



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 10.11.2017
JOIN(2017) 41 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Förbättrad militär rörlighet i Europeiska unionen

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Förbättrad militär rörlighet i Europeiska unionen

1. Inledning

Europeiska medborgares säkerhet är en prioriterad fråga inom EU och en fråga som medborgarna förväntar sig att EU ska ta upp. EU har vidtagit en rad initiativ för att göra det möjligt för européer att ta ett större ansvar för sin egen säkerhet. I den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik efterlystes 2016 ett mer verkningsfullt, handlingskraftigt och samordnat EU, det vill säga ett EU som kan driva sina gemensamma intressen och prioriteringar samt garantera invånarnas och territoriets säkerhet. För att vidare bemöta Europas nuvarande och framtida behov gav den europeiska försvarshandlingsplanen kommissionen i uppgift att samarbeta med andra relevanta EU-aktörer, i syfte att öka samstämmigheten och synergierna mellan försvarsfrågor och annan EU-politik där det finns ett mervärde för EU¹. Europeiska rådet har medgett att betydande framsteg har gjorts på säkerhets- och försvarsområdet. I juni 2017 fastställdes i diskussionsunderlaget om det europeiska försvarets framtid incitamenten för EU:s åtgärder rörande försvar². I sitt tal om tillståndet i unionen den 13 september 2017 betonade ordförande Jean-Claude Juncker vikten av att skapa en fullt utvecklad europeisk försvarsunion till 2025. Vart och ett av dessa initiativ har ett enda syfte: att bygga upp ett skyddande EU.

För att skydda EU och dess invånare i dagens oförutsägbara säkerhetsläge kommer EU att ta nödvändiga steg för att säkerställa sin förmåga att effektivt och lägligt reagera på interna och externa krissituationer, däribland genom att stärka sin beredskap och motståndskraft³. I detta sammanhang arbetar medlemsstaterna också mot att fördjupa sitt försvarssamarbete, inbegripet genom det permanenta strukturerade samarbetet som föreskrivs i fördragen. Det finns både en möjlighet och ett strategiskt behov av att till fullo utnyttja civil-militära synergier för att underlätta militär rörlighet – både inom våra gränser och för att snabbt arrangera militära operationer utomlands.

Det är upp till medlemsstaterna att i full suveränitet besluta om ett annat lands trupper får komma in på deras territorium. Men för att vara förberedd inför kriser, inklusive genom militära övningar, och för att reagera på dem, är det nödvändigt att säkerställa att sådana beslut kan fattas snabbt. När besluten väl är tagna ska trupper och utrustning kunna förflyttas snabbt och smidigt. Vidare har vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik en särskild karaktär som måste respekteras.

I denna kontext försvåras för närvarande en snabb förflyttning av militär personal och militärutrustning i EU av ett antal fysiska, juridiska och lagstiftningsmässiga hinder, såsom infrastruktur som inte klarar ett militärfordons vikt eller komplicerade tullförfaranden och

¹ COM(2016) 950, 30.11.2016.

² COM(2017) 315, 7.6.2017, ”Grunderna för en europeisk säkerhets- och försvarsunion håller på att läggas. Endast genom att beslutsamt gå vidare på denna väg kan våra medborgare vara och känna sig säkra.”

³ Gemensamt meddelande *Gemensam ram för att motverka hybridhot – Europeiska unionens insatser* (2016) och det gemensamma meddelandet *En strategi för resiliens i EU:s yttre åtgärder* (2017).

andra förfaranden. Den erfarenhet som nyligen dragits från stora militära övningar är att sådana hinder följaktligen kan leda till förseningar, störningar, högre kostnader och ökad sårbarhet. På grund av den specifika status som väpnade styrkor och utrustning har är militär rörlighet rättsligt bunden av ett stort antal nationella beslut och EU-regler som avgör huruvida nationella och internationella förflyttningar är möjliga. Ett större antal politikområden kan vara relevanta (inrikes frågor, rättsskipning, ekonomi och finanser, arbete, transport, försvar, tull, miljö, hälsa). Nato tillhandahåller även standarder och förfaranden på området för sina medlemmar. Frågorna gäller allt från tullar till krav på trygg och säker transport av personer och militärutrustning, däribland transport av farligt gods, och ansvarsaspekter, inbegripet miljöskyddslagstiftning. De gäller även fysiskt och rättsligt skydd av personal samt tillgänglighet och tillräcklighet för relevant transportinfrastruktur. Utifrån rättsliga och fysiska ramar är det ofta svårt för militären att reagera så snabbt som kan behövas. Det är därför viktigt att undersöka de åtgärder som bör vidtas för att förbättra processen, med fullt beaktande av medlemsstaternas suveränitet och i enlighet med EU:s fördrag och lagstiftning.

Även om medlemsstaterna är och kommer att vara ansvariga för de flesta av åtgärderna finns det ändå sätt som EU kan bidra på. Syftet med detta gemensamma meddelande är således att presentera hur EU, också genom sin befintliga politik, kommer att arbeta för att förenkla och underlätta den militära rörligheten. Detta kan omfatta allt från dagliga behov till att strategiskt sätta in militära styrkor och resurser inför uppdrag, i samverkan med icke-militär verksamhet och utan att störa den civila användningen av infrastruktur och utan onödig olägenhet.

2. Pågående projekt, insatser och initiativ rörande militär rörlighet

Flera initiativ bidrar redan till att förbättra den militära rörligheten i EU-sammanhang. Transportinfrastruktur har traditionellt varit en nödvändig del i alla försvarssystem, genom vilken särskilda rutter tillhandahållits för militär utrustning och truppförflyttning. Genom åren har EU utarbetat en ambitiös transportinfrastrukturpolitik⁴. Området erbjuder goda möjligheter att öka samstämmigheten och synergier mellan försvarsfrågor och befintlig EU-politik genom att dra nytta av mervärdet för EU, minska onödigt dubbelarbete och verka för en mer effektiv användning av offentliga medel, samtidigt som suboptimala investeringar undviks på längre sikt.

Flera initiativ håller även på att utarbetas för att stimulera civil-militära synergier med utgångspunkt i EU-politik inom områden såsom forskning, it-säkerhet, luftfart, gränskontroll och sjöövervakning samt rymden. Ett bra exempel på ett mer övergripande initiativ är en mekanism som kommissionen, Europeiska försvarsbyrån och medlemsstaterna har enats om i syfte att inleda ett framtående av försvars- och hybridstandarder för produkter med dubbla användningsområden. Sådana insatser kan få positiva bieffekter även vad gäller att underlätta den militära rörligheten.

Medlemsstaterna vidareutvecklar dessutom ett antal projekt inom ramen för Europeiska försvarsbyrån, såsom följande:

- Fjorton medlemsstater beslutade 2014 att starta ett särskilt projekt inom ramen för Europeiska försvarsbyrån med inriktning på ett multimodalt transportnav inom EU. Dessa medlemsstater har identifierat ett behov av bättre samordning av militär förflyttning. Ett nätverk för multimodala transportnav (M2TH) håller på att utvecklas

⁴ Politiken för det transeuropeiska transportnätet (TEN-T).

för att underlätta snabba förflyttningar av trupper, genom harmoniserade bestämmelser, förfaranden och processer liksom via sammanslagning och utbyte av tillgångar och infrastruktur i Europa. Kärnan i projektet är central samordning av förflyttningar och identifiering av ett fysiskt nätverk av platser och av tjänster som ska tillhandahållas. All verksamhet genomförs med hjälp av förenklade och harmoniserade förfaranden, inom ramen för EU:s lagstiftning och nationell lagstiftning. Även andra medlemsstater har visat intresse för att delta i projektet.

- Initiativet till ett avtal om diplomatiska tillstånd är ytterligare ett program inom ramen för Europeiska försvarsbyrån som 2012 resulterade i ett tekniskt avtal om diplomatiska tillstånd. Antalet deltagande medlemsstater har ökat till sexton. I det tekniska avtalet harmoniseras administrativa förfaranden (blanketter och tidsramar) samtidigt som möjlighet ges att bevilja tillstånd på förhand. Alla berörda medlemsstater har valt att bevilja tillståndet, vilket innebär att det tekniska avtalet har blivit ett fullt utvecklat instrument som i de flesta fall möjliggör daglig snabb förflyttning för militära flygtransporter.

Nato håller också på att utveckla ett antal insatser för att underlätta den militära rörligheten, såsom att arbeta med gällande rättsliga instrument för att främja fri rörlighet, situationsmedvetenhet rörande infrastruktur, förbättring av snabb förflyttning i luften samt civil beredskap och motståndskraft.

Flera multinationella initiativ är också på gång att försöka minimera antalet begränsningar och restriktioner i samband med militär rörlighet och hitta nya sätt att avlägsna befintliga hinder. Vissa aktörer är välkända och stöder redan olika insatser med en hög grad av professionalism, såsom europeiska samordningscentrumet för förflyttningar (*Movement Coordination Centre Europe*, MCCE), en multinationell organisation som skapar multimodala transportlösningar, europeiskt kommando för flygtransporter, som bland annat planerar och utför uppgifter inom flygtransport, samt multinationellt samordningscentrum för sjöfart i Aten (*Athens Multinational Sealift Coordination Centre*), som identifierar lämpliga transporttillgångar enligt uppdragsbegäranden. Det finns även andra multinationella initiativ som är aktiva på området.

Ytterligare EU-åtgärder bör beakta dessa pågående projekt och eftersträva synergier och konsekvens, och undvika onödigt dubbelarbete eller inkonsekvenser.

3. Behov och krav rörande militär rörlighet

På senare tid har kvarvarande flaskhalsar inom lagstiftning och infrastruktur blivit aktuella, eftersom de hindrar militär förflyttning till skada för medlemsstaternas militära behov. Förstärkta insatser behövs för att utarbeta ett mer samordnat tillvägagångssätt som maximerar mervärdet för EU och de civil-militära synergier.

Utgångspunkten för en effektiv strategi inom EU, för att förbättra den militära rörligheten genom beaktande av alla berörda dimensioner, ligger i att utveckla en delad förståelse för behoven och kraven.

Dessa militära krav och särdrag kommer att behöva undersökas vidare, och medlemsstaterna behöver enas om dem som en grund för ytterligare EU-åtgärder. De skulle behöva omfatta åtminstone följande områden:

- Tillgång till fysisk infrastruktur som uppfyller nödvändiga tekniska krav för alla transportsätt och multimodala noder.
- Lagstadgade parametrar för tillgång till transportinfrastruktur inom EU, däribland för införsel/utförsel av styrkor och militär utrustning utanför Europa samt för farligt gods.
- Skydd av militär personal, utrustning och hemliga uppgifter.
- Militära styrkors ansvar och status.
- Tidsmässiga överväganden såsom prioritetskrav gällande civil trafik, anmälningar och tidsplaner för begäranden.
- Biståndsbehov hos värdmedlemsstater (bränsle, logi, logistikstöd, underhåll och återhämtning, inköp, hälso- och sjukvård etc.).
- Krav, kapacitet och processer för samordning mellan nationella och internationella militära och civila myndigheter.
- Informationsutbyte (elektroniska uppgifter/databaser/hubbar) mellan civila och militära databaser.

4. Identifiering av handlingslinjer

På grundval av de behov och krav som ska undersökas ytterligare av medlemsstaterna, och med beaktande av det pågående arbetet, kan olika handlingslinjer urskiljas för hantering av bristerna.

För att ta itu med bestående brister och främja bättre samordning och ökade synergier bland alla intressenter har en ad hoc-arbetsgrupp bestående av experter nyligen inrättats vid Europeiska försvarsbyrån. Arbetsgruppens mål är att identifiera svårigheter inom och hinder för gränsöverskridande verksamhet och transitering vad gäller markrörelser för militär personal och tillgångar, att kartlägga befintliga initiativ och brister, identifiera relevanta aktörer på EU-nivå och nationell nivå liksom att utarbeta en handlingsplan med särskilda uppgifter och ansvarsområden, inklusive en färdplan med tidslinjer. Bland de principer som ska följas återfinns att undvika dubbelarbete samt att främja alla berörda intressenters delaktighet.

Även om utförandet av detta arbete kommer att kräva insatser av olika aktörer på olika nivåer finns det ändå områden där EU kan erbjuda möjliga lösningar i enlighet med fördragen. EU kan skapa synergier genom att förlita sig på politik och projekt som utarbetats under åren, främst för civila ändamål. Områdena omfattas av lagstiftning, förfaranden och investeringsinstrument som skulle behöva anpassas, även på EU-nivå, för att göra dem lämpliga för militär användning.

- **Infrastruktur:** Faktiska förflyttningar kräver ett nära samarbete mellan EU:s medlemsstater. Det krävs vidare ett gemensamt sätt att se på den infrastruktur som ska användas. På grund av kvaliteten på själva infrastrukturen och skillnader i standarder tar det lång tid att lämna in begäranden om förflyttning, vilket kan leda till oväntade hinder under genomförandet.

Det är därför nödvändigt att utvärdera befintlig infrastruktur och fastställa infrastrukturstandarder som även beaktar militära behov. En sådan analys skulle möjliggöra för EU att ta fram en infrastrukturstandard som integrerar den militära profilen för multimodal transport. Detta kan omfatta både utveckling av ny infrastruktur och modernisering av befintlig sådan. En nära koppling behöver etableras till EU:s långsiktiga

infrastrukturinvesteringar, eftersom detta arbetsflödes ekonomiska följder inte ännu har beräknats.

Exemplet med EU:s transportinfrastruktur

Det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) består av ett övergripande nät som kommer att göra alla EU:s regioner tillgängliga och som kommer att färdigställas till 2050, och av ett stomnät där de strategiskt viktigaste delarna kommer att färdigställas till 2030. Via TEN-T-nätet identifieras hamnar, flygplatser, järnvägsspår, vägar och inre vattenvägar. Nio multimodala stomnätsskorridorer har upprättats för att underlätta färdigställandet av huvuddelarna av stomnätet.

Som ett första steg framåt är det viktigt att i första hand analysera nätets potentiella dubbla användningsområde och identifiera överlappningar och brister. TEN-T-politikens ambitiösa och enhetliga standarder i form av tekniska krav fastställs för alla infrastrukturkomponenter, särskilt för stomnätet. Dessa speglar den i huvudsak civila användningen av infrastrukturen. Vissa av korridorerna skulle kunna identifieras som möjliga pilotfall för analys.

TEN-T-politiken stöds även av ett interaktivt geografiskt och tekniskt informationssystem (TENtec), som innehåller kartor och annan information om TEN-T:s enhetliga standarder. Samarbetet kring databasen med berörda intressenter på den militära sidan skulle kunna förbättras för att dra nytta av möjliga synergier.

Fonden för ett sammanlänkat Europa⁵ är EU:s strategiska investeringsinstrument för genomförandet av TEN-T. Fonden har visat sig vara ett mycket effektivt verktyg när det gäller att snabbt mobilisera investeringar för att förbättra EU:s transportinfrastruktur och för att fokusera på de projekt som skapar mest mervärde för EU. Fonden har en tydlig inriktning på gränsöverskridande civila projekt och felande länkar, inbegripet nödvändiga driftskompatibla system – såsom system för flygledningstjänst och trafikstyrningssystem för tåg – samt innovation. Fokus ligger även på investeringar i hamnar, flygplatser och deras inlandsförbindelser för att nätet ska fungera multimodalt. Detta är avgörande för militärens utökade närvaro.

Infrastruktur av god kvalitet kräver tillräckliga investeringar och tillräckligt underhåll, särskilt för att säkerställa lämpliga och smidiga multimodala förbindelser med ömsesidiga civila och militära fördelar. Även om fonden endast fokuserar på civila transportprioriteringar finns det tydliga exempel där ytterligare investeringar kan ge betydande fördelar för militära målsättningar, såsom projekt av gränsöverskridande karaktär, kritisk infrastruktur och viktiga infrastrukturkomponenter. Att identifiera möjliga synergier och undersöka sådana dubbla användningsområden, vid behov tillsammans med budgetförstärkningar, är således en absolut nödvändighet för både civil och militär infrastruktur. Budgeten skulle kunna förstärkas för att få till stånd TEN-T-stomnätet till 2030 och den europeiska försvarsunionen till 2025.

- Beaktande av relevanta **reglerings- och förfarandefrågor:**

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010, EUT L 348, 20.12.2013, s. 129.

- **Tullar:** Genom EU:s nya tullagstiftning som tillämpas sedan maj 2016 erfordras att alla tullformaliteter i princip ska vara helt elektroniska. För att förenkla och harmonisera de tullformaliteter som krävs vid militära förflyttningar i EU analyseras som bäst de tullfrågor som identifierats. Syftet är att inrätta tullförfaranden som bättre svarar mot sådana förflyttningars specifika behov. Eventuella ändringar som föreslås av tullregelverket kommer i synnerhet att beakta relevant befintlig praxis, såsom Natoformatet 302.
- **Farligt gods:** EU:s lagstiftning om transport av farligt gods kan för närvarande inte tillämpas på militära transporter. Om militära fordon följer lagstiftningen bör de ha samma fördelar som civila fordon. Detta skulle i sin tur underlätta förflyttning av trupper och militär utrustning.
- **Nationella förfaranden:** Med tanke på att militär rörlighet i hög grad är beroende av medlemsstaternas nationella krav, förfaranden och metoder bör informationsutbyte undersökas, för att bättre förstå de fall där gemensamma regler skulle vara möjliga och ge bättre samstämmighet. Exempelvis skulle utarbetande av ett enda förfarande för att säkerställa militär rörlighet för alla EU:s medlemsstater kunna beaktas. Det omfattande arbete som gjorts inom ramen för Europeiska försvarsbyråns projekt ger underlag till detta. EU-åtgärder skulle kunna underlätta för eller stödja medlemsstaterna i denna process, i det fall de så begär.
- **Hybridhot:** På grundval av den gemensamma ramen för att motverka hybridhot har flera åtgärder identifierats för resiliens mot hybridhot mot kritisk infrastruktur i Europa, såsom transportinfrastruktur. Detta arbete kommer att fortsättas och stärkas, även inom ramen för det pågående samarbetet mellan EU och Nato om att motverka hybridhot. Syftet är att garantera resiliensen hos denna infrastruktur, som är strategisk mot bakgrund av arbetet för att förbättra den militära rörligheten i EU.

EU:s lagstiftning på andra områden skulle också kunna tittas närmare på, med avseende på möjlig relevans för den militära rörligheten.

5. Samordning med andra intressenter

Samma hinder som finns för snabba och smidiga förflyttningar av militära styrkor och tillgångar över nationella gränser i Europa påverkar även medlemsstaterna i andra sammanhang, särskilt inom Nato. I detta avseende bör också samordningen och dialogen med Nato utvecklas. Detta kommer att göras med fullständig öppenhet och insyn, fullständig respekt för båda organisationernas beslutsautonomi och förfaranden, delaktighet och ömsesidighet, utan att det påverkar den särskilda karaktären hos någon medlemsstats säkerhets- och försvarspolitik. Det är också viktigt med samverkan med andra relevanta intressenter och partner, för att optimera effektiviteten, om möjligt främja synergier och undvika onödigt dubbelarbete vid identifiering av de kommande stegen för att förenkla och underlätta den militära rörligheten i Europa.

6. Nästa steg

I mars 2018 kommer den höga representanten och kommissionen att överlämna en handlingsplan om militär rörlighet till medlemsstaterna för godkännande. Planen kommer att bygga på resultaten från Europeiska försvarsbyråns ad hoc-arbetsgrupp om militär rörlighet, och kommer att innehålla förslag till rekommenderade åtgärder, genomförandepartner och

ambitiösa tidsramar för att hantera de hinder som identifierats och som står i vägen för den militära rörligheten inom EU.