



Grund og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg: Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet fra Kommissionen og HRVP om handlingsplanen for militær mobilitet i EU.

Dokument: JOIN(2018)5

Notatet oversendes til Folketingets Forsvarsudvalg til orientering.

1. Resumé

Kommissionen og Kommissionens næstformand/Unionens højtstående repræsentant (HRVP) fremsatte den 28. marts 2018 en fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om en handlingsplan for fremme af militær mobilitet i EU. Formålet med handlingsplanen er at tilvejebringe en sammenhængende ramme for igangværende og kommende initiativer, programmer, projekter og aktiviteter i relation til fremme af militær mobilitet i Europa mhp. at sikre en mere koordineret EU-tilgang på tværs af politikområder. Med handlingsplanen ønsker Kommissionen og HRVP at skabe bedre forudsætninger for, at EU's medlemsstater kan agere hurtigere, mere fleksibelt og mere effektivt, når interne og eksterne kriser skal håndteres. I meddelelsen foreslås foranstaltninger på områderne militære krav, transportinfrastruktur samt lovgivnings- og proceduremæssige spørgsmål, herunder på toldområdet og i relation til merværdiafgift (moms) og transport af farligt gods. Meddelelsen om handlingsplanen har i sig selv ingen konsekvenser. Der vil særskilt blive taget stilling til de enkelte initiativer, som udmøntningen af handlingsplanen eventuelt måtte afføde. Det bemærkes, at det følger af det danske forsvarsforbehold, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen, udarbejdelsen og gennemførelsen af EU's afgørelser og aktioner, der har hjemmel i traktatbestemmelserne angivet i artikel 5 i Protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, og som har indvirkning på forsvarsområdet.

2. Baggrund

Kommissionen og Kommissionens næstformand/Unionens højtstående repræsentant (HRVP) fremsatte den 28. marts 2018 en fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om en handlingsplan for fremme af militær mobilitet i EU. Meddelelsen blev oversendt til Rådet den 4. april 2018 i dansk sprogversion.

I lyset af den øgede terrortrussel og det forværrede konfliktniveau i og omkring Europa peger EU's Globale Strategi (EUGS) fra juni 2016 på behovet for en udbygning af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde. I sin tale om Unionens tilstand den 13. september 2017 understregede Kommissionens formand Jean-Claude Juncker vigtigheden af at skabe en fuldt udbygget europæisk forsvarsunion inden 2025. Meddelelsen om handlingsplanen for fremme af den militære mobilitet i EU er et af de praktiske skridt i denne forbindelse.

Baggrunden for handlingsplanen er, at fleksibel og effektiv transport af militært udstyr og personel inden for og på tværs af grænser i Europa i dag begrænses af en række fysiske og lovgivningsmæssige barrierer såsom fysisk infrastruktur, der f.eks. ikke kan bære militærkøretøjers vægt, samt omstændelige toldprocedurer og lovgivning om transport af farligt gods. Sådanne barrierer svækker muligheden for nationalt såvel som multinationalt at reagere effektivt og rettidigt på interne og eksterne krisesituationer.

Meddelelsen om handlingsplanen er en opfølgning på en fælles meddelelse fremsat af Kommissionen og HRVP den 13. november 2017 (JOIN(2017)41), hvori der pegedes på behovet for en styrket indsats for at udvikle en koordineret tilgang til fremme af militær mobilitet i EU, der går på tværs af en bred vifte af politikområder. Det fremgik af den fælles meddelelse af den 13. november 2017, at Kommissionen sammen med EU's Fælles Udenrigstjeneste (FUT) og med bidrag fra Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) skulle foretage en kortlægning af eksisterende barrierer for den militære mobilitet i EU og pågående initiativer på området samt udarbejde en handlingsplan for, hvordan disse barrierer adresseres fremadrettet. Det Europæiske Råd (DER) bød meddelelsen velkommen den 14. december 2017.

Handlingsplanen bygger på en køreplan udarbejdet af en til formålet nedsat ad hoc-arbejdsgruppe i regi af Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA). Danmark deltager som følge af forsvarsforbeholdet ikke i EDA's politiske beslutningsorgan, Styringskomiteén. Styringskomiteen bød den 9. februar 2018 køreplanen velkommen og pålagde EDA at fortsætte arbejdet med militær mobilitet, herunder inden for rammerne af gennemførelsen af handlingsplanen, samt at aflægge statusrapport til Styringskomiteén hvert år.

3. Formål og indhold

Formålet med meddelelsen om handlingsplanen er at tilvejebringe en sammenhængende ramme for igangværende og kommende initiativer, programmer, projekter og aktiviteter i relation til fremme af militær mobilitet i Europa mhp. at sikre en mere koordineret EU-tilgang. Øget militær mobilitet i og uden for EU vil styrke Europas sikkerhed, fordi det vil gøre EU's medlemsstater i stand til at agere hurtigere, mere fleksibelt og mere effektivt, når interne og eksterne krisesituationer skal håndteres. Det gælder såvel i tilknytning til EU's missioner og operationer under EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP) såvel som inden for andre internationale rammer, herunder i regi af NATO og FN. Hensigten med handlingsplanen er derfor at skabe bedre betingelser for bevægelsen af militært udstyr og personel inden for og på tværs af grænser i EU.

Mens de fleste foranstaltninger, der knytter an til transporten af militært personel og udstyr på tværs af grænser, er og bliver medlemsstaternes nationale ansvar, så har militær mobilitet nødvendigvis en grænseoverskridende karakter, ligesom den involverer mere end én medlemsstat. Således bidrager handlingsplanen ifl. Kommissionen og HRVP med europæisk merværdi, fordi den åbner for muligheden for en mere koordineret EU-tilgang, der går på tværs af en bred vifte af politikområder, og som involverer alle relevante aktører nationalt såvel som i EU.

Det fremgår af meddelelsen, at handlingsplanen vil blive gennemført i tæt samarbejde og koordinati-on med EU-medlemsstaterne og alle andre relevante aktører på tværs af en bred vifte af politikområder nationalt såvel som på EU-plan (whole-of-government). Det fremhæves, at implementeringen af handlingsplanen vil ske under fuld hensyntagen til EU-medlemsstaternes nationale suverænitet og nationale beslutningsprocesser. Et øget samarbejde mellem dels EU's institutioner, agenturer og organer og dels de kompetente myndigheder i medlemsstaterne vil ske med fuld respekt for de enkelte aktørers kompetencer. Implementeringen af handlingsplanen vil også tage højde for koordinati-on med projektet om militær mobilitet under PESCO (permanent struktureret samarbejde) mhp. at sikre komplementaritet, ligesom man vil tilstræbe en sammenhængende tilgang og synergier mellem EU og NATO på området, herunder i forhold til EU-NATO-samarbejdet om militær mobilitet.

I meddelelsen om handlingsplanen foreslås foranstaltninger på følgende områder: 1) militære krav, 2) transportinfrastruktur, 3) lovgivnings- og proceduremæssige spørgsmål og 4) andre spørgsmål.

1. Militære krav

Ifl. meddelelsen er identifikationen af militære krav udgangspunktet for en effektiv og koordineret tilgang til militær mobilitet på tværs af EU. Det fremgår af meddelelsen, at FUT'en og herunder EU's Militære Stab (EUMS) i koordination med medlemsstaterne, Kommissionen og relevante EU-agenturer og organer (herunder EDA) og i samråd med NATO vil udarbejde en liste over militære krav, der afspejler EU's og medlemsstaternes behov. Disse krav vil også omfatte den nødvendige infrastruktur, der skal til for at tilvejebringe militær mobilitet. Rådet opfordres til senest medio 2018 at drøfte og validere disse militære krav. Denne foranstaltning er igangsat som den første.

2. Transportinfrastruktur

Kommissionen påpeger i meddelelsen, at der er mulighed for øget synergi mellem forsvarsbehov og politikken om det transeuropæiske transportnet (TEN-T).

Der henvises til, at det daværende estiske EU-formandskab i 2017 iværksatte en pilotanalyse vedr. infrastrukturen på én af de ni TEN-T-hovednetkorridorer, Nordsøen-Østersøen (korridoren omfatter Belgien, Nederlandene, Tyskland, Polen og de tre baltiske lande) med henblik på at identificere evt. barrierer for militær mobilitet. Der er på den baggrund ifølge Kommissionen allerede blevet identificeret svage punkter i infrastrukturen på korridoren, som bør opgraderes; det gælder eksempelvis ift. maksimale frihøjder under vejbroer på vejnettet, ligesom bestemte broers væggtolerance er utilstrækkelig ift. at lade tunge militære køretøjer passere. Endelig er lastkapaciteten for jernbanen flere steder utilstrækkelig på korridoren. Det fremgik af pilotprojektet, at der findes store muligheder for infrastruktur med dobbelt anvendelsesformål (civilt og militært).

Ifølge EDA-ad-hoc-arbejdsgruppens køreplan er det hensigten at udvide og udbygge pilotprojektet til at evaluere infrastrukturen i det transeuropæiske transportnet i bredere forstand, og, i det omfang at infrastrukturen er utilstrækkelig mht. at imødekomme behovene for militær mobilitet, undersøge og udvikle yderligere infrastruktursektioner og evt. opgradere kravene til infrastrukturen (via TEN-T-forordningen).

Mere konkret er tidsplanen, at Kommissionen inden udgangen af 2019 har udpeget de dele af TEN-T-nettet, der egner sig til militær transport, og i samme forbindelse har vurderet behovet for opgraderinger af den eksisterende infrastruktur. Kommissionen vil samtidig opstille en liste over prioriterede projekter og et omkostningsestimat for disse. Særligt vil man se på projekter, der både kan fremme den militære mobilitet og den civile transport.

Analysen kan føre til, at Kommissionen inden udgangen af 2020 vil foreslå at revidere TEN-T-forordningen med henblik på at stramme de tekniske krav til (dele af) infrastrukturen, så militære krav evt. også omfattes.

Kommissionen vil inden udgangen af 2019 fastslå, om det er muligt og hensigtsmæssigt at forbinde de militære og civile (TENtec) databaser over transportinfrastrukturen. Kommissionen vil fastlægge en procedure for at holde databaserne ajour.

Endelig vil Kommissionen fortsat tilstræbe synergier imellem TEN-T og EU's relevante rumprogrammer (EGNOS/Galileo).

3. Lovgivnings- og proceduremæssige spørgsmål

Ifl. meddelelsen vil Kommissionen vurdere behovet for at harmonisere reglerne for transport af farligt gods på det militære område samt se på mulighederne for at strømline og forenkle toldformaliteterne og reglerne om merværdiafgift i forbindelse med militære operationer. EDA vil sideløbende

hermed støtte medlemsstaterne med henblik på etableringen af tilladelsesordninger for bevægelighed på tværs af grænser.

Hvad angår transport af farligt gods til lands er der tale om et område, hvor EU's medlemsstater og Kommissionen aktivt medvirker i forhandlingen af internationale konventioner og anbefalinger fra FN. Disse gælder imidlertid kun for transport af farligt gods i civilt regi, mens medlemsstaterne anvender nationale regler, når de bliver anmodet om at tildele militærtransporter, herunder farligt gods, fri bevægelighed. Fravigelsen fra civile regler kræver ad-hoc-tilladelser og giver anledning til forsinkelser. Med handlingsplanen lægges op til en tilpasning af reglerne til eksisterende EU-lovgivning, uden at de civile standarder svækkes.

Konkret foreslås det, at EDA i tæt samarbejde med FUT'en/EUMS og andre involverede myndigheder (på EU-niveau) vil foretage en analyse af bl.a. nationale bestemmelser og egnethed af eksisterende civile harmoniserede regler. Derudover foreslås det, at Kommissionen fortsat og i tæt samarbejde med FUT'en/EUMS og støttet af EDA letter udvekslingen af viden mellem militære og civile eksperter på området, samt at Kommissionen sammen med FUT'en/EUMS og EDA inden 2020 vurderer gennemførligheden af og behovet for yderligere foranstaltninger på EU-niveau. Endelig vil EDA i samarbejde med medlemsstaterne og FUT'en/EUMS inden udgangen af 2019 vurdere behovet for at harmonisere reglerne for militærtransporter ad luftvejen på medlemsstaternes territorium.

På toldområdet rapporterer visse af EU's medlemsstater om operationelle vanskeligheder som følge af uklarhed for så vidt angår anvendelsen af den såkaldte 'formular 302'. Formularen anvendes i forbindelse med midlertidig udførsel og genindførsel af militært gods udført af eller på vegne af EU-medlemsstaternes væbnede styrker. Ifl. meddelelsen vil Kommissionen inden udgangen af 2018 bl.a. kortlægge de toldrelaterede aktiviteter, som omfattes af formular 302, undersøge alternative muligheder for at strømline og forenkle toldformaliteter samt udpege eventuelle retsakter på toldområdet, som vil skulle ændres.

Ifl. meddelelsen berører bestræbelserne på at lette mobilitet desuden de gældende regler om merværdiafgift (moms). Forsvarsindsatsen og den militære mobilitet forudsætter således en række forsyninger såsom uddannelse, øvelsesmaterialer, indkvartering, levering af fødevarer- og kantinetjenester, brændstof m.v., som pålægges moms. Inden udgangen af 2018 vil Kommissionen – i samråd med EU's medlemsstater – bl.a. vurdere mulighederne for at mindske byrden på dette område.

Meddelelsen om handlingsplanen lægger derudover op til, at EDA støtter medlemsstaterne med henblik på etableringen af tilladelsesordninger for bevægelighed på tværs af grænser, herunder såkaldte diplomatiske tilladelser (diplomatic clearances). Tilladelse til passage af landegrænser vedrører de procedurer, hvormed der indhentes tilladelse hos et land fra et andet til at krydse grænser. Det vurderes i meddelelsen, at dette er et område, hvor EU's medlemsstater kan samarbejde om at øge sammenhængen i og/eller effektiviteten af deres procedurer.

Det foreslås bl.a., at EDA under forudsætning af Styringskomitéens godkendelse forbereder et såkaldt kategori A-projekt, der skal understøtte EU-medlemslandenes udarbejdelse af tilladelsesordninger. Meddelelsen opfordrer desuden EU-medlemsstaterne til bl.a. at kortlægge nuværende nationale bestemmelser på området, bidrage til fastlæggelsen af operationelle krav samt udpeger nationale lovgivningsmæssige begrænsninger og de bagvedliggende politiske begrundelser her for.

4. Andre spørgsmål

Endelig lægger meddelelsen op til, at EDA inden sommeren 2019 afdækker yderligere mulige indsatsområder mhp. at fremme den militære mobilitet i EU, herunder i relation til bl.a. EU-aftalen om styrkernes status (EU-SOFA) og dennes indvirkning på den militære mobilitet, når den træder i kraft, samt hensynet til hybride trusler.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig konkret om meddelelsen. Europa-Parlamentets Udenrigsudvalg (AFET) har dog senest i sin betænkning om gennemførelsen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik af den 13. november 2017 udtalt opbakning til en ambitiøs videreudvikling af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik i EU samt til et styrket samarbejde mellem EU og NATO. Fremme af den militære mobilitet i EU er et ud af flere praktiske skridt i denne forbindelse.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en fælles meddelelse fra Kommissionen og HRVP.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Meddelelsen har i sig selv ingen lovgivningsmæssige konsekvenser. Der vil særskilt blive taget stilling til forslag, som meddelelsen og handlingsplanen eventuelt måtte afføde. Meddelelsen medfører ikke i sig selv konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

Den senere udmøntning af meddelelsen og handlingsplanen vil imidlertid formentlig kunne få konsekvenser for statsfinanserne i form af øgede udgifter til opgraderinger af den eksisterende infrastruktur. En nærmere vurdering af omfanget af udgifter til opgraderinger af den eksisterende infrastruktur må dog afvente Kommissionens analyse herom, der forventes færdiggjort inden udgangen af 2019.

Det bemærkes dog, at Kommissionen ifølge meddelelsen vil "... udpege de dele af det transeuropæiske transportnet, som egner sig til militær transport, herunder behovet for opgradering af den eksisterende infrastruktur." Det vurderes positivt, at Kommissionen i forbindelse med militær mobilitet omtaler dele af det transeuropæiske transportnet fremfor hele nettet – det transeuropæiske transportnet består af et vidtforgrenet net af veje, jernbaner, havne, lufthavne og godsbaneterminaler i Europa; en generel stramning af kravene til infrastrukturen i forbindelse med en evt. senere revision af TEN-T-forordningen ville således potentielt kunne medføre betydelige meromkostninger. Det bemærkes, at det er Kommissionens intention, at man fra EU-budgettet vil kunne medfinansiere relevante opgraderingsprojekter i medlemslandene.

Det er endnu for tidligt at vurdere, om en evt. forøget militær mobilitet på bestemte dele af det transeuropæiske transportnet ville kunne blive en udfordring for den civile transport (gods- og passagertransporten). Det bemærkes, at opgraderingsprojekter, der har til formål at fremme militær mobilitet, også potentielt vil kunne komme den civile transport til gode.

Det bemærkes, at det følger af det danske forsvarsforbehold, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen, udarbejdelsen og gennemførelsen af EU's afgørelser og aktioner, der har hjemmel i traktatbestemmelserne angivet i artikel 5 i Protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, og som har indvirkning på forsvarsområdet.

Handlingsplanen er ikke en retsakt, men en meddelelse fra Kommissionen og HRVP, der ikke kræver vedtagelse af medlemsstaterne. Handlingsplanen er således ikke omfattet af forsvarsforbeholdet. De enkelte initiativer, der måtte blive lanceret i forbindelse med udmøntningen af handlingsplanen, vil

løbende blive vurderet med henblik på at afdække mulighederne for dansk deltagelse inden for rammerne af forsvarsforbeholdet.

8. Høring

Sagen har ikke været i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generel opbakning blandt EU-medlemsstaterne til Kommissionens og HRVP'ens fælles handlingsplan om fremme af militær mobilitet og til de foreslåede aktioner og ambitiøse tidsfrister.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter overordnet ambitionen om at styrke EU's muligheder for at bidrage til europæisk sikkerhed og til håndteringen af Europas sikkerhedsudfordringer. Regeringen bakker op om tiltag, der har til formål at fremme den militære mobilitet i EU. Regeringen lægger i denne forbindelse vægt på, at indsatsen gennemføres i fuld komplementaritet og i samarbejde med NATO.

Regeringen støtter, at Kommissionen i første omgang analyserer det transeuropæiske transportnet med henblik på inden udgangen af 2019 at udpege de dele af nettet, der egner sig til militær transport, og at Kommissionen i den forbindelse identificerer behovet for opgradering af denne infrastruktur, kommer med forslag til projekter og udarbejder et overslag over udgifterne til projekterne.

I forbindelse med en evt. senere revision af forordningen om det transeuropæiske transportnet er det vigtigt, at en evt. stramning af de tekniske krav til infrastrukturen på nettet målrettes den del af infrastrukturen, der er relevant for den militære mobilitet, og at man således undgår en generel stramning af kravene på hele det transeuropæiske transportnet, idet en generel stramning potentielt ville kunne medføre betydelige merudgifter.

Fra dansk side lægges der vægt på, at beslutningen om finansieringen af handlingsplanen foretages i regi af de horisontale forhandlinger om den kommende flerårige finansielle ramme.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.