanleg van een deel van een spoorlijn	31,2
Duitsland	Een spoorwegproject om de infrastructuur voor treinen van 740 meter op de corridor tussen de Noordzee en de Oostzee te verbeteren door een reeks spoorbruggen en rangeersporen aan te leggen	49,6
Litouwen	De ontwikkeling van een weggedeelte naar de Litouws-Poolse grens	48,7
Polen	Een project om de operationele capaciteiten van de luchtzijde van een luchtvaartterrein voor militaire operaties te vergroten	37,9
Portugal	Een project voor een intermodale terminal voor tweërlei gebruik en spooruitbreidingen in een haven	7,6
TOTAAL		175,0

Bijlage IV — Vooruitgang met betrekking tot de kernacties van actieplan 2.0 op EU-niveau — Aanvullende informatie




Kleurcode verkeerslichten — groen: voltooid of bijna voltooid, oranje: lopende, rood: voortgangproblemen²³.

Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
PIJLER I — Multimodale corridors en logistieke knooppunten			
ACTIE 1: <i>“Tegen eind 2022 zal de EDEO (met inbegrip van EUMS) in samenwerking met de lidstaten, de diensten van de Commissie en het EDA de militaire eisen binnen en buiten de EU actualiseren.”</i>	Op 23 oktober 2023 heeft de Raad de herziene militaire eisen goedgekeurd, met inbegrip van bijlage II “Multimodale vervoerscorridors” en een bijlage over de infrastructuur van de brandstoftoeleveringsketen ²⁴ . De EU zal de militaire eisen regelmatig moeten actualiseren, aangezien de NAVO haar militaire eisen regelmatig herziet.	Voltooid (met vertraging).	
ACTIE 2: <i>“Het EDA en de diensten van de Commissie zullen blijven samenwerken bij het waarborgen van de toegang tot luchtruim- en luchtvaarnavigatiediensten voor de civiele en militaire luchtvaart [...]”.</i>	We merken op dat “blijvende samenwerking” niet kan worden beschouwd als een Smart-doelstelling omdat dit niet specifiek, meetbaar of tijdgebonden is.	Lopende ²⁵ .	

²³ Zie paragraaf 77 voor meer informatie.


²⁴ Zie het gezamenlijk verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het actieplan voor militaire mobiliteit 2.0 van november 2022 tot en met oktober 2023, JOIN(2023) 37 final (hierna “gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023” genoemd), punt 15.

²⁵ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023, punt 20.



Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
ACTIE 3: <i>“Medio 2023 zullen de diensten van de Commissie samen met de EDEO een studie uitvoeren naar de mogelijkheden voor op korte termijn geplande grootschalige verplaatsingen om de brandstofbestendigheid, de infrastructuurplanning op lange termijn en een optimaal gebruik van deze infrastructuur te verbeteren. [...] Op basis van de inbreng van nationale autoriteiten zullen de diensten van de Commissie en de EDEO mogelijke lacunes analyseren en maatregelen voorstellen om deze aan te pakken.”</i>	Deze actie verwijst naar de in paragraaf 36 genoemde analyse in drie fasen. De kloofanalyse werd in juli 2024 verder aangevuld met input van de lidstaten.	Lopende (met vertraging) ²⁶ .	
ACTIE 4: <i>“Tegen de zomer van 2023 zal de EDEO, in overleg met de diensten van de Commissie en het EDA, in samenwerking met een bereidwillige lidstaat het eerste jaarlijkse evenement over militaire mobiliteit organiseren [...]”</i>	De “Expert meeting on Military Mobility — increasing commitments towards a connected Europe” vond plaats in Zweden op 19 en 20 juni 2023.	Uitgevoerd ²⁷ .	
ACTIE 5: <i>“De Commissie zal [...] in het kader van de algemene evaluatie van de prioriteiten in de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader (MFK) overwegen het budget voor militaire mobiliteit te versterken [...]”</i>	Dit werd overwogen. Er werd echter geen budget voor infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik toegevoegd naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van het MFK . Een groep lidstaten, waaronder enkele die we bezochten, had zonder succes lobbywerk verricht voor een dergelijke verhoging van de financiering voor militaire mobiliteit.	Uitgevoerd.	


²⁶ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023, punt 17.

²⁷ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023, punt 3.





Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht	
PIJLER II — Maatregelen voor regelgevende steun				
<p>ACTIE 1: <i>“Uiterlijk in 2024 zal het EDA de deelnemende lidstaten ondersteunen bij de volledige uitvoering van de technische regelingen inzake vergunningen voor grensoverschrijdende verplaatsingen over land en door de lucht door toezicht te houden op het gebruik ervan en door knelpunten en obstakels te identificeren en op te lossen. Voorts zal het gebieden identificeren die niet onder de ondertekende technische regelingen vallen en de inhoud ervan verbeteren, alsook een technische regeling voor het maritieme domein ontwikkelen.”</i></p>	<p>Volgens het voortgangsverslag van november 2023, waarover het EDA feedback gaf aan de Commissie, zijn deze acties lopende²⁸.</p> <p>In november 2024 deelde het EDA ons mee dat het actie 2 heeft uitgevoerd, dat het eindverslag voor actie 5 (Concept voor een EU-breed logistiek IT-netwerk) beschikbaar is en is gedeeld met de deelnemende lidstaten, en dat het projectbeheersplan voor actie 6 (Additieve productie voor logistieke ondersteuning) is opgesteld en de eerste resultaten beschikbaar zijn.</p>	<p>Deze vier acties zijn primair gericht aan het EDA, wat betekent dat we ze niet kunnen controleren (zie paragraaf 20 en bijlage II).</p>		
<p>ACTIE 2: <i>“Uiterlijk eind 2024 zal het EDA beoordelen hoe synergieën tussen de werkzaamheden van de PESCO-projecten “Militaire mobiliteit” en “Netwerk van logistieke centra in Europa en ondersteuning van operaties” kunnen worden vergroot.”</i></p>	<p>Opmerking: Alle lidstaten die we bezochtengaven ons positieve feedback over deze twee PESCO-projecten, en in het bijzonder over het project inzake militaire mobiliteit, waarbij 25 EU-lidstaten plus de VS, Canada en Noorwegen betrokken zijn. De deelnemende EU-lidstaten dienen een jaarlijks uitvoeringsverslag in voor het PESCO-project inzake militaire mobiliteit.</p>			
<p>ACTIE 5: <i>“Uiterlijk in 2024 zal het EDA een concept ontwikkelen voor een EU-breed logistiek IT-netwerk om de uitwisseling van logistieke gegevens tussen verschillende deelnemers mogelijk te maken. Uiterlijk in 2023 zal het EDA de bevindingen van de inventarisatie van nationale en commerciële logistieke IT-systemen uiteenzetten, waaronder de software voor track en trace en enterprise resource planning (ERP), die als basis zal dienen voor het initiëren van verdere acties.”</i></p>				

²⁸ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023, punten 21 en 22 voor actie 1, punt 23 voor actie 2, punt 27 voor actie 5 en punt 28 voor actie 6.

Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
<p>ACTIE 6: <i>“Uiterlijk in 2024 zal het EDA een eerste pakket gemeenschappelijke normen vaststellen om militair gebruik van oplossingen voor additieve productie op een interoperabele manier te bevorderen.”</i></p>			
<p>ACTIE 3: <i>“De Commissie zal onderwerpen in het kader van het Europees Defensiefonds in kaart brengen in toekomstige jaarlijkse werkprogramma’s die de militaire mobiliteit zullen verbeteren [...]”.</i></p>	<p>Naast het SDMMS-project dat werd geselecteerd in het kader van de EDF-oproep 2021, werd het FASSETT-project geselecteerd in het kader van de EDF-oproep 2022 en werd het ESOCA-project geselecteerd in het kader van de EDF-oproep 2023.</p>	<p>Tot dusver uitgevoerd.</p>	
<p>ACTIE 4: <i>“De Commissie zal toezicht houden op de ontwikkeling van het digitale systeem voor veilige en snelle uitwisseling van informatie over militaire mobiliteit. Ook zal zij indien nodig wijzigingen van de EU-douanewetgeving voorbereiden opdat er een rechtskader bestaat voor het gebruik van het systeem door de lidstaten en het systeem wordt afgestemd op de douaneprocedures zoals vastgesteld in de douanewetgeving van de EU.”</i></p>	<p>Zie paragraaf 69 voor meer informatie.</p>	<p>Lopende.</p>	

Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
PIJLER III — Weerbaarheid en paraatheid			
<p>ACTIE 1: <i>“Het EDA zal, in nauw overleg met de lidstaten, de EDEO en de diensten van de Commissie, follow-up geven aan het CARD-aandachtsgebied Verbeterde militaire mobiliteit, om de lacunes en tekortkomingen met betrekking tot de veerkracht aan te pakken alsook de logistieke en transportvermogens die nodig zijn voor het verplaatsen van grootschalige strijdkrachten [...]”.</i></p>	<p>Volgens het voortgangsverslag van november 2023, waarvoor het EDA feedback gaf aan de Commissie, zijn deze acties lopende²⁹.</p>		
<p>ACTIE 3: <i>“Uiterlijk in 2023 zal het EDA de aanpassing van civiele bovenmaatse vrachtvoertuigen voor militaire doeleinden onderzoeken, rekening houdend met de activiteiten van het PESCO-project ‘Strategisch luchttransport voor bovenmaatse vracht (SATOC)’.”</i></p>	<p>In november 2024 deelde het EDA ons mee dat het twee studies zal uitvoeren: één voor spoorvervoer en één voor binnenvaartcapaciteit (met inbegrip van infrastructurele en regelgevende aspecten).</p>	<p>Deze vier acties zijn primair gericht aan het EDA, wat betekent dat we ze niet kunnen controleren (zie paragraaf 20 en bijlage II).</p>	
<p>ACTIE 4: <i>“Uiterlijk in 2024 zal het EDA mogelijke vereisten voor gespecialiseerde spoorvervoermiddelen en strategische zeetransportvermogens vaststellen.”</i></p>			
<p>ACTIE 7: <i>“Uiterlijk in 2024 zal het EDA samen met de diensten van de Commissie en de EDEO (met inbegrip van EUMS) de voordelen beoordelen van strategische transportvermogens voor tweërlei gebruik, zoals hulp bij rampen.”</i></p>			


²⁹ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023: punt 30 voor de acties 1 en 3, punt 31 voor actie 4 en punt 29 voor actie 7.



Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
ACTIE 10: <i>“Het EDA en de diensten van de Commissie zullen zich blijven inspannen voor een betrouwbare en doeltreffende uitwisseling en deling van digitale gegevens tussen relevante belanghebbenden in de civiele en militaire luchtvaart.”</i>	De behoefte aan digitale gegevensuitwisseling werd benadrukt in het voortgangsverslag van november 2023, maar er is geen informatie voorhanden over lopende werkzaamheden ³⁰ .		
ACTIE 12: <i>“Het EDA zal, samen met de EDEO en de diensten van de Commissie, voortbouwen op lopende initiatieven ter verbetering van de klimaatbestendigheid en energiezekerheid van militaire installaties en vervoersvermogens die nodig zijn voor militaire mobiliteit. Ook zal het aanbevelingen doen aan de lidstaten in het kader van de werkzaamheden inzake klimaat en defensie.”</i>	Volgens het voortgangsverslag van november 2023, waarvoor het EDA feedback gaf aan de Commissie, is deze actie lopende ³¹ .		
ACTIE 2: <i>“Uiterlijk in 2023 zal de EDEO de logistieke voetafdruk voor GVDB-missies en -operaties beoordelen, met name wat betreft certificeringen en inspecties, alsook mogelijke lacunes in de transportvermogens vaststellen, en aanbevelingen doen over samenwerkingsmogelijkheden.”</i>	Geen informatie in het voortgangsverslag van november 2023.	Geen informatie verkregen over deze actie bij het raadplegen van belanghebbenden.	
ACTIE 5: <i>“De EDEO, het EDA en de diensten van de Commissie zullen onderzoeken hoe de coördinatie van de verplaatsingscapaciteit kan worden versterkt, onder meer door te streven naar synergieën met multinationale centra voor de coördinatie van verplaatsingen.”</i>	Volgens het voortgangsverslag van november 2023 is deze actie lopende ³² .	Geen verdere informatie.	



³⁰ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023: punten 32 en 35 voor actie 10.

³¹ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023: punt 34 voor actie 12.



³² Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023: zoals voor actie 7, zie punt 29 voor actie 5.

Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
<i>ACTIE 6: “Tegen eind 2024 zullen de diensten van de Commissie per vervoerswijze een overzicht van alle belangrijke actoren in het civiele domein voor nood- en crisisplanning en -coördinatie verstrekken.”</i>	Geen informatie in het voortgangsverslag van november 2023.	Geen informatie verkregen over deze actie bij het raadplegen van belanghebbenden. Verschillende belanghebbenden legden er echter de nadruk op dat het belangrijk was een “maatschappijbrede” benadering te hanteren voor militaire mobiliteit.	

Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
<p>ACTIE 8: <i>“De EDEO, de diensten van de Commissie en het EDA zullen multinationale oefeningen benutten om activiteiten op het gebied van militaire mobiliteit (inzet, ondersteuning en hergroepering van de strijdkrachten) te mainstreamen, met inbegrip van live-oefeningen van de EU en parallelle en gecoördineerde oefeningen met de NAVO, alsook door EU-deelname aan NAVO-oefeningen, naargelang het geval.”</i></p>	<p>Geen informatie in het voortgangsverslag van november 2023.</p>	<p>Het belang van militaire oefeningen werd door alle belanghebbenden benadrukt. In het kader van het PESCO-project inzake militaire mobiliteit zijn simulatieoefeningen gehouden om vergunningen voor grensoverschrijdende verplaatsingen te testen. De door ons geraadpleegde lidstaten namen in 2024 deel aan verschillende militaire oefeningen, zoals Steadfast Defender 24 met de NAVO en Quadriga 24. Vier van de vijf projectcoördinatoren voor tweeërlei gebruik die we hebben ontmoet, deelden ons mee dat de door de EU gefinancierde infrastructuur in de praktijk zal worden getest voor militaire mobiliteit. Er is geen bewijs van een geformaliseerde analyse van de lessen die zijn geleerd uit militaire oefeningen.</p>	
<p>ACTIE 9: <i>“De EDEO zal samen met de diensten van de Commissie en het EDA op scenario’s gebaseerde oefeningen met deskundigen van de lidstaten organiseren.”</i></p>	<p>Geen informatie in het voortgangsverslag van november 2023.</p>	<p>De EUMS leidt de jaarlijkse MILEX-oefeningen inzake crisisbeheersing. De laatste waren MILEX 22, MILEX 23 en MILEX 24.</p>	


Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
<p>ACTIE 11: <i>“De diensten van de Commissie, de EDEO en de NIS-samenwerkingsgroep zullen — in coördinatie met relevante civiele en militaire organen en agentschappen en gevestigde netwerken — regelmatig risico-evaluaties en risicoscenario’s uitvoeren vanuit het oogpunt van cyberbeveiliging, met de nadruk op prioritaire kritieke sectoren. [...]”</i></p>	<p>Volgens het voortgangsverslag van november 2023 zijn er risicobeoordelingen en risicoscenario’s uitgevoerd voor de sectoren telecommunicatie en elektriciteit³³.</p>	<p>Tijdens onze vergadering deelde de Commissie ons mee dat er nog geen geplande datum of reikwijdte was vastgesteld voor een dergelijke risicobeoordeling en risicoscenario voor de vervoerssector, die cruciaal is voor militaire mobiliteit. Er zijn veel meer belanghebbenden voor de vervoerssector dan voor de telecommunicatie- en elektriciteitssector.</p>	
<p>ACTIE 13: <i>“Tegen eind 2023 zullen de diensten van de Commissie samen met het EASA, en in samenwerking met de militaire luchtvaartautoriteiten en -industrie, een proefproject starten tot instelling van een mechanisme voor wederzijdse erkenning van onderdelen die worden gebruikt door civiele en militaire configuraties van vliegtuigmodellen. [...]”</i></p>	<p>Geen informatie in het voortgangsverslag van november 2023, ook niet in punt 20 over “Toegang tot het luchtruim en luchtvaartnavigatiediensten (SES en Sesar)”.</p>	<p>Geen verdere informatie.</p>	

³³ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023: zie punt 32 voor actie 11.



Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
<p>ACTIE 14: “De diensten van de Commissie, het EDA en de EDEO zullen een reeks noodmaatregelen onderzoeken die het leger wanneer nodig prioritaire toegang zouden geven tot vervoersinfrastructuur, -vermogens en -routes in tijden van crisis die op EU-niveau worden erkend. [...]”</p>	<p>In het voortgangsverslag van november 2023 wordt niet verwezen naar werkzaamheden met betrekking tot noodmaatregelen voor de prioritaire toegang tot vervoersinfrastructuur. Er wordt echter wel verwezen naar de richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten (CER-richtlijn)³⁴ van december 2022. Vervoer is een van de essentiële diensten die onder deze richtlijn vallen. Defensie valt echter buiten het toepassingsgebied ervan.</p>	<p>Geen aanvullende informatie over werkzaamheden met betrekking tot noodmaatregelen voor de prioritaire toegang tot vervoersinfrastructuur.</p>	
<p>PIJLER IV — De partnerschapsdimensie</p>			
<p>ACTIE 1: “De EDEO zal samen met de diensten van de Commissie en het EDA de gestructureerde dialoog tussen de EU en de NAVO over militaire mobiliteit voortzetten met het oog op het delen van informatie en het waarborgen van de samenhang van de respectieve werkerreinen.”</p>	<p>In het voortgangsverslag van november 2023³⁵ wordt verwezen naar de derde gezamenlijke verklaring over samenwerking EU-NAVO die in januari 2023 werd ondertekend. Artikel 11 bepaalt: “We hebben tastbare resultaten bereikt als het gaat om [...] militaire mobiliteit [...]”.</p>	<p>De NAVO is de drijvende kracht achter militaire mobiliteit in Europa. De militaire eisen van de EU en EU-douaneformulier 302 zijn bijvoorbeeld grotendeels geïnspireerd op hun NAVO-equivalenten.</p>	

³⁴ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023, punt 33.

³⁵ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot en met oktober 2023, punten 37-39 voor actie 1.

Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
<p>ACTIE 2: <i>“De EDEO zal samen met de diensten van de Commissie en het EDA waar nodig militaire mobiliteit opnemen in de veiligheids- en defensiedialogen met relevante partners, met name met Canada, Noorwegen en de VS.”</i></p>	<p>In het voortgangsverslag van november 2023³⁶ wordt melding gemaakt van de deelname van de VS, Canada en Noorwegen aan het PESCO-project inzake militaire mobiliteit. In juli 2022 heeft het VK een aanvraag ingediend om deel te nemen aan het project. De formele goedkeuring werd vervolgens gegeven tijdens een bijeenkomst van de EU-ministers van Defensie op 15 november 2022. De regelingen voor de deelname van het VK moeten nog worden afgerond.</p>	<p>Lopende.</p>	




³⁶ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot oktober 2023, punt 38 voor actie 2.

Kernactie op EU-niveau	Vooruitgang	Beoordeling door de ERK	Verkeerslicht
<p>ACTIE 3: <i>“De diensten van de Commissie en de EDEO zullen zich buigen over de mogelijkheden voor tweeërlei gebruik van de lopende werkzaamheden om de belangrijkste vervoersroutes van de lidstaten beter met elkaar te verbinden, met bijzondere aandacht voor Oekraïne en Moldavië.”</i></p>	<p>In het voortgangsverslag van november 2023³⁷ wordt verwezen naar de procedure voor de herziening van de TEN-T-verordening. Met deze herziening worden de TEN-T-corridors uitgebreid, voortbouwend op het initiatief voor solidariteitscorridors dat de Commissie in mei 2022 lanceerde om Oekraïne te helpen zijn handelsroutes open te houden na de Russische blokkade van Oekraïense havens.</p>	<p>Aanvullende informatie: de ministeries die we bezochten, waren van mening dat de herziening van de TEN-T-verordening voor de EU een kans had kunnen zijn om de militaire eisen in de verordening op te nemen, en bijgevolg alle door de EU gefinancierde infrastructuur te kunnen gebruiken als infrastructuur voor tweeërlei gebruik die voldoet aan de militaire eisen van de EU. Zij erkennen echter dat er landen zijn waarvoor een dergelijke benadering erg duur zou zijn geweest en dat dit de reden is waarom bij de herziening geen militaire eisen zijn opgenomen.</p>	
<p>ACTIE 4: <i>“De EDEO en de diensten van de Commissie zullen de mogelijkheden onderzoeken om de dialoog met regionale partners, met name uitbreidingslanden, over beste praktijken te bevorderen.”</i></p>	<p>“De mogelijkheden onderzoeken om de dialoog te bevorderen” is een ander voorbeeld van een doelstelling die niet als Smart kan worden beschouwd omdat ze niet specifiek, meetbaar of tijdgebonden is. In het voortgangsverslag van november 2023 wordt verwezen naar “Uitreiken naar andere partners”.</p>		




³⁷ Gezamenlijk verslag voor november 2022 tot oktober 2023, punt 40 voor actie 3.




Bijlage V — Feedback van de bezochte lidstaten over de verzoeken om actie te ondernemen in het kader van actieplan 2.0 — Aanvullende informatie

Kleurcode verkeerslichten — groen: voltooid of bijna voltooid, oranje: lopend, rood: voortgangsproblemen³⁸.

Verzoek aan EU-lidstaat om actie te ondernemen	Feedback van bezochte lidstaten	Verkeerslicht
PIJLER I — Multimodale corridors en logistieke knooppunten		
ACTIE 1: <i>“Het netwerk van nationale contactpunten voor militaire mobiliteit te onderhouden en verder te ontwikkelen.”</i>	Vijf van de zeven bezochte lidstaten hebben een formeel netwerk van nationale contactpunten voor militaire mobiliteit. In één lidstaat worden de contactpunten daarentegen op ad-hocbasis aangewezen. Een andere lidstaat was van mening dat er geen behoefte was aan een contactpunt omdat alle belangrijke belanghebbenden elkaar kenden en nauw samenwerkten.	
ACTIE 2: <i>“Projectvoorstellen voor infrastructuur voor tweërlei gebruik [...] te ontwikkelen en in te dienen [...]”.</i>	Alle lidstaten hadden projectvoorstellen voor infrastructuur voor tweërlei gebruik ontwikkeld en ingediend. Opmerking: zoals aangegeven in paragraaf 58 en <i>figuur 10</i> zijn in 21 lidstaten projecten geselecteerd voor EU-financiering.	
ACTIE 3: <i>“Bijdragen aan de actualisering van de militaire eisen voor militaire mobiliteit [...]”.</i>	Alle lidstaten hebben bijgedragen aan de actualisering van de militaire eisen voor militaire mobiliteit.	

³⁸ Zie paragraaf 77 voor meer informatie.

Verzoek aan EU-lidstaat om actie te ondernemen	Feedback van bezochte lidstaten	Verkeerslicht
<p>ACTIE 4: <i>“Uiterlijk medio 2023 aan de diensten van de Commissie en de EDEO hun nationale beoordelingen voor te leggen van het vermogen van de fysieke netwerken om te voldoen aan de infrastructuurvereisten die in de militaire eisen zijn vastgesteld, zodat deze in bovengenoemde studie kunnen worden opgenomen.”</i></p>	<p>De formulering van dit verzoek om actie te ondernemen was niet voor alle lidstaten duidelijk. Op één na bevestigden ze echter allemaal dat ze hadden deelgenomen aan de analyse in drie fasen waarnaar in paragraaf 35 wordt verwezen.</p>	
<p>ACTIE 5: <i>“Zoeken naar synergieën op het gebied van energie-efficiëntie in hun nationale strategieën om de strijdkrachten vóór eind 2023 voor te bereiden op klimaatverandering [...]”.</i></p>	<p>Alle lidstaten hebben energie-efficiëntie behandeld in nationale synergieën om de strijdkrachten tegen eind 2023 voor te bereiden op klimaatverandering, zoals wordt gevraagd in het strategisch kompas.</p>	
<p>PIJLER II — Maatregelen voor regelgevende steun</p>		
<p>ACTIE 1: <i>“Uiterlijk eind 2023 te voldoen aan de doelstelling van maximaal vijf werkdagen voor procedures inzake grensoverschrijdingen in het kader van de “toezegging inzake militaire mobiliteit” waarover de Raad in juni 2018 overeenstemming heeft bereikt, en de mogelijkheid te onderzoeken om de tijd voor snelle-reactie-eenheden tot drie werkdagen te verkorten, met het oog op een mogelijke actualisering van de ‘toezegging’”.</i></p>	<p>De antwoorden die we kregen over het behalen van deze doelstellingen varieerden. De meerderheid van de bezochte lidstaten verklaarde dat ze de doelstellingen van vijf en drie dagen hadden gehaald en dat de termijnen bij een crisis zelfs veel korter kunnen zijn dan vijf of drie werkdagen. Tegelijkertijd gaven enkele van de bezochte lidstaten aan dat er meer oefeningen moeten worden uitgevoerd om te bevestigen dat de doelstellingen zijn gehaald, en van enkele andere lidstaten kregen we geen duidelijk antwoord. We merkten ook op dat er uiteenlopende interpretaties waren over de reikwijdte van de doelstelling, aangezien sommige lidstaten van mening zijn dat deze alleen geldt voor de duur van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, terwijl andere erop wezen dat de door de EU gebruikte referentie (vijf werkdagen) verschilt van de door de NAVO gebruikte referentie (72 uur). In het licht van het bovenstaande zijn wij van mening dat er voortgangsproblemen bestaan voor deze actie.</p>	

Verzoek aan EU-lidstaat om actie te ondernemen	Feedback van bezochte lidstaten	Verkeerslicht
<p>ACTIE 2: <i>“Deel te nemen aan en de nodige gegevens te verstrekken voor relevante op EU-niveau uitgevoerde studies.”</i></p>	<p>De lidstaten hebben een uiteenlopend begrip van “EU-niveau”. Sommige lidstaten beschouwen het EDA en PESCO als instanties op EU-niveau, andere niet. Daarom antwoordden sommige dat ze die informatie hadden verstrekt, terwijl andere ons vertelden dat ze dergelijke verzoeken niet hadden ontvangen.</p>	
<p>ACTIE 3: <i>“De ontwikkeling van een technische regeling inzake vergunningen voor grensoverschrijdende verplaatsingen voor het maritieme domein actief te ondersteunen.”</i></p>	<p>Alle lidstaten ondersteunden de ontwikkeling van een technische regeling inzake vergunningen voor grensoverschrijdende verplaatsingen voor het maritieme gebied actief.</p>	
<p>PIJLER III — Weerbaarheid en paraatheid</p>		
<p>ACTIE 1: <i>“Zorgen voor de cyberweerbaarheid van de toekomstige digitale processen en procedures, waarbij wordt voortgebouwd op de werkzaamheden van het EDA en de mogelijkheid wordt onderzocht om functionele vereisten met betrekking tot beveiliging te ontwikkelen.”</i></p>	<p>Alle lidstaten die we bezochten erkenden het belang van dergelijke dreigingen en werken aan cyberweerbaarheid, en zij haalden verschillende activiteiten aan die ze ondernemen met betrekking tot cyberweerbaarheid. De actie is echter zodanig gedefinieerd dat we de voltooiing ervan niet duidelijk kunnen beoordelen, omdat duidelijke criteria, een basisscenario, mijlpalen en een specifieke doelstelling ontbreken. Daarom is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de naleving van deze actie door de lidstaten.</p>	

Afkortingen

CEF: Connecting Europe Facility

Cinea: Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu

DG DEFIS: directoraat-generaal Defensie-industrie en Ruimtevaart

DG MOVE: directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer

EDA: Europees Defensieagentschap

EDEO: Europese Dienst voor extern optreden

EDF: Europees Defensiefonds

EIB: Europese Investeringsbank

EUMS: Militaire Staf van de Europese Unie (European Union Military Staff)

HV/VV: hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Commissie en voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken

NAVO: Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

PESCO: permanente gestructureerde samenwerking (Permanent Structured Cooperation)

SDMMS: veilig digitaal systeem voor militaire mobiliteit (Secure Digital Military Mobility System)

TEN-T: trans-Europees vervoersnetwerk

Woordenlijst

Formulier 302: douanedocument, ontwikkeld door de NAVO en later overgenomen door de EU voor grensoverschrijdend verkeer van militaire goederen.

Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid: deel van het buitenlands beleid van de EU dat is gericht op veiligheids- en defensiecapaciteit.

Kloofanalyse: vergelijking tussen huidige prestaties en gewenste of verwachte prestaties teneinde te bepalen welke actie nodig is om de kloof te dichten.

Strategische hefboom: het vermogen, de capaciteit of het hulpmiddel met hulp waarvan een strategisch doel wordt bereikt.

Antwoorden van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-04>

Tijdschema

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-04>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen. De controle werd geleid door ERK-lid Marek Opióła, ondersteund door Kinga Wisniewska-Danek, kabinetschef, en Bernard Witkos, kabinetsattaché; Michael Bain, hoofdmanager; Joël Costantzer, taakleider; Flavia Di Marco en Laurent Olivier, auditors. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning. Alexandra-Elena Mazilu verleende grafische ondersteuning.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2025

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-4010-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/8671885	QJ-01-25-001-NL-N
PDF	ISBN 978-92-849-4009-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/1376402	QJ-01-25-001-NL-Q

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 04/2025](#), “Militaire mobiliteit in de EU— Niet op volle snelheid door tekortkomingen in het ontwerp en belemmeringen onderweg”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025.

Bij deze controle werd de voortgang van het EU-beleid inzake militaire mobiliteit onderzocht, met de nadruk op het tweede actieplan (2.0) van de EU van november 2022. Het plan werd opgesteld onder tijdsdruk, te midden van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. In het algemeen concluderen we dat actieplan 2.0 een onvoldoende solide basis heeft. De vooruitgang in de richting van de algemene doelstelling (zorgen voor de snelle en naadloze verplaatsing van militair personeel, materieel en militaire middelen op korte termijn en op grote schaal) is tot dusver wisselend. Om de impact van de EU op de militaire mobiliteit te versterken, bevelen wij verbeteringen aan op verschillende gebieden, waaronder governance, voorspelbaarheid van financiering en de selectie van infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik binnen het meerjarig financieel kader voor de periode na 2027.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors