

Vergaderjaar 2024–2025

24 202

Europese Rekenkamer

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2025

Op 5 februari jl. publiceerde de Europese Rekenkamer (ERK) haar speciaal verslag «Militaire mobiliteit in de EU – Niet op volle snelheid door tekortkomingen in het ontwerp en belemmeringen onderweg.» Op 21 februari jl. verzocht de vaste Kamercommissie voor Defensie om een kabinetsreactie op dit verslag. Met deze brief ontvangt u de reactie op het verslag en de aanbevelingen.

Militaire mobiliteit binnen de EU heeft tot doel de snelle en naadloze verplaatsing van militair personeel, materieel en middelen binnen Europa mogelijk te maken. De ERK heeft een controle uitgevoerd vanwege de relevantie van militaire mobiliteit voor de krijgsmachten, in het bijzonder in het licht van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Het doel van het onderzoek was te beoordelen of het Actieplan Militaire Mobiliteit 2.0 was gebaseerd op een robuust fundament en of het op schema lag om de doelstellingen ervan te halen. De EU heeft dit actieplan in 2022 opgesteld, na een eerder EU-actieplan voor militaire mobiliteit uit 2018. Het Actieplan Militaire Mobiliteit 2.0 verbindt bestaande en nieuwe initiatieven aan elkaar met als «strategische doelstelling» het verder vormgeven van een Europees netwerk van militaire corridors.¹ Hierbij zijn in het actieplan in totaal 38 acties geformuleerd, deels gericht aan de EU en deels aan de lidstaten.

De ERK stelt dat het actieplan 2.0 niet was gebaseerd op een robuust fundament en dat er wisselende vooruitgang is geboekt in de implementatie. De ERK geeft aan dat de *governance* van militaire mobiliteit binnen de EU ingewikkeld en versnipperd is. Er is geen centraal aanspreekpunt voor coördinatie van maatregelen, waardoor het lastig is voor betrokken partijen, waaronder de lidstaten, om erachter te komen wie wat doet op het gebied van militaire mobiliteit. Daarnaast geeft de ERK aan dat het ontwerp van actieplan 2.0 beperkingen kent op het gebied van monitoring

¹ BNC-fiche mededeling actieplan militaire mobiliteit 2.0. d.d. 10-11-2022.

en verslaglegging. De ERK geeft aan dat de meeste acties onvoldoende operationeel zijn en dat voor slechts 13 van de 29 «kernacties» gericht aan de EU een streefdatum is vastgesteld. Geen van deze acties bevat indicatoren en er zijn geen «mijlpalen» geïdentificeerd. Een eerste voortgangsverslag uit november 2023 van het actieplan bevat geen systematische informatie over de voortgang van elke kernactie op EU-niveau of over de voortgang van acties die lidstaten zouden ondernemen. De ERK concludeert dat slechts 4 van de 29 kernacties op EU-niveau als afgerond kunnen worden beschouwd, terwijl de overgrote meerderheid nog lopend is. De ERK stelt vast dat vanwege het gebrek aan indicatoren en specifieke doelstellingen geen nauwkeurige algemene beoordeling kan worden gegeven van de geboekte vooruitgang voor actieplan 2.0.

De ERK constateert ook dat de financiering vanuit het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 die specifiek bedoeld is voor *dual use* (civiel en militair) infrastructuurprojecten niet stabiel en voorspelbaar is. Dit komt doordat de Commissie vanwege de geopolitieke ontwikkelingen op gebied van veiligheid besloot om deze financiële middelen versneld in te zetten in 2022 en 2023. Deze financiële middelen werden uitgekeerd vanuit de *Connecting Europe Facility* (CEF). Het gevolg was dat er na 2023 geen specifieke financiering meer beschikbaar was voor *dual use* infrastructuurprojecten tot het einde van het huidige MFK. De ERK erkent wel dat het versneld beschikbaar stellen van dit budget een belangrijk politiek signaal is geweest. De ERK stelt ook dat de selectiecriteria voor *dual use* infrastructuurprojecten niet zodanig breed zijn dat de voorgestelde projecten worden beoordeeld op alle aspecten die van belang zijn voor het verbeteren van militaire mobiliteit in de EU. Zo wordt er onder andere onvoldoende rekening gehouden met geopolitieke aspecten bij de selectie van projecten. Op 19 maart jl. publiceerde de Europese Commissie het Witboek Europese Defensie-Gereedheid 2030.² In het witboek zet de Commissie haar plannen uiteen om EU-lidstaten te helpen volledig militair gereed te zijn in 2030. De Commissie kondigt daarin aan later dit jaar voorstellen te zullen presenteren, inclusief wetgeving, om knelpunten voor militaire mobiliteit weg te nemen. De Commissie heeft ook aangegeven te kijken naar mogelijkheden om meer te investeren in defensie binnen het huidige MFK.

Op basis van de bevindingen komt de ERK tot een zestal aanbevelingen voor de Commissie en de Externe Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Ten eerste beveelt de ERK aan om de *governance* voor militaire mobiliteit in de EU te verbeteren, door de coördinatie tussen de EU, de lidstaten en andere belanghebbenden te stroomlijnen. Dit zou kunnen door een centraal contactpunt aan te wijzen. Ten tweede beveelt het ERK aan de voortgang van iedere actie uit het actieplan te monitoren en daar verslag over uit te brengen. De ERK beveelt daarbij onder andere aan om de lidstaten aan te moedigen om te rapporteren over de voortgang van hun geplande acties. Omdat het budget van 1,69 miljard euro voor infrastructuur voor *dual use* projecten uit het huidige MFK is uitgegeven, beveelt de ERK de Commissie aan de mogelijkheid te onderzoeken om de resterende financiële middelen uit CEF in te zetten voor *dual use* infrastructuurprojecten. Ten vierde beveelt de ERK aan stappen te ondernemen om de voorspelbaarheid van mogelijke financiering voor *dual use* infrastructuurprojecten in het kader van het volgende MFK te verbeteren. Ten vijfde stelt het ERK voor om het selectieproces voor infrastructuurprojecten die aanspraak maken op financiële middelen uit het MFK voor *dual use* te verbeteren, zodat de meest relevante projecten worden gefinancierd voor het dichten van de lacunes in het militaire

² Joint White Paper for European Defence Readiness 2030. JOIN(2025) 120.

netwerk. Ten zesde beveelt de ERK aan bij de opzet van toekomstige actieplannen ter verbetering van militaire mobiliteit, de acties doelgericht te maken door op voorhand duidelijke doelstellingen en actiepunten te formuleren.

Kabinetsappreciatie

Inzet Nederland op militaire mobiliteit

Het kabinet acht het essentieel om militaire mobiliteit binnen Europa te verbeteren. Het snel en effectief kunnen verplaatsen van militair materiaal en personeel is noodzakelijk voor een geloofwaardige afschrikking en verdediging van het grondgebied van de lidstaten, ook in NAVO-verband. Het belang van militaire mobiliteit is door de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne alleen maar toegenomen. Nederland is een doorvoerland met fijnmazige infrastructuur netwerken en heeft als taak de NAVO, EU en de eigen krijgsmacht te faciliteren. Daarvoor is het belangrijk om de bestaande (hoofd)infrastructuur met urgentie daar waar mogelijk te verbeteren om een snelle verplaatsing van militair materieel en personeel mogelijk te maken en tegelijkertijd de Nederlandse samenleving door te laten draaien.³

Het kabinet zet zich actief in om militaire mobiliteit in Nederland te verbeteren door te werken aan de implementatie van het Nationaal Plan Militaire Mobiliteit⁴. Een belangrijke doelstelling uit dit plan is het inrichten van drie multimodale corridors in Nederland, om snelle en efficiënte militaire verplaatsingen mogelijk te maken. Een concreet voorbeeld van de inzet ter inrichting van de corridors is dat in Nederland twee treinsporen zijn verlengd met behulp van Europese subsidies. Door deze aanpassing neemt de totale capaciteit op het spoor toe en zijn langere treinen sneller te laden en te lossen, waardoor meer militair materieel tegelijkertijd en sneller kan worden vervoerd. Een ander voorbeeld is de aangepaste colonnesignalering waarmee Nederland nu voldoet aan de NAVO-eisen voor ongehinderde grensoverschrijdende verplaatsing.

Nederland vervult als doorvoerland een actieve rol door Host Nation Support te leveren, bijvoorbeeld aan Bondgenoten bij oefeningen van de NAVO. Ook ondersteunt Nederland op regelmatige basis de rotaties van brigades van de Verenigde Staten in het kader van operatie Atlantic Resolve. In het afgelopen najaar zijn er meerdere havens in Nederland gebruikt voor de doorvoer van materiaal zoals containers, wielvoertuigen en pantservoertuigen.

Met het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD) wordt gewerkt aan het in beeld brengen, integraal afwegen en borgen van de extra ruimte die nodig is voor defensie-activiteiten. Het gaat hierbij om ruimte voor een breed palet aan activiteiten die van belang zijn voor de gereedheid van de krijgsmacht. Een deel heeft direct betrekking op verbetering van de militaire mobiliteit.

Daarnaast zet Nederland zich ook in EU-verband in om militaire mobiliteit te verbeteren. Nederland is voorzitter van het PESCO-project militaire mobiliteit waarin 26 EU-lidstaten en drie derdelanden (Verenigde Staten, Canada en Noorwegen) samenwerken aan het verbeteren van grensoverschrijdend militaire vervoer in de EU. Op dit moment zitten het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland in het proces om toe te treden tot het PESCO-

³ De inzet ter verbetering van infrastructuur blijkt ook uit de Defensienota 2024, p. 27.

⁴ Nationaal Plan Militaire Mobiliteit d.d. 22 januari 2021.

project. In het project werken de deelnemers onder andere aan het verkorten van de goedkeuringstermijn van aanvragen voor grensoverschrijdend militair verkeer en is er een nationaal *Point of Contacts Network* (NPOC) opgezet voor militaire mobiliteit.

Appreciatie aanbevelingen

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het speciaal verslag van de ERK en is van mening dat de bevindingen en aanbevelingen kunnen bijdragen aan het verbeteren van de EU-inzet op militaire mobiliteit. Het kabinet verwelkomt de aanbeveling om de *governance* op gebied van militaire mobiliteit te verbeteren. In haar reactie geeft de Commissie aan samen met EDA en EDEO bij de lidstaten na te zullen gaan of coördinatie en synergiën met betrekking tot militaire mobiliteit beter kunnen worden gestroomlijnd⁵. Het kabinet deelt de observatie over het diffuse landschap van verantwoordelijkheden met betrekking tot militaire mobiliteit. Het kabinet zou daarom graag zien dat de coördinatie van de activiteiten beter wordt ingericht.

Het kabinet is positief over de aanbeveling om de voortgang van elke actie uit het actieplan 2.0. door de Commissie en EDEO te laten monitoren en er verslag over uit te brengen. Hierbij geeft de ERK aan dat de Commissie, rekening houdend met de soevereiniteit van de lidstaten op gebied van militaire mobiliteit, de lidstaten kan verzoeken informatie te geven over de voortgang van de voor hen geplande acties. Het staat lidstaten vrij om al dan niet aan een informatieverzoek te voldoen. De Commissie heeft aangegeven deze aanbeveling van de ERK te aanvaarden.

Het kabinet is van mening dat monitoring en verslaglegging over de voortgang een beter beeld kan geven van de stand van zaken op gebied van militaire mobiliteit. Daarnaast kan het verdere actie ter verbetering vanuit de EU en lidstaten stimuleren. Het kabinet merkt daarbij wel op dat het monitoren van de voortgang van het actieplan lastig uitvoerbaar is vanwege het ontbreken van concrete doelstellingen, indicatoren of deadlines voor een groot aantal acties. Het kabinet sluit zich daarom ook aan bij de aanbeveling om een volgend actieplan voor militaire mobiliteit doelgerichter te maken. Een actieplan met een duidelijke focus en concrete doelstellingen kan ervoor zorgen dat de EU en de lidstaten meer gestimuleerd worden om hier opvolging aan te geven. Het kabinet verwelkomt dan ook dat de Commissie deze aanbeveling van de ERK aanvaardt en aangeeft het volgende actieplan in lijn met deze aanbeveling op te stellen.

Het kabinet verwelkomt de aanbeveling om de Commissie te laten onderzoeken of het mogelijk is gebruik te maken van de resterende CEF-oproepen voor *dual use* infrastructuurprojecten. Daarbij moet opgemerkt worden dat het CEF in de huidige looptijd al voor een zeer groot deel uitgeput is. Het kabinet benadrukt dat projecten uit het CEF uiteindelijk moeten bijdragen aan de totstandkoming en finalisering van het TEN-T netwerk en de daarin verplichte eisen. De Commissie heeft in het kader van de tussentijdse herziening van het Cohesiebeleid voorstellen gedaan waardoor lidstaten de huidige cohesiegelden mogelijk meer kunnen inzetten voor defensie⁶. Binnen het cohesiebeleid bestaat overigens reeds ruimte voor bepaalde defensie-uitgaven, bijvoorbeeld voor *dual use* doeleinden. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de cohesiemiddelen reeds is gealloceerd ten behoeve

⁵ Antwoorden van de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden op het speciaal verslag van de Europese Rekenkamer: Militaire mobiliteit in de EU.

⁶ COM(2025) 163 final, d.d. 1 april 2025

van de regio's. De uiteindelijke beslissing over gebruik van deze middelen ligt dan ook bij de lidstaten en regio's zelf. Het kabinet zal de voorstellen van de Commissie middels een BNC-fiche nader beoordelen, maar staat open voor opties waarbij beter gebruik gemaakt kan worden van de middelen binnen de bestaande begroting of voor herprioritering van middelen voor defensie-uitgaven binnen afgesproken MFK-plafonds, zoals eerder benoemd in Kamerbrief betreffende de Motie-Eerdmans (ReArm Europe) en de Europese Raad van 20–21 maart jl.⁷

Ten aanzien van de aanbeveling om de voorspelbaarheid van mogelijke financiering voor militaire mobiliteit bij een volgend MFK te verbeteren, is het kabinet van mening dat voorspelbare financiering de inzet op militaire mobiliteit ten goede zal komen. Wel is het kabinet van mening dat de mogelijkheid moet blijven bestaan dat infrastructuurprojecten die vanuit militair oogpunt zeer urgent zijn ten behoeve van militaire mobiliteit óók kunnen worden geadresseerd als het gealloceerde budget voor een bepaald jaar is uitgegeven. In lijn met de Kamerbrief inzake de Nederlandse inzet op hoofdlijnen voor het volgende MFK is veiligheid en defensie, waaronder inzet ten behoeve van militaire mobiliteit, een van de prioriteiten van dit kabinet.⁸ Het kabinet kijkt in dit kader ook uit naar de door de Commissie in het Witboek aangekondigde mededeling waarin het voorstellen, inclusief wetgeving, zal doen ter verbetering van militaire mobiliteit. Het kabinet is positief over het feit dat de Commissie naar knelpunten in wetgeving zal kijken en is van mening dat de Commissie ernaar moet streven dat bestaande en toekomstige EU-wetgeving ook de gereedstelling en inzet van de krijgsmachten van de lidstaten mogelijk maakt.

Het kabinet verwelkomt de aanbeveling om ingeval in het volgende MFK financiële middelen worden gealloceerd voor *dual use* infrastructuurprojecten, het selectieproces voor de projecten die in aanmerking komen zo aan te passen dat prioriteit wordt gegeven aan de projecten die het meest urgent zijn vanuit het oogpunt van militaire mobiliteit. Het is hierbij van belang dat de Commissie criteria opstelt waaraan urgentie getoetst kan worden. Gegeven de huidige veiligheidssituatie in Europa is het kabinet van mening dat EU-budget voor de aanleg van *dual use* infrastructuurprojecten zo moet worden ingezet dat de projecten die vanuit militair oogpunt het meest urgent zijn als eerste in aanmerking komen voor co-financiering, zodat krijgsmachten zich snel en efficiënt kunnen verplaatsen binnen Europa. Daarbij zou het goed zijn als grensoverschrijdende infrastructuurprojecten of nationale projecten die aanzienlijk grensoverschrijdende gevolgen hebben gemakkelijker in aanmerking komen voor co-financiering, omdat het verbeteren van militaire corridors mogelijk investeringen in verschillende lidstaten vereist.

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De Staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman

⁷ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2207, d.d. 14 maart 2025.

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2245, d.d. 28 maart 2025.