

Fiche 1: Mededeling militaire mobiliteit

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad : Verbetering van de militaire mobiliteit in de Europese Unie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

10 november 2017

c) Nr. Commissiedocument

JOIN(2017)41

d) EUR-Lex

PM

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

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Defensie, in nauwe samenwerking met Buitenlandse Zaken, Financiën, Infrastructuur en Waterstaat en Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 10 november 2017 presenteerden de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (HV) een gezamenlijke mededeling voor het verbeteren van militaire mobiliteit in de Europese Unie (EU) zodat de EU adequaat en tijdig kan reageren op interne en externe crisissituaties. Dit sluit aan bij andere lopende EU-initiatieven op dit gebied. Zo is er een ad hoc-werkgroep voor militaire mobiliteit ingesteld bij het Europees Defensieagentschap, onderneemt de Navo activiteiten op dit terrein, is er EU-Navo samenwerking op dit terrein en gaan lidstaten in de toekomst op dit gebied samenwerken in het kader van de nieuwe, meer intensieve vorm van defensiesamenwerking in de EU, Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) (hierop wordt in paragraaf 3a nader ingegaan).

Doel van deze mededeling is om uiteen te zetten hoe de EU, onder andere met haar bestaande beleidsmaatregelen, de militaire mobiliteit – gaande van dagelijkse behoeften tot strategische

opbouw van strijdkrachten en militair materieel – zal vereenvoudigen en versnellen. Hierbij wordt synergie met niet-militaire activiteiten nagestreefd en worden verstoringen van het civiele gebruik van infrastructuur en onnodig ongemak vermeden. De Commissie en HV stellen dat het belangrijk is te onderzoeken welke maatregelen moeten worden genomen om de processen te verbeteren, waarbij de soevereiniteit van de lidstaten volledig in acht wordt genomen en in overeenstemming wordt gehandeld met EU-verdragen en –wetgeving. Hoewel de meeste maatregelen tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren en zullen blijven behoren en de uitvoering van deze werkzaamheden inspanningen van diverse actoren op diverse niveaus vergt, zijn er toch gebieden waarop de EU-oplossingen kan aandragen en synergiën tot stand kan brengen op basis van bestaand beleid en projecten die in de loop der jaren voor civiele doeleinden zijn ontwikkeld. De wetgeving, procedures en investeringsinstrumenten op deze domeinen zouden moeten worden aangepast, ook op EU-niveau, om ze geschikt te maken voor militaire doeleinden.

Aanpassingen zijn volgens de Commissie en HV nodig omdat de snelle en vlotte verplaatsing van militair personeel en materiaal in de EU momenteel wordt belemmerd door een aantal fysieke, juridische en regelgevende beperkingen. Het gaat dan onder andere om douanekwesties, eisen voor veilig en beveiligd vervoer van gevaarlijke goederen, aansprakelijkheidsaspecten, met inbegrip van de milieuwetgeving, fysieke en juridische bescherming van het personeel, tot de beschikbaarheid en geschiktheid van relevante vervoersinfrastructuur. Beperkingen op bovengenoemde gebieden leiden, zoals blijkt uit recente grote militaire oefeningen, tot vertragingen, verstoringen, hogere kosten en grotere kwetsbaarheid.

Het uitgangspunt voor een effectieve aanpak om alle aspecten van militaire mobiliteit in de EU te helpen verbeteren, is een gemeenschappelijke interpretatie van de behoeften en eisen. Deze behoeften en eisen moeten verder worden onderzocht door de lidstaten. Op basis hiervan, en rekening houdend met lopende werkzaamheden, identificeren de Commissie en HV de volgende actiepunten op het gebied van infrastructuur, de douane, gevaarlijke goederen en nationale procedures:

- **Infrastructuur**

Voorgesteld wordt te analyseren welke mogelijkheden er zijn van dubbel gebruik van het trans-Europese transportnetwerk TEN-T voor zowel civiel als militair gebruik. Om zodoende te kunnen identificeren welke overlap en hiaten er zijn. In het voorstel wordt tevens opgemerkt dat additionele investeringen van de Unie in het transportnetwerk significant kunnen bijdragen aan de militaire doelstellingen.

- **Douane**

Om de douaneformaliteiten voor militaire verplaatsingen in de Unie te vereenvoudigen, worden de vastgestelde problemen op douanegebied geanalyseerd, ten einde douaneprocedures op te stellen die beter zijn aangepast aan de specifieke behoeften van

dergelijke verplaatsingen. Hierbij moet rekening worden gehouden met bestaande praktijken, zoals het gebruik van het 302-formulier¹ van de Navo.

- **Gevaarlijke goederen**

De EU-wetgeving inzake het vervoer van gevaarlijke goederen is momenteel niet van toepassing op militair vervoer. Als militair vervoer aan deze wetgeving voldoet, moet dit dezelfde voordelen kunnen genieten als civiel vervoer.

- **Nationale procedures**

Er wordt een voorstel gedaan voor het uitwisselen van informatie om te bezien in welke gevallen gemeenschappelijke regels en meer coherentie mogelijk zijn. Zo zou één procedure voor militaire mobiliteit in de EU kunnen worden overwogen.

Naar aanleiding van het gezamenlijk kader voor de bestrijding van hybride dreigingen (denk bijvoorbeeld aan hacken) zijn diverse acties geïdentificeerd om kritieke infrastructuur in Europa, zoals vervoersinfrastructuur, weerbaarder te maken tegen hybride dreigingen. Dit werk zal worden voortgezet en opgevoerd, om de weerbaarheid te garanderen van infrastructuur die van strategisch belang is voor de militaire mobiliteit in de EU.

Er wordt niet uitgesloten dat er ook naar EU-wetgeving op andere gebieden zou kunnen worden gekeken die relevant is voor militaire mobiliteit.

Om op bovenstaande terreinen succes te behalen, zijn de Commissie en de HV van mening dat coördinatie en dialoog met de Navo belangrijk zijn, evenals met andere relevante stakeholders en partners.

Tegen maart 2018 zullen de Commissie en HV een actieplan op het gebied van militaire mobiliteit ter bekrachtiging voorleggen aan de lidstaten. Dit actieplan zal gebaseerd zijn op de resultaten van de ad-hocwerkgroep militaire mobiliteit van het Europees Defensieagentschap. Het plan zal acties, de spelers die deze acties moeten uitvoeren en ambitieuze termijnen voorstellen om de geïdentificeerde belemmeringen voor militaire mobiliteit in de EU weg te nemen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het verbeteren van militaire mobiliteit in de EU is essentieel voor het adequaat en tijdig kunnen reageren op interne en externe crisissituaties. Nederland heeft daarom sinds begin 2017, toen Nederland het onderwerp grensoverschrijdend militair transport op de Europese politieke agenda

¹ De Navo gebruikt dit douaneformulier voor verplaatsingen door de EU.

zette, op dit dossier een belangrijke rol gespeeld en het huidige kabinet zal deze lijn voortzetten. Nederland hanteert daarbij een meersporenbeleid en zet in op initiatieven in EU-kader, in EU-Navo verband en tussen lidstaten onderling, zoals bij Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO).

Het beleid op dit terrein wordt vooralsnog grotendeels in EU-kader ontwikkeld. Op basis van deze mededeling en de overige lopende initiatieven, zoals hieronder toegelicht, zal op korte termijn een nationaal actieplan worden ontwikkeld, op basis van nationaal beleid in de genoemde deelgebieden.

Nederland stelt samen met veel andere EU-lidstaten voor om een project te starten op het gebied van militaire mobiliteit binnen de nieuwe, meer intensieve vorm van defensiesamenwerking in de EU, Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO).² Dit sluit aan bij het *commitment* dat de PESCO-lidstaten (waar Nederland toe behoort) vanaf de lancering van PESCO met elkaar aangaan om grensoverschrijdend militair transport in Europa te versimpelen en standaardiseren. De toegevoegde waarde van dit project is het bestendigen van de politieke wil en het bereiken van eensgezindheid ten aanzien van het harmoniseren van nationale procedures.

Daarnaast is, mede op Nederlands initiatief, bij het Europees Defensieagentschap (EDA) in september 2017 een ad-hocwerkgroep militaire mobiliteit gestart die de verschillende belemmeringen voor grensoverschrijdend militair transport in Europa in kaart moet brengen. Daaraan nemen de EU-lidstaten, inclusief Nederland, deel, alsmede relevante onderdelen van de Commissie. Per vergadering wordt gezien of de Navo en een aantal niet-EU lidstaten zoals de Verenigde Staten, Canada en Noorwegen aan de werkgroep deelnemen. Nederland levert de secretaris van deze werkgroep. De werkgroep bouwt voort op het project EU *Multimodal Transport Hub* en het *Diplomatic Clearances Agreement* initiatief, die beiden door het EDA zijn gestart, zoals in de mededeling uiteen wordt gezet. Nederland neemt ook aan deze beide werkgroepen deel.

De nieuwste ad-hocwerkgroep brengt momenteel de belemmeringen in kaart en zal uiterlijk in maart 2018 een plan opleveren waarin taken, verantwoordelijkheden en een bijbehorend tijdspad uiteen worden gezet. Het actieplan van de Commissie en HV, dat tevens tegen maart a.s. verschijnt, zal gebaseerd zijn op het werk van deze EDA ad-hocwerkgroep. Nederland zal hiertoe, net als de andere EU-lidstaten, ook zelf de specifieke belemmeringen en militaire eisen in kaart moeten brengen.

Op aangeven van Nederland is militaire mobiliteit tevens als nieuw EU-Navo samenwerkingsgebied geïdentificeerd. In december 2017 wordt hierover definitief door de EU en Navo besloten. De Navo werkt al geruime tijd aan initiatieven om militaire mobiliteit in Europa te faciliteren. Er dienen geen

² De Raad Buitenlandse Zaken van 11 december 2017 nam het besluit tot oprichting van PESCO.

nieuwe structuren te worden ontwikkeld. De EU kan gebruik maken van de expertise van de Navo op dit vlak, teneinde duplicatie met de Navo te voorkomen.

Essentie Nederlands beleid deelterreinen

Infrastructuur

Nederland ondersteunt het beleid om de van oorsprong 28 nationale netten te verknopen tot één grensoverschrijdend trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T). Nederland geeft daarbij prioriteit aan investeringen in een slim en duurzaam Europees transportnetwerk. Op dit moment wordt in het Europees transport- investeringsbeleid nog geen rekening gehouden met militaire doelstellingen of vereisten.

Douane

Op douanegebied heeft Nederland in mei 2017 een voorstel gestuurd aan de Commissie aangaande het aanpassen van de Europese douanewetgeving om de uitvoer en wederinvoer van militaire goederen die gebruikt worden tijdens missies in derde landen te vereenvoudigen. Deze voorgestelde vereenvoudiging bestaat uit een papieren procedure waarbij modellen gebruikt worden die overeenkomen met het NAVO 302-formulier. Dit voorstel is door zowel de Commissie als de andere lidstaten met instemming ontvangen.

Gevaarlijke goederen

In Nederland is de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, die gebaseerd is op de EU-regelgeving in deze, leidend. Deze wet maakt het mogelijk dat er in Nederland handelingsvrijheid is voor militair vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. Dit is in lang niet in alle EU-lidstaten het geval.

Nationale procedures

De Nederlandse inzet op dit terrein is om de nationale procedures en praktijken te toetsen aan die van andere EU-lidstaten en ervoor te zorgen dat deze met elkaar in lijn zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat positief tegenover deze mededeling en acht het wenselijk dat de Commissie en HV militaire mobiliteit in de EU zullen helpen vereenvoudigen en versnellen. Nederland sluit zich aan bij de Commissie en HV dat het belangrijk is te onderzoeken welke maatregelen daartoe moeten worden genomen en dat de wetgeving, procedures en investeringsinstrumenten op bepaalde domeinen eventueel zullen moeten worden aangepast, ook op EU-niveau, om deze geschikt te maken voor militaire doeleinden. Daarom verwelkomt Nederland het voorgestelde actieplan en zal Nederland in het verlengde hiervan, met alle relevante stakeholders, in 2018 een nationaal actieplan opstellen.

Zoals de Raad Buitenlandse Zaken van 13 november 2017 concludeerde, moet het actieplan van de Commissie en HV de fysieke, juridische en regelgevende zaken uitgebreid adresseren op basis van de militaire vereisten van de lidstaten. Daartoe zal Nederland haar militaire vereisten, voor zo ver nog niet in kaart gebracht, in kaart brengen.

Nederland acht het daarnaast opportuun dat de mededeling breed van aard is en veel beleidsterreinen omvat die betrekking hebben op militaire mobiliteit. Goede civiel-militaire samenwerking is daarbij het uitgangspunt. Nederland vindt het positief dat ook een onderwerp als de strategische opbouw van strijdkrachten en militair materieel wordt meegenomen in de mededeling. Dit sluit aan bij voorstellen voor het creëren van een netwerk van logistieke hubs in de EU. Daarnaast vindt Nederland het goed dat er aandacht is voor het uitvoeren van *pilotprojecten*, zoals op het gebied van infrastructuur wordt voorgesteld (in de vorm van een analyse van bestaande transport *corridors*).

Nederland is het met de Commissie en HV eens dat het van groot belang is dat alle relevante actoren zijn betrokken. Zo is de coördinatie en dialoog met de Navo van cruciaal belang voor het verbeteren van militaire mobiliteit in Europa, omdat de Navo expertise in huis heeft waarover de EU niet of in beperkte mate beschikt, zoals expertise op het gebied van militair vervoer door Europa. De Europese inzet op dit terrein zal daarom moeten bijdragen aan de mobiliteit van de Navo en, andersom, zal de Navo inzet op dit terrein moeten bijdragen aan de mobiliteit van de EU. Tevens moet de betrokkenheid van Navo-bondgenoten die geen EU-lidstaat zijn, worden verzekerd, waaronder de Verenigde Staten en Canada. Immers ook hun personeel en materieel moeten zich snel door Europa kunnen verplaatsen (al dan niet in Navo-verband). Daarnaast acht Nederland het ook in dit verband van belang dat het werk op het gebied van hybride dreigingen wordt voortgezet om de weerbaarheid van die infrastructuur die in het licht van het verbeteren van militaire mobiliteit strategisch wordt geacht, te versterken.

Beoordeling + inzet ten aanzien van deelterreinen

Infrastructuur

Nederland vindt het goed dat er aandacht is voor de inzet van het trans-Europese transportnetwerk (TEN-T) voor civiel en militair gebruik. Daarbij dient in kaart gebracht te worden wat de militaire behoeften zijn, hoe de huidige infrastructuur hier reeds in kan voorzien en wat er aan additionele maatregelen nodig is. Vervolgens dient in kaart te worden gebracht wat voor investeringen deze maatregelen met zich mee brengen. Nederland is van mening dat de beschikbare middelen voor TEN-T ingezet moeten worden voor een innovatief en duurzaam transportnetwerk. De Commissie stelt voor te analyseren welke mogelijkheden er zijn voor het dubbel gebruik van het trans-Europese transportnetwerk TEN-T voor zowel civiel als militair gebruik. Nederland zal nader onderzoeken welke mogelijke financiële consequenties dit heeft en dit meenemen in de beoordeling van het actieplan. In de context van een kleinere (als gevolg van het Britse vertrek uit de EU) en met name moderne begroting, is slimme en duurzame

transportinfrastructuur wat Nederland betreft ook na 2020 van groot belang. Dit sluit aan bij de prioriteiten innovatie en duurzaamheid die NL graag gereflecteerd ziet in het volgend MFK.

Douane

Het is voor Nederland van belang dat transport voor militaire doeleinden geen obstakels ondervindt van douanewetgeving. Nederland is daarom voorstander van het vereenvoudigen van douaneprocedures ten behoeve van militaire verplaatsingen en het gebruik van een EU-equivalent van het 302-formulier van de Navo daarvoor.

Gevaarlijke goederen

Nederland is er voorstander van dat ervoor wordt gezorgd dat het militaire vervoer van gevaarlijke stoffen voldoet aan internationale regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke goederen. Indien Defensie gevaarlijke goederen vervoert en voldoet aan de civiele eisen, moet Defensie dezelfde vrije doorgang genieten als civiele verladers. Nederland vindt het daarom positief dat de mededeling nastreeft EU-wetgeving inzake het militair vervoer van gevaarlijke goederen dusdanig aan te passen dat militair vervoer in de toekomst dezelfde voordelen geniet als civiel vervoer. Nederland bekijkt daarnaast andere mogelijkheden op het gebied van het vervoer van gevaarlijke goederen.

De nationale wetten en regels in de lidstaten lopen momenteel teveel uiteen waardoor (grensoverschrijdend) militair transport wordt belemmerd. Nederland steunt dan ook het werk dat in dit verband in het Europees Defensieagentschap wordt gedaan.

Nationale procedures

Nederland staat positief tegenover het voorstel om meer informatie uit te wisselen om te bezien in welke gevallen gemeenschappelijke regels en meer coherentie mogelijk zijn. Nederland is voorstander van één, aan Navo-procedures complementaire, procedure voor militaire mobiliteit in de EU en zal zich hiervoor inspannen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De posities van de lidstaten in de Raad zijn positief ten aanzien van het verbeteren van militaire mobiliteit in de EU. Het Nederlandse initiatief werd begin 2017 verwelkomd door de Raad. De Raad Buitenlandse Zaken van 13 november 2017 verwelkomde deze gezamenlijke mededeling en het in maart 2018 op te leveren actieplan. De Raad verwelkomde tevens het werk van de EDA ad-hocwerkgroep op het gebied van militaire mobiliteit. De Raad erkent ook het *commitment* dat de PESCO-lidstaten met elkaar aangaan om grensoverschrijdend militair transport te vereenvoudigen en standaardiseren. De Raad geeft aan regelmatig op het onderwerp militaire mobiliteit terug te zullen komen.

De posities van de fracties in het Europees Parlement zijn nog niet duidelijk.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de gezamenlijke mededeling is positief. De mededeling ziet op het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), waar ook het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) onder valt, en het terrein van de civiele bescherming. Op het terrein van het GBVB is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 2, lid 4 VWEU). Voor het GBVB (artikel 2, lid 4 VWEU) geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden. Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. Met betrekking tot civiele bescherming geldt dat de EU een aanvullende bevoegdheid heeft (artikel 6, sub f, VWEU). Dat wil zeggen dat de Unie bevoegd is om met betrekking tot de Europese dimensie van civiele bescherming het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

Hoewel de Commissie en HV geen concrete wet- en regelgeving presenteren in dit voorstel, benoemen zij wel op welke beleidsgebieden (EU) wet- en regelgeving eventueel aangepast zou moeten worden, bijvoorbeeld op het terrein van vervoer (infrastructuur, vervoer van gevaarlijke goederen) en ten aanzien van douane. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU). Op het terrein van douane is de Unie exclusief bevoegd (artikel 3, lid 1, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de gezamenlijke mededeling is positief. Optreden op EU-niveau heeft naar de mening van het kabinet een duidelijke toegevoegde waarde. Interne en externe crisissituaties hebben een grensoverschrijdend karakter en vereisen daarmee een reactie op EU-niveau. Het wegnemen van hinderpalen voor een snelle en vlotte verplaatsing van strijdkrachten en militair materieel in de EU kan voorts niet alleen op lidstaat niveau worden bewerkstelligd. Met het oog hierop moet immers ook bestaande EU-wetgeving worden gewijzigd.

c) Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de gezamenlijke mededeling is positief. Er worden in deze mededeling geen concrete suggesties gedaan voor aanpassingen van Europese wet- en regelgeving. In de mededeling wordt uiteengezet hoe de EU, onder andere met haar bestaande beleidsmaatregelen, de militaire mobiliteit zou kunnen

vereenvoudigen en versnellen. De hiertoe in de mededeling geformuleerde actiepunten zijn naar de mening van het kabinet geschikt en gaan voorts niet verder dan nodig om het doel van verbeterde militaire mobiliteit in de EU te bereiken. Nadere voorstellen worden verwacht in het actieplan dat tegen maart 2018 verschijnt.

d) Financiële gevolgen

De eventuele financiële gevolgen voor zowel de EU-begroting als nationale begroting met betrekking tot deze mededeling zijn nog niet helder en dienen in kaart gebracht te worden. Nederland zal de Commissie en HV daarom vragen om in hun actieplan aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige en concretere voorstellen zal zijn. Uitgangspunten daarbij zijn de plafonds zoals vastgesteld onder het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK), dat er niet vooruit wordt gelopen op het volgende MFK (vanaf 2021) en dat eventuele nationale budgettaire gevolgen van het verbeteren van militaire mobiliteit moeten worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de begrotingsregels.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Deze gezamenlijke mededeling bevat voorstellen die nog verder uitgewerkt dienen te worden. Op basis van nadere, meer uitgewerkte voorstellen kan een beeld worden verkregen van de regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht die de voorstellen met zich meebrengen. In algemene zin dient onnodige duplicatie met de Navo te worden voorkomen.