



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 10.11.2017
JOIN(2017) 41 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Fremme af militær mobilitet i Den Europæiske Union

DA

DA

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Fremme af militær mobilitet i Den Europæiske Union

1. Indledning

De europæiske borgeres sikkerhed er en prioritet for Unionen og et anliggende, som borgerne forventer, at EU varetager. EU har taget en række initiativer for at gøre det muligt for europæere at tage mere ansvar for deres egen sikkerhed. Ved udarbejdelsen af den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik i 2016 blev der identificeret et behov for en mere effektiv, fleksibel og integreret Union, der kan varetage EU's fælles interesser og prioriteter med hensyn til fremme af fred og med henblik på at garantere borgernes og landenes sikkerhed. For yderligere at kunne hjælpe med at opfylde Europas nuværende og fremtidige behov forpligtede den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet Kommissionen til at arbejde sammen med andre EU-relevante aktører for at kunne forbedre sammenhængen og synergierne mellem forsvarsanliggender og øvrige politikker, der er gældende i Unionen, hvor der er en europæisk merværdi¹. Det Europæiske Råd har fastslået, at der er gjort væsentlige fremskridt inden for sikkerheds- og forsvarsområdet. I juni 2017 blev der i oplægget om fremtiden for det europæiske forsvar redegjort for udviklingen af EU's indsats på forsvarsområdet². I sin tale om Unionens tilstand af 13. september 2017 understregede Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, vigtigheden af at skabe en fuldt udbygget europæisk forsvarsunion inden 2025. Hvert af disse initiativer tjener det samme formål: at skabe en union, der beskytter.

For at beskytte Unionen og dens borgere i nutidens uforudsigelige sikkerhedsmiljø vil EU træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre dens evne til at reagere effektivt og rettidigt på interne og eksterne krisesituationer, herunder øge sit beredskab og sin resiliens³. I den forbindelse arbejder medlemsstaterne også hen imod et mere dybtgående forsvarssamarbejde, herunder gennem det permanent strukturerede samarbejde, der er fastlagt i traktaterne. Der er både en mulighed og et strategisk behov for fuldt ud at udnytte civile/militære synergier for at fremskynde den militære mobilitet – både inden for vores grænser samt med henblik på en hurtig iværksættelse af militære operationer uden for EU.

Det er op til medlemsstaterne at beslutte i fuld suverænitet, om tropper fra et andet land må gå ind på deres territorium. For at være forberedt på kriser, også i forbindelse med militærøvelser og at kunne reagere på dem, er det imidlertid nødvendigt at sikre, at sådanne beslutninger kan træffes hurtigt, og når disse er truffet, skal tropper og udstyr kunne flyttes hurtigt og problemfrit. Desuden er sikkerheds- og forsvarspolitikken i visse medlemsstater af en særlig karakter, hvilket der skal tages hensyn til.

¹ COM(2016) 950 af 30.11.2016.

² COM(2017) 315 af 7.6.2017 "Grundlaget for en europæisk sikkerheds- og forsvarsunion er gradvist ved at blive bygget. Kun hvis vi er fast besluttet på at fortsætte ad denne vej, vil borgerne føle sig og være sikre".

³ Den fælles meddelelse "Fælles ramme for imødegåelse af hybride trusler – Den Europæiske Unions indsats" (2016) og den fælles meddelelse "En strategisk tilgang til resiliens i forbindelse med EU's indsats udadtil" (2017).

På nuværende tidspunkt vanskeliggøres den hurtige bevægelighed af militærpersonel og -udstyr på tværs af EU af en række fysiske, retlige og lovgivningsmæssige barrierer såsom infrastruktur, der ikke kan bære militærkøretøjers vægt, omstændige toldprocedurer og andre procedurer. Som det har vist sig i løbet af nylige større militærøvelser, kan sådanne barrierer føre til forsinkelser, afbrydelser, større omkostninger og øget sårbarhed. Grundet den specifikke status for væbnede styrker og udstyr er militær mobilitet retligt forpligtet af en lang række nationale afgørelser og EU-bestemmelser, der fastlægger, hvorvidt national og international bevægelighed er mulig. En bredere vifte af politikområder kan være relevant (indre og retlige anliggender, økonomi og finans, beskæftigelse, transport, forsvar, told, miljø, sundhed). NATO fastsætter også standarder og procedurer inden for dette område for sine medlemmer. Problemstillingerne omfatter alt fra told til kravene til sikker transport af personer og militærudstyr, herunder transporten af farligt gods, aspekter i forbindelse med ansvar, herunder miljølovgivning, samt fra den fysiske og juridiske beskyttelse af personel til tilgængeligheden og tilstrækkeligheden af den pågældende transportinfrastruktur. Set i lyset af den retlige og fysiske ramme er det ofte vanskeligt for militæret at reagere så hurtigt, som det kan være nødvendigt. Det er derfor vigtigt at undersøge foranstaltningerne, som bør træffes for at forbedre processerne i fuld overensstemmelse med medlemsstaternes suverænitet og i henhold til EU-traktater og -lovgivning.

Mens de fleste foranstaltninger er og bliver medlemsstaternes ansvar, er der altid måder, hvorpå EU kan hjælpe. Formålet med denne fælles meddelelse er derfor at fastsætte, hvordan EU vil bidrage til at fremme og fremskynde den militære mobilitet, herunder gennem sine nuværende politikker, hvilket omfatter alt fra rutinemæssige behov til strategisk forudstationering af militære styrker og ressourcer i samspil med ikke-militære aktiviteter og uden at forstyrre civilbefolkningens anvendelse af infrastruktur og undgå unødvendige gener.

2. Igangværende projekter, aktiviteter og initiativer vedrørende militær mobilitet

Der findes allerede adskillige initiativer, som hjælper med at forbedre den militære mobilitet på EU-plan. Transportinfrastruktur har traditionelt set været en nødvendig del af ethvert forsvarssystem, der især sørger for veje til transport af militærforsyninger og tropper. I årenes løb har EU udviklet en ambitiøs transportinfrastrukturpolitik⁴. Dette område er en god mulighed for at øge sammenhængen og synergierne mellem forsvarsanliggender og nuværende EU-politikker ved at udnytte den europæiske merværdi, reducere unødvendig overlappning og fremme en mere effektiv anvendelse af offentlige midler og på længere sigt undgå suboptimale investeringer.

Der er også initiativer på vej, der har til formål at fremme civile/militære synergier baseret på EU-politikker inden for områder såsom forskning, cybersikkerhed, luftfart, grænsekontrol og farvandsovervågning samt rumfart. En aftale indgået mellem Kommissionen, Det Europæiske Forsvarsagentur og medlemsstaterne om at påbegynde udarbejdelsen af forsvarsstandarder og hybride standarder for produkter med dobbelt anvendelse er et godt eksempel på mere horisontale initiativer. Sådanne aktiviteter kan have en positiv afsmittende virkning, også hvad angår fremme af militær mobilitet.

Medlemsstaterne fremmer desuden en række projekter inden for Det Europæiske Forsvarsagents rammer:

⁴ Politikken for det transeuropæiske transportnet (TEN-T).

- I 2014 besluttede 14 medlemsstater at iværksætte et særligt projekt under Det Europæiske Forsvarsagentur, der omhandler et multimodalt transportknudepunkt i EU. Disse medlemsstater har påpeget behovet for en bedre koordinering af militær bevægelighed. Der udvikles et netværk af multimodale transportknudepunkter (M2TH) med henblik på at fremme den hurtige transport af tropper ved harmoniserede forordninger, procedurer og processer samt sammenlægning og deling af aktiver og infrastruktur i Europa. Projektets hovedaspekter er den centrale koordinering af transporten, identifikation af et fysisk netværk af lokaliteter og identifikation af de tjenesteydelser, der skal leveres. Alt dette udføres ved anvendelse af forenklede og harmoniserede procedurer inden for grænserne af EU-lovgivningen og nationale love. Andre medlemsstater har vist interesse for at deltage i dette projekt.
- Initiativet vedrørende aftalen om diplomatiske tilladelser udgør endnu et program under Det Europæiske Forsvarsagentur og har ført til den tekniske aftale om diplomatiske tilladelser i 2012. Antallet af deltagende medlemsstater er steget til 16. Den tekniske aftale harmoniserer de administrative procedurer (formularer og tidsplaner) og muliggør tilladelser i forbindelse med foregribende indsatser. Alle involverede medlemsstater har valgt at give tilladelsen, og dermed bliver den tekniske aftale et fuldt udviklet middel til daglig, hurtig bevægelighed, hvad angår den militære lufttransport i de fleste rutinemæssige tilfælde.

NATO udvikler også en række aktiviteter for at fremme den militære mobilitet såsom arbejdet med retlige instrumenter med henblik på at fremme den fri bevægelighed og situationsbevidstheden vedrørende infrastrukturen, forbedre hurtig luftfart samt civilberedskab og udvikling af resiliens.

Der er også multinationale initiativer på vej, som forsøger at minimere begrænsningerne og restriktionerne inden for den militære mobilitet samt finde nye måder til at fjerne de nuværende barrierer. Nogle aktører er kendte og støtter allerede diverse aktiviteter på et højt professionelt niveau såsom Det Europæiske Center for Koordinering af Bevægelser (MCC-E), en multinational organisation, der iværksætter multimodale transportløsninger, den europæiske flytransportkommando, som bl.a. gennemfører planlægning og opgaver inden for lufttransport, og Det Multinationale Søtransportkoordinationscenter i Athen, som identificerer passende transportressourcer for hver anmodning om en mission. Der findes også andre multinationale initiativer, som ligeledes er aktive inden for dette område.

Alle yderligere EU-tiltag bør tage disse igangværende projekter i betragtning og tilstræbe synergier og sammenhæng for at undgå unødvendig overlappning og modsigelser.

3. Behov for og krav til militær mobilitet

For nyligt er der kommet fokus på de resterende lovgivningsmæssige og infrastrukturelle flaskehalse, eftersom de vanskeliggør den militære bevægelighed til skade for medlemsstaternes forsvarsbehov. Der er behov for en styrket indsats for at udvikle en mere koordineret tilgang, som maksimerer den europæiske merværdi og civile/militære synergier.

Udviklingen af en fælles forståelse for behovene og kravene er udgangspunktet for en effektiv tilgang på tværs af EU med henblik på at forbedre den militære mobilitet ved at tage fat på alle relevante aspekter.

Disse militære krav og specifikationer skal undersøges yderligere og fastlægges af medlemsstaterne i enighed som et grundlag for yderligere EU-tiltag. De skal som minimum omfatte følgende områder:

- tilgængelighed af fysisk infrastruktur, som overholder de nødvendige tekniske krav for alle transportformer og multimodale knudepunkter
- lovbestemte parametre for adgang til transportinfrastrukturen i EU, herunder til import/eksport af styrker og militærudstyr uden for Europa, herunder farligt gods
- beskyttelse af militærpersonel og -udstyr samt begrænsede data
- militærstyrkernes ansvarsområder og status for styrkerne
- tidsrelaterede betragtninger såsom prioriterede krav vedrørende den civile trafik, underretninger og anmodningstidspunkter
- krav til støtte af værtsmedlemsstater (brændstof, indkvartering, logistisk støtte, vedligeholdelse og genvinding, indkøb, sundhed og medicin...)
- krav til koordinering, kapaciteter og processer mellem nationale og internationale militære og civile myndigheder
- informationsudveksling (elektronisk data/database/knudepunkter) mellem civile og militære databaser.

4. Identificering af indsatsområder

På baggrund af behovene og kravene, som medlemsstaterne skal undersøge nærmere, og under hensyntagen til det igangværende arbejde, kan forskellige indsatsområder identificeres med henblik på at afhjælpe manglerne.

For nyligt blev der nedsat en ad hoc-gruppe med ekspertise inden for dette område ved Det Europæiske Forsvarsagentur, der har til formål at afhjælpe de vedvarende mangler og fremme en bedre koordinering og forbedrede synergier blandt samtlige interessenter. Denne arbejdsgruppe har til formål at identificere hindringer og barrierer i forbindelse med grænseoverskridende transport og transit til overfladetransport af militærpersonel og -ressourcer med henblik på at kortlægge nuværende initiativer og mangler, identificere relevante aktører på EU-plan og nationalt plan og udarbejde en handlingsplan med særlige opgaver, ansvarsområder samt en køreplan med tidsfrister. Med henblik på at imødegå alle relevante interessenter skal blandt andet principperne åbenhed og undgåelse af overlapninger overholdes.

Dette arbejde vil kræve indsatser fra forskellige aktører på forskellige niveauer, hvor EU kan tilbyde mulige løsninger i henhold til traktaterne og skabe synergier, der bygger på politikker og projekter, som er udarbejdet i årenes løb til primært civile formål. Disse områder er underlagt lovgivning, procedurer og investeringsinstrumenter, som skal tilpasses, herunder på EU-plan, for at gøre dem egnede til militære formål.

- **Infrastruktur:** Den reelle transport kræver et tæt samarbejde mellem EU-medlemsstaterne. Den kræver en fælles forståelse af den infrastruktur, der skal anvendes. Grundet kvaliteten af selve infrastrukturen og forskellene i standarderne er det en tidskrævende proces at indsende transportanmodninger. Dette kan føre til en uventet hindring i løbet af gennemførelsen af transporten.

Det vil derfor være nødvendigt at vurdere den nuværende infrastruktur og definere standarder for infrastruktur, der også tager hensyn til militære krav. En sådan analyse vil gøre det muligt for EU at udarbejde en standard for infrastruktur, der integrerer den militære profil for multimodal transport. Dette vil både omfatte udviklingen af ny infrastruktur og opgraderingen af den eksisterende. Der skal skabes en tæt sammenhæng med Unionens langsigtede infrastrukturinvestering, eftersom de finansielle følgevirkninger af denne arbejdsproces endnu ikke er opgjort i tal.

Eksemplet på EU's transportinfrastruktur

Det transeuropæiske transportnet (TEN-T) består af et samlet net, der sikrer adgangen til alle EU-regioner, og som skal stå færdigt i 2050, samt et hovednet, hvoraf de strategisk vigtigste dele skal være færdigetablerede i 2030. TEN-T-nettet identificerer havne, lufthavne, jernbanespor, veje og indre vandveje. Der er oprettet ni multimodale hovednetkorridorer for at lette færdigetableringen af de vigtigste dele af hovedtransportnettet.

Det er vigtigt først at analysere den mulige dobbelte anvendelse af nettet og som et vigtigt skridt i den rigtige retning at finde ud af, hvor der er overlapninger, og hvor der er huller. I TEN-T-politikken er der fastlagt ambitiøse og ensartede standarder for alle infrastrukturkomponenter, særligt for hovednettet. De afspejler den overvejende civile anvendelse af infrastrukturen. Nogle af disse korridorer kan udpeges som mulige testsager til en pilotanalyse.

TEN-T-politikken understøttes også af et interaktivt geografisk og teknisk informationssystem (TENtec), som indeholder kort og andre oplysninger vedrørende TEN-T's ensartede standarder. Samarbejdet med relevante forsvarsinteressenter om denne database kan styrkes for at udnytte de mulige synergier.

Connecting Europe-faciliteten⁵ er EU's strategiske investeringsinstrument til realisering af TEN-T. Faciliteten har vist sig at være meget effektiv i forbindelse med hurtig mobilisering af investeringer vedrørende forbedring af EU's transportinfrastruktur og fokusering på projekter, der genererer høj europæisk merværdi. Faciliteten har et tydeligt fokus på grænseoverskridende civile projekter og manglende forbindelser, herunder de nødvendige interoperabilitetssystemer – til eksempelvis luft- og jernbanetrafikforvaltning – og innovation samt investeringer i havne, lufthavne og deres forbindelser til baglandet til den multimodale drift af nettet. Dette er af afgørende betydning for militærets fremtidige tilstedeværelse.

Infrastruktur af god kvalitet kræver tilstrækkelig investering og vedligeholdelse, særligt for at sikre passende og problemfri multimodale forbindelser, som både civilbefolkningen og militæret kan drage fordel af. Faciliteten koncentrerer sig udelukkende om prioriteterne for civil transport, men der er dog tydelige eksempler på, hvor yderligere investeringer kunne være til stor gavn for militære mål såsom grænseoverskridende projekter samt kritiske og vigtige infrastrukturkomponenter. Det er derfor en absolut nødvendighed for både den civile og militære infrastruktur at identificere de mulige synergier samt at undersøge mulighederne for en sådan dobbelt anvendelse samtidig med at styrke budgetterne, hvor dette er nødvendigt. Disse aspekter kan styrkes med henblik på at nå målene om TEN-T-hovednettet inden 2030 og Den Europæiske Forsvarsunion inden 2025.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, om ændring af forordning (EU) nr. 913/2010 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 680/2007 og (EF) nr. 67/2010, EUT L 348 af 20.12.2013, s. 129.

- Behandling af relevante **lovgivningsmæssige og proceduremæssige spørgsmål**:
 - **Toldmyndighederne**: EU's nye toldlovgivning, som har været gældende siden maj 2016, kræver, at alle toldformaliteter i princippet skal være fuldt ud elektroniske. For at forenkle og harmonisere toldformaliteterne, der er nødvendige for militærtransport i Unionen, skal de identificerede toldspørgsmål analyseres med henblik på at fastsætte toldprocedurer, der i højere grad opfylder de specifikke behov for sådanne transporter. Alle ændringer, der foreslås til den rammebestemmelser på toldområdet, vil især tage hensyn til relevant gældende praksis såsom NATO-tolddeklarationen formular 302.
 - **Farligt gods**: EU-lovgivningen om transport af farligt gods finder i øjeblikket ikke anvendelse på militærtransport. Hvis militærkøretøjer overholder denne lovgivning, bør de have samme fordele som civile køretøjer. Dette vil lette transporten af tropper og militærudstyr.
 - **Nationale procedurer**: En undersøgelse af informationsudveksling for bedre at forstå tilfælde, hvor fælles regler kunne være en mulighed, og for at forbedre sammenhængen i betragtning af, at militær mobilitet er yderst afhængig af medlemsstaters nationale krav, procedurer og praksisser. Det bør eksempelvis overvejes at udvikle en enkel procedure til at sikre militær mobilitet for alle EU-medlemsstater. Det omfattende arbejde, der er udført inden for Det Europæiske Forsvarsagenturs projekter, danner grundlag herfor. EU-tiltag kan hjælpe eller støtte medlemsstater i forbindelse med denne proces, hvis medlemsstaterne anmoder herom.
- **Hybride trusler**: I medfør af den fælles ramme for imødegåelse af hybride trusler er der blevet fastsat adskillige tiltag vedrørende resiliens over for hybride trusler for kritiske infrastrukturer i Europa såsom transportinfrastrukturer. Dette arbejde vil blive udført og styrket, også inden for rammerne af det igangværende samarbejde mellem EU og NATO vedrørende imødegåelse af hybride trusler med henblik på at sikre resiliensen af disse infrastrukturer, som er strategiske i forbindelse med forbedringen af den militære mobilitet i EU.

EU-lovgivning inden for andre områder kan også konsulteres vedrørende en mulig relevans for den militære mobilitet.

5. Koordination med andre interessenter

De samme hindringer for hurtig og problemfri transport af militære styrker og ressourcer på tværs af nationale grænser i Europa påvirker også medlemsstater i andre sammenhænge, navnlig inden for NATO. Koordination og dialog med NATO bør ligeledes iværksættes i denne henseende. Dette vil blive gennemført på en fuldstændig åben og gennemsigtig måde med fuld respekt for den selvstændige beslutningstagning og procedurerne ved begge organisationer, rummelighed og gensidighed, uden at det berører den særlige karakter af sikkerheds- og forsvarspolitikken i en medlemsstat. Interaktion med andre relevante interessenter og partnere er også vigtig for at optimere effektiviteten, om muligt fremme synergier og undgå unødvendig overlappning i forbindelse med at fastsætte de næste skridt for at fremme og fremskynde den militære mobilitet i Europa.

6. Det videre forløb

Inden marts 2018 vil den højtstående repræsentant og Kommissionen indsende en handlingsplan for militær mobilitet, som medlemsstaterne skal godkende. Denne plan vil tage udgangspunkt i resultaterne fra Det Europæiske Forsvarsagenturs ad hoc-gruppe vedrørende militær mobilitet og foreslå de anbefalede tiltag, gennemførelsesaktører og ambitiøse tidsfrister vedrørende håndteringen af de identificerede barrierer, som vanskeliggør den militære mobilitet i Den Europæiske Union.