



## Kommissionen och EU:s utrikestjänsts meddelande om handlingsplanen för militär rörlighet

---

2017/18:FPM78

Utrikesdepartementet

2018-04-27

### Dokumentbeteckning

JOIN(2018) 5

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH  
RÅDET Handlingsplan om militär rörlighet

### Sammanfattning

EU-kommissionen och EU:s utrikestjänst lade den 28 mars 2018 fram ett gemensamt meddelande om en handlingsplan för att underlätta militär rörlighet inom EU. Militär rörlighet begränsas idag av fysiska, rättsliga och administrativa hinder. Förenklingar av militär rörlighet mellan EU:s medlemsstater kan underlätta ett snabbt insättande av både en EU-krishanteringsinsats utanför EU och andra militära transporter inom Europa. Handlingsplanen syftar till att skapa ett sammanhängande och koordinerat ramverk för pågående och framtida initiativ som syftar till att underlätta militär rörlighet inom EU. Handlingsplanen omfattar förslag på åtgärder för att kartlägga militära krav på infrastruktur, utveckla EU:s transportinfrastruktur för att tillfredsställa behoven för militära transporter, samt standardisera och harmonisera regler och procedurer för militär rörlighet, i den mån som medlemsstaterna anser lämpligt. En grundförutsättning för arbetet är att varje medlemsstat självständigt avgör om en annan stat ska få tillträde till det egna territoriet.

Regeringen ser positivt på åtgärder som syftar till att förenkla militär rörlighet inom EU, som idag ofta är mycket tidskrävande. Regeringen bedömer att detta skulle stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, och även kunna bidra positivt till regional och svensk säkerhet. Regeringen anser att nära samverkan bör ske även med andra partnerländer i vårt närområde för att öka effektivitet och söka synergier, inte

minst med det arbete som görs inom det nordiska samarbetet. Regeringen anser att arbetet med att identifiera vilken infrastruktur som bör uppgraderas för att underlätta militär rörlighet och med att etablera en lista med prioriterade projekt bör betraktas som en del av den nationella totalförsvarsplaneringen, och att samarbete inom detta område ska vara medlemsstatsdrivet. Genomförande av åtgärder och projekt ska finansieras inom beslutade och beräknade anslagsramar på berörda utgiftsområden.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

EU-kommissionen och EU:s utrikestjänst lade den 10 november 2017 fram ett gemensamt meddelande om att underlätta militär rörlighet inom EU, som bland annat gav Europeiska försvarsbyrån (EDA) och en arbetsgrupp bestående av representanter för EU:s medlemsstater i uppdrag att utarbeta förslag på hur militära styrkors rörlighet inom Europa kan underlättas. Arbetet i EDA-arbetsgruppen fokuserade på fyra sakområden: transportregleringar för farligt gods, tulladministration, militära behov i förhållande till transportinfrastrukturen samt diplomatiska tillstånd. I februari 2018 överlämnades förslagen till Kommissionen och EU:s utrikestjänst, som låtit förslagen utgöra grund för handlingsplanen som presenterades 28 mars 2018.

Arbetet med militär rörlighet bygger på redan pågående projekt inom ramen för Europeiska försvarsbyrån, såsom EU Multimodal Transport Hub och Diplomatic Clearances Technical Arrangement. Det finns också en rad andra multinationella eller regionala samarbeten på området. I november 2016 undertecknade Sverige ett samförståndsavtal (Easy Access MoU) inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet Nordefco, som syftar till att underlätta militärt tillträde och verksamhet inom Norden. I det nyligen upprättade permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) ingår förenkling av militär rörlighet både som ett åtagande för de deltagande medlemsstaterna och som ett projekt där Sverige deltar i. Vidare tillhandahåller Nato standarder och procedurer på området för sina medlemmar. Militär rörlighet introducerades i december 2017 även som ett område i samarbetet mellan EU och Nato, för EU:s del genom antagandet av rådsslutsatser.

### 1.2 Förslagets innehåll

Som uppföljning till det tidigare meddelandet lade EU-kommissionen och EU:s utrikestjänst den 28 mars 2018 fram ett gemensamt meddelande med en handlingsplan för militär rörlighet. Handlingsplanen syftar till att skapa ett sammanhängande ramverk för pågående och framtida program, projekt och aktiviteter som syftar till att underlätta militär rörlighet inom EU. Samarbetet som initieras genom handlingsplanen syftar till att kartlägga fysiska och rättsliga hinder för transporter av militär materiel och personal inom EU.

Genom samarbete för mer harmoniserade och förenklade procedurer skulle ledtider för militära transporter mellan medlemsstater kunna minskas. Detta skulle underlätta den militära rörligheten inom unionen och underlätta ett snabbt insättande av en EU-krishanteringsinsats i Europas närområde och andra militära transporter inom Europa.

Handlingsplanen inleds med en referens till den vision om en ”europeisk försvarsunion” som Kommissionens ordförande Juncker vid olika tillfällen framfört till medlemsstaterna. Arbetet med militär rörlighet anges bygga vidare på EU:s globala strategi och vara ett av de områden där EU kan bidra till att säkra fred och säkerhet för medlemsstaternas medborgare och territorium. Andra initiativ som lyfts fram i arbetet att stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik är bland annat det permanenta strukturerade samarbetet och den europeiska försvarsfonden.

De föreslagna åtgärderna i handlingsplanen är uppdelade i åtgärder för att kartlägga militära krav på infrastruktur, utveckla EU:s transportinfrastruktur för att tillfredsställa behoven för militära transporter, samt standardisera och harmonisera regler och procedurer för militär rörlighet.

I meddelandet anges att arbetet med militära krav på infrastruktur syftar till att identifiera och enas om en gemensam bild av kraven för militär infrastruktur inom EU. Arbetet leds av EU:s militära stab, och planeras att bekräftas av medlemsstaterna i mitten av 2018.

I meddelandet föreslås att arbetet med transportinfrastruktur ska syfta till att öka synergier mellan EU:s militära behov och existerande EU-instrument, särskilt det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T). Arbetet föreslås omfatta först en kartläggning av nuvarande brister i transportinfrastrukturen i förhållande till militära behov. Kartläggningen ska genomföras av Kommissionen med stöd av medlemsstaterna, EU:s militära stab och andra relevanta aktörer. Därefter föreslås Kommissionen identifiera de delar av det europeiska transportnätverket som behöver uppgaderas för att tillfredsställa behoven för militära transporter.

Kommissionen föreslås fokusera på projekt som har dubbla användningsområden (civila och militära) och att identifiera prioriterade projekt och göra en analys av deras kostnad. Kommissionen föreslås vidare göra en bedömning av behovet av att anpassa även TEN-T nätverkets regelverk, för att också inkludera behoven för militär rörlighet. Slutligen föreslås att Kommissionen ska genomföra en genomförbarhetsstudie av möjligheterna att sammanlänka militära och civila databaser för transportinfrastruktur.

Vad gäller farligt gods (exempelvis ammunition och sprängmedel), är nuvarande regelverk civilt, och bygger huvudsakligen på Internationella överenskommelser. Dessa rekommendationer inkluderar inte transporter av farliga varor för militära syften, vilka regleras nationellt. Meddelandet föreslår att den europeiska försvarsbyrån ska kartlägga redan existerande nationella regelverk, för att undersöka genomförbarheten av olika åtgärder

syftande till att öka samstämmigheten mellan olika medlemsstater och därmed bidra till en harmonisering av den nationella lagstiftningen på området.

I meddelandet framgår att en kartläggning av tullregler inklusive momsregler för tidsbegränsad import och re-export av militär materiel avses genomföras. Kommissionen föreslås utforska olika alternativ för att harmonisera och förenkla tullförfarandena relaterade till militära insatser. Kommissionen tillsammans med EAS föreslås utveckla riktlinjer för att underlätta en uniform hantering av tullregler vid militära aktiviteter.

Vidare föreslås i meddelandet EDA ges ett uppdrag att organisera ett projekt för att kartlägga de nationella procedurerna för utfärdandet av diplomatiska tillstånd och tillstånd för militära transporter, i syfte att identifiera nuvarande begränsningar och verka för att minimera dessa. En del av det arbetet är att underlätta processen att definiera operativa krav för exempelvis ledtider för att utfärda tillstånd för militära transporter.

Merparten av de instrument som skulle kunna användas för att förenkla militär rörlighet inom EU omfattas av medlemsstaternas nationella kompetens. Det understryks i handlingsplanen att varje medlemsstat har full suveränitet och själv avgör i vilka fall militär materiel eller personal kan föras in på den egna statens territorium.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Handlingsplanen utgör ett ramverk för att koordinera vidare arbete i olika arbetsgrupper. Det finns ännu inga konkreta förslag på regelförändringar.

Det kan konstateras att förslagen i sin helhet kan komma att beröra många olika politikområden, särskilt försvars- och säkerhetsfrågor, infrastruktur- och transportfrågor och miljöfrågor. Det är sannolikt att lagstiftning och processer relaterade till bl.a. tullfrågor och tillträde till svenskt territorium samt transport av farligt gods kan komma att påverkas av förslag i den kommande process som initieras i och med handlingsplanen.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Huvudparten av förslagen utgörs av regelförenklingar och har inga budgetära konsekvenser. Det område som skulle kunna leda till ett möjligt framtida behov av finansiering är förslagen om infrastruktur för dubbla användningsområden. Av meddelandet framgår att ett eventuellt finansiellt stöd från EU i att genomföra projekten för dubbla användningsområden kommer att reflekteras i Kommissionens kommande förslag för EU:s nästa fleråriga finansiella ramverk. Diskussion om eventuella nya medel till detta område behöver ske som en integrerad del av den kommande förhandlingen om nästa fleråriga budgetram.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att samarbetets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten. Med tanke på utmaningarna för EU-budgeten kommer möjligheterna att inrymma nya kostnader på EU-budgeten vara mycket begränsade. Eventuella nya utgifter med anledning av det aktuella meddelandet kommer således att behöva finansieras genom neddragningar på andra områden för att uppnå en minskning av EU:s budgetram till följd av Storbritanniens utträde.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen bedömer att det finns ett tydligt behov och värde av att inom EU förenkla militär rörlighet, som idag ofta är mycket tidskrävande. Regeringen bedömer att samarbetet skulle stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, och även kunna bidra till medlemsstaternas förmåga att ge och ta emot militärt stöd. Förenklad militär rörlighet är även i linje med samarbetet inom Pesco.

Det är varje medlemsstat som avgör om militära styrkor tillåts på dess territorium. Regeringen understryker att detta måste vara en grundläggande princip för samarbetet.

En betydande del av handlingsplanen syftar till att etablera formerna för hur EU kan leda ett arbete för att kartlägga hinder för militär rörlighet i syfte att möjliggöra för medlemsstater att standardisera och förenkla nationella regelverk. Regeringen avser delta i och stödja detta arbete.

Arbetet för att förenkla militära styrkors rörlighet inom Europa bör ske i nära samverkan med partnerländer som USA, Storbritannien, Danmark och Norge, som inte är en del av projekten inom EU. Detta är viktigt för att öka effektiviteten, undvika onödig överlappning och försöka skapa synergieffekter, inte minst med pågående nordiskt samarbete på området. Samverkan bör även ske med Nato.

Regeringen ser det huvudsakliga mervärdet av arbetet med militär rörlighet i att lösa konkreta problem för att förenkla för militära styrkors rörlighet mellan EU:s medlemsstater. Samarbetet syftar inte till att upprätta en europeisk försvarsunion. Det faller under medlemsstaternas kompetens att fastställa den säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen för EU, och rådet har inte i något sammanhang givit stöd till upprättandet av en försvarsunion. Förstärkningen av EU som säkerhets- och försvarspolitisk aktör, där militär rörlighet är en del, sker inom ramarna för inriktningen i EU:s globala strategi från 2016.

Det finns tydliga begränsningar i Kommissionens roll och mandat inom områden som hör till säkerhet och försvar. Regeringen betonar att arbetet med att identifiera vilken infrastruktur som ska uppgraderas för militära

syften samt att etablera en lista med prioriterade projekt bör betraktas som en del av den nationella totalförsvarsplaneringen och tydligt faller inom medlemsstaternas nationella kompetens.

2017/18:FPM78

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Initiativet har ett allmänt och brett stöd från medlemsstaterna. Sveriges grannländer Finland, Estland, Lettland, Litauen tillhör de medlemsstater som har uttryckt starkast stöd till ett utvecklat samarbete inom EU om militär rörlighet.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Såväl EU-kommissionen som EU:s utrikestjänst står bakom det gemensamma meddelandet.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Lissabonfördraget reglerar EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, vari detta initiativ ingår. Beslut inom detta politikområde fattas med enhällighet i ministerrådet.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

EU:s bidrag består i att göra en kartläggning av hinder för militär rörlighet och att inta en samordnande funktion för att finna åtgärder för att underlätta militär rörlighet inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Eventuella förändringar av lagstiftning och processer bygger fortsatt på medlemsstaternas nationella, suveräna beslut.

Handlingsplanen stöder och kompletterar medlemsstaternas verksamhet. Beslut om genomförande på nationell nivå fattas fortsatt av medlemsstaterna. Det finns vidare tydliga begränsningar i EU:s och Kommissionens roll och mandat inom områden som hör till säkerhet och försvar. Ett sådant område är arbetet som föreslås göras av Kommissionen att identifiera infrastruktur som ska uppgraderas för militära syften samt etablera en lista med prioriterade projekt. Detta utgör en del av Sveriges nationella totalförsvarsplanering och faller tydligt inom medlemsstaternas nationella kompetens. Detta arbete bör alltså vara medlemsstatsdrivet.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att förenklingar för regler och procedurer enligt handlingsplanen överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Att identifiera infrastruktur som ska uppgraderas för militära syften samt att etablera en lista med prioriterade projekt faller dock fortsatt under medlemsstaternas nationella kompetens.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet ska fram till och med juni 2018 förhandlas varefter beslut om antagande av handlingsplanen kommer att fattas av medlemsstaterna i samband med Europeiska rådets möte i juni.

Dokumentet är att betrakta som en levande plan, som kan komma att bli föremål för framtida revisioner, utifrån behov. EU:s höga representant och Kommissionen kommer periodiskt att presentera framstegsrapporter av hur arbetet fortlöper, varav den första är planerad till sommaren 2019.

### 4.2 Fackuttryck / termer

-