

Sprawozdanie specjalne

Mobilność wojskowa w UE

Uchybienia w koncepcji i przeszkody napotkane
w trakcie realizacji spowalniają postępy



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

| | Punkty |
|---|--------|
| Streszczenie | I-X |
| Wprowadzenie | 01-15 |
| Pierwszy Plan działania na rzecz mobilności wojskowej z 2018 r. | 03-04 |
| Plan działania 2.0 na rzecz mobilności wojskowej | 05-06 |
| Środki na infrastrukturę transportową podwójnego zastosowania wspierającą mobilność wojskową w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 | 07-10 |
| Ze środków Europejskiego Funduszu Obronnego finansowane są projekty badawczo-rozwojowe w dziedzinie obronności związane z mobilnością wojskową | 11-12 |
| Najnowsze zmiany | 13-15 |
| Zakres kontroli i podejście kontrolne | 16-20 |
| Uwagi | 21-77 |
| Mechanizmy zarządzania mobilnością wojskową UE są złożone i fragmentaryczne, a nadzór parlamentarny jest jedynie częściowy | 21-31 |
| W kwestię mobilności wojskowej zaangażowanych jest wiele podmiotów na szczeblu UE, których obowiązki częściowo się pokrywają | 22-29 |
| W UE nie przewidziano centralnej funkcji ani organu, które odpowiadałyby za koordynowanie działań w zakresie mobilności wojskowej, a Parlament Europejski nie nadzoruje wszystkich działań | 30-31 |
| Uchybienia w koncepcji Planu działania 2.0 utrudniają realizację, skuteczne monitorowanie i sprawozdawczość | 32-41 |
| W koncepcji Planu działania 2.0 występują pewne uchybienia | 33-39 |
| Sprawozdawczość z realizacji Planu działania 2.0 nie zapewnia wyczerpujących informacji na temat osiągniętych postępów | 40-41 |

Postępy w realizacji czterech filarów Planu działania 2.0 były różnicowane w zależności od filaru 42-77

Filar I – UE zaczęła zapewniać finansowanie, ale istnieje znaczna luka w dostępnych środkach, a na aspekty geopolityczne i wojskowe położono niewystarczający nacisk 43-64

Postępy w realizacji działań w ramach czterech filarów są różne w zależności od filaru 65-77

Wnioski i zalecenia 78-92

Załączniki

Załącznik I – Kalendarium działań i inicjatyw dotyczących mobilności wojskowej w UE w latach 2017–2024

Załącznik II – Rola i zadania poszczególnych zainteresowanych stron zaangażowanych w kwestię mobilności wojskowej w UE

Załącznik III – Projekty skontrolowane na miejscu przez kontrolerów Trybunału

Załącznik IV – Postępy w realizacji najważniejszych działań przewidzianych w Planie działania 2.0 na szczeblu UE – informacje dodatkowe

Załącznik V – Informacje zwrotne od państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, na temat naborów ogłoszonych w ramach Planu działania 2.0 – informacje dodatkowe

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Celem mobilności wojskowej w UE jest zapewnienie szybkiego i płynnego przemieszczania personelu wojskowego, materiałów i zasobów wojskowych w UE i poza jej terytorium. Od strony prawnej obrona terytorialna należy do kompetencji 27 państw członkowskich UE. 23 spośród tych państw są członkami NATO. Unia stosunkowo niedawno zaczęła podejmować działania w tej dziedzinie.

II Pierwszy Plan działania UE na rzecz mobilności wojskowej został opublikowany w 2018 r. Następnie Komisja Europejska i wysoki przedstawiciel/wiceprzewodniczący wspólnie opublikowali 10 listopada 2022 r. drugi Plan działania na rzecz mobilności wojskowej (Plan działania 2.0). Objął on lata 2022–2026. Kwestia mobilności wojskowej w UE stała się jeszcze bardziej paląca w obliczu agresji Rosji na Ukrainę oraz problemów, z jakimi borykają się siły zbrojne w UE w tej dziedzinie. W związku z tym Trybunał uznał, że przyszedł właściwy moment na przeprowadzenie kontroli dotyczącej Planu działania 2.0 i pierwszego przydziału środków UE na mobilność wojskową, który obejmuje kwotę 1,69 mld euro udostępnioną w ramach instrumentu „Łącząc Europę” realizowanego w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027. Wyniki niniejszej kontroli Trybunału mogą przyczynić się zarówno do usprawnienia wdrażania obecnych WRF, jak i być wykorzystane w przygotowaniach do następnego okresu programowania.

III Kontrolerzy zbadali, czy Plan działania 2.0 opiera się na solidnych podstawach i czy UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia określonych w nim celów. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że Plan nie został oparty na wystarczająco solidnych podstawach, a postępy w osiąganiu założonych celów trudno jednoznacznie ocenić. Komisja skonsultowała się ze wszystkimi kluczowymi zainteresowanymi stronami w celu opracowania Planu działania, ale nie oszacowała w solidny sposób finansowania niezbędnego do osiągnięcia wyznaczonych celów.

IV Trybunał stwierdził, że mechanizmy zarządzania mobilnością wojskową w UE są złożone. Nie przewidziano jednego punktu kontaktowego na potrzeby działań w zakresie mobilności wojskowej. Utrudnia to zainteresowanym stronom, takim jak ministerstwa obrony, ustalenie obowiązków poszczególnych podmiotów w związku z mobilnością wojskową. Parlament Europejski sprawuje częściowy nadzór nad mobilnością wojskową w UE.

V Przyjęta koncepcja Planu działania 2.0 poskutkowała ograniczeniami w zakresie monitorowania i sprawozdawczości, a większość działań przewidzianych w Planie nie miała w wystarczającym stopniu charakteru operacyjnego. Plan działania 2.0 nie był dostatecznie ukierunkowany i obejmował zbyt wiele działań. W Planie przewidziano działania na szczeblu UE skierowane do interesariuszy unijnych, a także niewiążące zaproszenia do podjęcia działań skierowane do państw członkowskich.

VI Wszystkie zainteresowane strony z zadowoleniem przyjęły fakt, że w WRF na lata 2021–2027 przewidziano środki finansowe na mobilność wojskową, traktując je jako pierwszy, choć skromny krok ku zmianom. Komisja zdecydowała się skoncentrować dostępne środki w pierwszych latach WRF – kwoty przewidziane na nabory wniosków dotyczących mobilności wojskowej wykorzystano w 2022 i 2023 r. Oznacza to, że do końca obowiązywania obecnych WRF nie będzie już dostępne odrębne finansowanie na rzecz infrastruktury podwójnego zastosowania. Niemniej często wnioskodawcy, którzy mogliby wziąć udział w naborach wniosków dotyczących mobilności wojskowej, to te same podmioty, które mogą uczestniczyć też w ogólnych naborach wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport.

VII W odniesieniu do trzech naborów wniosków dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania w zakresie mobilności wojskowej Trybunał stwierdził, że ocena wojskowa stanowiła jedynie niewielką część ogólnej oceny punktowej w procesie wyboru projektów. Nie uwzględniono również w wystarczającym stopniu aspektów geopolitycznych. Istnieje zatem ryzyko, że wybrane projekty dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania finansowane przez UE nie będą najistotniejsze z perspektywy wojskowej.

VIII Po ogłoszeniu trzeciego i ostatniego naboru wniosków w 2023 r. Komisja, przy udziale państw członkowskich, przeprowadziła analizę luk. Celem było sporządzenie planu na rzecz wyeliminowania najważniejszych luk w infrastrukturze i ilościowego określenia finansowania UE potrzebnego w następnych WRF.

IX W pierwszym sprawozdaniu z postępów w realizacji Planu działania, opublikowanym w listopadzie 2023 r., nie przedstawiono w sposób usystematyzowany informacji na temat postępów (w tym na temat napotkanych problemów) w odniesieniu do każdego działania. Sprawozdanie to stanowiło raczej podsumowanie ostatniego roku, jeśli chodzi o dziedzinę mobilności wojskowej w UE. W szczególności państwa członkowskie nie zostały poproszone o przekazanie w ramach formalnego procesu informacji zwrotnych na temat tego, jakie działania podjęły w odpowiedzi na skierowane do nich zaproszenia do działania. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że tylko cztery z 29 kluczowych działań na szczeblu UE można uznać za zakończone, natomiast zdecydowana większość z nich nadal jest w toku. Nie określono wskaźników ani poziomów docelowych (wraz z odpowiednimi terminami), które miałyby zostać osiągnięte w odniesieniu do poszczególnych działań. W związku z tym Trybunał nie może przedstawić rzetelnej ogólnej oceny postępów w realizacji Planu działania 2.0, może wskazać jedynie, że realizacja działań jest w toku, a postępy trudno jednoznacznie ocenić.

X Opierając się na przytoczonych wyżej wnioskach, Trybunał zaleca, by Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych:

- usprawniły mechanizmy zarządzania mobilnością wojskową w UE;
- monitorowały postępy w realizacji każdego działania ujętego w Planie działania 2.0 oraz składały sprawozdania na ten temat;
- oceniły możliwość wykorzystania naborów wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport do finansowania projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania w obecnych WRF (2021–2027);
- podjęły działania w celu zwiększenia przewidywalności ewentualnego finansowania na rzecz mobilności wojskowej w WRF na okres po 2027 r.;
- usprawniły proces wyboru projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania w WRF na okres po 2027 r.;
- lepiej ukierunkowały koncepcję unijnych działań w zakresie mobilności wojskowej.

Wprowadzenie

01 Mobilność wojskowa ma zagwarantować szybkie i płynne przemieszczanie personelu wojskowego, sprzętu i zasobów wojskowych w krótkim czasie i na dużą skalę, w obrębie UE i poza jej terytorium¹. Zagadnienie mobilności wojskowej obejmuje ujednoczenie zasad obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz przeanalizowanie, czy możliwe byłoby przyjęcie podejścia do rozwoju infrastruktury, które uwzględniałoby jednocześnie [perspektywę cywilną i wojskową](#). Zgodnie z postanowieniami Traktatów UE² „kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”. W Traktatach nie zawarto konkretnego odniesienia do mobilności wojskowej. Na [rys. 1](#) przedstawiono kilka praktycznych przykładów problematycznych kwestii związanych z mobilnością wojskową. Strategiczna potrzeba zagwarantowania mobilności wojskowej w UE stała się jeszcze bardziej paląca w obliczu agresji Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła się w lutym 2022 r. W [załączniku I](#) przedstawiono harmonogram zmian, jakie zaszły w dziedzinie mobilności wojskowej w UE od 2017 r.

¹ Komunikat prasowy Komisji pt. „Mobilność wojskowa: UE proponuje działania umożliwiające siłom zbrojnym szybsze i łatwiejsze przemieszczanie się ponad granicami”.

² Zob. np. art. 24 skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej.

Rys. 1 – Przykłady problematycznych kwestii związanych z mobilnością wojskową w UE

1

Jedno państwo członkowskie UE wymaga obecnie **powiadomienia z 45-dniowym wyprzedzeniem w przypadku wnioskowania o zezwolenie na przemieszczenia transgraniczne**. To samo państwo członkowskie wydało jednak w ciągu jednego dnia zezwolenie na przemieszczenie sprzętu wojskowego do Ukrainy, gdy zaistniała pilna potrzeba.



2

Czołgi jednego państwa członkowskiego UE nie uzyskały zezwolenia na przemieszczenie się przez inne państwo członkowskie, ponieważ **ich masa przekroczyła limit określony w przepisach ruchu drogowego**.



3

Ciężki sprzęt wojskowy z jednego państwa członkowskiego UE nie mógł dotrzeć do bazy wojskowej w innym państwie członkowskim, ponieważ **most, który miał zostać wykorzystany, może obsługiwać jedynie ruch lekki**. Ostatecznie potrzebne było zorganizowanie długiego objazdu.



Uwaga: Ze względu na newralgiczny charakter tego tematu Trybunał nie wskazał poszczególnych zainteresowanych stron.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

02 Europejska Agencja Obrony (EDA) (zob. [załącznik II](#)) w swoim **skoordynowanym rocznym przeglądzie w zakresie obronności (CARD)** wskazała poprawę mobilności wojskowej jako jeden z sześciu obszarów priorytetowych, w których uczestniczące państwa członkowskie muszą podjąć największe wysiłki. Również wśród 22 długofalowych priorytetów określonych w **przeglądzie planu rozwoju zdolności z 2023 r.** uwzględniono mobilność wojskową, która została uznana za jeden ze strategicznych czynników wspomagających.

Pierwszy Plan działania na rzecz mobilności wojskowej z 2018 r.

03 W swoim orędziu o stanie Unii z 13 września 2017 r. przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker podkreślił konieczność utworzenia do 2025 r. w pełni funkcjonującej Europejskiej Unii Obrony. Dwa miesiące później, w listopadzie 2017 r., Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) wydały wspólny komunikat pt. „Poprawa mobilności wojskowej w Unii Europejskiej”. Opierając się na tym komunikacie, Komisja opublikowała w marcu 2018 r. pierwszy Plan działania na rzecz mobilności wojskowej. Na *rys. 2* poniżej przedstawiono najważniejsze działania przewidziane w tym planie:

Rys. 2 – Pierwszy Plan działania na rzecz mobilności wojskowej z 2018 r. – najważniejsze działania

Uzgodnianie potrzeb wojskowych

Określanie i uzgadnianie wymogów wojskowych

Ocena infrastruktury transportowej pod kątem zastosowań wojskowych

W odniesieniu do infrastruktury transportowej – ocena, w jakim stopniu istniejąca infrastruktura transportowa traktowana priorytetowo na podstawie rozporządzenia w sprawie transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) we wszystkich rodzajach transportu i odnośne wymagania techniczne są odpowiednie i wystarczające dla transportu wojskowego

Dostosowanie regulacji wojskowych i przepisów unijnych w dziedzinie transportu

W odniesieniu do kwestii regulacyjnych i proceduralnych – ujednoczenie przepisów mających zastosowanie do sił zbrojonych z istniejącym prawodawstwem UE, aby zwiększyć bezpieczeństwo oraz zapewnić synergię i spójność w zakresie transportu towarów niebezpiecznych w dziedzinie wojskowej bez osłabienia norm cywilnych

Wyjaśnienie kwestii związanych z cłami i podatkiem VAT w odniesieniu do towarów wojskowych

W odniesieniu do cel i podatku od wartości dodanej (VAT) – wyjaśnienie sposobu wykorzystania dokumentacji do czasowego wywozu i powrotnego przywozu towarów wojskowych (znanej pod nazwą „formularz 302”) przez siły zbrojne państw członkowskich UE lub w ich imieniu, a także dostosowanie opodatkowania VAT działań obronnych UE ze sposobem opodatkowania działań obronnych NATO

Ułatwianie transgranicznych przemieszczeń wojsk

Wspieranie państw członkowskich UE w opracowywaniu rozwiązań dotyczących zezwoleń na przemieszczenia transgraniczne

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

04 Wysoki Przedstawiciel UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP) oraz Komisja przedstawili okresowe sprawozdania z postępów w realizacji Planu: w [czerwcu 2019 r.](#), [październiku 2020 r.](#) i [wrześniu 2021 r.](#) W trzecim z tych sprawozdań przedstawiono szereg zmian, w tym poinformowano, że opracowane zostały [wymogi wojskowe dotyczące mobilności wojskowej w UE i poza nią](#). Wykorzystano je do określenia wymogów w zakresie podwójnego zastosowania – standardów technicznych dla projektów, które mogą spełniać zarówno cele cywilne, jak i wojskowe – w odniesieniu do infrastruktury transportowej. W sprawozdaniu zwrócono również uwagę, że formalności celne dotyczące transgranicznych przemieszczeń wojsk zostały uproszczone, a jednocześnie zapewniono synergię z NATO, a także że ujednolicono zasady dotyczące wojskowego transportu towarów niebezpiecznych. Jesienią 2022 r. Komisja postanowiła nie publikować rocznego sprawozdania z wdrażania, ponieważ w listopadzie 2022 r. planowała opublikować nowy plan działania na rzecz mobilności wojskowej.

Plan działania 2.0 na rzecz mobilności wojskowej

05 W Strategicznym kompasie na rzecz bezpieczeństwa i obrony zatwierdzonym przez Radę Europejską w marcu 2022 r. ujęto cel, zgodnie z którym państwa członkowskie miały do końca 2022 r. uzgodnić „ambitny, zmieniony plan działania”, aby uwzględnić „nowe zobowiązania w celu znacznego zwiększenia mobilności wojskowej i inwestowania w nią”. 10 listopada 2022 r. Komisja Europejska i WP wspólnie opublikowali nowy [Plan działania na rzecz mobilności wojskowej 2.0](#) (Plan działania 2.0).

06 Plan działania 2.0 opiera się na osiągnięciach pierwszego Planu działania i obejmuje lata 2022–2026. Przewidziano w nim 38 działań – 29 działań na szczeblu UE i dziewięć działań skierowanych do państw członkowskich. Działania zostały podzielone na cztery główne filary, przy czym dwa ostatnie (filary III i IV na [rys. 3](#)) nie były ujęte w poprzednim Planie:

Rys. 3 – Cztery główne filary Planu działania 2.0



Korytarze multimodalne i centra logistyczne –

inwestowanie w infrastrukturę transportową podwójnego zastosowania, identyfikowanie ewentualnych luk w infrastrukturze, przeprowadzenie badań w celu wsparcia przyszłych działań, tak aby nadać priorytet poszczególnym inicjatywom modernizacyjnym i uwzględnić wymogi dotyczące łańcucha dostaw paliw, a także ułatwić przemieszczanie sił zbrojnych na dużą skalę i w krótkim czasie



Regulacyjne środki wsparcia –

cyfryzacja procesów administracyjnych związanych z logistyką celną i systemami mobilności wojskowej



Odporność i gotowość –

działania na rzecz ochrony infrastruktury transportowej przed cyberatakami i innymi zagrożeniami hybrydowymi, zwiększające efektywność energetyczną i odporność systemów transportowych na zmianę klimatu



Wymiar partnerstwa –

zacieśnienie współpracy z NATO i kluczowymi partnerami strategicznymi, takimi jak USA, Kanada i Norwegia, przy jednoczesnym promowaniu kontaktów i dialogu z partnerami regionalnymi i krajami objętymi procesem rozszerzenia (np. Ukrainą, Mołdawią, krajami Bałkanów Zachodnich), zwłaszcza w kontekście korytarzy solidarnościowych

Uwaga: Więcej informacji na temat korytarzy solidarnościowych można znaleźć w dokumencie [COM\(2022\) 217 final](#).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Środki na infrastrukturę transportową podwójnego zastosowania wspierającą mobilność wojskową w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027

07 Z budżetu UE finansowana jest infrastruktura służąca mobilności wojskowej w ramach filaru I Planu działania 2.0. Dodatkowo filar II Planu obejmuje projekty Europejskiego Funduszu Obronnego dotyczące mobilności wojskowej. Nie przewiduje się finansowania przez UE filarów III i IV.

W Planie działania 2.0 stwierdzono, że wymogi wojskowe (zob. pkt **04**) są w około 95% zgodne z wymogami NATO. Późniejsza analiza przeprowadzona przez Komisję i ESDZ wykazała, że sieć mobilności wojskowej UE i sieć TEN-T pokrywają się w 94% (średnia łączna dla wszystkich rodzajów transportu), co oznacza, że infrastruktura transportowa w sieci TEN-T przełożyłaby się bezpośrednio na poprawę mobilności wojskowej.

08 WRF na lata 2021–2027 są pierwszymi ramami finansowymi, w których uwzględniono odrębne środki na projekty w zakresie infrastruktury transportowej podwójnego zastosowania. Przewidziana kwota 1,5 mld euro (1,69 mld euro w cenach bieżących) jest udostępniana na podstawie przepisów rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”. W ramach instrumentu „Łącząc Europę” na lata 2021–2027 przewidziano 25,81 mld euro na inwestycje strategiczne w infrastrukturę transportową UE. Budżet na infrastrukturę transportową podwójnego zastosowania, który Komisja pierwotnie zaproponowała, wynosił 5,8 mld euro w cenach z 2018 r. (6,5 mld euro w cenach bieżących)³. Jedną z przyczyn, dla których ostateczny budżet był znacznie niższy, był wpływ pandemii COVID-19 na WRF na lata 2021–2027. Analitycy uznali te drastyczne cięcia za sprzeczne z zasadniczymi potrzebami UE w zakresie mobilności wojskowej⁴. Zostały one skrytykowane przez Parlament Europejski⁵. Warto umieścić ostateczną kwotę finansowania w szerszym kontekście – w sprawozdaniu EDA pt. „Defence Data 2022” wykazano, że całkowite wydatki państw członkowskich UE na obronność tylko w 2022 r. wyniosły 240 mld euro.

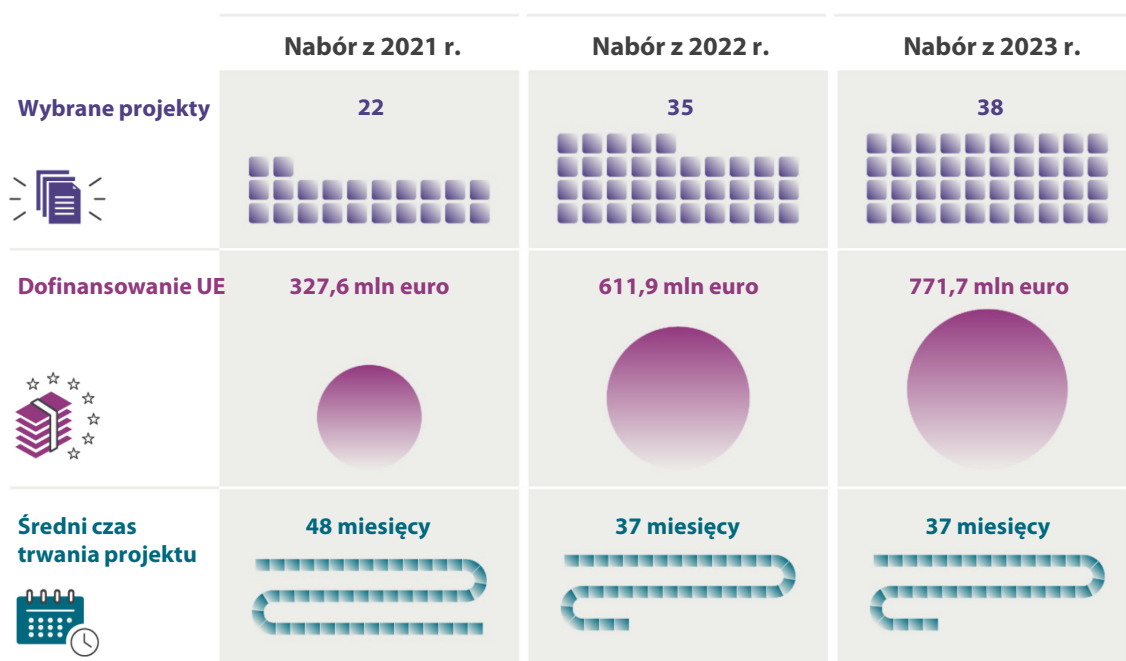
³ Zob. konkluzje z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.), pkt 116, oraz briefing Parlamentu Europejskiego pt. „Security and defence Heading 5 of the 2021-2027 MFF”, PE 690.545, kwiecień 2021 r.

⁴ Zob. Teresa Usewicz, Andrzej Czekaj, Witold Bartoszek, „Military Mobility: Ambition versus Reality”, 2022, oraz Alexandra Brzozowski, „Europe’s military mobility: latest casualty of EU budget battle”, 25 lutego 2022 r.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – sprawozdanie roczne za 2021 r. (2021/2183(INI)).

09 Trzy kolejne nabory wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” dotyczące mobilności wojskowej ogłoszono odpowiednio we **wrześniu 2021 r.**, w **maju 2022 r.** i **maju 2023 r.** Po przeprowadzeniu pierwszego naboru wniosków budżet przeznaczony na drugi nabór został niemal podwojony, tak aby możliwie jak najszybciej udostępnić finansowanie na rzecz mobilności wojskowej w kontekście wojny w Ukrainie. Pozostałą część środków dostępnych w WRF na lata 2021–2027 przeznaczono na nabór z 2023 r. Wyniki tych trzech naborów podsumowano na **rys. 4**.

Rys. 4 – Nabory wniosków dotyczące mobilności wojskowej w ramach instrumentu „Łącząc Europę”



Uwaga: dane pochodzące z tablicy wyników CINEA według stanu na koniec sierpnia 2024 r. W przypadku trzech kolejnych naborów wniosków planowane daty zakończenia projektów przypadają na okres od grudnia 2026 r. do grudnia 2027 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

10 Śródkresowa rewizja WRF na lata 2021–2027, uzgodniona 28 lutego 2024 r., nie obejmowała żadnego dodatkowego finansowania na rzecz projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania na potrzeby mobilności wojskowej. Przewidziano jednak zwiększenie o 1,5 mld euro budżetu Europejskiego Funduszu Obronnego⁶ (EFO), z którego finansowane są projekty badawczo-rozwojowe w dziedzinie obronności. W załączniku do wniosku Komisji opublikowanym 20 czerwca 2023 r. wyjaśniono, że w przyszłości trudno będzie sfinansować wszelkie dodatkowe inicjatywy w ramach działu 5 poświęconego bezpieczeństwu i obronności, który jest najmniejszy spośród wszystkich działów WRF – „[...] nie są dostępne żadne rezerwy, a marginesy budżetowe zostały wyczerpane [...]”.

Ze środków Europejskiego Funduszu Obronnego finansowane są projekty badawczo-rozwojowe w dziedzinie obronności związane z mobilnością wojskową

11 W sekcji Planu działania 2.0 poświęconej środkom wsparcia regulacyjnego odniesiono się do projektu „Bezpieczny cyfrowy system mobilności wojskowej” (SDMMS), wybranego do finansowania w naborze wniosków ogłoszonym w ramach EFO w 2021 r. Projekt o wartości 9 mln euro rozpoczął się 1 grudnia 2022 r. i jest koordynowany przez estońskie prywatne przedsiębiorstwo badawczo-rozwojowe działające w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Pozostali uczestnicy projektu pochodzą z Bułgarii (dwa przedsiębiorstwa), Czech, Niemiec, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Norwegii, Polski i Rumunii. Celem projektu jest ułatwienie bezpośredniej i bezpiecznej wymiany informacji między rządami wnioskującymi o pozwolenie na przemieszczenia wojsk i zatwierdzającymi je.

12 Kwestia mobilności wojskowej została po raz kolejny uwzględniona w najnowszych wersjach długofalowych planów EFO (opublikowanych odpowiednio w marcu 2023 r. i marcu 2024 r.). Dodatkowe projekty w zakresie mobilności wojskowej realizowane w ramach EFO mogą uzyskać finansowanie do końca obowiązywania WRF.

⁶ Komunikat prasowy Rady na temat rewizji śródkresowej.

Najnowsze zmiany

13 W czerwcu 2024 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły [zmienione rozporządzenie w sprawie TEN-T](#), w którym po raz pierwszy uwzględniono również cel mobilności wojskowej w sieci TEN-T. Z myślą o dalszym uzgodnieniu standardów między siecią TEN-T a unijną siecią transportu wojskowego Rada przyjęła 23 października 2023 r. zmienione wymogi wojskowe. Te rozszerzone wymogi wojskowe obejmują w szczególności centra logistyczne i infrastrukturę łańcucha dostaw paliw w kontekście agresji Rosji na Ukrainę.

14 13 listopada 2023 r. opublikowano [wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat realizacji Planu działania na rzecz mobilności wojskowej 2.0 w okresie od listopada 2022 r. do października 2023 r.](#) Następne sprawozdanie z postępów miało zostać przedstawione przez WP i Komisję do końca listopada 2024 r. Jest to najważniejszy dokument zawierający informacje z monitorowania realizacji Planu.

15 W konkluzjach w sprawie bezpieczeństwa i obrony UE z 27 maja 2024 r. Rada zawarła [nowe zobowiązanie dotyczące mobilności wojskowej na 2024 r.](#) Rada zachęciła również zainteresowane strony na szczepku UE do koordynowania regularnych przeglądów poczynionych postępów z myślą o pełnym i kompleksowym wdrożeniu zobowiązania dotyczącego mobilności wojskowej do 2026 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

16 Trybunał postanowił przeprowadzić kontrolę dotyczącą mobilności wojskowej w UE, ponieważ jest ona obecnie kluczowym i priorytetowym elementem zdolności obronnych UE w świetle agresji Rosji na Ukrainę. To dogodny moment, aby przyrzeć się Planowi działania 2.0 i pierwszym środkom UE przeznaczonym na mobilność wojskową – kontrola Trybunału stanowi okazję zarówno do usprawnienia wdrażania Planu w obecnych WRF, jak i do lepszego przygotowania się na następny okres programowania.

17 Celem kontroli było zbadanie, czy Plan działania 2.0 opiera się na solidnych podstawach i czy UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia określonych w nim celów. Niniejsze sprawozdanie jest drugim sprawozdaniem specjalnym na temat działań i wydatków UE w dziedzinie obronności. W pierwszym sprawozdaniu dotyczącym tej dziedziny kontrolerzy przyjrzeni się [badaniom nad obronnością finansowanym z budżetu UE](#). W sprawozdaniu tym Trybunał zalecił opracowanie długoterminowej strategii dla EFO. Ponadto w bieżącym roku Trybunał opublikował [opinię dotyczącą Programu na rzecz europejskiego przemysłu obronnego](#).

18 Aby udzielić odpowiedzi na główne pytanie kontrolne, kontrolerzy Trybunału podzielili je na następujące pytania szczegółowe:

- 1) Czy mechanizmy zarządzania działaniami i wydatkami w zakresie mobilności wojskowej w UE są jasno określone oraz czy ustanowiono odpowiednie mechanizmy rozliczalności?
- 2) Czy koncepcja Planu działania 2.0 sprzyja osiągnięciu ogólnego celu, jakim jest stworzenie „dobrze połączonej sieci mobilności wojskowej, charakteryzującej się krótszym czasem reakcji”?
- 3) Czy UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia celów Planu działania 2.0 w odniesieniu do każdego z czterech filarów?

19 Trybunał objął kontrolą okres od września 2021 r. do kwietnia 2024 r. i trzy nabory wniosków dotyczące mobilności wojskowej ogłoszone na podstawie [rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę 2”](#). Prace kontrolne obejmowały następujące elementy:

- Kontrolerzy Trybunału odbyli spotkania z przedstawicielami: szeregu dyrekcji generalnych Komisji; ESDZ, w tym Sztabu Wojskowego UE (EUMS); Europejskiej Agencji ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA); Europejskiej Agencji Obrony (EDA); projektu dotyczącego mobilności wojskowej realizowanego w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO); Sekretariatu Międzynarodowego NATO; ośrodka analitycznego zajmującego się mobilnością wojskową. Skonsultowali się także z pracownikiem naukowym mającym doświadczenie w tej dziedzinie.
- Kontrolerzy spotkali się też z przedstawicielami ministerstw obrony, transportu, infrastruktury i finansów oraz organów celnych w siedmiu państwach członkowskich (Niemcy, Estonia, Grecja, Litwa, Niderlandy, Polska i Portugalia). Te państwa członkowskie zostały wybrane na podstawie kilku kryteriów, takich jak zasięg geograficzny kontroli, bliskość wschodnich granic UE i znaczenie realizowanych projektów. Choć państwa członkowskie nie były jednostkami kontrolowanymi przez Trybunał, kontrolerzy skonsultowali się z nimi, aby poznać ich punkt widzenia i uzyskać dowody potwierdzające (w tym za pośrednictwem kwestionariusza). Dokonana przez Trybunał ocena postępów, jakie poczyniły państwa członkowskie, realizując zaproszenia do działania zawarte w Planie, opiera się na informacjach zwrotnych uzyskanych od państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty.
- Trybunał przeprowadził również wizyty kontrolne projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania, które zostały sfinansowane przez UE w ramach naborów wniosków dotyczących mobilności wojskowej z 2021 r. lub 2022 r. w pięciu z tych państw członkowskich (Niemcy, Estonia, Litwa, Polska i Portugalia). Kontrolerzy odwiedzili również koordynatora projektu SDMMMS w Estonii. W ramach naborów wniosków z lat 2021 i 2022 w Grecji i Niderlandach nie zrealizowano żadnych projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania, które byłyby finansowane przez UE.
- Trybunał przeprowadził przegląd dokumentacji 24 projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania finansowanych przez UE w ramach dwóch pierwszych naborów dotyczących mobilności wojskowej z lat 2021 i 2022.
- Trybunał zasięgnął opinii panelu ekspertów, by przedyskutować wstępną wersję wniosków i zaleceń.

20 Trybunał nie posiada uprawnień kontrolnych w odniesieniu do EDA ani PESCO, które nie są finansowane z budżetu UE, a zatem nie wchodzą w zakres niniejszej kontroli. Ze względu na newralgiczny charakter poruszanego tematu w sprawozdaniu nie ujawniono pewnych szczegółów i odniesień, a informacje udostępnione przez państwa członkowskie zostały przedstawione jedynie w formie zbiorczej.

Uwagi

Mechanizmy zarządzania mobilnością wojskową UE są złożone i fragmentaryczne, a nadzór parlamentarny jest jedynie częściowy

21 Rozliczalność i przejrzystość są nieodzowne dla demokratycznego, zgodnego z prawem i skutecznego zarządzania UE. W tej części sprawozdania Trybunał zbadał, czy mechanizmy zarządzania mobilnością wojskową w UE są wystarczająco jasne. W tym celu ocenił, czy jasno określono obowiązki w zakresie mobilności wojskowej, w tym funkcję koordynacyjną na szczeblu UE, oraz czy wprowadzono rozwiązania dotyczące nadzoru ze strony Rady i Parlamentu Europejskiego.

W kwestię mobilności wojskowej zaangażowanych jest wiele podmiotów na szczeblu UE, których obowiązki częściowo się pokrywają

22 NATO jest [międzyrządowym sojuszem politycznym i wojskowym](#), do którego należą [23 państwa członkowskie UE](#). Od strony prawnej obrona terytorialna pozostaje w kompetencji 27 państw członkowskich UE. Jak już wspomniano, 23 spośród tych państw są członkami NATO. Sojusz nie ma własnych sił zbrojnych, a personel, sprzęt i dostawy na potrzeby operacji wojskowych NATO są zapewniane przez państwa członkowskie sojuszu. NATO finansuje za to projekty wojskowe.

23 UE finansuje projekty cywilne i projekty podwójnego zastosowania. Przyznanie finansowania na projekty dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania na potrzeby mobilności wojskowej zostało przyjęte z zadowoleniem przez wszystkich przedstawicieli państw członkowskich, z którymi spotkał się Trybunał. Rozmówcy Trybunału uznali je za uzupełnienie działań NATO i działań międzyrządowych w zakresie mobilności wojskowej. Uznali również, że unijne projekty dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania przyczyniły się do zacieśnienia współpracy między ministerstwami w państwach członkowskich i w związku z tym do przejścia na [podejście do mobilności wojskowej obejmujące całą administrację rządową](#). Wskazali przy tym, że jednym z głównych celów na przyszłość jest reorientacja na [ogólnospołeczne podejście do mobilności wojskowej](#), tak aby uwzględnić również prywatne przedsiębiorstwa transportowe i cywilne organizacje transportowe, takie jak władze portowe, terminale portów morskich lub przewoźnicy kolejowi. Zmiany te uwypuklają rosnącą złożoność mechanizmów zarządzania mobilnością wojskową, która wymaga koordynacji między różnymi sektorami i zainteresowanymi stronami.

24 W realizację Planu działania 2.0 jest zaangażowanych wiele różnych organów finansowanych z budżetu UE, przede wszystkim:

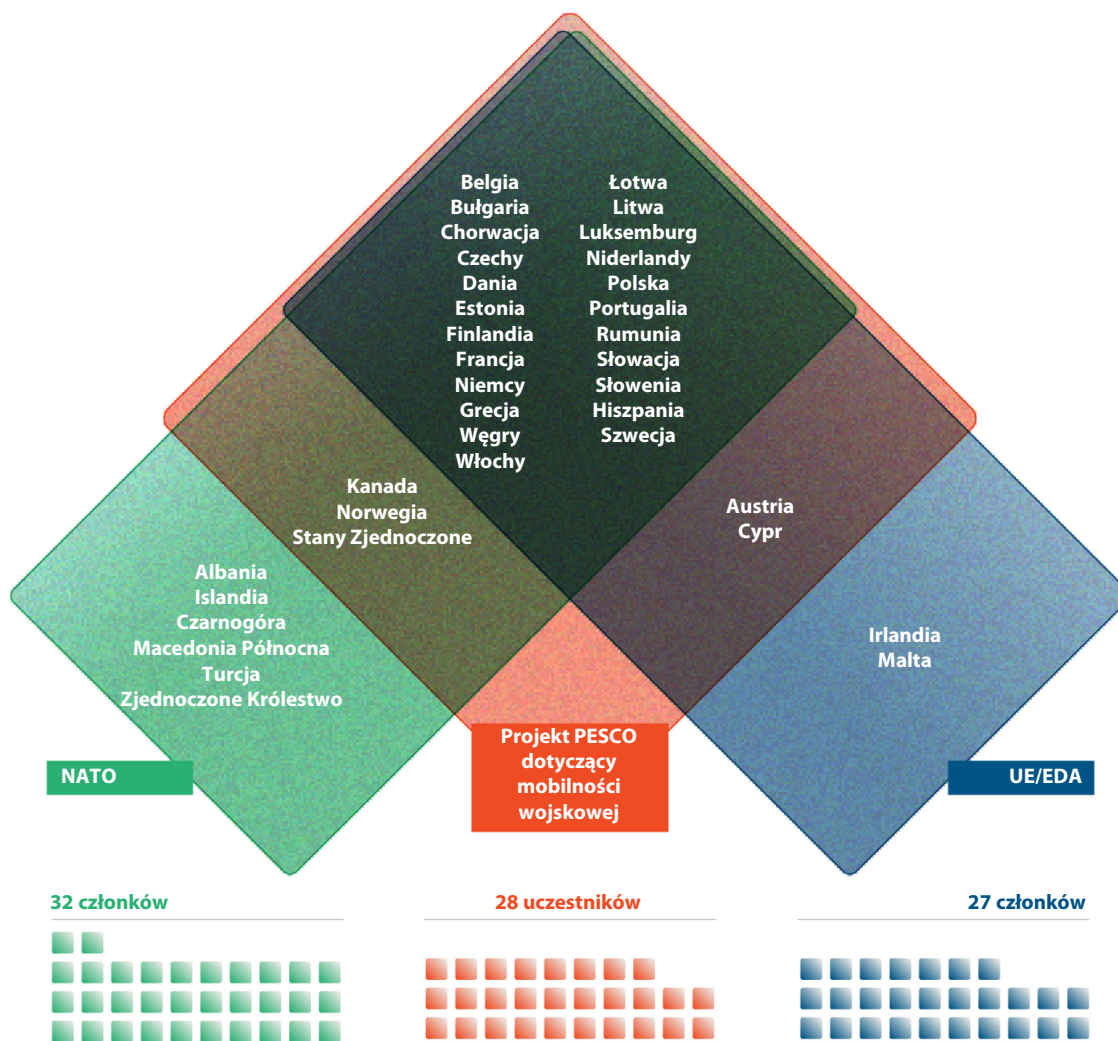
- 1) ESDZ, w tym EUMS;
- 2) wiele różnych dyrekcji generalnych Komisji, w szczególności DG ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS), DG ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE), DG ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD), DG ds. Sieci Komunikacyjnych oraz Treści i Technologii (DG CNECT), a także Sekretariat Generalny Komisji i agencja wykonawcza CINEA.

25 EDA jest [agencją międzyrządową](#), która została ustanowiona w ramach [wspólnego działania Rady Ministrów z 12 lipca 2004 r.](#), zanim jeszcze zaczęto przeznaczać środki z budżetu UE na obronność. Jej misją jest „wspomaganie Rady i państw członkowskich w ich wysiłkach zmierzających do poprawy zdolności obronnych UE w zakresie zarządzania kryzysowego oraz utrzymania EPBiO w jej obecnym i przyszłym kształcie”.

26 PESCO stanowią ramy współpracy, które są sterowane przez państwa członkowskie. ESDZ, w tym EUMS, oraz EDA wspólnie pełnią funkcję sekretariatu PESCO. Obecnie w ramach PESCO realizowanych jest 68 projektów. W [projekcie dotyczącym mobilności wojskowej](#) uczestniczy 25 państw z i spoza UE. Projekt ma na celu skoordynowanie stosownych działań krajowych, w tym działań uzgodnionych przez państwa członkowskie w ramach zobowiązania dotyczącego mobilności wojskowej z 25 czerwca 2018 r. W projekcie dotyczącym centrów logistycznych uczestniczy 16 państw członkowskich, które współpracują ze sobą w celu połączenia swoich magazynów logistycznych i zdolności magazynowych, tak aby skrócić czas reakcji i jak najlepiej wykorzystać posiadane zdolności.

27 Jeszcze przed przyjęciem przez UE pierwszego Planu działania na rzecz mobilności wojskowej w 2018 r. zarówno w ramach EDA, jak i projektu PESCO dotyczącego mobilności wojskowej prowadzono już prace nad mobilnością wojskową na szczeblu międzyrządowym. Unia stosunkowo niedawno zaczęła podejmować działania w tej dziedzinie. W NATO, UE i EDA oraz w projekcie PESCO dotyczącym mobilności wojskowej udział biorą różne podmioty (zob. [rys. 5](#)). W obszarze środków regulacyjnych Trybunał wykrył pokrywanie się działań różnych zainteresowanych stron w odniesieniu do mobilności wojskowej w UE (m.in. nachodzące na siebie struktury służbowe i podobne zakresy projektów, w tym w odniesieniu do przemieszczeń transgranicznych). Ten stan rzeczy został potwierdzony przez różne zainteresowane strony, w tym przedstawiciele państw członkowskich, z którymi konsultował się Trybunał.

Rys. 5 – Uczestnicy projektu PESCO dotyczącego mobilności wojskowej, członkowie NATO, UE i EDA



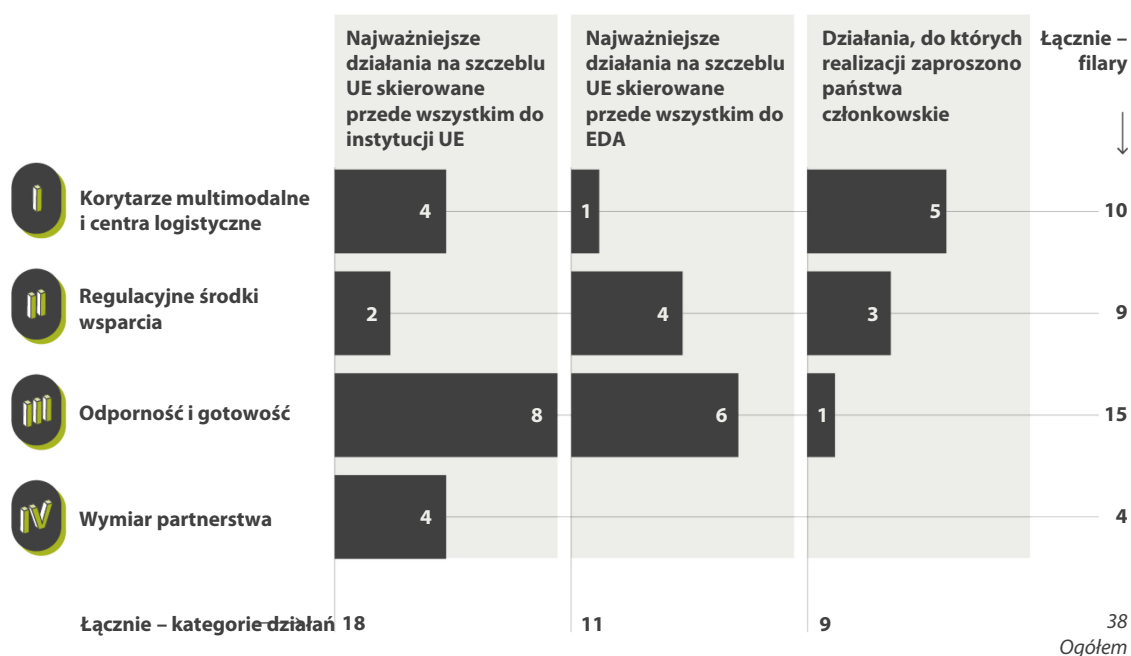
Uwaga: Irlandia ma status obserwatora w projekcie PESCO dotyczącym mobilności wojskowej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

28 Ponadto w czerwcu 2023 r. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) postanowił zwiększyć finansowanie na rzecz bezpieczeństwa i obrony do 8 mld euro. Środki te mają zostać udostępnione w ramach [inicjatywy strategicznej na rzecz bezpieczeństwa w Europie \(SESI\)](#), a działania dotyczące mobilności wojskowej są jedną z kategorii działań kwalifikujących się do objęcia wsparciem w ramach inicjatywy. EBI nie jest zaangażowany w żadne działania realizowane w ramach Planu działania 2.0. Więcej informacji na temat zainteresowanych stron zawarto w [załączniku II](#).

29 Spośród 29 działań na szczeblu UE ujętych w Planie działania 2.0 (zob. pkt [06](#)) 18 (62%) skierowane jest przede wszystkim do instytucji UE, w szczególności do Komisji, ale także do ESDZ, w tym EUMS (zob. [załącznik II](#)), natomiast pozostałe 11 działań (38%) przewidziano przede wszystkim dla EDA (zob. [rys. 6](#)). Dwa z działań skierowanych do EDA są również realizowane w ramach PESCO.

Rys. 6 – Plan działania 2.0 – podmioty, które mają realizować planowane działania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W UE nie przewidziano centralnej funkcji ani organu, które odpowiadałyby za koordynowanie działań w zakresie mobilności wojskowej, a Parlament Europejski nie nadzoruje wszystkich działań

30 Trybunał stwierdził, że w UE nie przewidziano centralnej funkcji ani organu, które koordynowałyby działania w zakresie mobilności wojskowej. Przedstawiciele pięciu państw członkowskich, w których kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne, stwierdzili, że mechanizmy zarządzania mobilnością wojskową w UE są złożone i trudno jest ustalić, jaki podmiot odpowiada za jakie działania w tym obszarze. Państwa członkowskie często nie były świadome różnic w zakresie rozliczalności między organami finansowanymi z budżetu UE, takimi jak Komisja, ESDZ lub agencje wykonawcze UE, a podmiotami międzyrządowymi zajmującymi się mobilnością wojskową w UE. Na [rys. 7](#) przedstawiono przegląd mechanizmów zapewniających rozliczalność obowiązujących najważniejsze podmioty instytucjonalne zajmujące się mobilnością wojskową w UE. Dodatkowe informacje można znaleźć w [załączniku II](#).

Rys. 7 – Podmioty instytucjonalne zajmujące się mobilnością wojskową w Europie – przegląd mechanizmów rozliczalności

| | Podmiot instytucjonalny | Kontrola zewnętrzna | Kontrola zewnętrzna UE przeprowadzana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy | Nadzór ze strony Parlamentu Europejskiego | Nadzór ze strony Rady |
|---------------------------------------|---|---------------------|--|---|-----------------------|
| Brak finansowania z budżetu UE | Państwa członkowskie UE (finansowanie wyłącznie z budżetu krajowego) | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | PESCO | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ |
| | EDA | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ |
| | EBI | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Finansowanie z budżetu UE | Państwa członkowskie UE (beneficjenci finansowania z instrumentu „Łącząc Europę” na rzecz mobilności wojskowej) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | Komisja, ESDZ i UE, agencje | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

31 Rada Europejska i Parlament Europejski są uprawnione do nadzorowania – a Europejski Trybunał Obrachunkowy do kontrolowania – organów finansowanych z budżetu UE (Komisji, ESDZ i agencji UE) lub podmiotów korzystających z gwarancji udzielonych z budżetu ogólnego UE⁷. Parlament nie ma zatem uprawnień do nadzorowania EDA i projektów realizowanych w ramach PESCO, co oznacza, że nie nadzoruje wszystkich działań w zakresie mobilności wojskowej w UE. Rada jednak sprawuje nadzór nad EDA i PESCO.

Uchybienia w koncepcji Planu działania 2.0 utrudniają realizację, skuteczne monitorowanie i sprawozdawczość

32 W niniejszej części sprawozdania Trybunał zbadał, czy Plan działania 2.0 opiera się na wystarczająco solidnych podstawach. Kontrolerzy ocenili, czy Plan został sporządzony w porozumieniu z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i czy bazuje na opartej na dowodach analizie potrzeb. Zbadali również, czy w Planie ujęto najpotrzebniejsze działania oraz czy towarzyszą im skonkretyzowane, mierzalne, odpowiednie i określone w czasie cele wraz z poziomami wyjściowymi i pośrednimi. Wreszcie kontrolerzy ocenili, czy ustanowiono mechanizmy sprawozdawczości i monitorowania w celu nadzorowania realizacji Planu działania 2.0.

W koncepcji Planu działania 2.0 występują pewne uchybienia

33 W Planie działania 2.0 przypomniano osiągnięcia Planu działania z 2018 r., ale jego opracowanie nie było poprzedzone pogłębioną analizą *ex ante* ani oceną potrzeb, które pozwoliłyby oszacować odpowiedni budżet. Dyrekcje generalne Komisji i ESDZ nie miały dużo czasu na opracowanie Planu działania 2.0, ponieważ w [Strategicznym Kompasie na rzecz bezpieczeństwa i obrony](#) opublikowanym 24 marca 2022 r. zawarto zobowiązanie, by do końca 2022 r. uzgodnić „ambitny, zmieniony plan działania”. Niemniej w ramach opracowywania Planu działania 2.0 przeprowadzono konsultacje ze wszystkimi państwami członkowskimi, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne. Z państwami członkowskimi i różnymi ministerstwami tych państw, w szczególności ministerstwami obrony, kontaktowano się różnymi kanałami, na przykład za pośrednictwem stałych przedstawicielstw przy UE lub projektu PESCO dotyczącego mobilności wojskowej.

⁷ Informacje na temat EBI zamieszczono w [załączniku II](#).

34 Plan działania 2.0 można podzielić na dwa główne obszary. Pierwszy obejmuje projekty dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania współfinansowane przez UE w 50% (filary I), drugi natomiast dotyczy administracyjnych i proceduralnych aspektów mobilności wojskowej (filary II–IV). Te dwa aspekty wzajemnie się uzupełniają. Różne państwa członkowskie mogą uznać jeden aspekt za ważniejszy od drugiego, w zależności od sytuacji danego kraju (np. w zależności od tego, czy państwo dysponuje rozbudowanymi krajowymi sieciami transportowymi).

35 W momencie publikacji Planu działania 2.0 Komisja nie dokonała rzetelnych szacunków dotyczących całkowitego finansowania niezbędnego do osiągnięcia celów i poziomów docelowych przyjętych w Planie. ESDZ, w tym EUMS, i DG MOVE wyraziły jednak zamiar określenia zapotrzebowania UE na finansowanie, jeśli chodzi o infrastrukturę podwójnego zastosowania. Państwa członkowskie, krajowe ministerstwa obrony i krajowe ministerstwa transportu zostały zaproszone do udziału w badaniu, które obejmowało trzyetapową analizę luk i miało na celu opracowanie planu wyeliminowania luk w infrastrukturze. Chodziło w szczególności o określenie do końca 2024 r. kwoty niezbędnego finansowania UE w ramach instrumentu „Łącząc Europę III” w WRF na okres po 2027 r.

36 Wyniki tej analizy luk miały zostać przedstawione do marca bądź kwietnia 2024 r. Wprawdzie ministerstwa obrony z zadowoleniem przyjęły tę analizę luk, lecz przedstawiciele niektórych ministerstw, z którymi konsultował się Trybunał, zastanawiali się, dlaczego analiza musiała zostać pilnie ukończona w pierwszej połowie 2024 r., biorąc pod uwagę, że w WRF na lata 2021–2027 nie zaplanowano dalszych naborów wniosków dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania ze względu na brak środków. Trzeci i ostatni nabór wniosków dla projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania finansowanych przez UE został zamknięty trzy miesiące po rozpoczęciu badania, we wrześniu 2023 r. Analiza luk ma doprowadzić do sporządzenia listy projektów, w tym projektów transgranicznych i dużych projektów krajowych, ze wskazaniem, które z nich mają wartość wojskową. Według Komisji wyniki tej analizy luk zostaną uwzględnione przy opracowywaniu WRF na okres po 2027 r. Stosowne propozycje dotyczące tych przyszłych WRF Komisja będzie musiała przedstawić w połowie 2025 r.

37 Zapisy Planu działania są wynikiem kompromisu – udało się osiągnąć wspólne porozumienie, lecz kosztem osłabienia ogólnej skuteczności Planu, ponieważ należało uwzględnić rozbieżne stanowiska 27 państw członkowskich. Ocenę Trybunału potwierdzili przedstawiciele państw członkowskich, z którymi spotkali się kontrolerzy. W Planie stwierdzono, że podmioty na szczeblu UE podejmują przewidziane dla nich działania, tymczasem państwa członkowskie jedynie „zachęca się” do podjęcia adresowanych do nich działań. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest suwerenność państwowa w dziedzinie obronności.

38 Trzy z siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, uznają Plan działania 2.0 za dokument polityczny wskazujący, że UE jest aktywna w dziedzinie mobilności wojskowej, nie zaś za dokument operacyjny. Ponadto niektóre zadania zaproponowane w Planie państwom członkowskim pokrywają się z zadaniami, nad którymi państwa członkowskie już pracują lub pracowały⁸. Spośród 29 „najważniejszych działań na szczeblu UE”⁹ w przypadku jedynie 13 (tj. mniej niż 45%) ustanowiono terminy realizacji (wskazując dany rok lub koniec roku). Dla żadnego z tych działań nie ustanowiono wskaźników, którym towarzyszyłyby poziomy wyjściowe bądź pośrednie. Utrudnia to prowadzenie skutecznego monitorowania i sprawozdawczości na temat poczynionych postępów.

39 Niektóre działania o charakterze administracyjnym i proceduralnym przewidziane w Planie działania 2.0 są realizowane w ramach grup roboczych EDA lub w ramach projektu PESCO dotyczącego mobilności wojskowej. Sześć z siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, potwierdziło, że strategiczne cele Planu działania 2.0 zostały przełożone na cele operacyjne na szczeblu krajowym. Te zaś uwzględniono na przykład w krajowych planach mobilności wojskowej. [Niderlandzki krajowy plan mobilności wojskowej](#) jest jedynym planem krajowym dostępnym publicznie. Wszystkie siedem skontrolowanych państw członkowskich korzysta z różnych kanałów współpracy na szczeblu krajowym, aby koordynować i omawiać postępy w zakresie mobilności wojskowej. Cztery z siedmiu państw członkowskich monitorują również postępy we wdrażaniu Planu działania 2.0 na szczeblu krajowym.

⁸ Takie jak zadania wynikające z [konkluzji Rady z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie bezpieczeństwa i obrony](#) (pkt 18) lub związane z różnymi grupami roboczymi EDA.

⁹ Filar 1 – 3 z 5, filar 2 – 4 z 6, filar 3 – 6 z 14, filar 4 – 0 z 4.

Sprawozdawczość z realizacji Planu działania 2.0 nie zapewnia wyczerpujących informacji na temat osiągniętych postępów

40 Jeśli chodzi o monitorowanie Planu działania 2.0, przewidziano jedynie roczne sprawozdania z postępów. W szczególności państwa członkowskie nie mają obowiązku składania UE, w ramach formalnego procesu, sprawozdań z wdrażania działań, do podjęcia których zostały „zaproszone”, a zatem takich sprawozdań nie składają. Tymczasem EDA składa instytucjom UE sprawozdania z postępów w realizacji działań, które są przewidziane głównie dla niej.

41 Pierwsze sprawozdanie z postępów w realizacji Planu działania 2.0 opublikowano w listopadzie 2023 r. Służy ono wyłącznie celom informacyjnym i nie przewidziano żadnych dalszych kroków. Ze względu na przyjętą koncepcję Planu działania 2.0 sprawozdanie nie zawiera i nie może w sposób usystematyzowany prezentować informacji na temat postępów poczynionych do tej pory w odniesieniu do poszczególnych najważniejszych działań na szczeblu UE. Jednocześnie nie obejmuje ono informacji na temat postępów w realizacji działań, do których podjęcia zaproszono państwa członkowskie. Dokument zawiera zatem raczej podsumowanie ostatniego roku sprawozdawczego, jeśli chodzi o mobilność wojskową w UE, bez wyraźnego odniesienia do działań określonych w Planie. W związku z tym w odniesieniu do szeregu działań – w tym niektórych działań dotyczących odporności i gotowości – w sprawozdaniu nie wskazano, czy UE poczyniła postępy.

Postępy w realizacji czterech filarów Planu działania 2.0 były zróżnicowane w zależności od filaru

42 W niniejszej części sprawozdania kontrolerzy Trybunału przeanalizowali postępy w realizacji Planu działania 2.0. W odniesieniu do filaru I Trybunał ocenił, czy Komisja przydzieliła środki UE na projekty dotyczące infrastruktury transportowej podwójnego zastosowania w oparciu o solidne kryteria, z zamiarem wyeliminowania priorytetowych luk w lokalizacjach w UE o największym znaczeniu geostrategicznym. Ocenił również postępy poczynione w realizacji działań ujętych we wszystkich czterech filarach Planu działania 2.0. Ponadto kontrolerzy podsumowali otrzymane informacje zwrotne na temat postępów państw członkowskich we wdrażaniu działań, do których podjęcia zostały zaproszone.

Filar I – UE zaczęła zapewniać finansowanie, ale istnieje znaczna luka w dostępnych środkach, a na aspekty geopolityczne i wojskowe położono niewystarczający nacisk

Ograniczona pula środków UE została wykorzystana, zanim określono najpilniejsze priorytety

43 Wszystkie zainteresowane strony, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, uznały 1,69 mld euro przewidziane w WRF na lata 2021–2027 na infrastrukturę podwójnego zastosowania w zakresie mobilności wojskowej za kwotę skromną, ale ogólnie z zadowoleniem przyjęły ten przydział środków jako pierwszy krok we właściwym kierunku. Władze krajowe stwierdziły, że kwota ta pozwala sfinansować jedynie małe, pojedyncze projekty w ramach sieci TEN-T, a nie choćby część korytarza transportowego. Średnia kwota finansowania z UE w przypadku 95 wybranych projektów dotyczących mobilności wojskowej wyniosła 18 mln euro. Jednym z warunków dopuszczalności i kwalifikowalności projektów było to, że powinny one być zlokalizowane zarówno w sieci TEN-T, jak i w sieci wojskowej UE (zob. [tabela 1](#)).

Tabela 1 – Główne warunki dopuszczalności i kwalifikowalności projektów dotyczących mobilności wojskowej w ramach instrumentu „Łącząc Europę 2” na lata 2021–2027

| Warunki dopuszczalności i kwalifikowalności – główne elementy |
|---|
| <p>Warunki dopuszczalności (wybrane elementy)</p> <p>Listy poparcia wystosowane przez państwo członkowskie (zazwyczaj ministerstwo transportu bądź infrastruktury)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Dokumentacja potwierdzająca zgodność z przepisami środowiskowymi w odniesieniu do projektów robót budowlanych i badań oraz badania dotyczące wpływu na klimat w przypadku trzeciego naboru wniosków ○ Deklaracja potwierdzająca zgodność z mapą sieci wojskowej |
| <p>Warunki kwalifikowalności (wybrane elementy)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Czas trwania projektu respektuje maksymalny i minimalny czas trwania określony w warunkach naboru ○ Projekt jest zlokalizowany w sieci TEN-T ○ Projekt jest zlokalizowany w wojskowej sieci transportowej UE ○ Projekt spełnia co najmniej jeden wymóg w zakresie podwójnego zastosowania i odpowiadającą mu wartość lub normę zgodnie z definicją w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2021/1328 |

44 Nawet pojedynczy duży projekt infrastrukturalny często kosztuje więcej niż 1,69 mld euro, czyli kwota udostępniona wszystkim 27 państwom członkowskim UE na cały okres siedmiu lat WRF. Łatwiej uzmysłowić sobie, jak niewielka jest to kwota, jeśli zestawić ją z 80 mld euro – na tyle w 2016 r. EBI oszacował roczny niedobór inwestycji w UE w modernizację sieci transportowych w celu zmniejszenia kosztów zatorów komunikacyjnych i wąskich gardeł w handlu¹⁰. Przedstawiciele ministerstw obrony państw członkowskich, z którymi konsultował się Trybunał, podkreślali stanowczo, że z różnych względów potrzeby wojskowe wykraczają poza infrastrukturę sieci TEN-T. Do względów tych można zaliczyć potrzebę dwukierunkowego transportu do przyszłych wojskowych stanowisk obronnych oraz potrzebę rozbudowy lokalnej infrastruktury umożliwiającej transport wojska na front w przypadku konfliktu i ewakuację ludności cywilnej. Biorąc jednak pod uwagę kwotę dostępnych funduszy UE, wiadomo było, że takich inwestycji nie można z niej sfinansować.

45 Aby uwzględnić zmieniającą się sytuację w zakresie bezpieczeństwa w Europie po agresji Rosji na Ukrainę, Komisja udostępniła środki finansowe możliwie jak najszybciej, w ramach naborów wniosków z lat 2022 i 2023. Sześć z siedmiu państw członkowskich, których opinii zasięgnął Trybunał, uznało, że przyjęte podejście było właściwe, ponieważ projekty finansowane przez UE mogły zostać zrealizowane wcześniej. Wprawdzie szybkie udostępnienie środków na inwestycje w infrastrukturę podwójnego zastosowania było ważnym sygnałem politycznym ze strony UE, Trybunał stwierdził jednak, że doprowadziło to do niestabilności i braku przewidywalności finansowania UE – luka w finansowaniu potrwa cztery lata, aż do następnych WRF. Upłynie zatem dużo czasu, zanim zostaną ogłoszone nowe nabory, a nowe środki na infrastrukturę podwójnego zastosowania staną się dostępne. Trzy z siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, zwróciły uwagę na tę niespójność w finansowaniu UE. Niektóre państwa członkowskie, z którymi konsultował się Trybunał, zwróciły również uwagę na fakt, że wyniki trzyetapowej analizy luk (zob. pkt 35) pozostaną niewykorzystane przez lata. Oznacza to, że oprócz ryzyka opóźnienia ważnych inwestycji utracone zostaną nabyte doświadczenia.

W naborach w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport i w naborach dotyczących mobilności wojskowej często uczestniczą te same podmioty

46 Nabory wniosków dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania w zakresie mobilności wojskowej stanowiły szansę dla beneficjentów z różnych powodów:

- o można było uzyskać finansowanie UE na projekty dotyczące portów lotniczych, co w przypadku innych programów stało się trudne;

¹⁰ EBI, „Restoring EU competitiveness” (wersja z 2016 r.), s. VIII.

- o nie wymagano przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści (mimo to beneficjenci przeprowadzili własne wewnętrzne analizy kosztów);
- o w ramach pierwszego naboru finansowanie ze środków UE mogły nadal otrzymać projekty, których realizacja już się rozpoczęła lub które zostały zainicjowane przed ogłoszeniem naboru; w drugim i trzecim naborze wniosków projekty mogły rozpocząć się najwcześniej w dniu złożenia wniosku (tj. po ogłoszeniu naborów).

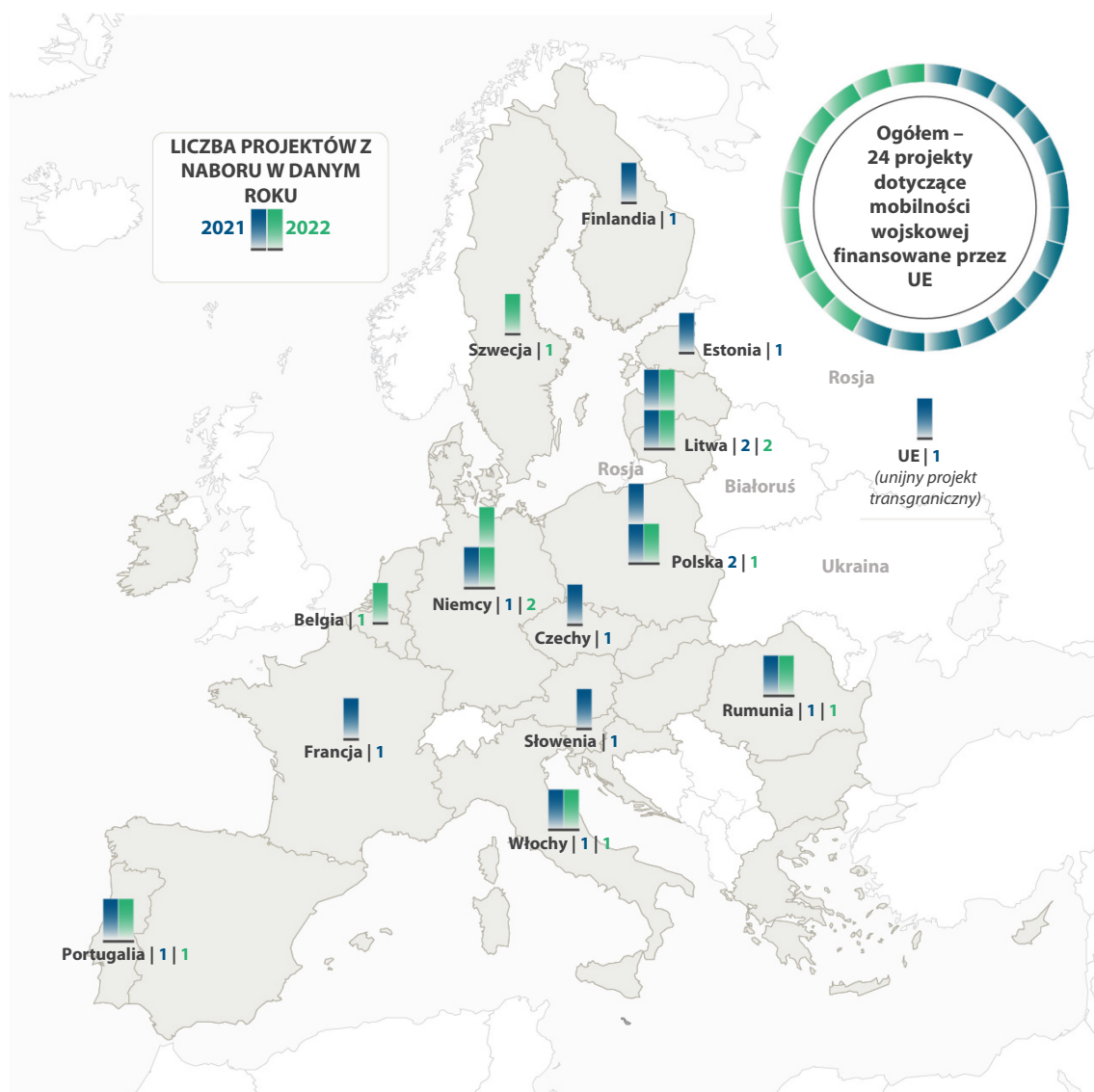
47 Jednak według wszystkich (z wyjątkiem jednego) państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, dokumentacja dotycząca zgodności z przepisami środowiskowymi lub badanie dotyczące wpływu na klimat dodane w ramach trzeciego naboru wniosków stanowią komplikację – ponieważ są czasochłonne, spowalniają realizację projektów – i powinny zostać uproszczone. Przedstawiciele trzech z siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, mieli wręcz wątpliwości, czy taka dokumentacja i badania są odpowiednie w przypadku mobilności wojskowej, biorąc pod uwagę pilny charakter potrzeb w obliczu trwającej w Europie wojny.

48 Większość państw członkowskich, z którymi skonsultował się Trybunał, uznała, że stopa współfinansowania UE wynosząca 50% jest odpowiednia. Często wnioskodawcy, którzy mogą brać udział w naborach wniosków dotyczących mobilności wojskowej, mogą też uczestniczyć w ogólnych naborach wniosków w ramach instrumentu „łącząc Europę” – Transport. Jak wynika z informacji otrzymanych przez Trybunał, projekty realizowane w ramach instrumentu „łącząc Europę” – Transport często odnoszą się do inwestycji zlokalizowanych zarówno w sieci bazowej TEN-T, jak i w sieci mobilności wojskowej. Ponadto niejednokrotnie w projektach tych spełnione są wymogi w zakresie podwójnego zastosowania, obowiązkowe w przypadku naborów dotyczących mobilności wojskowej w ramach instrumentu „łącząc Europę” (zob. [tabela 1](#) powyżej). Przykładowo taka sytuacja ma miejsce w przypadku projektów dotyczących autostrad. Ponadto, w szczególności w państwach członkowskich kwalifikujących się do [finansowania w ramach polityki spójności](#), w przypadku innych funduszy oferowane są stopy współfinansowania do 85%, co sprawia, że stopa wynosząca 50% jest mniej atrakcyjna.

Stopień zaawansowania projektu był zasadniczym kryterium w procesie wyboru

49 Trybunał dobrał próbę 24 projektów wybranych do finansowania ze środków UE w ramach naborów dotyczących mobilności wojskowej z lat 2021 i 2022, a następnie przeprowadził szczegółową analizę tych projektów. Pięć z nich Trybunał skontrolował na miejscu: w Niemczech, Estonii, na Litwie, w Polsce i Portugalii (więcej szczegółowych informacji na temat tej próby przedstawiono na [rys. 8](#)).

Rys. 8 — Przegląd próby projektów dobranej przez Trybunał



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

50 Spośród tych 24 projektów tylko jeden rozpoczął się po opublikowaniu wyników naborów wniosków i podpisaniu umowy o udzielenie dotacji. Oznacza to, że pozostałe 23 projekty rozpoczęły się na różnych etapach przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji, a cztery rozpoczęły się nawet przed opublikowaniem samego naboru.

51 Na początku okresu 2021–2027 w programie prac instrumentu „Łącząc Europę” – Transport¹¹ wyjątkowo przewidziano możliwość finansowania projektów, których realizacja już się rozpoczęła (zob. pkt **46**). Na przykład zgodnie z zapisami [naboru wniosków dotyczącego mobilności wojskowej](#) opublikowanego 16 września 2021 r. okres kwalifikowalności kosztów projektów infrastruktury podwójnego zastosowania rozpoczął się 1 stycznia 2021 r. Zdaniem Komisji odstępstwo to miało zrekompensować lukę między programami na lata 2014–2020 i 2021–2027 wynikającą z opóźnionego przyjęcia nowego rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”¹². Wprowadzenie odstępstwa było możliwe między innymi dlatego, że wymogi dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania opublikowane 10 sierpnia 2021 r. (zob. pkt **09**) były w wielu przypadkach takie same jak wymogi określone dla innych projektów TEN-T w obowiązującym wówczas rozporządzeniu w sprawie TEN-T¹³. Stopień zaawansowania projektu był zatem decydującym czynnikiem przy wyborze projektów do współfinansowania przez UE.

Ocena wojskowa i wymiar geostrategiczny nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione przy wyborze projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania

52 W [tabeli 2](#) przedstawiono kluczowe etapy procesu oceny wniosków projektowych dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania.

¹¹ Zob. pkt **08**.

¹² Zob. również art. 4 ust. 6 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1153 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”](#).

¹³ [Rozporządzenie \(UE\) nr 1315/2013](#).

Tabela 2 – Kluczowe etapy procesu oceny wniosków dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania

| Kolejne kluczowe etapy | Dokumenty |
|--|--|
| Pierwszy etap procesu oceny (prowadzony przez CINEA) | |
| 1. Ocena przeprowadzona przez trzech niezależnych ekspertów w dziedzinie transportu | Sprawozdanie z niezależnej oceny |
| 2. Ocena na podstawie konsensusu trzech niezależnych ekspertów wypracowanego na spotkaniu prowadzonym przez moderatorów z CINEA | Sprawozdanie z oceny konsensualnej |
| Drugi etap procesu oceny (prowadzony przez DG MOVE) | |
| 3. Ocena wojskowa przeprowadzona przez EUMS | <ul style="list-style-type: none"> — Wiadomość elektroniczna w przypadku naboru z 2021 r. — Formularz oceny EUMS w przypadku kolejnych naborów wniosków |
| 4. Wewnętrzny panel oceniający pod przewodnictwem DG MOVE, w skład którego wchodził członkowie z DG MOVE, DG ENV, DG REGIO i CINEA, rozpatrujący wszystkie kwalifikujące się wnioski złożone w naborze | <p>Uwaga: Przed posiedzeniem wewnętrznego panelu oceniającego DG MOVE zaproponowała uwzględnienie ocen EUMS w odniesieniu do kryterium dotyczącego priorytetu i pilności projektu. W razie potrzeby odpowiednio zaktualizowano punkty przyznane za to kryterium.</p> <p>Zaktualizowane wyniki punktowe wraz z uzasadnieniem zostały uwzględnione w sprawozdaniach podsumowujących ocenę.</p> |
| 5. Końcowa posiedzenie komisji dokonującej wyboru projektów pod przewodnictwem DG MOVE z udziałem członków z DG MOVE, DG ENV, DG REGIO i CINEA na szczeblu dyrektorów | Sprawozdania podsumowujące ocenę końcową i wykaz wniosków wybranych do finansowania ze środków UE |

Ponadto zaangażowano zewnętrznego niezależnego obserwatora, aby nadzorował proces oceny w ramach naborów wniosków z lat 2021 i 2022 i sporządził sprawozdanie końcowe.

53 Projekty były wybierane w ramach naborów na podstawie pięciu kryteriów o równej wadze (priorytet i pilność, stopień zaawansowania, jakość, oddziaływanie, efekt katalityczny). Cztery z siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, uznało te pięć kryteriów wyboru projektów albo za niewystarczające, albo za tylko częściowo odpowiednie do wskazania projektów o kluczowym znaczeniu dla poprawy mobilności wojskowej w UE. W szczególności ocena wojskowa przeprowadzona przez EUMS, w której badano, czy proponowane projekty faktycznie usprawniłyby strategiczne rozmieszczenie wojsk lub wyeliminowałyby luki i wąskie gardła w infrastrukturze, była uwzględniana jedynie przy ocenie jednego kryterium – dotyczącego priorytetu i pilności. Jednocześnie zasadnicze znaczenie miał stopień zaawansowania projektu (zob. pkt 51). W związku z tym według przedstawicieli dwóch państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, niektóre z projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania nie będą w wystarczającym stopniu uwzględniać aspektów wojskowych.

54 Trybunał stwierdził, że przy wyborze projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania do finansowania unijnego nie uwzględniono w wystarczającym stopniu aspektów geopolitycznych, ponieważ finansowanie nie było ukierunkowane na projekty o najwyższej wartości geostrategicznej. Trzy z sześciu państw członkowskich, które wyraziły opinię na ten temat, zajęły podobne stanowisko. Projekty były wybierane nie w oparciu o całościowe podejście, ale indywidualnie – celem była poprawa infrastruktury w określonych punktach korytarza transportowego, ale niekoniecznie w najbardziej strategicznych lokalizacjach. Wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, zgodziły się, że proces wyboru projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania do objęcia finansowaniem przez UE powinien obejmować pewne formy ustalania priorytetów.

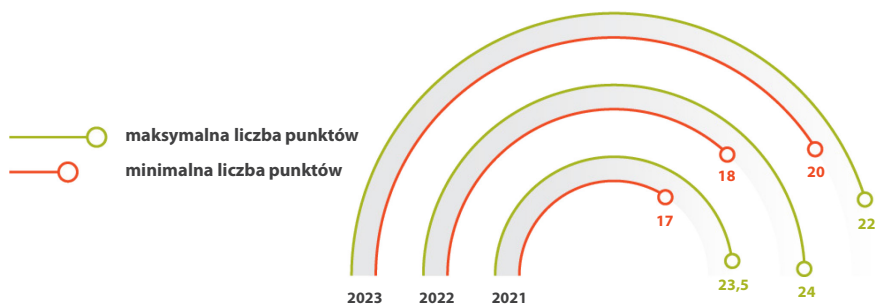
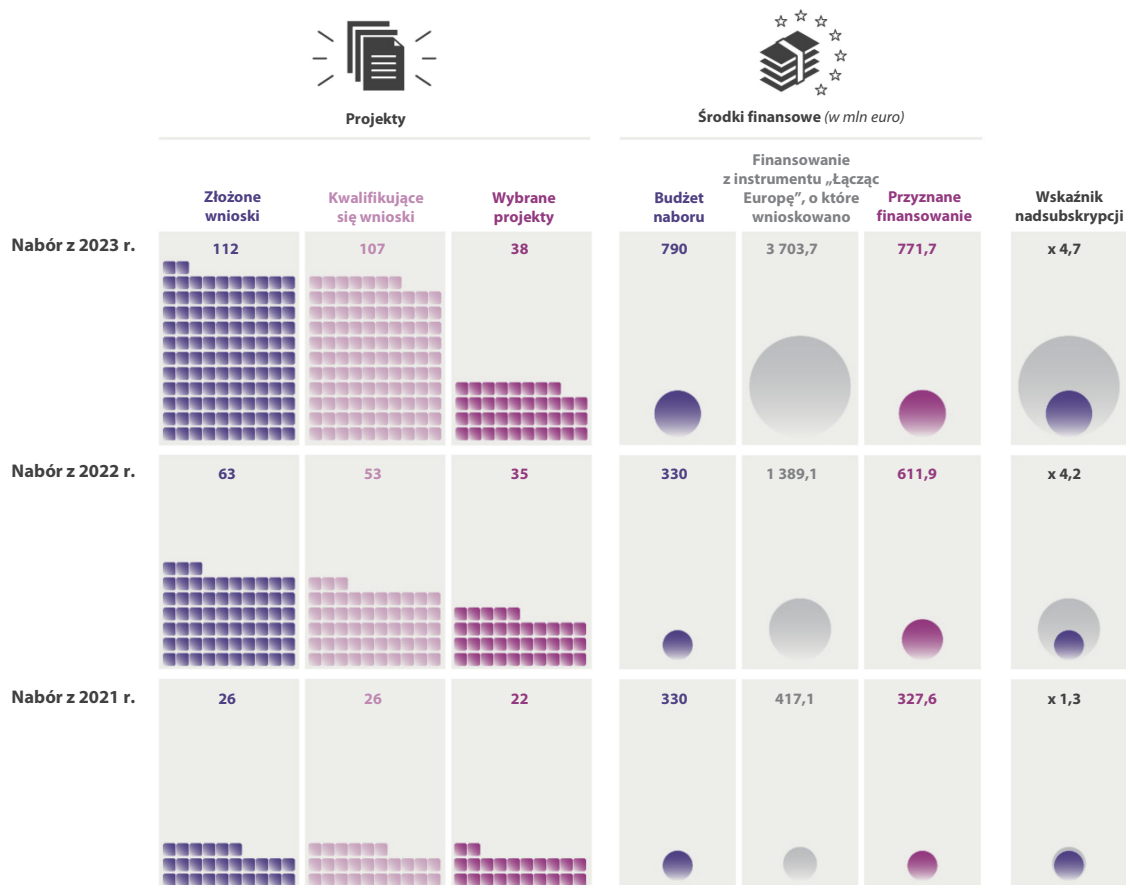
55 Ponadto w ramach naboru wniosków z 2021 r. EUMS ocenił dwa projekty jako mające najwyższy priorytet, a 16 – jako bardzo ważne. Tymczasem w ramach naboru wniosków z 2021 r. wybrano 22 projekty. Oznacza to, że do finansowania unijnego wybrano cztery projekty, mimo że EUMS nie uznał ich za projekty mające najwyższy priorytet ani za projekty bardzo ważne. Można to wyjaśnić faktem, że w naborze wniosków z 2021 r. nie wystąpiła duża nadsubskrypcja – łączna wartość wniosków nie przewyższała tak bardzo dostępnego budżetu jak w pozostałych naborach.

56 Szczególnie uderzająca sytuacja miała miejsce w przypadku naboru wniosków z 2023 r., kiedy to projekt dotyczący budowy jednej z ostatnich części jednej z najbardziej strategicznych – z perspektywy wojskowej – dróg w UE nie został wybrany do finansowania przez UE, mimo że pozostałe trzy części tej samej drogi wybrano w ramach naborów z lat 2021 i 2022. Ocena spełnienia kryteriów dla poszczególnych części tej drogi została przeprowadzona przez różnych ekspertów i nie była spójna. Nabór wniosków z 2023 r. różnił się od naborów z lat 2021 i 2022 między innymi tym, że łączna wartość wniosków przewyższała w większym stopniu dostępny budżet. W rezultacie kilka projektów, które w ocenie uzyskało wystarczającą liczbę punktów, nie mogło zostać wybranych ze względu na ograniczone dostępne środki. W odpowiedzi na pisma wspomnianego wyżej państwa członkowskiego Komisja przypominała, że projekt może również kwalifikować się do finansowania w ramach przyszłych ogólnych naborów w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport.

Wraz z kolejnymi naborami rosło zainteresowanie finansowaniem unijnym, ale między poszczególnymi państwami członkowskimi występowały różnice w tym względzie

57 Z biegiem czasu rosła liczba wniosków składanych w ramach kolejnych naborów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Ta zwiększona konkurencja oznaczała, że wzrosła również minimalna liczba punktów, którą projekt musiał uzyskać, aby zostać wybrany (zob. [rys. 9](#)). Powolny start programu w 2021 r. można wyjaśnić rozmaitymi czynnikami, takimi jak nowatorski charakter naborów lub czas potrzebny różnym ministerstwom (takim jak ministerstwa obrony lub transportu) w niektórych państwach członkowskich na rozpoczęcie współpracy w tej dziedzinie. Fakt, że łączna wartość wniosków coraz bardziej przewyższała dostępne budżety naborów, świadczy o rosnącym zainteresowaniu wśród państw członkowskich i beneficjentów projektów.

Rys. 9 – Szczegółowe informacje dotyczące naborów wniosków w zakresie mobilności wojskowej w ramach instrumentu „Łącząc Europę”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

58 Na *rys. 10* pokazano, że 95 projektów wybranych do finansowania ze środków UE było zlokalizowanych w 21 państwach członkowskich UE – we wszystkich państwach uwzględnionych na rysunku oraz w Bułgarii, która uczestniczy w projekcie transgranicznym. Spośród 95 projektów wybranych do finansowania tylko dwa to projekty transgraniczne (oznaczone jako „UE” na *rys. 10*):

- 1) w przypadku naboru z 2021 r. był to projekt kolejowy dotyczący połączenia transgranicznego między Finlandią a Szwecją;
- 2) w przypadku naboru z 2023 r. – prace projektowe dotyczące nowego mostu na Dunaju w celu połączenia Bułgarii i Rumunii.

59 Jeśli chodzi o wkład UE, cztery państwa członkowskie, którym przyznano największą ilość środków, otrzymały łącznie 44% całego budżetu. Są to:

- 1) Niemcy (16,5% całkowitego wkładu UE);
- 2) Polska (13,0%);
- 3) Litwa (7,4%);
- 4) Łotwa (7,1%).

Projekty finansowane przez UE są wyraźnie skoncentrowane na wschodzie UE, przy czym trzy z tych czterech państw członkowskich, które otrzymały największe finansowanie, graniczą z Rosją, trzy graniczą z Białorusią, a jedno graniczy z Ukrainą.

Rys. 10 – Wkład UE i liczba projektów w podziale na państwa członkowskie (nabory w latach 2021–2023)

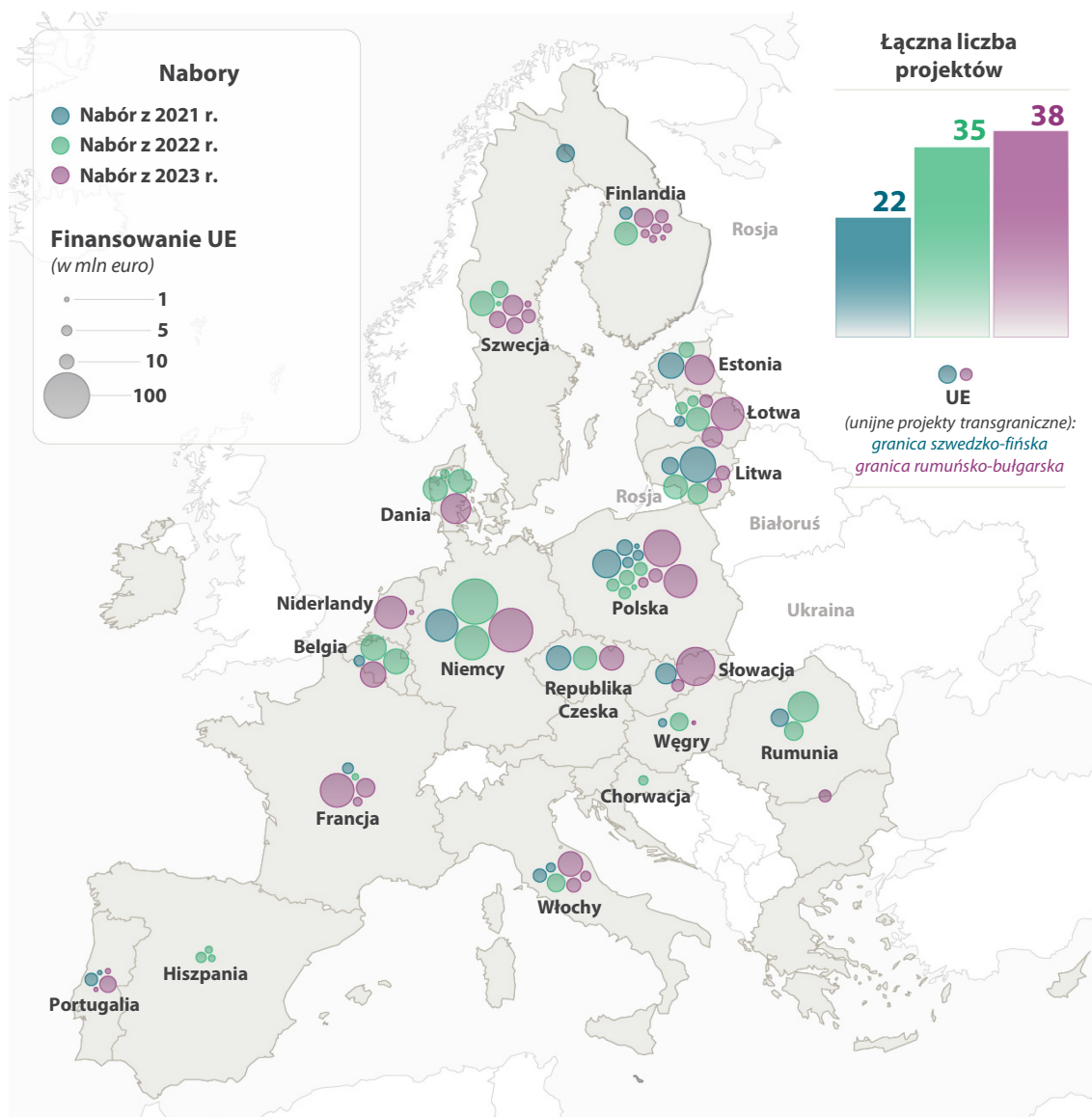


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

60 Jeśli chodzi natomiast o szlak południowy w kierunku Ukrainy, UE nie sfinansowała żadnych projektów w Grecji i wniosła jedynie niewielki wkład na rzecz bułgarskiego uczestnika konsorcjum (zob. pkt **58**). Grecja złożyła dwa wnioski w ramach naboru z 2023 r., które uzyskały punkty powyżej wymaganych progów, ale nie zostały wybrane ze względu na brak finansowania. Jest to kolejny przykład ilustrujący, że kryteriom wojskowym i aspektem geopolitycznym przyznano niewystarczającą wagę przy wyborze projektów (zob. pkt **53** i **54**). Pozostałe państwa członkowskie, w których nie przyznano finansowania UE na infrastrukturę podwójnego zastosowania, to: Austria, Cypr, Irlandia, Luksemburg i Malta.

61 Ponadto różne państwa członkowskie bezpośrednio graniczące ze sobą skoncentrowały się na różnych rodzajach projektów (projektach kolejowych, lotniczych, drogowych itp.), co oznacza, że brakowało spójności między państwami członkowskimi. Ogółem 70% środków UE przeznaczono na projekty kolejowe i drogowe. Na **rys. 11** przedstawiono informacje na temat państw członkowskich, w których zlokalizowano projekty dotyczące mobilności wojskowej realizowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, oraz kwotę finansowania unijnego, jaką otrzymały.

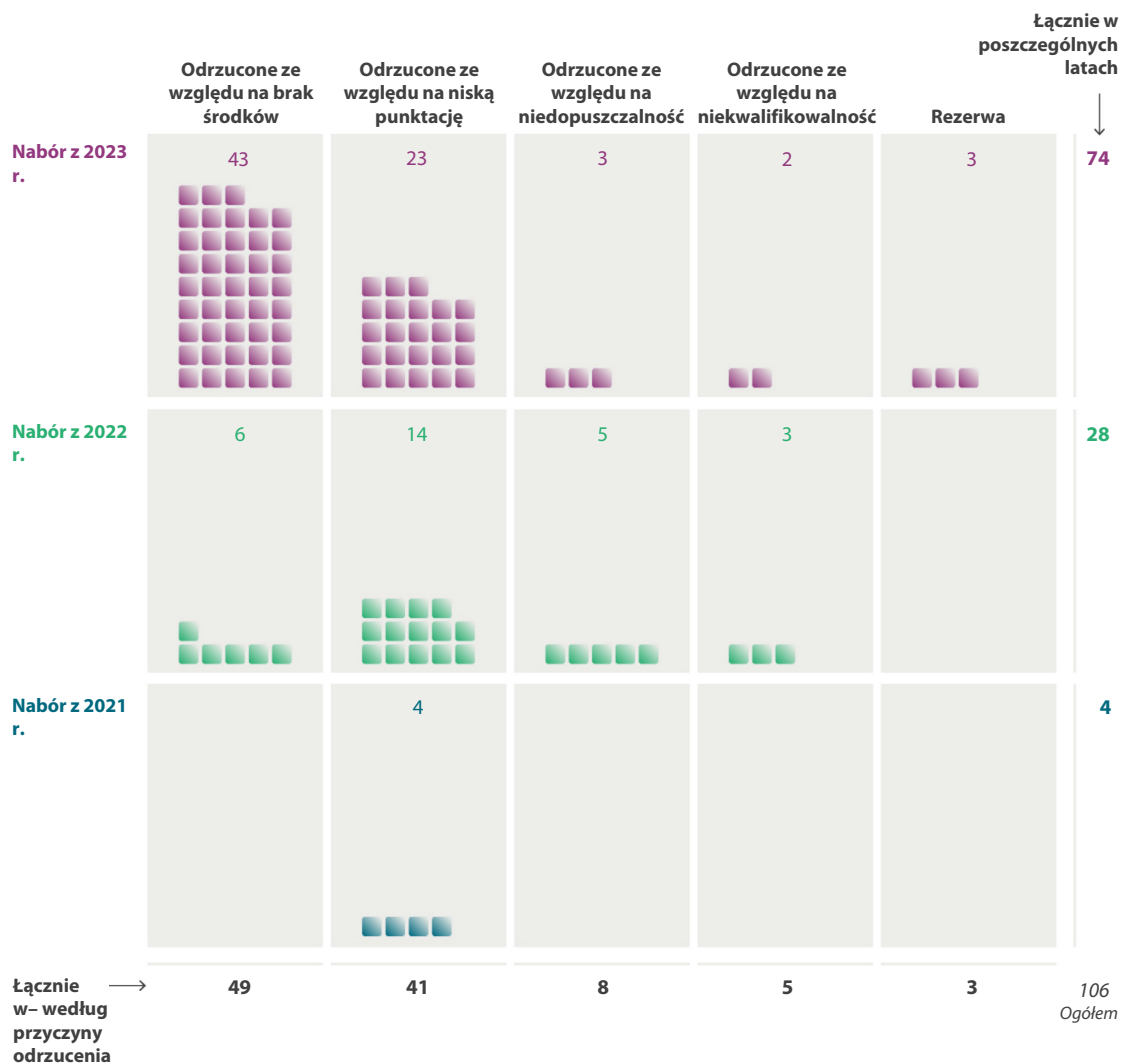
Rys. 11 – Przegląd finansowanych przez UE projektów dotyczących mobilności wojskowej realizowanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

62 Na *rys. 12* przedstawiono analizę projektów niewybranych do finansowania w ramach trzech naborów. W przypadku naboru wniosków z 2023 r. głównym powodem odrzucenia wniosków był brak finansowania, natomiast w przypadku naboru z 2022 r. głównym powodem były niskie wyniki punktowe. Jeśli chodzi o nabór z 2021 r., tylko cztery wnioski zostały odrzucone ze względu na brak dostępnych środków.

Rys. 12 – Wnioski niewybrane do finansowania w podziale na różne przyczyny odrzucenia (nabory z lat 2021–2023)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

63 CINEA – wraz z DG MOVE i EUMS – co roku (w 2021, 2022 i 2023 r.) organizowała dni informacyjne na temat naborów wniosków dotyczących mobilności wojskowej w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport, aby pomóc potencjalnym wnioskodawcom¹⁴. Trybunał skontrolował na miejscu w pięciu państwach członkowskich pięć projektów wybranych w ramach naboru wniosków z 2021 r. (zob. [załącznik III](#)). Wszyscy koordynatorzy projektów pozytywnie ocenili otrzymane wsparcie, zapewnione głównie przez CINEA, ale również przez DG MOVE. Trzy z siedmiu państw członkowskich uznały jednak, że proces składania wniosków jest złożony. Uwaga ta odnosi się również do elektronicznego systemu zarządzania dotacjami (eGrants), który państwa te określiły jako niezbyt przyjazny dla użytkownika.

¹⁴ Zob. np. wydarzenie pn. „2023 CEF Transport Military Mobility Info Day”.

64 Po tym, jak projekty zostały wybrane, CINEA miała za zadanie przygotować indywidualne umowy o udzielenie dotacji z każdym z beneficjentów projektu. Koordynatorzy projektów w państwach członkowskich zarządzają projektami i stale przekazują informacje na temat poczynionych postępów. Do projektów przypisani są dedykowani urzędnicy CINEA. W momencie przeprowadzania wizyt kontrolnych przez Trybunał trzy z tych pięciu projektów były opóźnione z różnych przyczyn (w całości lub częściowo).

Postępy w realizacji działań w ramach czterech filarów są różne w zależności od filaru

Filar I dotyczący korytarzy multimodalnych i centrów logistycznych – odnotowano solidne postępy w realizacji najważniejszych działań na szczeblu UE, a państwa członkowskie zrealizowały wszystkie działania, do których zostały zaproszone

65 Spośród pięciu najważniejszych działań na szczeblu UE w ramach pierwszego filaru trzy zostały już zakończone (jedno z opóźnieniem), a dwa są w toku (jedno z opóźnieniem). Oznacza to, że poczyniono znaczne postępy w odniesieniu do tych działań (więcej informacji można znaleźć w [załączniku IV](#)).

Siedem państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, przekazało kontrolerom informacje na temat realizacji pięciu działań, do których zostały zaproszone w ramach pierwszego filaru. Państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty, zasadniczo zrealizowały te działania. Więcej informacji zawarto w [załączniku V](#).

Filar II dotyczący środków wsparcia regulacyjnego – odnotowano pewne postępy w realizacji najważniejszych działań na szczeblu UE, a państwa członkowskie zrealizowały częściowo działania, do których zostały zaproszone

66 Wśród siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, panowała zgoda co do kluczowego znaczenia mobilności wojskowej, zwłaszcza w obecnej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w Europie. Między tymi państwami występowały jednak różnice, jeśli chodzi o główne priorytety w zależności od uwarunkowań krajowych: w przypadku niektórych z nich naczelnym priorytetem było uproszczenie procedur administracyjnych, natomiast w przypadku innych – inwestycje w infrastrukturę podwójnego zastosowania.

67 Z informacji zwrotnych przekazanych Komisji przez EDA wynika, że cztery działania adresowane głównie do EDA są obecnie realizowane. Jedno z dwóch działań, które miała zrealizować Komisja, zostało zakończone, a drugie jest w toku. Oznacza to, że ogólnie poczyniono zadowalające postępy w realizacji tych działań. Więcej informacji zawarto w [załączniku IV](#).

68 Projekt SDMMS (zob. pkt [11](#)) jest realizowany w odpowiedzi na najważniejsze działanie 3 na szczeblu UE w ramach filaru II. Celem projektu jest stworzenie jednolitej platformy oprogramowania, która zapewni bezpieczne środowisko wymiany informacji na temat przemieszczania się jednostek wojskowych między państwami. Platforma ma również służyć do składania i zatwierdzania wniosków o zezwolenia na przekraczanie granicy.

69 W konsorcjum realizującym projekt SDMMS uczestniczy 11 organizacji z 10 państw członkowskich. Oprócz członków konsorcjum w projekcie udział bierze obecnie również 11 państw członkowskich. Oczekuje się, że wniosą one niemal 20% całkowitego budżetu projektu. Sześć z siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, pozytywnie odniosło się do prac nad systemem, a ministerstwa obrony liczą na korzyści, jakie przyniesie cyfryzacja. Jedno państwo członkowskie, które było mniej zainteresowane tym projektem, uzasadniło swój brak zainteresowania tym, że obecnie nie planuje się cyfryzacji [unijnego formularza celnego 302](#), ponieważ najpierw potrzebna byłaby zmiana [unijnego kodeksu celnego](#). Wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty, są członkami NATO. W praktyce korzystają one z [formularza NATO 302](#), który został wprowadzony w latach 50. XX w. i na którym opiera się unijny formularz 302, w tym w odniesieniu do przemieszczeń w obrębie UE. Oczekuje się, że prototyp systemu będzie gotowy przed końcem 2025 r., ale realizacja projektu jest opóźniona.

70 W momencie spotkań kontrolerów z przedstawicielami państw członkowskich podpisanie protokołu ustaleń projektu przez wszystkie uczestniczące państwa członkowskie było poważnym problemem. Do czasu podpisania protokołu ustaleń UE nie może uwolnić środków po dokonaniu płatności zaliczkowych. Nie może też otrzymać wkładów od uczestniczących państw członkowskich, które nie podpisały umowy.

71 Informacje zwrotne otrzymane od państw członkowskich na temat trzech działań, do których państwa te zostały zaproszone w ramach filaru II, wskazują na jedynie częściowe postępy, w szczególności w odniesieniu do działania 1 – najważniejszego działania, jeśli chodzi o osiągnięcie celu zakładającego okres pięciu dni w przypadku procedur przekraczania granicy lub trzech dni w przypadku jednostek szybkiego reagowania. Działania 2 i 3 można uznać za zakończone. Więcej informacji zawarto w [załączniku V](#).

Filar III dotyczący odporności i gotowości – odnotowano częściowe postępy w realizacji najważniejszych działań na szczeblu UE, ale trudno jednoznacznie ocenić realizację działań, do których zostały zaproszone państwa członkowskie

72 Filar III Planu działania 2.0 dotyczy potrzeby odporności, „również w kontekście zagrożeń cyberbezpieczeństwa, zagrożeń związanych ze zmianą klimatu i innych zagrożeń hybrydowych, które mogą być ukierunkowane na najważniejsze węzły systemu transportowego wykorzystywanego przez wojsko”. W filarze tym przewidziano największą liczbę najważniejszych działań na szczeblu UE – 14 z ogólnej liczby 29 (48%). Jednocześnie filar ten obejmuje tylko jedno zaproszenie do działania skierowane do państw członkowskich. Trybunał stwierdził, że Plan działania 2.0 obejmuje zbyt wiele działań, zwłaszcza w ramach tego filaru, i powinien być bardziej ukierunkowany. Eksperci, z którymi konsultowali się kontrolerzy, byli tego samego zdania.

73 W [załączniku IV](#) przedstawiono informacje na temat postępów w realizacji 14 najważniejszych działań na szczeblu UE przewidzianych w ramach filaru III. Sześć z tych 14 działań na szczeblu UE jest adresowanych przede wszystkim do EDA, której Trybunał nie może skontrolować. Jak wynika ze [sprawozdania z postępów w realizacji Planu działania 2.0 z listopada 2023 r.](#), pięć z tych sześciu działań jest w toku. Sprawozdanie to nie zawiera żadnych informacji na temat trwających prac nad działaniem 10, które dotyczy „rzetelnej i skutecznej wymiany danych cyfrowych i ich udostępniania między odpowiednimi zainteresowanymi stronami z sektora lotnictwa cywilnego i wojskowego”. Zgodnie z informacjami przekazanymi kontrolerom przez EDA działanie to jest realizowane przez Agencję w ramach [programu badań z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej](#). Trwa również realizacja odrębnego projektu finansowanego z EFO, który dotyczy między innymi wymiany danych na temat zarządzania ruchem lotniczym. Trybunał nie znalazł dowodów na jakąkolwiek formalną analizę wniosków wyciągniętych z ćwiczeń wojskowych, która potwierdzałaby istnienie solidnej zdolności do skutecznego wyciągania wniosków na szczeblu UE. Taka zdolność ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia, by problemy napotkane w trakcie krajowych i międzynarodowych ćwiczeń symulacyjnych i manewrów (w tym ćwiczeń NATO) były odpowiednio rejestrowane i analizowane w ramach formalnego procesu w celu zalecenia działań naprawczych.

74 Jeśli chodzi o postępy poczynione przez instytucje UE w zakresie najważniejszych działań na szczeblu UE w ramach filaru III, zgodnie z dostępnymi informacjami oraz dodatkowymi informacjami zgromadzonymi i przeanalizowanymi przez kontrolerów Trybunału:

- o w przypadku czterech działań nie ma szczegółowych informacji na temat jakichkolwiek postępów;
- o realizacja czterech działań jest w toku.

75 Jedno zaproszenie do działania skierowane do państw członkowskich ma na celu zapewnienie „cyberodporności przyszłych procesów i procedur cyfrowych, w oparciu o prace EDA, oraz przeanalizowanie możliwości opracowania wymogów funkcjonalnych związanych z bezpieczeństwem”. Wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, uznały znaczenie takich zagrożeń i prowadzą prace nad cyberodpornością. Działanie to zostało jednak zdefiniowane w sposób, który uniemożliwia kontrolerom jednoznaczną ocenę realizacji, ponieważ brakuje w nim jasnych kryteriów, poziomu wyjściowego, poziomów pośrednich, a także konkretnego poziomu docelowego.








Filar IV dotyczący wymiaru partnerstwa – odnotowano pewne postępy w realizacji najważniejszych działań na szczeblu UE

76 Filar IV Planu działania 2.0 obejmuje cztery najważniejsze działania na szczeblu UE, a jednocześnie nie zawiera żadnych zaproszeń do działania skierowanych do państw członkowskich. Wszystkie siedem państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, jest również członkami NATO. Dla tych państw NATO pozostaje najważniejszym podmiotem odpowiedzialnym za zbiorową obronę w Europie. Wszystkie te państwa członkowskie potwierdziły znaczenie działań w ramach tego filaru, zwłaszcza jeśli chodzi o ściślejszą współpracę między UE a NATO, uważają jednak, że UE nie powinna powielać działań NATO. Uznają oczywiście, że NATO opatruje swoje informacje wysoką klauzulą tajności, ale stoją na stanowisku, że nie powinno to uniemożliwiać UE i NATO dalszej współpracy. Mobilność wojskowa byłaby dobrym przykładem takiej współpracy. Realizacja wszystkich czterech najważniejszych działań na szczeblu UE w ramach tego filaru jest w toku. Jedno z tych działań sformułowano jednak w sposób, który nie pozwala kontrolerom na ocenę poczynionych postępów. Więcej informacji zawarto w [załączniku IV](#).

77 Przeprowadzona przez Trybunał ocena postępów w realizacji najważniejszych działań na szczeblu UE oraz zaproszeń do działania skierowanych do państw członkowskich została podsumowana w [tabeli 3](#) i [tabeli 4](#). W tabelach zastosowano trójkolorowe oznaczenia wzorowane na sygnalizacji drogowej. Poszczególne kolory mają następujące znaczenie:


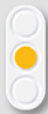





- kolor zielony – działanie ukończone lub niemal ukończone;
- kolor żółty – działanie w toku;
- kolor czerwony – wystąpiły problemy w realizacji (np. poczyniono jedynie niewielkie postępy, brak dostępnych informacji lub nie można ocenić, czy działanie ukończono).

Tabela 3 – Postępy w realizacji najważniejszych działań na szczeblu UE – podsumowanie oceny Trybunału

| |  |  |  | łącznie |
|---|---|---|---|---------|
|  Filar I – Korytarze multimodalne i centra logistyczne: inwestowanie w infrastrukturę transportową podwójnego zastosowania | 3 | 2 | - | 5 |
|  Filar II – Regulacyjne środki wsparcia | 1 | 5 | - | 6 |
|  Filar III – Odporność i gotowość | - | 9 | 5 | 14 |
|  Filar IV – Wymiar partnerstwa | - | 4 | - | 4 |
| łącznie | 4 | 20 | 5 | 29 |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Tabela 4 – Zaproszenia do działania skierowane do państw członkowskich – podsumowanie oceny postępów przeprowadzonej przez Trybunał w odniesieniu do siedmiu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty

| |  |  |  | łącznie |
|---|---|---|---|---------|
|  Filar I – Korytarze multimodalne i centra logistyczne: inwestowanie w infrastrukturę transportową podwójnego zastosowania | 5 | - | - | 5 |
|  Filar II – Regulacyjne środki wsparcia | 2 | - | 1 | 3 |
|  Filar III – Odporność i gotowość | - | - | 1 | 1 |
|  Filar IV – Wymiar partnerstwa | - | - | - | - |
| łącznie | 7 | - | 2 | 9 |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wnioski i zalecenia

78 Zakres polityki UE w zakresie mobilności wojskowej rozszerzył się od czasu podjęcia pierwszych działań w 2017 r. W ramach niniejszej kontroli Trybunał przeanalizował poczynione postępy, w szczególności w odniesieniu do drugiego Planu działania UE na rzecz mobilności wojskowej (Plan działania 2.0) opublikowanego w listopadzie 2022 r. Plan opracowano z uwzględnieniem wkładów poszczególnych zainteresowanych stron, ale pod presją czasu i w trudnych okolicznościach – agresji Rosji na Ukrainę. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że Plan działania 2.0 nie opierał się na wystarczająco solidnych podstawach ze względu na pewne uchybienia w przyjętej koncepcji, takie jak brak pogłębionej analizy *ex ante* i oceny potrzeb, które pozwoliłyby oszacować odpowiedni budżet. Postępy w realizacji celów – zakładających zapewnienie szybkiego i płynnego przemieszczania się personelu wojskowego, sprzętu i zasobów, w krótkim czasie i na dużą skalę w UE i poza jej terytorium – były jak dotąd niejednoznaczne.

79 Trybunał stwierdził, że w UE nie przewidziano centralnej funkcji ani organu koordynującego działania w zakresie mobilności wojskowej. Przedstawiciele pięciu państw członkowskich, w których kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne, stwierdzili, że mechanizmy zarządzania mobilnością wojskową w UE są złożone i trudno jest ustalić, jaki podmiot odpowiada za jakie działania. Jeśli chodzi o środki regulacyjne, Trybunał wykrył pokrywanie się działań podejmowanych przez poszczególne zainteresowane strony w odniesieniu do mobilności wojskowej w UE (np. nachodzące na siebie struktury służbowe i podobne zakresy projektów). Parlament Europejski sprawuje częściowy nadzór nad mobilnością wojskową w UE (zob. pkt [22–31](#)).

Zalecenie 1 – Usprawnienie mechanizmów zarządzania mobilnością wojskową w UE

Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) powinny:

- a) usprawnić koordynację działań między UE, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami, przykładowo przez wyznaczenie stosownego pojedynczego punktu kontaktowego;
- b) lepiej wykorzystać wypracowaną już synergię oraz udoskonalić współpracę między Europejską Agencją Obrony i projektami realizowanymi w ramach stałej współpracy strukturalnej a Komisją i ESDZ, tak aby ograniczyć do minimum ryzyko powielania działań.

Termin realizacji: 2025 r.

80 Zapisy Planu działania 2.0 są wynikiem kompromisu – wspólne porozumienie udało się osiągnąć kosztem osłabienia ogólnej skuteczności Planu, ponieważ należało uwzględnić rozbieżne stanowiska 27 państw członkowskich. Przyjęta koncepcja Planu, który obejmuje lata 2022–2026, spowodowała trudności w zakresie monitorowania działań i sprawozdawczości. W Planie stwierdzono, że podmioty na szczeblu UE, w tym Europejska Agencja Obrony, podejmą skierowane do nich działania, tymczasem państwa członkowskie jedynie „zachęca się” do podjęcia przewidzianych dla nich działań. W szczególności państwa członkowskie nie są zobowiązane w formalnym procesie do składania UE sprawozdań na temat działań, do podjęcia których są „zaproszone”, nie zostały też o to poproszone przez Komisję bądź ESDZ. W rezultacie takich informacji sprawozdawczych nie dostarczają (zob. pkt **33–37** i **40**).

81 Trzy z siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, uznają Plan działania 2.0 za dokument polityczny wskazujący, że UE jest aktywna w dziedzinie mobilności wojskowej. Wdrożenie tego dokumentu jest jednak utrudnione, ponieważ nie ma on w wystarczającym stopniu charakteru operacyjnego. Na przykład jedynie w przypadku 13 z 29 najważniejszych działań na szczeblu UE określono terminy realizacji (zob. pkt **38–39**).

82 Pierwsze sprawozdanie z postępów w realizacji Planu działania 2.0 opublikowano w listopadzie 2023 r. Nie przedstawia ono w sposób usystematyzowany informacji na temat dotychczasowych postępów w odniesieniu do poszczególnych najważniejszych działań na szczeblu UE. W związku z tym sprawozdanie nie zawiera wyraźnego odniesienia do postępów w realizacji działań określonych w Planie, lecz stanowi raczej podsumowanie ostatniego roku sprawozdawczego, jeśli chodzi o mobilność wojskową w UE. Nie obejmuje również analizy wniosków z dotychczasowych doświadczeń, na przykład z międzynarodowych ćwiczeń wojskowych (zob. pkt **40–41** i **73**).

Zalecenie 2 – Monitorowanie postępów w realizacji każdego działania ujętego w Planie działania 2.0 oraz składanie sprawozdań na ten temat

Komisja i ESDZ powinny ściśle monitorować realizację Planu działania 2.0, systematycznie oceniając poczynione postępy, opóźnienia i potencjalne problemy w odniesieniu do każdego najważniejszego działania na szczeblu UE. Bez uszczerbku dla suwerenności państw członkowskich w kwestiach dotyczących mobilności wojskowej Komisja i ESDZ powinny zachęcać te państwa do przekazywania informacji na temat postępów w realizacji przewidzianych dla nich działań. Informacje te powinny być następnie zamieszczane w kolejnych sprawozdaniach z postępów.

Termin realizacji: 2025 r.

83 Kwota udostępnionych środków unijnych odgrywa kluczową rolę, jeśli chodzi o potencjalny wpływ UE na decyzje polityczne dotyczące mobilności wojskowej. Wszystkie zainteresowane strony, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, uznały 1,69 mld euro na infrastrukturę podwójnego zastosowania w zakresie mobilności wojskowej (przewidziane w WRF na lata 2021–2027 w ramach instrumentu „Łącząc Europę”) za kwotę skromną, ale ogólnie z zadowoleniem przyjęły ten przydział środków jako pierwszy krok we właściwym kierunku. Trybunał ustalił, że w momencie publikacji Planu działania 2.0 Komisja nie dokonała rzetelnych szacunków dotyczących całkowitego finansowania niezbędnego do osiągnięcia celów i poziomów docelowych przyjętych w Planie (zob. pkt 35 i 43).

84 Aby uwzględnić zmieniającą się sytuację w zakresie bezpieczeństwa w Europie po agresji Rosji na Ukrainę, Komisja udostępniła środki możliwie jak najszybciej, w ramach naborów wniosków z 2022 i 2023 r. ogłoszonych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Sześć z siedmiu państw członkowskich, których opinii zasięgnął Trybunał, uznało, że przyjęte podejście było właściwe, ponieważ projekty finansowane przez UE mogły zostać zrealizowane wcześniej. Wprawdzie szybkie udostępnienie środków na inwestycje w infrastrukturę podwójnego zastosowania było ważnym sygnałem politycznym ze strony UE, Trybunał stwierdził jednak, że doprowadziło to do niestabilności i braku przewidywalności finansowania UE – luka w finansowaniu potrwa cztery lata, aż do następnego WRF. Upłynie zatem dużo czasu, zanim zostaną ogłoszone nowe nabory, a nowe środki na infrastrukturę podwójnego zastosowania staną się dostępne. Może to spowodować opóźnienia w ewentualnych innych ważnych inwestycjach i utratę doświadczenia wśród zainteresowanych stron w odniesieniu do finansowania unijnego i procedur przetargowych (zob. pkt 45).

85 Pomimo że w ramach drugiego i trzeciego naboru łączna wartość wniosków znacznie przewyższała dostępny budżet oraz pomimo że zagrożenia na granicach UE osiągnęły bezprecedensowy poziom i są bardziej namacalne niż kiedykolwiek wcześniej, w obecnych WRF nie przewidziano żadnych dodatkowych środków UE na nabory w zakresie mobilności wojskowej w celu finansowania projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania (zob. rys. 9 i pkt 48).

86 Często wnioskodawcy, którzy mogą brać udział w naborach wniosków dotyczących mobilności wojskowej, mogą też uczestniczyć w ogólnych naborach wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport. Kontrolerzy stwierdzili, że projekty wspierane w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport w wielu przypadkach odnoszą się do inwestycji zlokalizowanych zarówno w sieci bazowej TEN-T, jak i w sieci mobilności wojskowej. Ponadto projekty te niejednokrotnie spełniają wymogi w zakresie podwójnego zastosowania, które stanowią kryteria w przypadku naborów dotyczących mobilności wojskowej w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Istnieje zatem możliwość wykorzystania naborów w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport do wyeliminowania wąskich gardeł w odniesieniu do mobilności wojskowej (zob. pkt 48).

Zalecenie 3 – Ocena możliwości wykorzystania naborów wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport do finansowania projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania w obecnych WRF (2021–2027)

Komisja powinna ocenić możliwość wykorzystania pozostałych naborów wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – Transport w obecnych WRF do finansowania projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania. W ocenie tej należy uwzględnić wymogi wojskowe i luki zidentyfikowane przez UE w jej sieci wojskowej.

Termin realizacji: 2025 r.

Zalecenie 4 – Podjęcie działań w celu zwiększenia przewidywalności ewentualnego finansowania na rzecz mobilności wojskowej w WRF na okres po 2027 r.

Przygotowując wniosek dotyczący przyszłych WRF, Komisja powinna przeanalizować, w jaki sposób można zwiększyć przewidywalność ewentualnego przyszłego finansowania na rzecz infrastruktury podwójnego zastosowania. Odnośny wniosek powinien zawierać ocenę, czy stosowne instrumenty unijne mogą zostać wykorzystane do finansowania projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania.

Termin realizacji: 2027 r.

87 Trybunał stwierdził, że pięć kryteriów wyboru projektów, które zastosowano w przypadku naborów dotyczących mobilności wojskowej w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, było tylko częściowo odpowiednie, jeśli chodzi o zdolność do wskazania projektów o kluczowym znaczeniu dla poprawy mobilności wojskowej w UE. Ocenę tę potwierdziły cztery z siedmiu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne. W szczególności ocena wojskowa została uwzględniona przy ocenie tylko jednego kryterium dotyczącego priorytetu i pilności. Istnieje zatem ryzyko, że niektóre projekty dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania wybrane do finansowania przez UE nie będą najistotniejsze z perspektywy wojskowej (zob. pkt [44](#) i [53](#)).

88 Trybunał stwierdził również, że przy wyborze projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania do objęcia finansowaniem unijnym nie uwzględniono w wystarczającym stopniu aspektów geopolitycznych. Trzy z sześciu państw członkowskich, które wyraziły zdanie na ten temat, podzieliły tę opinię. Projekty były wybierane nie w oparciu o całościowe podejście, ale indywidualnie – celem była poprawa infrastruktury w określonych punktach korytarza transportowego, ale niekoniecznie w najbardziej strategicznych lokalizacjach. Nie wzięto pod uwagę szerszego oglądu sytuacji. Wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, zgodziły się, że proces wyboru projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania do objęcia finansowaniem przez UE powinien obejmować pewne formy ustalania priorytetów (zob. pkt [54](#) i [56](#)).

89 95 projektów wybranych do finansowania ze środków UE było zlokalizowanych w 21 państwach członkowskich UE. Projekty finansowane przez UE są wyraźnie skoncentrowane w centralnej i wschodniej części terytorium Unii, przy czym trzy z czterech państw członkowskich, które otrzymały największe kwoty dofinansowania, graniczą z Rosją, trzy graniczą z Białorusią, a jedno graniczy z Ukrainą. Jeśli chodzi natomiast o szlak południowy w kierunku Ukrainy, UE nie sfinansowała przykładowo żadnych projektów w Grecji i wniosła jedynie niewielki wkład na rzecz bułgarskiego uczestnika konsorcjum (zob. pkt [58–60](#)).

Zalecenie 5 – Usprawnienie procesu wyboru projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania w WRF na okres po 2027 r.

W WRF na okres po 2027 r. Komisja i ESDZ powinny zagwarantować, że do finansowania wybrane zostaną najbardziej adekwatne projekty dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania. Należy priorytetowo potraktować inwestycje służące eliminowaniu luk zidentyfikowanych przez UE w jej sieci wojskowej i promować tym samym efektywność i skuteczność. Przyjęte podejście powinno obejmować dążenie do synergii z korytarzami NATO. W tym celu Komisja mogłaby rozważyć zwiększenie wagi oceny wojskowej w procesie wyboru projektów, tak aby odzwierciedlić zasadę, że projekty dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania powinny przynosić w sposób wyważony korzyści zarówno użytkownikom cywilnym, jak i wojskowym.

Termin realizacji: 2027 r.

90 Trybunał stwierdził, że Plan działania 2.0 obejmował zbyt wiele działań oraz że nie był wystarczająco ukierunkowany. Dotyczyło to w szczególności filaru III odnoszącego się do odporności i gotowości, w ramach którego przewidziano największą liczbę najważniejszych działań na szczeblu UE (14 z 29, tj. 48%). Kilka zainteresowanych stron zwróciło uwagę na ten sam problem (zob. pkt 72).

91 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że cztery z 29 najważniejszych działań na szczeblu UE można uznać za zakończone, natomiast większość z nich nadal jest w toku. W przypadku pięciu z 29 działań brakowało wystarczających informacji, aby można było ocenić obecny stan realizacji. Za dalsze osiem najważniejszych działań odpowiadała EDA, która nie jest objęta uprawnieniami kontrolnymi Trybunału, co oznacza, że kontrolerzy nie mogli zweryfikować postępów w realizacji tych działań. Ogólnie rzecz biorąc, największy postęp odnotowano w filarze I Planu działania 2.0 odnoszącym się do inwestycji w infrastrukturę transportową podwójnego zastosowania, podczas gdy prace nad pozostałymi trzema filarami były w dużej mierze w toku (zob. pkt 65–77).

92 Siedem państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, odpowiedziało na zaproszenie – sformułowane w ramach filaru I Planu – do podjęcia inwestycji w infrastrukturę transportową podwójnego zastosowania. Chociaż rozpoczęły one aktywnie prace nad regulacyjnymi środkami wsparcia w ramach filaru II, nie wszystkie osiągnęły cel dotyczący czasu trwania procedur przekraczania granicy wynoszącego maksymalnie pięć dni roboczych (trzy dni w przypadku jednostek szybkiego reagowania). Ze względu na brak wskaźników i konkretnych poziomów docelowych (powiązanych z odpowiednimi terminami), które miałyby zostać osiągnięte w odniesieniu do poszczególnych działań, Trybunał nie jest w stanie przedstawić rzetelnej ogólnej oceny postępów poczynionych w ramach Planu działania 2.0, poza wskazaniem, że realizacja działań jest w toku, a postępy są zróżnicowane w poszczególnych działaniach (zob. pkt 65–77).

Zalecenie 6 – Lepsze ukierunkowanie koncepcji unijnych działań w zakresie mobilności wojskowej

Opracowując koncepcję przyszłych planów działania w zakresie mobilności wojskowej, Komisja i ESDZ powinny:

- a) systematycznie wykorzystywać wnioski wyciągnięte z realizacji obecnego Planu działania, z ćwiczeń krajowych i międzynarodowych (w tym ćwiczeń NATO) oraz z agresji Rosji na Ukrainę. Te wnioski powinny być również rozpowszechniane wśród wszystkich zainteresowanych stron;
- b) skoncentrować się na poprawie infrastruktury, a także na jasno zdefiniowanych działaniach umożliwiających szybsze przemieszczanie się transgraniczne i zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego. Powinny również w miarę możliwości określić wskaźniki, cele i terminy, tak aby zachęcić do składania sprawozdań z postępów w poszczególnych działaniach.

Termin realizacji: 2026 r., ostatni rok realizacji obecnego Planu działania.

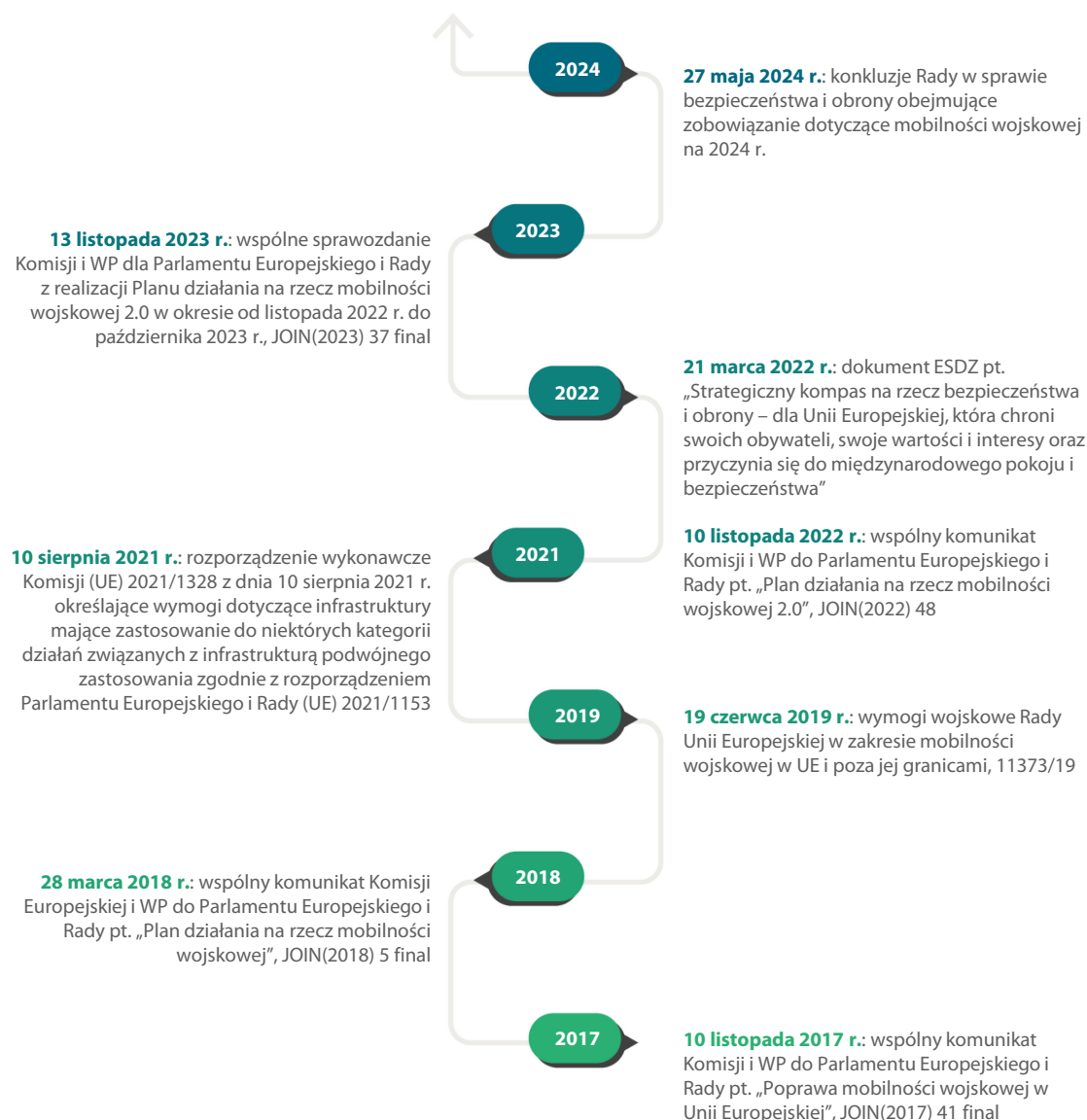
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 3 grudnia 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Kalendarium działań i inicjatyw dotyczących mobilności wojskowej w UE w latach 2017–2024



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik II – Rola i zadania poszczególnych zainteresowanych stron zaangażowanych w kwestię mobilności wojskowej w UE

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UE

W UE współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony zacieśnia się. W wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 przewidziano znacznie większe środki na obronność niż w poprzednich WRF. Przykładowo przewidziano fundusze na infrastrukturę podwójnego zastosowania w zakresie mobilności wojskowej oraz na Europejski Fundusz Obronny (EFO). Fundusz ten dysponuje budżetem w wysokości 8 mld euro na lata 2021–2027, przy czym w toku śródkresowej rewizji WRF na lata 2021–2027 przewidziano dodatkowe 1,5 mld euro w ramach nowego instrumentu – Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP). Te środki unijne stanowią jednak jedynie niewielką część wydatków na obronność ponoszonych przez państwa członkowskie UE. Państwa członkowskie UE uważają obronę za kwestię suwerenności narodowej. Zgodnie z dokumentem EDA pt. „Defence Data 2022 – Key findings and analysis” w 2022 r. łączne wydatki na obronność 27 państw członkowskich wyniosły 240 mld euro, co oznacza kontynuację tendencji wzrostowej trwającej już osiem lat z rzędu.

Również w budżetach krajowych państw członkowskich UE przewidziano fundusze na projekty dotyczące mobilności wojskowej i infrastruktury podwójnego zastosowania. Brak jest jednak danych na temat wysokości tego finansowania.

W strukturach ministerstw państw członkowskich UE zazwyczaj funkcjonują działy audytu wewnętrznego, a kontrole zewnętrzne są przeprowadzane przez najwyższe organy kontroli działające w tych państwach. Najwyższe organy kontroli (a także Europejski Trybunał Obrachunkowy) są członkami Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), która opracowała Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI). ISSAI wyznaczają powszechnie uznane międzynarodowe standardy w zakresie kontroli sektora publicznego.

ORGANIZACJA TRAKTATU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) jest politycznym i wojskowym sojuszem opartym na zasadzie zbiorowej obrony terytorialnej. Zgodnie ze stanem na 7 marca 2024 r. NATO liczy 32 państwa członkowskie z Europy i Ameryki Północnej, przy czym 23 spośród nich to państwa członkowskie UE. Cztery państwa członkowskie UE nie są członkami NATO (Austria, Cypr, Irlandia i Malta). Stany Zjednoczone i Niemcy wnoszą największe wkłady do budżetu NATO. Stany Zjednoczone mają też zdecydowanie największą spośród wszystkich członków NATO liczbę personelu wojskowego pełniącego czynną służbę (około 1,3 mln osób).

Z perspektywy ministerstw obrony państw należących do tego sojuszu NATO jest kluczowym podmiotem w dziedzinie mobilności wojskowej. Jest też siłą napędową dla działań w zakresie mobilności wojskowej w Europie (np. dzięki wprowadzeniu planów operacyjnych, norm i wymogów wojskowych w zakresie mobilności wojskowej lub formularza celnego NATO 302).

Wspólny plan finansowania NATO na lata 2024–2028 obejmuje program inwestycyjny NATO na rzecz bezpieczeństwa (NSIP). Ze środków NSIP finansuje się wspólne inwestycje niezbędne do wzmocnienia i modernizacji zasobów NATO, w tym infrastrukturę wojskową w państwach należących do sojuszu. W trzeciej wspólnej deklaracji o współpracy UE–NATO z 10 stycznia 2023 r. odniesiono się do osiągnięcia wymiernych rezultatów w zakresie mobilności wojskowej.

NATO ma własne struktury odpowiedzialne za audyt wewnętrzny. Międzynarodowa Rada Rewidentów NATO (IBAN) jest niezależnym zewnętrznym organem kontrolnym NATO. IBAN przeprowadza trzy rodzaje kontroli: kontrole finansowe organów i jednostek sprawozdawczych NATO, kontrole wykonania zadań oraz kontrole finansowe programu NSIP realizowanego przez NATO.

EUROPEJSKA AGENCJA OBRONY

Europejska Agencja Obrony (EDA) została ustanowiona w 2004 r. Jej misją jest „wspomaganie Rady i państw członkowskich w ich wysiłkach zmierzających do poprawy zdolności obronnych UE w zakresie zarządzania kryzysowego oraz utrzymania EPBiO w jej obecnym i przyszłym kształcie”. Jak zauważyła Agencja w długoterminowym przeglądzie opublikowanym w 2024 r., przedstawia ona interesy obronne państw członkowskich w kontekście UE, działając jako „prawdziwy międzyrządowy związek obronny na szczeblu UE”.

EDA organizuje wydarzenia dotyczące mobilności wojskowej, takie jak sympozja wysokiego szczebla. Wdraża również szereg inicjatyw w zakresie mobilności wojskowej, w tym uruchomiła:

- zespół projektowy ds. przemieszczania i transportu. Inicjatywa ma na celu stworzenie platformy gromadzącej ekspertów, w ramach której państwa członkowskie wymieniają się informacjami i omawiają bieżące działania związane z przemieszczaniem wojsk i transportem wojskowym. Ma to ułatwić wykorzystanie informacji i pozwolić uniknąć powielania działań. W zespole projektowym uczestniczy wszystkie 27 państw członkowskich UE, a także Norwegia i Szwajcaria, partnerami natomiast są m.in. Komisja, ESDZ/EUMS, NATO, Europejskie Centrum Koordynacji Ruchu, Wielonarodowe Centrum Koordynacji Transportu Morskiego w Atenach oraz Europejskie Dowództwo Transportu Lotniczego;
- program dotyczący optymalizacji procedur wydawania zezwoleń na ruch transgraniczny w Europie. Program został ustanowiony w celu zharmonizowania i uproszczenia procedur transgranicznego przemieszczania się. W jego zakres wchodzi zarówno kwestie regulacyjne, jak i proceduralne;
- program dotyczący harmonizacji wymogów wojskowych związanych z cłami. Program dotyczy działań związanych z cłami w odniesieniu do wojska.

EDA ma własne struktury odpowiedzialne za audyt wewnętrzny. Za kontrolę zewnętrzną odpowiada kolegium audytorów, w którym zasiada trzech audytorów z trzech różnych uczestniczących państw członkowskich. Zasady działania EDA wskazują, że „Agencja działa pod zwierzchnictwem i politycznym nadzorem Rady, której przedstawia regularnie sprawozdania i od której otrzymuje regularnie wytyczne”.

EUROPEJSKI BANK INWESTYCYJNY

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) jest największym na świecie wielostronnym kredytobiorcą i kredytodawcą. W czerwcu 2023 r. Rada Dyrektorów EBI postanowiła zwiększyć finansowanie Banku na rzecz bezpieczeństwa i obrony do 8 mld euro. Środki te mają zostać udostępnione w ramach [inicjatywy strategicznej na rzecz bezpieczeństwa w Europie](#). Celem tej inicjatywy jest pobudzenie inwestycji wspierających europejskie systemy bezpieczeństwa i obrony podwójnego zastosowania, a działania dotyczące mobilności wojskowej są jedną z kategorii działań kwalifikujących się do wsparcia.

W maju 2024 r. EBI zaktualizował swoją definicję towarów i infrastruktury podwójnego zastosowania kwalifikujących się do finansowania przez grupę EBI. Zgodził się również ułatwić dostęp do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz innowacyjnych start-upów prowadzących działalność w sektorze bezpieczeństwa i obrony.

[Porozumienie trójstronne między Komisją Europejską, Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i EBI](#) obejmuje „zarówno działania z zakresu finansowania objęte upoważnieniami udzielonymi Bankowi przez Unię Europejską, jak i operacje zarządzane przez Bank i gwarantowane z wykorzystaniem środków budżetu ogólnego Unii Europejskiej”. Finansowanie EBI na rzecz mobilności wojskowej nie wpisuje się w powyższe ramy.

W strukturach EBI funkcjonuje [dział audytu wewnętrznego](#). Inspekcja generalna EBI pełni trzy funkcje w zakresie niezależnej kontroli i rozliczalności: przeprowadza oceny, prowadzi dochodzenia i rozpatruje skargi. Komitet Kontroli i Audytu podlega Radzie Gubernatorów¹⁵. Zewnętrzny audytor EBI (prywatna firma audytorska) podlega bezpośrednio Komitetowi Kontroli i Audytu i sporządza opinię pokontrolną na temat sprawozdań finansowych EBI¹⁶.

KOMISJA, EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH I AGENCJE UE

W odniesieniu do Planu działania na rzecz mobilności wojskowej 2.0 głównymi zaangażowanymi stronami są:

- [DG MOVE](#), która działa na rzecz poprawy długoterminowego planowania infrastruktury w celu poprawy przepustowości. Trzy nabory wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” dotyczące mobilności wojskowej z 2021, 2022 i 2023 r. zostały ogłoszone przez DG MOVE;
- Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska ([CINEA](#)), której Komisja powierzyła zarządzanie [instrumentem „Łącząc Europę” – Transport](#). CINEA odpowiada za ogólne zarządzanie naborami wniosków dotyczących mobilności wojskowej w ramach instrumentu „Łącząc Europę” oraz wszystkimi innymi naborami w ramach tego instrumentu;

¹⁵ Zob. [sprawozdanie roczne Komitetu Kontroli i Audytu EBI za 2022 r.](#)

¹⁶ Zob. [sprawozdanie finansowe EBI za 2022 r.](#)

- o DG DEFIS, która uczestniczyła w opracowaniu [Planu działania na rzecz mobilności wojskowej 2.0](#) z listopada 2022 r. i zarządza projektami dotyczącymi mobilności wojskowej wybranymi w [naborach wniosków w ramach EFO](#), w tym bezpiecznym cyfrowym systemem mobilności wojskowej (SDMMS);
- o Departament ds. Strategii, Koordynacji i Polityki ESDZ, który wraz z DG MOVE i DG DEFIS był jednym z głównych podmiotów zaangażowanych w opracowanie Planu działania 2.0, a także w przygotowanie pierwszego sprawozdania z postępów w realizacji Planu; Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (EUMS), który jest częścią ESDZ, zapewnia wiedzę fachową i doradztwo strategiczne w kwestiach wojskowych, w tym w zakresie mobilności wojskowej. W przypadku trzech naborów wniosków dotyczących mobilności wojskowej EUMS dokonał oceny dwóch kryteriów wojskowych¹⁷;
- o Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD) uczestniczyła w opracowywaniu dokumentu celnego dotyczącego transgranicznego przemieszczania towarów wojskowych w kontekście działań wojskowych (unijny formularz celny 302). Brała też udział w pracach dotyczących powiązanych zmian unijnego kodeksu celnego. Współpracowała również z EDA przy opracowaniu [wytycznych dotyczących formularza 302](#) z bardziej praktycznego punktu widzenia. Dotychczas zaangażowanie DG TAXUD w realizację Planu działania 2.0 ograniczało się do doradztwa w odniesieniu do potencjalnej przyszłej cyfryzacji unijnego formularza 302;
- o Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych oraz Treści i Technologii (DG CNECT) przeprowadziła dwie oceny ryzyka w odniesieniu do sektorów energii i telekomunikacji. Obecnie nie określono żadnego terminu przeprowadzenia kolejnej oceny ryzyka i scenariuszy ryzyka w zakresie cyberbezpieczeństwa. W Planie działania 2.0 zachęcono do przeprowadzenia kolejnej takiej oceny w odniesieniu do sektora transportu;
- o Zadaniem Sekretariatu Generalnego Komisji jest zapewnienie koordynacji na wysokim szczeblu między dyrekcjami i służbami Komisji. Reprezentuje on Komisję na różnych forach, takich jak Grupa Polityczno-Wojskowa (PMG) i Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB) w Radzie Unii Europejskiej, a także Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (EUMC) w ESDZ. Przewodniczy regularnym posiedzeniom dyrekcji generalnych Komisji i NATO;

¹⁷ Kryterium 1: w jakim stopniu proponowany projekt przyczynia się do usprawnienia strategicznego rozmieszczenia sił zbrojnych w UE na potrzeby misji, operacji i rutynowych działań? Kryterium 2: w jakim stopniu projekt eliminuje wykryte luki w sieci infrastruktury danego państwa członkowskiego, w tym wąskie gardła utrudniające obecnie przemieszczanie wojsk?

- o Inne DG: DG SANTE¹⁸, DG ENER¹⁹, DG ECHO²⁰ oraz DG NEAR²¹;
- o Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)²².

W obrębie Komisji, ESDZ i agencji UE funkcjonują działy audytu wewnętrznego (np. [Służba Audytu Wewnętrznego](#) w Komisji). Europejski Trybunał Obrachunkowy jest zewnętrznym kontrolerem Unii Europejskiej. Sprawozdania roczne i sprawozdania specjalne Trybunału są dla Parlamentu podstawą do corocznego udzielenia absolutorium. Trybunał przeprowadza wszystkie rodzaje kontroli – kontrole finansowe, kontrole zgodności i kontrole wykonania zadań.

¹⁸ W odniesieniu do szóstego najważniejszego działania na szczeblu UE w ramach filaru III dotyczącego odporności i gotowości.

¹⁹ W odniesieniu do dwunastego najważniejszego działania na szczeblu UE w ramach filaru III.

²⁰ W odniesieniu do czternastego najważniejszego działania na szczeblu UE w ramach filaru III.

²¹ W odniesieniu do czwartego najważniejszego działania na szczeblu UE w ramach filaru IV dotyczącego wymiaru partnerstwa.


²² W odniesieniu do trzynastego najważniejszego działania na szczeblu UE w ramach filaru III.

Załącznik III – Projekty skontrolowane na miejscu przez kontrolerów Trybunału

| Państwo członkowskie | Cel projektu | Dofinansowanie UE (w mln euro) |
|----------------------|---|-----------------------------------|
| Estonia | Projekt obejmujący zróżnicowane elementy mający na celu usprawnienie multimodalnej mobilności wojskowej w Estonii oraz poprawę połączeń transportowych podwójnego zastosowania z bazą wojskową. Projekt obejmował budowę nowego nabrzeża portowego, przebudowę wiaduktu autostradowego i przebudowę części linii kolejowej. | 31,2 |
| Niemcy | Projekt kolejowy mający na celu dostosowanie infrastruktury do pociągów o długości 740 metrów w korytarzu Morze Północne–Morze Bałtyckie wraz z budową zespołu mostów kolejowych i bocznic. | 49,6 |
| Litwa | Budowa odcinka drogi do granicy litewsko-polskiej. | 48,7 |
| Polska | Projekt mający na celu zwiększenie zdolności strefy operacyjnej lotniska na potrzeby operacji wojskowych. | 37,9 |
| Portugalia | Projekt dotyczący budowy terminalu intermodalnego podwójnego zastosowania i rozbudowy linii kolejowych w porcie. | 7,6 |
| ŁĄCZNIE | | 175,0 |




Załącznik IV – Postępy w realizacji najważniejszych działań przewidzianych w Planie działania 2.0 na szczeblu UE – informacje dodatkowe

Przyjęto trójkolorowe oznaczenia wzorowane na sygnalizacji drogowej. Kolor zielony – działanie ukończone lub niemal ukończone; żółty – działanie w toku; czerwony – wystąpiły problemy w realizacji²³.

| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|---|----------------------------|---|
| FILAR I – Korytarze multimodalne i centra logistyczne | | | |
| DZIAŁANIE 1 – „Do końca 2022 r. ESDZ (w tym EUMS) we współpracy z państwami członkowskimi, służbami Komisji i EDA zaktualizuje wymogi wojskowe w UE i poza jej granicami”. | 23 października 2023 r. Rada przyjęła zmienione wymogi wojskowe, w tym załącznik II dotyczący multimodalnych korytarzy transportowych oraz załącznik dotyczący infrastruktury łańcucha dostaw paliw ²⁴ . UE będzie zmuszona regularnie aktualizować wymogi wojskowe, ponieważ NATO regularnie dokonuje przeglądu swoich wymogów wojskowych. | Zakończone (z opóźnieniem) |  |

²³ Dodatkowe informacje zamieszczono w pkt 77.


²⁴ Zob. wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady z realizacji Planu działania na rzecz mobilności wojskowej 2.0 w okresie od listopada 2022 r. do października 2023 r., [JOIN\(2023\) 37 final](#) (zwane dalej „wspólnym sprawozdaniem za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r.”), pkt 15.


| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trój kolorowe oznaczenie |
|---|--|--|---|
| <p>DZIAŁANIE 2 – „EDA i służby Komisji będą dalej współpracować w zakresie zapewniania dostępu do przestrzeni powietrznej i usług służb żeglugi powietrznej dla lotnictwa cywilnego i wojskowego [...]”.</p> | <p>Trybunał zauważa, że celu zakładającego dalszą współpracę nie można uznać za cel SMART, ponieważ nie jest on skonkretyzowany, mierzalny ani określony w czasie.</p> | <p>Realizacja w toku²⁵</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 3 – „Do połowy 2023 r. służby Komisji wraz z ESDZ przeprowadzą badanie mające na celu określenie możliwości dokonywania przemieszczeń na dużą skalę w krótkim czasie w celu zwiększenia odporności pod względem dostaw paliw, poprawy długoterminowego planowania infrastruktury oraz zapewnienia optymalnego wykorzystania tej infrastruktury. [...] Na podstawie informacji przekazanych przez organy krajowe służby Komisji i ESDZ przeprowadzą analizę ewentualnych luk i zaproponują działania służące ich zniwelowaniu”.</p> | <p>Działanie to odnosi się do trzyetapowej analizy, o której mowa w pkt 36. W lipcu 2024 r. analiza luk została dodatkowo wzbogacona o informacje przekazane przez państwa członkowskie.</p> | <p>Zakończone (z opóźnieniem)²⁶</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 4 – „Do lata 2023 r. ESDZ, w porozumieniu ze służbami Komisji i EDA, nawiąże współpracę z chętnym państwem członkowskim w celu zorganizowania pierwszego corocznego wydarzenia dotyczącego mobilności wojskowej [...]”.</p> | <p>19 i 20 czerwca 2023 r. w Szwecji odbyło się „Spotkanie ekspertów na temat mobilności wojskowej – zwiększenie zobowiązań na rzecz połączonej Europy”.</p> | <p>Zakończone²⁷</p> |  |

²⁵ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 20.



²⁶ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 17.


²⁷ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 3.

| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|--|-------------------|---|
| <p>DZIAŁANIE 5 – „[...] podczas ogólnego przeglądu priorytetów w ramach przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych (WRF) Komisja rozważy zwiększenie budżetu na mobilność wojskową [...]”.</p> | <p>Kwestia ta została rozważona, w wyniku śródkresowej rewizji WRF nie przydzielono jednak żadnych dodatkowych środków na projekty dotyczące infrastruktury podwójnego zastosowania. Grupa państw członkowskich, w tym niektóre z państw, które odwiedzili kontrolerzy Trybunału, bezskutecznie lobbowała za takim zwiększeniem finansowania na rzecz mobilności wojskowej.</p> | <p>Zakończone</p> |  |




| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|---|--|---|---|
| FILAR II – Regulacyjne środki wsparcia | | | |
| <p>DZIAŁANIE 1 – „Do 2024 r. EDA będzie wspierać uczestniczące państwa członkowskie w pełnym wdrożeniu uzgodnień technicznych w dziedzinie ruchu naziemnego i ruchu lotniczego dotyczących procedur udzielania zezwoleń na ruch transgraniczny poprzez monitorowanie ich wykorzystania, jak również poprzez identyfikację i usuwanie wąskich gardeł i przeszkód; określi obszary nieobjęte podpisanymi uzgodnieniami technicznymi i rozszerzy zakres tych uzgodnień; opracuje uzgodnienie techniczne dotyczące transportu morskiego”.</p> | <p>Zgodnie ze sprawozdaniem z postępów z listopada 2023 r., na potrzeby którego EDA przekazała Komisji informacje zwrotne, działania te są w toku²⁸.</p> <p>W listopadzie 2024 r. EDA poinformowała kontrolerów, że zrealizowała działanie 2, a końcowe sprawozdanie na temat działania 5 (dotyczącego koncepcji ogólnounijnej logistycznej sieci informatycznej) jest dostępne i zostało przekazane uczestniczącym państwom członkowskim. Poinformowała również, że opracowano plan zarządzania projektem dla działania 6 (dotyczącego obróbki przyrostowej na potrzeby wsparcia logistycznego). W ramach tego ostatniego działania uzyskano już pierwsze rezultaty.</p> | <p>Te cztery działania są skierowane przede wszystkim do EDA, co oznacza, że Trybunał nie może ich skontrolować (zob. pkt 20 i załącznik II).</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 2 – „Do końca 2024 r. EDA oceni możliwości zwiększenia synergii między pracami prowadzonymi w ramach projektu PESCO »Mobilność wojskowa« a działaniami w ramach projektu PESCO »Sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji«”.</p> | <p>Uwaga: Wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, oceniły pozytywnie te dwa projekty realizowane w ramach PESCO, a zwłaszcza projekt dotyczący mobilności wojskowej, który obejmuje 25 państw członkowskich UE oraz Stany</p> | | |
| <p>DZIAŁANIE 5 – „Do 2024 r. EDA opracuje koncepcję ogólnounijnej logistycznej sieci informatycznej, która umożliwi wymianę danych logistycznych między różnymi uczestnikami. Do 2023 r. EDA przedstawi wyniki badania dotyczącego tworzenia map krajowych i komercyjnych logistycznych systemów informatycznych, obejmujących oprogramowanie do identyfikacji i śledzenia oraz planowania zasobów przedsiębiorstwa, które to wyniki posłużą jako podstawa do rozpoczęcia dalszych działań”.</p> | <p>Uwaga: Wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, oceniły pozytywnie te dwa projekty realizowane w ramach PESCO, a zwłaszcza projekt dotyczący mobilności wojskowej, który obejmuje 25 państw członkowskich UE oraz Stany</p> | | |

²⁸ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 21 i 22 w odniesieniu do działania 1, pkt 23 w odniesieniu do działania 2, pkt 27 w odniesieniu do działania 5 i pkt 28 w odniesieniu do działania 6.

| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|---|--------------------------------|---|
| <p>DZIAŁANIE 6 – „Do 2024 r. EDA opracuje pierwszy pakiet wspólnych norm, aby promować wykorzystanie rozwiązań z zakresu obróbki przyrostowej do celów wojskowych w sposób interoperacyjny”.</p> | <p>Zjednoczone, Kanadę i Norwegię. Uczestniczące państwa członkowskie UE sporządzają roczne sprawozdanie z realizacji projektu PESCO dotyczącego mobilności wojskowej.</p> | | |
| <p>DZIAŁANIE 3 – „W przyszłych rocznych programach prac Komisja określi zagadnienia w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego, które przyczynią się do zwiększenia mobilności wojskowej [...]”.</p> | <p>Oprócz projektu SDMMS wybranego w ramach naboru wniosków EFO z 2021 r. w ramach naboru EFO z 2022 r. do dofinansowania wybrano projekt FASSETT, a w ramach naboru EFO z 2023 r. – projekt ESOCA.</p> | <p>Do tej pory realizowane</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 4 – „Komisja będzie monitorować opracowywanie cyfrowego systemu umożliwiającego bezpieczną i szybką wymianę informacji na temat mobilności wojskowej i w razie potrzeby przygotowuje zmiany prawne w unijnym prawodawstwie celnym, aby zapewnić ramy prawne dotyczące korzystania z systemu przez państwa członkowskie oraz dostosowanie systemu do procedur celnych ustanowionych w unijnym prawodawstwie celnym”.</p> | <p>Dodatkowe informacje zamieszczono w pkt 69.</p> | <p>W trakcie realizacji</p> |  |



| Najważniejsze działania na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|--|---|---|
| FILAR III – Odporność i gotowość | | | |
| <p>DZIAŁANIE 1 – „EDA, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, ESDZ i służbami Komisji, będzie prowadzić działania następcze w związku z obszarem zainteresowania CARD, jakim jest zwiększona mobilność wojskowa, aby wyeliminować luki i braki w zakresie odporności oraz zdolności logistycznych i transportowych niezbędnych do przemieszczania sił na dużą skalę [...]”.</p> | <p>Zgodnie ze sprawozdaniem z postępów z listopada 2023 r., na potrzeby którego EDA przekazała Komisji informacje zwrotne, działania te są w toku²⁹.</p> | |  |
| <p>DZIAŁANIE 3 – „Do 2023 r. EDA przeanalizuje kwestię dostosowania cywilnych zasobów w zakresie ładunków ponadnormatywnych do celów wojskowych, uwzględniając działania w ramach projektu PESCO »Strategiczny transport lotniczy ładunków pozanormatywnych (SATOC)«”.</p> | <p>W listopadzie 2024 r. EDA poinformowała kontrolerów Trybunału, że rozpoczyna dwa badania: jedno dotyczące kolei i drugie na temat zdolności transportowych żeglugi śródlądowej (z uwzględnieniem aspektów infrastrukturalnych i regulacyjnych).</p> | <p>Te cztery działania są skierowane przede wszystkim do EDA, co oznacza, że Trybunał nie może ich skontrolować (zob. pkt 20 i załącznik II).</p> | |
| <p>DZIAŁANIE 4 – „Do 2024 r. EDA określi potencjalne wymagania dotyczące zasobów w zakresie specjalistycznego transportu kolejowego i zdolności w obszarze strategicznego transportu morskiego”.</p> | | | |
| <p>DZIAŁANIE 7 – „Do 2024 r. EDA, wraz ze służbami Komisji i ESDZ (w tym EUMS), oceni korzyści wynikające ze zdolności w obszarze transportu strategicznego dla podwójnego zastosowania, np. pomocy w przypadku katastrof”.</p> | | | |

²⁹ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 30 w odniesieniu do działań 1 i 3, pkt 31 w odniesieniu do działania 4 i pkt 29 w odniesieniu do działania 7.


| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|---|---|---|
| <p>DZIAŁANIE 10 – „EDA i służby Komisji będą nadal podejmować starania na rzecz zapewnienia rzetelnej i skutecznej wymiany danych cyfrowych i ich udostępniania między odpowiednimi zainteresowanymi stronami z sektora lotnictwa cywilnego i wojskowego”.</p> | <p>W sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r. podkreślono potrzebę udostępniania danych cyfrowych, ale nie przedstawiono żadnych informacji na temat faktycznych prac w toku³⁰.</p> | |  |
| <p>DZIAŁANIE 12 – „EDA, wraz z ESDZ i służbami Komisji, będzie korzystać z bieżących inicjatyw mających na celu zwiększenie odporności na zmianę klimatu i bezpieczeństwa energetycznego instalacji wojskowych i zdolności transportowych, które są niezbędne z punktu widzenia mobilności wojskowej, oraz przedstawi zalecenia dla państw członkowskich w ramach prac poświęconych klimatowi i obronności [...]”.</p> | <p>Zgodnie ze sprawozdaniem z postępów z listopada 2023 r., na potrzeby którego EDA przekazała Komisji informacje zwrotne, działanie to jest w toku³¹.</p> | |  |
| <p>DZIAŁANIE 2 – „Do 2023 r. ESDZ oceni ślad logistyczny misji i operacji w dziedzinie WPBiO, przede wszystkim pod względem certyfikacji i kontroli, a także zidentyfikuje ewentualne luki w zdolnościach transportowych i przedstawi zalecenia dotyczące możliwości współpracy”.</p> | <p>Brak informacji w sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r.</p> | <p>Podczas konsultacji z zainteresowanymi stronami nie uzyskano żadnych informacji na temat tego działania.</p> |  |



³⁰ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 32 i 35 w odniesieniu do działania 10.

³¹ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 34 w odniesieniu do działania 12.



| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|---|--|--|---|
| DZIAŁANIE 5 – „ESDZ, EDA i służby Komisji przeanalizują, jak można zwiększyć koordynację zdolności w zakresie przemieszczeń wojskowych, w tym poprzez dążenie do tworzenia synergii z wielonarodowymi centrami koordynacji przemieszczania”. | Zgodnie ze sprawozdaniem z postępów z listopada 2023 r. działanie to jest w toku ³² . | Brak dalszych informacji. |  |
| DZIAŁANIE 6 – „Do końca 2024 r. służby Komisji przedstawią – w odniesieniu do każdego rodzaju transportu – przegląd wszystkich głównych podmiotów w przestrzeni cywilnej na potrzeby planowania i koordynacji w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych”. | Brak informacji w sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r. | Podczas konsultacji z zainteresowanymi stronami nie uzyskano żadnych informacji na temat tego działania. Różne zainteresowane strony podkreślały jednak znaczenie podejścia ogólnospołecznego w zakresie mobilności wojskowej. |  |

³² Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., podobnie jak w przypadku działania 7, zob. pkt 29 w odniesieniu do działania 5.



| Najważniejsze działania na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|--|--|---|
| <p>DZIAŁANIE 8 – „ESDZ, służby Komisji i EDA wykorzystają wielonarodowe ćwiczenia do włączenia działań związanych z mobilnością wojskową (rozieszczanie, utrzymanie i przemieszczanie sił) do głównego nurtu polityki, w tym unijne ćwiczenia taktyczne z wojskami oraz równoległe i skoordynowane ćwiczenia z NATO, jak również, w stosownych przypadkach, w drodze uczestnictwa UE w ćwiczeniach w ramach NATO”.</p> | <p>Brak informacji w sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r.</p> | <p>Wszystkie zainteresowane strony podkreśliły znaczenie ćwiczeń wojskowych. W ramach projektu PESCO dotyczącego mobilności wojskowej przeprowadzono ćwiczenia symulacyjne w celu przetestowania zezwoleń na ruch transgraniczny (CBMP). W 2024 r. państwa członkowskie, z którymi konsultował się Trybunał, uczestniczyły w różnych ćwiczeniach wojskowych, takich jak Steadfast Defender 24 z udziałem NATO czy Quadriga 24. Czterech z pięciu koordynatorów projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania, z którymi spotkał się Trybunał, poinformowało, że infrastruktura finansowana przez UE zostanie przetestowana w praktyce pod kątem mobilności wojskowej. Nie ma dowodów, że przeprowadzono sformalizowaną analizę wniosków z ćwiczeń wojskowych.</p> |  |

| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|---|--|---|
| <p>DZIAŁANIE 9 – „ESDZ, wraz ze służbami Komisji i EDA, zorganizuje oparte na scenariuszach ćwiczenia z udziałem ekspertów z państw członkowskich”.</p> | <p>Brak informacji w sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r.</p> | <p>EUMS odgrywa wiodącą rolę w corocznych ćwiczeniach MILEX w zakresie zarządzania kryzysowego. Ostatnie edycje tych ćwiczeń to: MILEX 22, MILEX 23 i MILEX 24.</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 11 – „Służby Komisji, ESDZ i grupa współpracy NIS, w koordynacji z odpowiednimi organami i agencjami cywilnymi i wojskowymi oraz istniejącymi sieciami, będą regularnie przeprowadzać ocenę ryzyka i scenariusze ryzyka z perspektywy cyberbezpieczeństwa, koncentrując się na priorytetowych sektorach krytycznych [...]”.</p> | <p>Jak wynika ze sprawozdania z postępów z listopada 2023 r., przeprowadzono ocenę ryzyka i scenariusze ryzyka w odniesieniu do sektorów telekomunikacji i energii elektrycznej³³.</p> | <p>Na spotkaniu z kontrolerami Trybunału Komisja poinformowała, że nie przewidziano jeszcze terminu ani zakresu takiej oceny ryzyka i scenariusza ryzyka w odniesieniu do sektora transportu. Ocena ta ma kluczowe znaczenie dla mobilności wojskowej. W sektorze transportu działa o wiele więcej zainteresowanych podmiotów niż w sektorze telekomunikacji i energii elektrycznej.</p> |  |

³³ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., zob. pkt 32 w odniesieniu do działania 11.


| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|---|---|--|---|
| <p>DZIAŁANIE 13 – „Do końca 2023 r. służby Komisji wraz z EASA oraz we współpracy z organami lotnictwa wojskowego i przemysłem uruchomią projekt pilotażowy, w ramach którego ustanowiony zostanie mechanizm wzajemnego uznawania części zamiennych stosowanych w cywilnych i wojskowych konfiguracjach modeli statków powietrznych [...]”.</p> | <p>Brak informacji w sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r., w tym w pkt 20 dotyczącym dostępu do przestrzeni powietrznej i służb żeglugi powietrznej (SES i SESAR).</p> | <p>Brak dalszych informacji.</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 14 – „Służby Komisji, EDA i ESDZ przeanalizują zestaw środków nadzwyczajnych, które zapewniłyby wojsku, w razie potrzeby, w czasie kryzysu uznanego na poziomie UE, priorytetowy dostęp do infrastruktury transportowej, zdolności transportowych i tras [...]”.</p> | <p>W sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r. nie odniesiono się do prac nad środkami nadzwyczajnymi dotyczącymi priorytetowego dostępu do infrastruktury transportowej. Odniesiono się natomiast do dyrektywy w sprawie odporności podmiotów krytycznych³⁴ z grudnia 2022 r. Transport jest jedną z podstawowych usług objętych tą dyrektywą, obronność nie wchodzi jednak w jej zakres.</p> | <p>Brak dodatkowych informacji na temat prac nad środkami nadzwyczajnymi dotyczącymi priorytetowego dostępu do infrastruktury transportowej.</p> |  |

³⁴ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 33.


| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|---|---|---|
| FILAR IV – Wymiar partnerstwa | | | |
| <p>DZIAŁANIE 1 – „ESDZ, wraz ze służbami Komisji i EDA, będzie kontynuować zorganizowany dialog na linii UE–NATO na temat mobilności wojskowej z zamiarem wymiany informacji i zapewnienia spójności odpowiednich aspektów pracy”.</p> | <p>W sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r.³⁵ zawarto odniesienie do trzeciej wspólnej deklaracji UE–NATO podpisanej w styczniu 2023 r. W art. 11 deklaracji stwierdzono: „Osiągnęliśmy wymierne rezultaty [...] w zakresie mobilności wojskowej [...]”.</p> | <p>NATO jest główną siłą napędową działań w zakresie mobilności wojskowej w Europie. Na przykład unijne wymogi wojskowe i unijny formularz celny 302 są w dużej mierze inspirowane odpowiednimi rozwiązaniami stosowanymi przez NATO.</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 2 – „ESDZ, wraz ze służbami Komisji i EDA, włączy w stosownych przypadkach kwestię mobilności wojskowej do dialogów na temat bezpieczeństwa i obrony prowadzonych z odpowiednimi partnerami, w szczególności z Kanadą, Norwegią i Stanami Zjednoczonymi”.</p> | <p>W sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r.³⁶ wspomniano o udziale Stanów Zjednoczonych, Kanady i Norwegii w projekcie PESCO dotyczącym mobilności wojskowej. W lipcu 2022 r. Zjednoczone Królestwo złożyło wniosek o przystąpienie do projektu. Przystąpienie to zostało następnie formalnie zatwierdzone na posiedzeniu unijnych ministrów obrony 15 listopada 2022 r. Konieczne będzie jeszcze doprecyzowanie rozwiązań dotyczących udziału Zjednoczonego Królestwa.</p> | <p>W trakcie realizacji</p> |  |

³⁵ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 37–39 w odniesieniu do działania 1.

³⁶ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 38 w odniesieniu do działania 2.



| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|---|--|--|---|
| <p>DZIAŁANIE 3 – „Służby Komisji i ESDZ przeanalizują możliwości podwójnego zastosowania trwających prac nad lepszym połączeniem głównych szlaków transportowych państw członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Mołdawii”.</p> | <p>W sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r.³⁷ odniesiono się do procesu przeglądu rozporządzenia w sprawie TEN-T. W wyniku przeglądu poszerzone zostaną korytarze TEN-T w oparciu o inicjatywę na rzecz korytarzy solidarnościowych uruchomioną przez Komisję w maju 2022 r. Celem tej inicjatywy było wsparcie Ukrainy w utrzymaniu otwartych szlaków handlowych po blokadzie ukraińskich portów przez Rosję.</p> | <p>Dodatkowe informacje: przedstawiciele ministerstw, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, wyrazili pogląd, że przegląd rozporządzenia w sprawie TEN-T mógł być dla UE okazją do uwzględnienia w rozporządzeniu wymogów wojskowych, a tym samym umożliwić wykorzystanie całej infrastruktury finansowanej przez UE jako infrastruktury podwójnego zastosowania spełniającej wymogi wojskowe UE. Przyznali jednak, że w przypadku pewnych państw przyjęcie takiego podejścia byłoby bardzo kosztowne i w związku z tym zmiana rozporządzenia nie obejmowała wymogów wojskowych.</p> |  |

³⁷ Wspólne sprawozdanie za okres od listopada 2022 r. do października 2023 r., pkt 40 w odniesieniu do działania 3.




| Najważniejsze działanie na szczeblu UE | Postępy | Ocena Trybunału | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|---|-----------------|---|
| <p>DZIAŁANIE 4 – „ESDZ i służby Komisji przeanalizują możliwości wspierania dialogu na temat najlepszych praktyk z partnerami regionalnymi, w szczególności z krajami objętymi procesem rozszerzenia”.</p> | <p>Cel zakładający przeanalizowanie „możliwości wspierania dialogu” jest kolejnym przykładem celu, którego nie można uznać za SMART, ponieważ nie jest on skonkretyzowany, mierzalny ani określony w czasie. W sprawozdaniu z postępów z listopada 2023 r. odniesiono się do nawiązywania kontaktów z partnerami.</p> | |  |




Załącznik V – Informacje zwrotne od państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, na temat naborów ogłoszonych w ramach Planu działania 2.0 – informacje dodatkowe


Przyjęto trójkolorowe oznaczenia wzorowane na sygnalizacji drogowej. Kolor zielony – działanie ukończone lub niemal ukończone; żółty – działanie w toku; czerwony – wystąpiły problemy w realizacji³⁸.

| Zaproszenia do działania skierowane do państw członkowskich | Informacje zwrotne od państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|--|---|
| FILAR I – Korytarze multimodalne i centra logistyczne | | |
| DZIAŁANIE 1 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...] utrzymywania i rozwijania sieci krajowych punktów kontaktowych ds. mobilności wojskowej”. | Pięć z siedmiu skontrolowanych państw członkowskich posiada formalną sieć krajowych punktów kontaktowych ds. mobilności wojskowej. W jednym państwie członkowskim punkty kontaktowe są wyznaczane na zasadzie doraźnej. Inne państwo członkowskie z kolei uznało, że nie ma potrzeby tworzenia punktu kontaktowego, ponieważ wszystkie kluczowe zainteresowane strony znały się wzajemnie i ściśle ze sobą współpracowały. |  |
| DZIAŁANIE 2 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...] opracowania i złożenia wniosków w sprawie projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania [...]”. | Wszystkie państwa członkowskie opracowały i złożyły wnioski w sprawie projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania. Uwaga: jak wynika z pkt 58 i rys. 10, do finansowania przez UE wybrano projekty zlokalizowane w 21 państwach członkowskich. |  |

³⁸ Dodatkowe informacje zamieszczono w pkt 77.

| Zaproszenia do działania skierowane do państw członkowskich | Informacje zwrotne od państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|--|---|
| DZIAŁANIE 3 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...] wniesienia wkładu w aktualizację wymogów wojskowych w zakresie mobilności wojskowej”. | Wszystkie państwa członkowskie przyczyniły się do aktualizacji wymogów wojskowych w zakresie mobilności wojskowej. |  |
| DZIAŁANIE 4 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...] przedstawienia do połowy 2023 r. służbom Komisji i ESDZ krajowych ocen zdolności sieci fizycznych do spełnienia wymogów dotyczących infrastruktury określonych w wymogach wojskowych, aby wykorzystać je w wyżej wspomnianym badaniu”. | Sposób sformułowania tego zaproszenia do działania nie był jasny dla wszystkich państw członkowskich. Wszystkie z wyjątkiem jednego potwierdziły jednak, że uczestniczyły w trzyletowej analizie, o której mowa w pkt 35. |  |
| DZIAŁANIE 5 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...] poszukiwania synergii w obszarze efektywności energetycznej w krajowych strategiach służących przygotowaniu sił zbrojnych na zmianę klimatu przed końcem 2023 r. [...]”. | Wszystkie państwa członkowskie podjęły przed końcem 2023 r. kwestię efektywności energetycznej w krajowych strategiach służących przygotowaniu sił zbrojnych na zmianę klimatu, o co zaapelowano w Strategicznym Kompasie. |  |

| Zaproszenia do działania skierowane do państw członkowskich | Informacje zwrotne od państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne | Trójkolorowe oznaczenie |
|---|---|---|
| FILAR II – Regulacyjne środki wsparcia | | |
| <p>DZIAŁANIE 1 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...]zrealizowania do końca 2023 r. celu dotyczącego czasu trwania procedur przekraczania granic wynoszącego maksymalnie 5 dni roboczych w ramach »zobowiązania dotyczącego mobilności wojskowej« uzgodnionego przez Radę w czerwcu 2018 r. oraz zbadania możliwości skrócenia tego czasu do 3 dni roboczych w przypadku jednostek szybkiego reagowania, z perspektywą ewentualnej aktualizacji »zobowiązania«”.</p> | <p>Otrzymane odpowiedzi na temat realizacji tych celów były różne. Większość państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, oświadczyła, że spełniły cele zakładające odpowiednio pięć i trzy dni, przy czym w przypadku sytuacji kryzysowej terminy te mogą być nawet zdecydowanie krótsze. Jednocześnie niektóre odwiedzone państwa członkowskie wskazały, że konieczne będą dalsze działania, aby potwierdzić osiągnięcie celów, a kilka państw nie udzieliło kontrolerom jasnych odpowiedzi. Trybunał zauważył również, że istnieją rozbieżne interpretacje co do zakresu celu, ponieważ niektóre państwa członkowskie uważają, że jest on ważny jedynie przez czas trwania agresji Rosji na Ukrainę, podczas gdy inne podkreśliły, że odniesienie stosowane przez UE (pięć dni roboczych) różni się od odniesienia stosowanego przez NATO (72 godziny). W związku z powyższym Trybunał uważa, że w realizacji tego działania występują problemy.</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 2 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...] udziału w odpowiednich badaniach prowadzonych na szczeblu UE i dostarczania niezbędnych danych”.</p> | <p>Państwa członkowskie różnie interpretują wyrażenie „na szczeblu UE”. Niektóre uważają EDA i PESCO za organy na szczeblu UE, podczas gdy inne – nie. W związku z tym niektóre państwa członkowskie odpowiedziały, że przekazały takie informacje, podczas gdy inne poinformowały kontrolerów, że nie otrzymały takich wniosków.</p> |  |
| <p>DZIAŁANIE 3 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...] aktywnego wspierania opracowywania uzgodnienia technicznego dotyczącego pozwoleń na przemieszczanie transgraniczne w transporcie morskim”.</p> | <p>Wszystkie państwa członkowskie aktywnie wspierały opracowanie uzgodnienia technicznego dotyczącego zezwoleń na ruch transgraniczny w transporcie morskim.</p> |  |

| Zaproszenia do działania skierowane do państw członkowskich | Informacje zwrotne od państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne | Trójkolorowe oznaczenie |
|--|--|---|
| FILAR III – Odporność i gotowość | | |
| <p>DZIAŁANIE 1 – „Państwa członkowskie UE wzywa się do [...] zapewnienia cyberodporności przyszłych procesów i procedur cyfrowych, w oparciu o prace EDA, oraz przeanalizowanie możliwości opracowania wymogów funkcjonalnych związanych z bezpieczeństwem”.</p> | <p>Wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, uznały znaczenie takich zagrożeń i prowadzą prace nad cyberodpornością. Przekazały też kontrolerom informacje na temat różnorodnych inicjatyw, które podejmują w odniesieniu do cyberodporności. Działanie to zostało jednak zdefiniowane w sposób, który uniemożliwia kontrolerom jednoznaczną ocenę realizacji, ponieważ brakuje w nim jasnych kryteriów, poziomu wyjściowego, poziomów pośrednich, a także konkretnego poziomu docelowego. W związku z tym nie można stwierdzić, czy państwa członkowskie realizują to działanie.</p> |  |

Wykaz akronimów

CEF – instrument „Łącząc Europę”

CINEA – Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska

DG DEFIS – Dyrekcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej

DG MOVE – Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

EDA – Europejska Agencja Obrony

EFO – Europejski Fundusz Obronny

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

EUMS – Sztab Wojskowy Unii Europejskiej

NATO – Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego

PESCO – stała współpraca strukturalna

SDMMS – bezpieczny cyfrowy system mobilności wojskowej

TEN-T – transeuropejska sieć transportowa

WP – Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa /
wiceprzewodniczący Komisji i przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych

Glosariusz

Analiza luk – porównanie obecnych wyników z pożądanymi lub oczekiwanymi wynikami w celu określenia działań niezbędnych do wyeliminowania stwierdzonej luki.

Formularz 302 – dokument celny, opracowany przez NATO, a następnie przyjęty przez UE. Dotyczy transgranicznego przemieszczania towarów wojskowych.

Strategiczny czynnik wspomagający – zdolności lub zasoby pomagające osiągnąć cel strategiczny.

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony – część polityki zagranicznej UE, która koncentruje się na zdolnościach w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznymi, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Kontrolą kierował członek Trybunału Marek Opióła, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kinga Wiśniewska-Danek, szefowa gabinetu; Bernard Witkoś, attaché; Michael Bain, kierownik; Joël Costantzer, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Flavia Di Marco i Laurent Olivier. Michael Pyper zapewnił wsparcie językowe, a wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych – Alexandra-Elena Mazilu.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-4011-0 | ISSN 1977-5768 | doi:10.2865/0503242 | QJ-01-25-001-PL-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-4012-7 | ISSN 1977-5768 | doi:10.2865/2064340 | QJ-01-25-001-PL-N |

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 04/2025](#) pt. „Mobilność wojskowa w UE – uchybienia w koncepcji i przeszkody napotkane w trakcie realizacji spowalniają postępy”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

W ramach niniejszej kontroli Trybunał przeanalizował postępy w realizacji unijnej polityki w zakresie mobilności wojskowej, koncentrując się zwłaszcza na unijnym Planie działania 2.0 z listopada 2022 r. Plan opracowano pod presją czasu, w kontekście agresji Rosji na Ukrainę. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że Plan działania 2.0 nie opierał się na wystarczająco solidnych podstawach. Postępy w realizacji ogólnego celu – zapewnienia szybkiego i płynnego przemieszczania się personelu wojskowego, sprzętu i zasobów, w krótkim czasie i na dużą skalę – były jak dotąd niejednoznaczne. Z myślą o zwiększeniu oddziaływania UE w zakresie mobilności wojskowej Trybunał zalecił wprowadzenie szeregu usprawnień. Zalecenia kontrolerów odnoszą się do mechanizmów zarządzania, przewidywalności finansowania oraz wyboru projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania w wieloletnich ramach finansowych na okres po 2027 r.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors