

Særberetning

Militær mobilitet i EU

Ikke kommet helt op i omdrejninger på grund af svagheder i udformningen og hindringer undervejs



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-X
Indledning	01-15
Den første handlingsplan for militær mobilitet fra 2018	03-04
Handlingsplanen for militær mobilitet 2.0	05-06
Et budget for transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse til støtte for militær mobilitet i den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027	07-10
Den Europæiske Forsvarsfond finansierer forsknings- og udviklingsprojekter på forsvarsområdet vedrørende militær mobilitet	11-12
Den seneste udvikling	13-15
Revisionens omfang og revisionsmetoden	16-20
Bemærkninger	21-77
Forvaltningen af EU's militære mobilitet er kompleks og fragmenteret, men kun underlagt delvist parlamentarisk tilsyn	21-31
Militær mobilitet på EU-plan involverer mange aktører med delvist overlappende ansvarsområder	22-29
Der er ingen central funktion eller noget centralt organ, der koordinerer aktiviteter inden for militær mobilitet i EU, og Europa-Parlamentet fører ikke tilsyn med alle aktiviteter	30-31
Svagheder ved udformningen af handlingsplan 2.0 hæmmer gennemførelsen og hindrer effektiv overvågning og rapportering	32-41
Udformningen af handlingsplan 2.0 har visse svagheder	33-39
Rapporteringen om gennemførelsen af handlingsplan 2.0 giver ikke fyldestgørende oplysninger om de fremskridt, der er gjort	40-41
Fremskridtene med de fire søjler i handlingsplan 2.0 har været blandede	42-77
Søjle I - EU yder værdsat finansiering, men der er en betydelig finansieringsmangel og et utilstrækkeligt fokus på geopolitiske og militære aspekter	43-64
Fremskridt med foranstaltningerne under de fire søjler varierer	65-77

Konklusioner og anbefalinger

78-92

Bilag

Bilag I - Tidsplan for udviklingen inden for militær mobilitet i EU, 2017-2024

Bilag II - Roller og ansvarsområder for alle interessenter inden for militær mobilitet i EU

Bilag III - Projekter besøgt på stedet

Bilag IV - Fremskridt med de centrale foranstaltninger på EU-plan i handlingsplan 2.0 - yderligere oplysninger

Bilag V - De besøgte medlemsstaters feedback om de foranstaltninger, som de opfordres til at træffe i handlingsplan 2.0 - yderligere oplysninger

Forkortelser

Glossar

**Svar fra Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden
Udadtil**

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Formålet med militær mobilitet i EU er at sikre hurtig og gnidningsløs bevægelighed for militært personel, militært materiel og militære aktiver i og uden for EU. Den juridiske kompetence for territorielt forsvar henhører under de 27 EU-medlemsstater, hvoraf 23 også er medlemmer af NATO. EU er en relativt ny aktør på dette område.

II Efter en første EU-handlingsplan for militær mobilitet i 2018 offentliggjorde Europa-Kommissionen og EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik i fællesskab den 10. november 2022 den anden handlingsplan for militær mobilitet (handlingsplan 2.0) for perioden 2022-2026. Militær mobilitet er blevet særlig relevant i lyset af Ruslands angrebskrig mod Ukraine og de problemer, som de væbnede styrker er stødt på inden for militær mobilitet i EU. Vi mener derfor, at det er på tide at foretage en revision af handlingsplan 2.0 og det første EU-budget for militær mobilitet, som omfatter en bevilling på 1,69 milliarder euro under Connecting Europe-faciliteten under den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027. Vores revision giver mulighed for både at forbedre gennemførelsen af handlingsplanen i den nuværende FFR og forberede sig på den næste programmeringsperiode.

III Vi vurderede om handlingsplan 2.0 var udarbejdet på et solidt grundlag, og om EU var godt på vej til at nå dens mål. Samlet set konkluderer vi, at handlingsplanen manglede et tilstrækkeligt solidt grundlag, og at fremskridtene hen imod dens mål er blandede. Kommissionen hørte alle centrale interessenter, da den udarbejdede handlingsplanen, men foretog ikke et solidt skøn over den finansiering, der var nødvendig for at opfylde de fastsatte mål.

IV Vi konstaterede, at forvaltningsordningerne for militær mobilitet i EU er komplekse. Der findes ikke noget centralt kontaktpunkt for foranstaltningerne vedrørende militær mobilitet. Dette gør det vanskeligt for interessenter såsom forsvarsministerier at vide, hvem der gør hvad i forbindelse med militær mobilitet. Europa-Parlamentet fører delvist tilsyn med militær mobilitet i EU.

V Udformningen af handlingsplan 2.0 resulterede i begrænsninger med hensyn til overvågning og rapportering, og størstedelen af dens foranstaltninger var ikke tilstrækkeligt operationelle. Handlingsplanen var ikke tilstrækkeligt fokuseret og omfattede for mange foranstaltninger. Den omfatter foranstaltninger på EU-plan for EU-aktører samt ikkebindende opfordringer til medlemsstaterne om at træffe foranstaltninger.

VI Alle interessenter hilste den finansiering til militær mobilitet, der blev indført i FFR for 2021-2027, velkommen som et første, omend beskedent, skridt i den rigtige retning. Kommissionen fremrykkede de disponible beløb til de indkaldelser af forslag vedrørende militær mobilitet, der blev iværksat i 2022 og 2023. Det betyder, at der ikke vil være flere øremærkede midler til rådighed til infrastruktur med dobbelt anvendelse frem til den nuværende FFR's afslutning. De potentielle ansøgere til de generelle indkaldelser af forslag vedrørende transport under Connecting Europe-faciliteten er imidlertid ofte de samme som til indkaldelserne af forslag vedrørende militær mobilitet.

VII For så vidt angår de tre indkaldelser af forslag vedrørende dobbelt anvendelig infrastruktur til militær mobilitet konstaterede vi, at den militære vurdering kun tegnede sig for en lille del af den samlede vurderingsscore i udvælgelsesprocessen. Der blev heller ikke taget tilstrækkeligt hensyn til geopolitiske aspekter. Der er derfor en risiko for, at de udvalgte EU-finansierede projekter med dobbelt anvendelse ikke er de mest relevante set ud fra et militært perspektiv.

VIII Efter iværksættelsen af den tredje og sidste indkaldelse af forslag i 2023 gennemførte Kommissionen med bidrag fra medlemsstaterne imidlertid en mangelanalyse med henblik på at udarbejde en plan for at afhjælpe prioriterede infrastruktur mangler og kvantificere den EU-finansiering, som det er nødvendigt at afsætte under den næste FFR.

IX Den første statusrapport om handlingsplanen, der blev offentliggjort i november 2023, indeholdt ikke systematisk oplysninger om de fremskridt, der var sket med hver foranstaltning, herunder om de konstaterede problemer, men var mere en opgørelse over, hvad der var sket inden for militær mobilitet i EU i det foregående år. Medlemsstaterne blev ikke bedt om specifikt at give feedback på opfordringerne til dem gennem en formaliseret proces. Samlet set konstaterede vi, at kun fire af de 29 centrale foranstaltninger på EU-plan kan anses for at være gennemført, og at langt størstedelen fortsat er igangværende. For alle foranstaltninger mangler der indikatorer og specifikke mål (med måldatoer), som skal opfyldes. Vi kan derfor ikke give en præcis samlet vurdering af de fremskridt, der er gjort med handlingsplan 2.0, ud over at angive, at gennemførelsen af foranstaltningerne er igangværende, og at fremskridtene er blandede.

X På grundlag af disse konklusioner anbefaler vi, at Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil:

- forbedrer forvaltningsordningerne for militær mobilitet i EU
- overvåger og rapporterer om fremskridtene med hver enkelt foranstaltning i handlingsplan 2.0
- vurderer muligheden for at anvende Connecting Europe-facilitetens indkaldelser vedrørende transport til under den nuværende FFR (2021-2027) at finansiere infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse
- tager skridt til at forbedre forudsigeligheden af mulig finansiering af militær mobilitet under FFR for perioden efter 2027
- forbedrer udvælgelsesprocessen for infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse under FFR for perioden efter 2027
- gør udformningen af EU's foranstaltninger inden for militær mobilitet mere fokuseret.

Indledning

01 Militær mobilitet henviser til målet om hurtigt og gnidningsløst at flytte militært personel, militært udstyr og militære aktiver med kort varsel og i stor skala - inden for og uden for EU¹. Det omfatter harmonisering af regler på tværs af EU's medlemsstater og undersøgelse af potentialet for en **civil-militær tilgang** til infrastrukturudvikling. Ifølge EU-traktaterne² omfatter Unionens kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar. Traktaterne henviser ikke specifikt til militær mobilitet. **Figur 1** giver nogle praktiske eksempler på problemer vedrørende militær mobilitet. EU's strategiske behov for militær mobilitet er blevet endnu mere presserende i lyset af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, som blev indledt i februar 2022. **Bilag I** viser en tidsplan for udviklingen inden for militær mobilitet i EU siden 2017.

¹ Kommissionens pressemeddelelse: "Militær mobilitet: EU foreslår tiltag, der skal gøre det muligt for væbnede styrker at bevæge sig hurtigere og bedre på tværs af grænserne".

² Jf. f.eks. den konsoliderede udgave af traktaten om Den Europæiske Union, artikel 24.

Figur 1 - Eksempler på problemer med militær mobilitet i EU

1

En EU-medlemsstat kræver i øjeblikket, at **der ansøges om tilladelse til passage af landegrænsen 45 dage i forvejen**. Samme medlemsstat udstedte imidlertid tilladelse til transport af militært udstyr til Ukraine inden for én dag, da der opstod en hastesituation.



2

Kampvogne fra én EU-medlemsstat fik ikke tilladelse til at bevæge sig gennem en anden medlemsstat, fordi deres **vægt oversteg den grænse, der er fastsat i færdselsreglerne**.



3

Tungt militært udstyr fra én EU-medlemsstat kunne ikke nå frem til en militærbase i en anden medlemsstat, fordi en af de **broer**, der skulle anvendes, **kun kunne håndtere let trafik**. I sidste ende var der behov for at tage en betydelig omvej.



Note: På grund af emnets følsomme karakter nævner vi ikke de berørte interessenter ved navn.

Kilde: Revisionsretten.

02 Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) (jf. [bilag II](#)) identificerede i sin [samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar](#) (CARD) øget militær mobilitet som et af de seks fokusområder, hvor de deltagende medlemsstater skal prioritere deres udviklingsindsats. De 22 mangeårige prioriteter, der blev fastsat i [2023-revisionen af kapacitetsudviklingsplanen](#), omfatter militær mobilitet som en strategisk katalysator.

Den første handlingsplan for militær mobilitet fra 2018

03 I sin tale om Unionens tilstand af 13. september 2017 understregede Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, vigtigheden af at skabe en fuldt udbygget europæisk forsvarsunion inden 2025. To måneder senere, i november 2017, udsendte Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) en fælles meddelelse med titlen "[Fremme af militær mobilitet i Den Europæiske Union](#)". På grundlag af denne meddelelse offentliggjorde Kommissionen i marts 2018 en [første handlingsplan for militær mobilitet](#). [Figur 2](#) viser planens centrale foranstaltninger:

Figur 2 - Første handlingsplan for militær mobilitet (2018) - centrale foranstaltninger

Enighed om militære behov

Fastlæggelse af og enighed om militære krav

Vurdering af transportinfrastruktur til militær brug

Mht. transportinfrastruktur: evaluering af, i hvilket omfang den eksisterende transportinfrastruktur, som er højt prioriteret i forordningen om det transeuropæiske transportnet (TEN-T), er relevant og tilstrækkelig for alle transportformer og dertil hørende tekniske krav med hensyn til militær transport

Tilpasning af de militære bestemmelser til EU's transportbestemmelser

Mht. lovgivningsmæssige og proceduremæssige spørgsmål: tilpasning af reglerne for militære styrker til den eksisterende EU-lovgivning for at øge sikkerheden og skabe synergier og sammenhæng i transporten af farligt gods i militært regi, uden at de civile standarder svækkes

Præcisering af told og moms for militært gods

Mht. told og merværdiafgift (moms): præcisering af anvendelsen af dokumentationen til midlertidig udførsel og genindførsel af militært gods (kendt som "formular 302") udført af eller på vegne af EU-medlemsstaternes væbnede styrker og overensstemmelse mellem momsbehandlingen i forbindelse med EU's forsvarsindsats og momsbehandlingen i forbindelse med NATO's indsats

Lettelse af grænseoverskridende militære bevægelser

Støtte til EU-medlemsstaternes udarbejdelse af ordninger for tilladelse til passage af landegrænser

04 EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (HR/NF) og Kommissionen forelagde periodiske statusrapporter i [juni 2019](#), [oktober 2020](#) og [september 2021](#). Den tredje rapport omhandlede en række ændringer, herunder at der var udviklet [militære krav til militær mobilitet i og uden for EU](#), og at disse blev anvendt til at definere krav til transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse - dvs. tekniske standarder for projekter, der kan opfylde både civile og militære formål. Rapporten fremhævede også, at toldformaliteterne for grænseoverskridende militære bevægelser var blevet forenklet, samtidig med at der blev sikret synergier med NATO. Endelig understregede den, at transport af farligt materiel på det militære område var blevet harmoniseret. Kommissionen valgte ikke at udarbejde en årlig gennemførelsesrapport i efteråret 2022, da den planlagde at offentliggøre en ny handlingsplan for militær mobilitet i november samme år.

Handlingsplanen for militær mobilitet 2.0

05 Det [strategiske kompas om sikkerhed og forsvar](#), som Det Europæiske Råd godkendte i marts 2022, omfattede målet om, at medlemsstaterne skulle nå til enighed om en "ambitiøs revideret handlingsplan" inden udgangen af 2022 for at tage hensyn til "nye forpligtelser med henblik på i væsentlig grad at øge og investere i militær mobilitet". Den 10. november 2022 offentliggjorde Europa-Kommissionen og den højtstående HR/NF i fællesskab den nye [handlingsplan for militær mobilitet 2.0](#) (handlingsplan 2.0).

06 Handlingsplan 2.0 dækker perioden 2022-2026 og tager udgangspunkt i resultaterne af den første handlingsplan. Den omfatter 38 foranstaltninger - 29 foranstaltninger på EU-plan og ni rettet til medlemsstaterne. Foranstaltningerne er opdelt i fire hovedsøjler, hvoraf de sidste to (III og IV i [figur 3](#)) er nye:

Figur 3 - De fire hovedsøjler i handlingsplan 2.0



Note: Yderligere oplysninger om "solidaritetsbaner" findes i [COM\(2022\) 217 final](#).

Kilde: Revisionsretten.

Et budget for transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse til støtte for militær mobilitet i den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027

07 EU-budgettet finansierer infrastruktur til militær mobilitet under søjle I i handlingsplan 2.0. Herudover omfatter søjle II projekter vedrørende militær mobilitet, som gennemføres under Den Europæiske Forsvarsfond. Der er ikke planlagt EU-finansiering til gennemførelsen af søjle III og IV.

Ifølge handlingsplan 2.0 var de militære krav (jf. punkt **04**) ca. 95 % i overensstemmelse med NATO's krav. Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens efterfølgende analyse viste en overlapning på 94 % mellem EU's militære mobilitetsnet og TEN-T-nettet (kombineret gennemsnit for alle transportformer), hvilket betyder, at transportinfrastrukturen på TEN-T-nettet direkte vil forbedre den militære mobilitet.

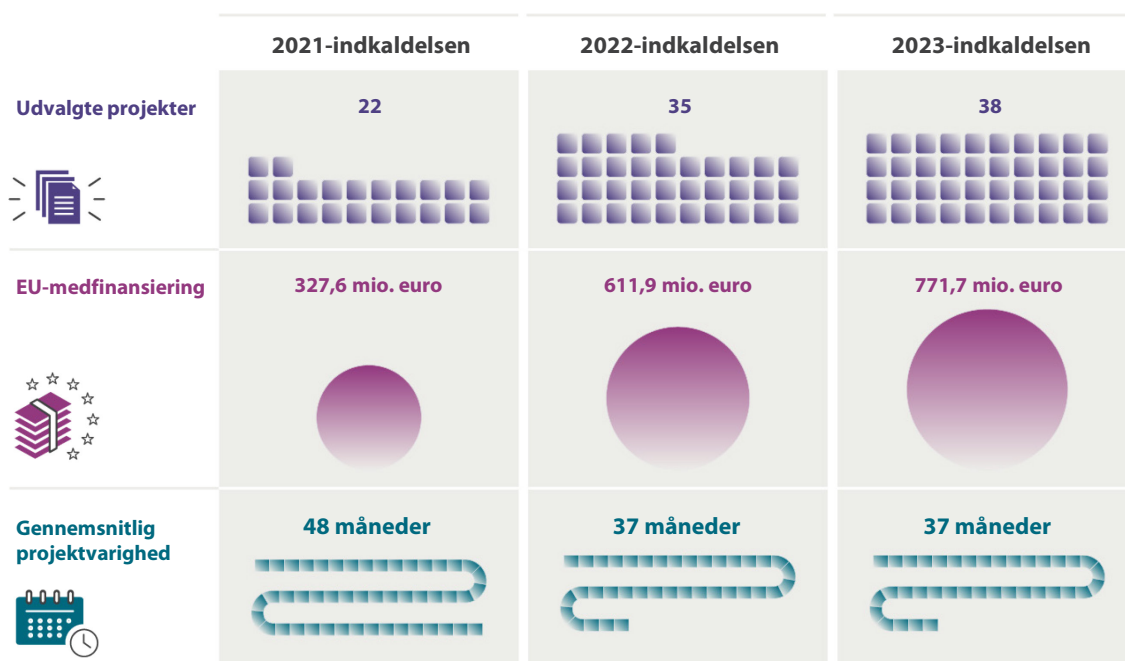
08 FFR for 2021-2027 er den første, der omfatter et særligt budget til projekter vedrørende transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse. Det beløber sig til 1,5 milliarder euro (1,69 milliarder euro i løbende priser) og stilles til rådighed under forordningen om Connecting Europe-faciliteten (CEF). CEF er et finansieringsinstrument, der stiller 25,81 milliarder euro til rådighed i perioden 2021-2027 til strategiske investeringer i EU's transportinfrastruktur. Det budget, som Kommissionen oprindeligt foreslog til transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse, beløb sig til 5,8 milliarder euro i 2018-priser (6,5 milliarder euro i løbende priser)³. Covid-19-pandemiens indvirkning på FFR for 2021-2027 er en af årsagerne til, at det endelige budget var meget lavere. Analytikere anså denne store nedskæring for at være i modstrid med EU's afgørende behov for militær mobilitet⁴, og nedskæringen blev også kritiseret af Europa-Parlamentet⁵. Til sammenligning viser EDA's rapport "[Defence Data 2022](#)", at EU-medlemsstaternes samlede forsvarsudgifter alene i 2022 var på 240 milliarder euro.

09 Der blev iværksat tre på hinanden følgende indkaldelser af forslag vedrørende militær mobilitet under CEF i henholdsvis [september 2021](#), [maj 2022](#) og [maj 2023](#). Efter den første indkaldelse blev budgettet under den anden indkaldelse næsten fordoblet for at fremskynde finansieringen af militær mobilitet i forbindelse med krigen i Ukraine. Resten af det budget, der var til rådighed for FFR for 2021-2027, blev tildelt 2023-indkaldelsen. Resultatet af de tre indkaldelser er sammenfattet i [figur 4](#).

³ Jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råds ekstraordinære møde (17., 18., 19., 20. og 21. juli 2020), punkt 116, og Europa-Parlamentets briefing "[Security and defence Heading 5 of the 2021-2027 MFF](#)", PE 690.545, april 2021.

⁴ Jf. "[Military Mobility: Ambition versus Reality](#)" af Teresa Usewicz, Andrzej Czekaj og Witold Bartoszek, 2022, og "[Europe's military mobility: latest casualty of EU budget battle](#)" af Alexandra Brzozowski, 25. februar 2022.

⁵ Europa-Parlamentets beslutning af 17. februar 2022 om gennemførelse af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik - årlig betænkning 2021 ([2021/2183\(INI\)](#)).

Figur 4 - Indkaldelser af forslag vedrørende militær mobilitet under CEF

Note: Data baseret på CINEA's dashboard pr. udgangen af august 2024. De planlagte slutdatoer for projekterne ligger fra december 2026 til december 2027 for de tre på hinanden følgende indkaldelser.

Kilde: Revisionsretten.

10 Midtvejsrevisionen af FFR for 2021-2027, der blev vedtaget den 28. februar 2024, omfattede ingen yderligere finansiering til projekter vedrørende militær mobilitetsinfrastruktur med dobbelt anvendelse. Den omfattede dog en forhøjelse på 1,5 milliarder euro til [Den Europæiske Forsvarsfond](#)⁶, som finansierer forsknings- og udviklingsprojekter på forsvarsområdet. I bilaget til [Kommissionens forslag](#), der blev offentliggjort den 20. juni 2023, blev det angivet, at det i fremtiden vil være en udfordring at finansiere ethvert yderligere initiativ under udgiftsområde 5, som vedrører sikkerhed og forsvar, det mindste af alle FFR-udgiftsområder. Det blev også anført, at der ikke er nogen reserver til rådighed, og at margenerne er opbrugt.

⁶ Rådets pressemeddelelse om midtvejsrevisionen.

Den Europæiske Forsvarsfond finansierer forsknings- og udviklingsprojekter på forsvarsområdet vedrørende militær mobilitet

11 Handlingsplan 2.0 henviser under afsnittet "Lovgivningsmæssige støtteforanstaltninger" til projektet "[Secure Digital Military Mobility System](#)" (SDMMS), som blev udvalgt til finansiering under Den Europæiske Forsvarsfonds 2021-indkaldelse. Dette projekt til 9 millioner euro påbegyndtes den 1. december 2022 og koordineres af en privat estisk forsknings- og udviklingsvirksomhed, der arbejder med informations- og kommunikationsteknologi. De øvrige projektdeltagere kommer fra Bulgarien (to virksomheder), Tjekkiet, Tyskland, Letland, Litauen, Luxembourg, Norge, Polen og Rumænien. Formålet med projektet er at lette direkte og sikker udveksling af oplysninger mellem regeringer, der anmoder om og godkender militære bevægelser.

12 Militær mobilitet indgår fortsat i de seneste udgaver af Den Europæiske Forsvarsfonds langsigtede plan, som blev offentliggjort i henholdsvis [marts 2023](#) og [marts 2024](#). Yderligere projekter vedrørende militær mobilitet under Den Europæiske Forsvarsfond kan finansieres indtil udløbet af den nuværende FFR.

Den seneste udvikling

13 I juni 2024 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en [revideret TEN-T-forordning](#), som for første gang også afspejler målet om militær mobilitet i TEN-T-nettet. Med henblik på yderligere at harmonisere standarderne mellem TEN-T-nettet og EU's militære transportnet vedtog Rådet den 23. oktober 2023 reviderede militære krav. De udvidede militære krav omfatter navnlig logistiske knudepunkter og infrastruktur til brændstofforsyningskæden i lyset af Ruslands angrebskrig mod Ukraine.

14 Den 13. november 2023 blev der udsendt en [fælles rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af handlingsplanen for militær mobilitet 2.0 fra november 2022 til oktober 2023](#). Den næste statusrapport skulle forelægges af HR/NF og Kommissionen inden udgangen af november 2024. Dette er det vigtigste dokument, der offentliggøres om overvågningen af handlingsplanen.

15 I sine konklusioner om EU's sikkerhed og forsvar af 27. maj 2024 indføjede Rådet et nyt "[tilsagn om militær mobilitet 2024](#)". Det opfordrede også interessenter på EU-plan til at koordinere den regelmæssige status over de fremskridt, der er gjort, med henblik på at opnå en fuldstændig og omfattende opfyldelse af tilsagnet om militær mobilitet senest i 2026.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

16 Vi besluttede at foretage en revision af militær mobilitet i EU, da denne nu udgør et afgørende og prioriteret element i EU's forsvarskapacitet i lyset af Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Det nuværende tidspunkt er et belejligt tidspunkt til at se på handlingsplan 2.0 og det første EU-budget for militær mobilitet, idet vores revision giver mulighed for både at forbedre gennemførelsen under den nuværende FFR og forberede sig på den næste programmeringsperiode.

17 Formålet med revisionen var at vurdere, om handlingsplan 2.0 er udarbejdet på et solidt grundlag, og om EU er godt på vej til at nå dens mål. Dette er vores anden særberetning om EU's foranstaltninger og udgifter på forsvarsområdet. [Den første særberetning omhandlede forsvarsforskning, der finansieres over EU-budgettet](#), og omfattede en anbefaling om at udforme en langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond. Vi har desuden afgivet en [udtalelse om programmet for den europæiske forsvarsindustri](#).

18 For at besvare det overordnede revisionsspørgsmål søgte vi svar på følgende underspørgsmål:

- 1) Er forvaltningen af foranstaltninger og udgifter inden for militær mobilitet i EU klar, og er der indført passende ansvarlighedsordninger?
- 2) Bidrager udformningen af handlingsplan 2.0 til at nå det overordnede mål om at have et velforbundet net for militær mobilitet med kortere reaktionstider?
- 3) Er handlingsplan 2.0 på vej til at nå sine mål for hver af dens fire søjler?

19 Revisionen dækker perioden fra september 2021 til april 2024 og dækker de tre indkaldelser af forslag vedrørende militær mobilitet under [forordningen om Connecting Europe-faciliteten 2](#). Vores revisionsarbejde omfattede følgende:

- Vi mødtes med repræsentanter fra: flere af Kommissionens generaldirektorater; EU-Udenrigstjenesten, herunder EU's Militærstab (EUMS); Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø (CINEA); EDA; projektet vedrørende militær mobilitet under det permanente strukturerede samarbejde (PESCO); NATO's internationale personale; en tænketank, der arbejder med militær mobilitet; en akademiker med erfaring på området.

- Vi mødtes med repræsentanter for forsvars-, transport/infrastruktur- og finansministerierne samt toldmyndighederne i syv medlemsstater (Tyskland, Estland, Grækenland, Litauen, Nederlandene, Polen og Portugal). Disse medlemsstater blev udvalgt på grundlag af flere forskellige kriterier, herunder geografisk dækning, beliggenhed i forhold til EU's østlige grænser og projekternes væsentlighed. Medlemsstaterne udgjorde ikke reviderede enheder, men vi hørte dem for at modtage feedback og underbyggende dokumentation, bl.a. via et spørgeskema. Vores vurdering af de fremskridt, der er gjort med de foranstaltninger, som medlemsstaterne er blevet opfordret til at træffe, er baseret på feedback fra de besøgte medlemsstater.
- Vi besøgte en række infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse, som EU finansierede gennem 2021- eller 2022-forslagsindkaldelserne vedrørende militær mobilitet, i fem af de ovennævnte medlemsstater (Tyskland, Estland, Litauen, Polen og Portugal) samt koordinatoren for SDMMMS-projektet i Estland. I Grækenland og Nederlandene blev der ikke finansieret sådanne projekter under 2021- og 2022-indkaldelserne.
- Vi foretog en dokumentgennemgang af 24 infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse, som blev finansieret af EU gennem de første to forslagsindkaldelser vedrørende militær mobilitet i 2021 og 2022.
- Vi indkaldte et ekspertpanel for at drøfte udkast til konklusioner og anbefalinger.

20 Vi har ingen revisionsrettigheder over for EDA eller PESCO, som ikke finansieres over EU-budgettet, og de er derfor ikke omfattet af denne revision. På grund af dette emnes følsomhed udelader beretningen visse detaljer og referencer og præsenterer kun oplysninger om udvekslinger med medlemsstaterne i sammenfattet form.

Bemærkninger

Forvaltningen af EU's militære mobilitet er kompleks og fragmenteret, men kun underlagt delvist parlamentarisk tilsyn

21 Ansvarlighed og gennemsigtighed er en forudsætning for, at EU kan forvaltes på en demokratisk, legitim og effektiv måde. I dette afsnit af beretningen undersøger vi, om forvaltningen af militær mobilitet i EU er tilstrækkelig klar. Med henblik herpå vurderer vi, om der er klare ansvarsforhold inden for militær mobilitet, herunder en koordineringsfunktion på EU-plan, og hvilke ordninger der findes for Rådets og Europa-Parlamentets tilsyn.

Militær mobilitet på EU-plan involverer mange aktører med delvist overlappende ansvarsområder

22 NATO er en mellemstatslig [politisk og militær alliance](#), og [23 af EU-medlemsstaterne er medlemmer](#). Territorialt forsvar henhører juridisk set under de 27 EU-medlemsstaters kompetence. Alliancen har ikke sin egen militære styrke - det er medlemslandene, der stiller personale, udstyr og forsyninger til rådighed til NATO's militære aktiviteter. NATO finansierer dog militære projekter.

23 EU finansierer civile projekter og projekter med dobbelt anvendelse. Dets finansiering af projekter vedrørende militær mobilitetsinfrastruktur med dobbelt anvendelse blev taget varmt imod af alle de medlemsstatsrepræsentanter, som vi mødtes med. De anså den for at supplere NATO's og den mellemstatslige finansiering af aktiviteter inden for militær mobilitet. De mente, at EU's infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse bidrog til at styrke samarbejdet mellem ministerierne i medlemsstaterne og således bidrog til at fremme et skift i retning af en tilgang til militær mobilitet [på tværs af ministerier og myndigheder](#). De mente, at et yderligere skift til en tilgang til militær mobilitet, der [inddrager hele samfundet](#) - og som også involverer private transportvirksomheder og civile transportorganisationer såsom havnemyndigheder, havneterminaler og jernbaneselskaber - var et vigtigt fremtidigt mål. Denne udvikling understreger den stigende kompleksitet i forvaltningen af militær mobilitet, som kræver koordinering på tværs af flere sektorer og interessenter.

24 Mange af de forskellige organer, der finansieres over EU-budgettet, er involveret i handlingsplan 2.0. Det gælder primært:

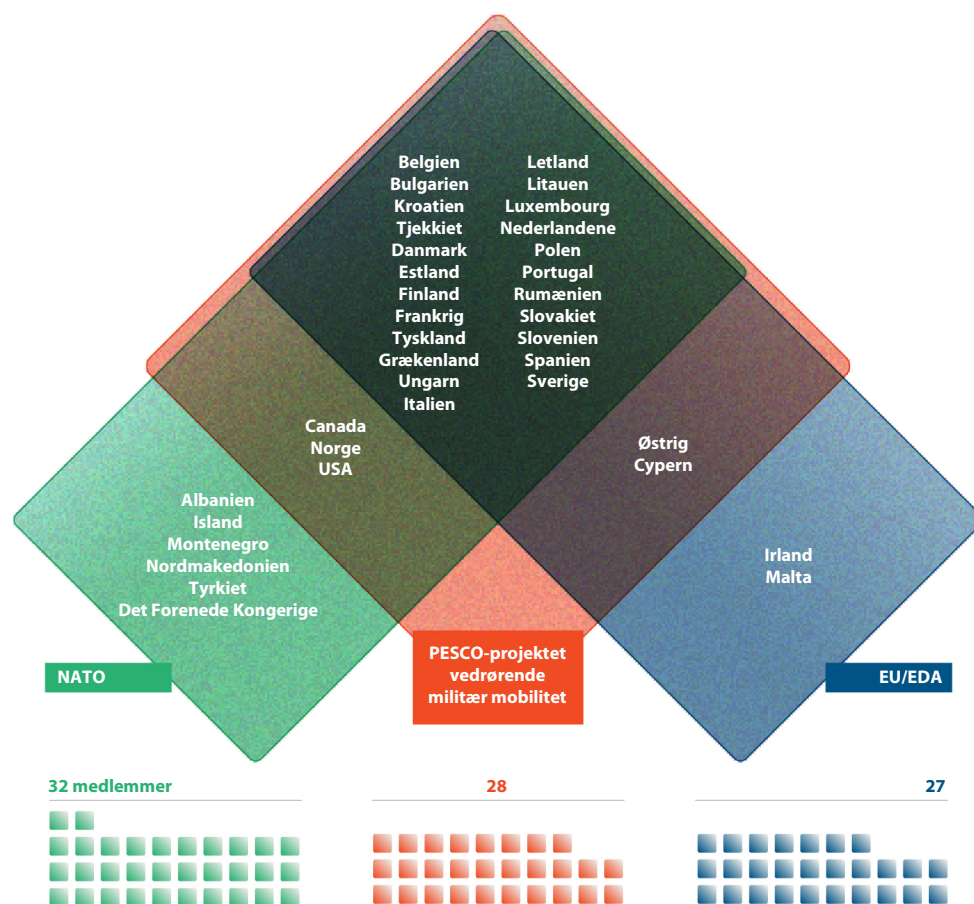
- 1) EU-Udenrigstjenesten, herunder EUMS
- 2) mange forskellige generaldirektorater i Kommissionen, navnlig Generaldirektoratet for Forsvarsindustri og Rummet (GD DEFIS), for Mobilitet og Transport (GD MOVE), for Beskatning og Toldunion (GD TAXUD) og for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi (GD CNECT), samt Kommissionens Generalsekretariat og CINEA, et forvaltningsorgan.

25 EDA er et [mellemstatsligt agentur](#), der kom før alle EU-budgetudgifter til forsvar, og som blev oprettet ved en [fælles aktion fra Ministerrådet den 12. juli 2004](#). Det har til formål "at støtte Rådet og medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre EU's forsvarskapaciteter på krisestyringsområdet og understøtte den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik i dens nuværende form, og som den udvikler sig fremover".

26 [PESCO](#) er en medlemsstatsdrevet samarbejdsramme. EU-Udenrigstjenesten, herunder EUMS, og EDA fungerer i fællesskab som PESCO-sekretariat. Der er i øjeblikket 68 igangværende PESCO-projekter. [Projektet om militær mobilitet](#) samler 25 EU-medlemsstater og lande uden for EU for at koordinere relevante nationale foranstaltninger, herunder de foranstaltninger, som medlemsstaterne nåede til enighed om i "tilsagnet om militær mobilitet" af 25. juni 2018. Projektet om logistiske knudepunkter omfatter 16 medlemsstater, som arbejder sammen om at forbinde deres logistiske lagre og kapaciteter for at reducere reaktionstider og optimere kapacitetsudnyttelsen.

27 Allerede inden EU's første handlingsplan for militær mobilitet fra 2018 beskæftigede både EDA og PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet sig med militær mobilitet på mellemstatsligt plan. EU er en ny interessant på dette område. NATO, EU, EDA og PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet har ikke samme medlemmer (jf. [figur 5](#)). På området lovgivningsmæssige foranstaltninger konstaterede vi overlapninger (som f.eks. angik simultane rapporteringslinjer og ensartede projektanvendelsesområder, bl.a. vedrørende grænseoverskridende bevægelser) i forbindelse med de forskellige interessenters aktiviteter inden for militær mobilitet i EU. Disse overlapninger blev bekræftet af de forskellige interessenter, herunder repræsentanterne for de medlemsstater, vi hørte.

Figur 5 - Medlemmer af NATO, EU, EDA og PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet



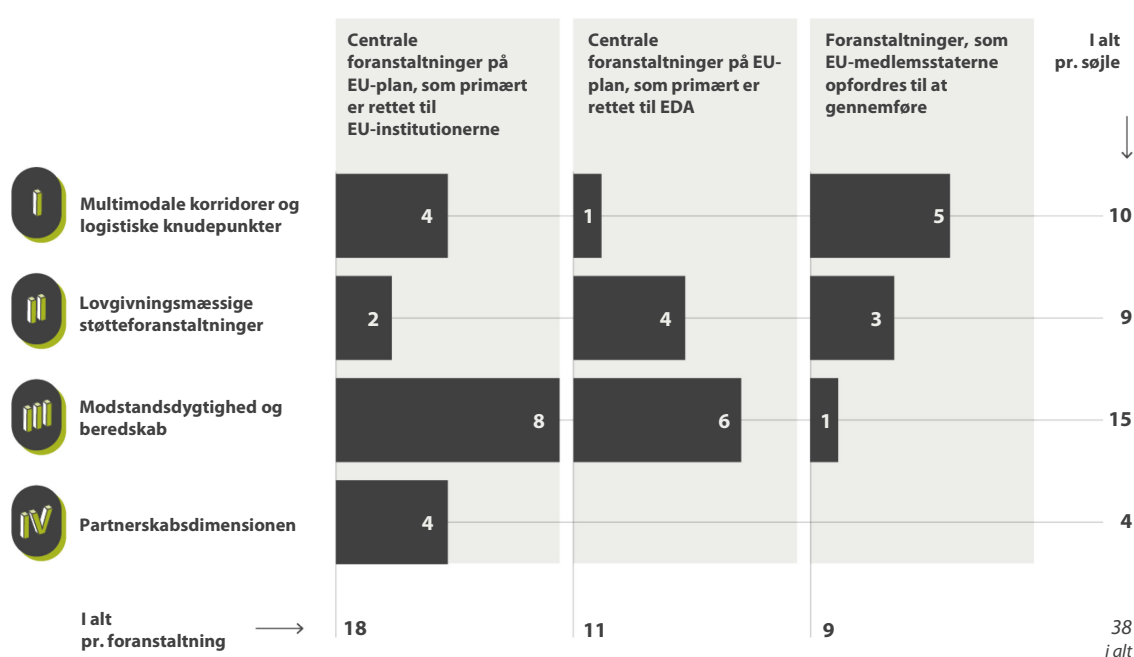
Note: Irland er observatør i PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet.

Kilde: Revisionsretten.

28 Desuden besluttede [Den Europæiske Investeringsbank](#) (EIB) i juni 2023 at øge sin finansiering til sikkerhed og forsvar til 8 milliarder euro gennem sit [strategiske europæiske sikkerhedsinitiativ](#) (SESI). Militær mobilitet er en af de aktiviteter, der er støtteberettiget under initiativet. EIB er ikke involveret i nogen foranstaltninger under handlingsplan 2.0. Yderligere oplysninger om interessenter kan findes i [bilag II](#).

29 Af de 29 foranstaltninger på EU-plan, der er fastsat i handlingsplan 2.0 (jf. punkt [06](#)), er 18 (62 %) primært rettet til EU-institutionerne, navnlig Kommissionen, men også EU-Udenrigstjenesten, herunder EUMS (jf. [bilag II](#)), mens de øvrige 11 foranstaltninger (38 %) primært er rettet til EDA (jf. [figur 6](#)). To af de foranstaltninger, der er rettet til EDA, gennemføres også inden for rammerne af PESCO.

Figur 6 - Handlingsplan 2.0 - De planlagte foranstaltningers adressater



Kilde: Revisionsretten.

Der er ingen central funktion eller noget centralt organ, der koordinerer aktiviteter inden for militær mobilitet i EU, og Europa-Parlamentet fører ikke tilsyn med alle aktiviteter

30 Vi konstaterede, at der ikke er nogen central funktion eller noget centralt organ i EU, der koordinerer foranstaltninger vedrørende militær mobilitet. Repræsentanter fra fem af de medlemsstater, vi besøgte, henviste til forvaltningsordningerne for militær mobilitet i EU og anførte, at de var komplekse, og at det var vanskeligt at finde ud af, hvem der gjorde hvad i forbindelse med militær mobilitet. Medlemsstaterne var ofte ikke klar over ansvarsforholdene mellem de organer, der finansieres over EU-budgettet, såsom Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EU-forvaltningsorganerne, og de

mellemstatslige enheder, der arbejder med militær mobilitet i EU. **Figur 7** giver et overblik over ansvarlighedsordningerne for de vigtigste institutionelle aktører inden for militær mobilitet i EU. Nærmere oplysninger kan findes i **bilag II**.

**Figur 7 - Institutionelle aktører inden for militær mobilitet i Europa -
Oversigt over ansvarlighedsordninger**

	Institutionel aktør	Ekstern revision	Ekstern EU-revision foretaget af Revisionsretten	Tilsyn foretaget af Europa-Parlamentet	Tilsyn foretaget af Rådet
Ikke finansieret over EU-budgettet	EU-medlemsstaterne (udelukkende finansieret over statsbudgettet)	✓	×	×	×
	PESCO	✓	×	×	✓
	EDA	✓	×	×	✓
	EIB	✓	×	×	×
Finansieret over EU-budgettet	EU-medlemsstaterne (modtagere af CEF-finansiering til militær mobilitet)	✓	✓	✓	✓
	Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EU-agenturerne	×	✓	✓	✓

Kilde: Revisionsretten.

31 Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet har beføjelse til at føre tilsyn med de organer, der finansieres over EU-budgettet (Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EU-agenturerne) eller garanteres af EU's almindelige budget⁷, mens Revisionsretten har beføjelse til at revidere dem. Parlamentet har således ikke beføjelse til at føre tilsyn med PESCO-projekter og EDA, hvilket betyder, at det ikke fører tilsyn med alle aktiviteter inden for militær mobilitet i EU. Rådet fører dog tilsyn med EDA og PESCO.

⁷ Jf. **bilag II** vedrørende EIB.

Svagheder ved udformningen af handlingsplan 2.0 hæmmer gennemførelsen og hindrer effektiv overvågning og rapportering

32 I dette afsnit af beretningen undersøger vi, om handlingsplan 2.0 er tilstrækkeligt robust. Vi vurderer, om den blev udarbejdet i samråd med de relevante interessenter, og om den blev understøttet af en evidensbaseret behovsanalyse. Vi undersøger også, om de foranstaltninger, den omfatter, er de mest relevante, og om de ledsages af specifikke målbare, relevante og tidsbestemte mål samt af referencescenarier og milepæle. Endelig vurderer vi, om der er indført rapporterings- og overvågningsordninger for at føre tilsyn med dens gennemførelse.

Udformningen af handlingsplan 2.0 har visse svagheder

33 Handlingsplan 2.0 bygger på resultaterne af handlingsplanen fra 2018, men forud for dens udarbejdelse blev der ikke foretaget nogen dybdegående analyse eller behovsvurdering, og det var derfor ikke muligt at anslå et tilstrækkeligt budget. Kommissionens generaldirektorater og EU-Udenrigstjenesten havde ikke megen tid til at udarbejde handlingsplan 2.0, da [det strategiske kompas for sikkerhed og forsvar](#), der blev udsendt den 24. marts 2022, omfattede et tilsagn om inden udgangen af 2022 at nå til enighed om en ambitiøs, revideret handlingsplan. Ikke desto mindre blev alle de medlemsstater, vi besøgte, hørt om udarbejdelsen af handlingsplanen. Medlemsstaterne og deres forskellige ministerier, navnlig forsvarsministerierne, blev kontaktet via forskellige kanaler såsom deres faste repræsentationer ved EU eller PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet.

34 Handlingsplan 2.0 kan opdeles i to hovedområder. Det første vedrører infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse, som medfinansieres 50 % af EU (søjle I). Det andet vedrører administrative og proceduremæssige aspekter af militær mobilitet (søjle II-IV). De to aspekter supplerer hinanden. De forskellige medlemsstater kan finde nogle aspekter vigtigere end andre afhængigt af deres nationale forhold (f.eks. om de har solide nationale transportnet).

35 På det tidspunkt, hvor handlingsplan 2.0 blev offentliggjort, havde Kommissionen ikke foretaget et solidt skøn over den samlede finansiering, der var nødvendig for, at målsætningerne og målene kunne nås. EU-Udenrigstjenesten, herunder EUMS, og GD MOVE gav imidlertid udtryk for, at de havde til hensigt at kvantificere EU-finansieringsbehovene for infrastruktur med dobbelt anvendelse. Medlemsstaterne og deres forsvars- og transportministerier blev opfordret til at deltage i en undersøgelse, som omfattede en mangelanalyse i tre trin med henblik på at udarbejde en plan for afhjælpning af infrastruktur mangler, navnlig ved inden udgangen af 2024 at kvantificere den nødvendige EU-finansiering under CEF III, der skal anvendes under FFR for perioden efter 2027.

36 Resultaterne af denne mangelanalyse skulle fremlægges senest i marts/april 2024. Forsvarsministerierne tog godt imod denne mangelanalyse, men nogle af dem, vi hørte, undrede sig over, hvorfor det hastede med at færdiggøre den i første halvdel af 2024, da der ikke var planlagt yderligere indkaldelser af forslag vedrørende infrastruktur med dobbelt anvendelse under FFR for 2021-2027, idet der ikke var flere EU-midler til rådighed. Den tredje og sidste indkaldelse af EU-finansierede infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse blev afsluttet 3 måneder efter undersøgelsens start, i september 2023. Mangelanalysen skal resultere i, at der opstilles en projektliste med grænseoverskridende og store nationale projekter, som viser, hvilke af disse der har militær værdi. Ifølge Kommissionen vil resultatet af denne mangelanalyse indgå i udarbejdelsen af FFR for perioden efter 2027, som den vil skulle fremlægge forslag til medio 2025.

37 Handlingsplanens ordlyd var resultatet af et kompromis, der, selv om det sikrede fælles enighed, kan have udvandet planens samlede effektivitet ved at imødekomme de 27 medlemsstats forskellige holdninger. Vores vurdering blev bekræftet af de medlemsstatsrepræsentanter, vi mødtes med. I planen hedder det, at aktørerne på EU-plan "vil" iværksætte de foranstaltninger, der er rettet til dem, hvorimod medlemsstaterne blot "opfordres" til at træffe de foranstaltninger, der er rettet til dem. En af grundene hertil er den nationale suverænitet på forsvarsområdet.

38 Tre af de syv medlemsstater, vi besøgte, betragter handlingsplan 2.0 som et politisk dokument, hvis hovedbudskab er, at EU er aktivt inden for militær mobilitet, snarere end som et operationelt dokument. Nogle af de opgaver, der er rettet til medlemsstaterne, overlapper også opgaver, som medlemsstaterne allerede udfører eller har udført⁸. Kun 13 af de 29 "centrale foranstaltninger på EU-plan"⁹ (dvs. mindre end 45 %) har måldatoer i form af et år eller udgangen af et år. Ingen af dem har indikatorer ledsaget af referencescenarier eller milepæle. Dette hindrer effektiv overvågning af og rapportering om de fremskridt, der gøres.

39 Nogle af de administrative og proceduremæssige foranstaltninger i handlingsplan 2.0 gennemføres som led i EDA's arbejdsgrupper eller PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet. Seks af de syv medlemsstater, vi besøgte, bekræftede, at de strategiske mål i handlingsplan 2.0 var blevet omsat til operationelle mål på nationalt plan, som f.eks. indgår i deres nationale planer for militær mobilitet. [Nederlandenes nationale plan for militær mobilitet](#) er den eneste, der er offentligt tilgængelig. Alle syv besøgte medlemsstater har forskellige former for arbejdskanaler på nationalt plan til at koordinere og drøfte fremskridt inden for militær mobilitet. Fire af de syv medlemsstater overvåger også fremskridt med gennemførelsen af handlingsplan 2.0 på nationalt plan.

Rapporteringen om gennemførelsen af handlingsplan 2.0 giver ikke fyldestgørende oplysninger om de fremskridt, der er gjort

40 Til overvågningen af handlingsplan 2.0 er der kun planlagt årlige statusrapporter. Medlemsstaterne har ingen forpligtelse til specifikt at rapportere til EU gennem en formaliseret proces om de foranstaltninger, de "opfordres" til at træffe, og gør det derfor heller ikke. På den anden side rapporterer EDA til EU-institutionerne om fremskridt med de foranstaltninger, der primært er rettet til det.

⁸ F.eks. opgaver opstået på baggrund af [Rådets konklusioner af 25. juni 2018 om sikkerhed og forsvar](#) (punkt 18) eller på baggrund af forskellige EDA-arbejdsgrupper.

⁹ Søjle 1: 3 ud af 5, søjle 2: 4 ud af 6, søjle 3: 6 ud af 14, søjle 4: 0 ud af 4.

41 Den **første statusrapport** om handlingsplan 2.0 blev offentliggjort i november 2023. Den var udelukkende til orientering, og der er ikke planlagt yderligere skridt. På grund af den måde, hvorpå handlingsplan 2.0 blev udarbejdet, kan rapporten ikke systematisk indeholde oplysninger om de hidtidige fremskridt med hver enkelt central foranstaltning på EU-plan, hvorfor den ikke omfatter disse oplysninger. Den indeholder heller ikke oplysninger om fremskridtene med de foranstaltninger, som medlemsstaterne blev opfordret til at træffe. Rapporten fungerer derfor mere som en liste over, hvad der er sket inden for militær mobilitet i EU i rapporteringsperiodens seneste år, uden at henvise klart til de foranstaltninger, der er fastsat i handlingsplanen. Som følge heraf fastslår rapporten ikke, om EU gør fremskridt med flere foranstaltninger, herunder nogle under søjlen "Modstandsdygtighed og beredskab".

Fremskridtene med de fire søjler i handlingsplan 2.0 har været blandede

42 I dette afsnit af beretningen undersøger vi de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af handlingsplan 2.0. Under søjle I vurderer vi, om Kommissionens tildeling af EU-midler til transportprojekter med dobbelt anvendelse var baseret på solide kriterier, der adresserede prioriterede mangler på de mest geostrategiske lokaliteter i EU. Vi vurderer også de fremskridt, der er gjort med hensyn til at gennemføre foranstaltninger under alle fire søjler i handlingsplan 2.0. Derudover sammenfatter vi den feedback, vi har modtaget om de undersøgte medlemsstaters fremskridt med gennemførelsen af de foranstaltninger, de er blevet opfordret til at træffe.

Søjle I - EU yder værdsat finansiering, men der er en betydelig finansieringsmangel og et utilstrækkeligt fokus på geopolitiske og militære aspekter

Det begrænsede EU-budget blev brugt, før de mest presserende prioriteter var blevet fastlagt

43 De interessenter, vi interviewede, anså alle det budget på 1,69 milliarder euro, der var afsat i FFR for 2021-2027 til dobbelt anvendelig infrastruktur til militær mobilitet, for at være beskedent, men de hilste det generelt velkomment som et første skridt i den rigtige retning. Med et sådant beløb mente de, at det kun er muligt at finansiere små individuelle projekter i TEN-T-nettet, ikke en del af en korridor. Den gennemsnitlige EU-finansiering til de 95 udvalgte projekter vedrørende militær mobilitet var på 18 millioner euro. En af antageligheds- og støtteberettigelsesbetingelserne for projekter var, at de både skulle være beliggende i TEN-T-nettet og EU's militære net (jf. **tabel 1**).

Tabel 1 - De vigtigste betingelser for antagelse og støtteberettigelse af projekter vedrørende militær mobilitet under CEF2-2021-2027

Betingelser for antagelse og støtteberettigelse - hovedelementer
Betingelser for antagelse (uddrag) Støtteskrivelser fra medlemsstaten (som regel ministeriet for transport/infrastruktur) ○ Dokumentation for overholdelse af miljøbestemmelser for bygge- og anlægsprojekter og -undersøgelser samt klimasikringsundersøgelser i forbindelse med den tredje indkaldelse ○ Kort over det militære net
Betingelser for støtteberettigelse (uddrag) ○ Projektet overholder den maksimale/minimale varighed, der er fastsat i indkaldelsesbetingelserne ○ Projektet er beliggende i TEN-T-nettet ○ Projektet er beliggende i EU's militære transportnet ○ Projektet opfylder mindst ét krav om dobbelt anvendelse og dets tilsvarende værdi eller standard som defineret i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/1328

44 Selv enkeltstående store infrastrukturprojekter koster ofte mere end de 1,69 milliarder euro, der er til rådighed for alle 27 EU-medlemsstater, og som er planlagt til hele den syvårige FFR. For yderligere at illustrere begrænsningerne ved dette beløb henleder vi opmærksomheden på, at EIB allerede i 2016 konstaterede et årligt investeringsunderskud i EU på 80 milliarder euro til opgradering af transportnet med henblik på at mindske trængselsomkostninger og handelsflaskehalse¹⁰. De nationale forsvarsministerier, vi hørte, insisterede på, at militærets behov af forskellige årsager rækker ud over den infrastruktur, TEN-T-nettet tilbyder. Disse behov omfatter behovet for transport til og fra fremtidige militære forsvarspositioner og behovet for at udvikle lokal infrastruktur til at transportere militæret til fronten i tilfælde af en konflikt og til at evakuere civile. Med de disponible EU-midler var det imidlertid den generelle forståelse, at der ikke var EU-midler til rådighed til sådanne investeringer.

¹⁰ EIB, "Restoring EU competitiveness (2016 Updated version)", s. VIII.

45 For at tage hensyn til udviklingen i sikkerhedssituationen i Europa efter Ruslands angrebskrig mod Ukraine fremrykkede Kommissionen de disponible beløb til indkaldelserne i 2022 og 2023. Seks af de syv medlemsstater, vi hørte, anså dette for at være den rette tilgang, da EU-finansierede projekter så potentielt kunne afsluttes tidligere. Det forhold, at dette budget hurtigt blev stillet til rådighed til investeringer i infrastruktur med dobbelt anvendelse, sendte et vigtigt politisk signal fra EU, men vi konstaterede, at det førte til EU-finansiering, der var ustabil og uforudsigelig, da der vil være en kløft på mere end 4 år frem til den næste FFR. Der vil derfor være et betydeligt interval, før der kan iværksættes nye indkaldelser og ydes ny finansiering til infrastruktur med dobbelt anvendelse. Tre af de syv medlemsstater, vi besøgte, bemærkede en sådan "inkonsekvens" i den ydede EU-finansiering. Nogle af de medlemsstater, vi hørte, påpegede også, at mangelanalysen i tre trin (jf. punkt 35) ikke ville blive anvendt i årevis, og at der ud over risikoen for at forsinke vigtige investeringer ville gå erfaring tabt.

Ansøgere til CEF-indkaldelser af projekter vedrørende transport og vedrørende militær mobilitet er ofte de samme

46 Indkaldelser af forslag til projekter vedrørende dobbelt anvendelig infrastruktur til militær mobilitet frembød af forskellige årsager en god mulighed for støttemodtagerne:

- Lufthavnsprojekter kunne medfinansieres af EU, hvilket ellers var blevet vanskeligt.
- Der var ikke behov for en cost-benefit-analyse (selv om støttemodtagerne selv foretog egne interne omkostningsanalyser).
- I forbindelse med den første indkaldelse kunne projekter, der allerede var påbegyndt eller iværksat før indkaldelserne, stadig modtage EU-finansiering. I forbindelse med den anden og den tredje indkaldelse kunne projekterne tidligst påbegyndes på forslagets indsendelsesdato (dvs. efter at indkaldelserne var blevet iværksat).

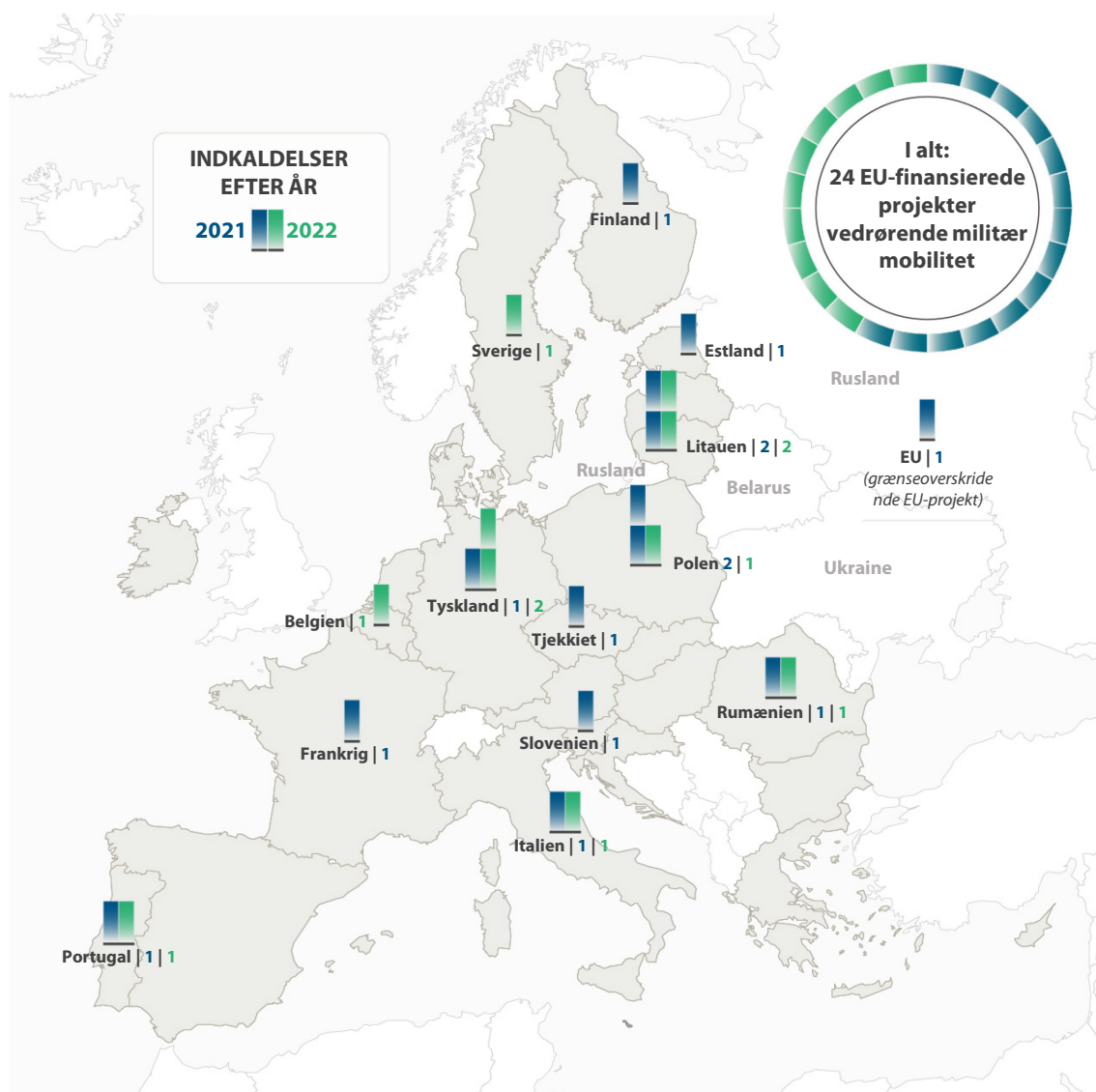
47 Men ifølge alle undtagen én af de medlemsstater, vi besøgte, bevirkede den dokumentation for overholdelse af miljøbestemmelser og/eller den klimasikringsundersøgelse, der blev tilføjet som krav i forbindelse med den tredje indkaldelse, at ansøgningsprocessen kompliceredes - ansøgningerne tog lang tid at udarbejde, hvilket forsinkede projekterne, og processen burde derfor have været forenklet. Tre af de syv medlemsstater, vi besøgte, satte spørgsmålstegn ved, om en sådan dokumentation/sådanne undersøgelser overhovedet var hensigtsmæssige, når det drejede sig om militær mobilitet, i betragtning af disse medlemsstaters presserende behov pga. den igangværende krig i Europa.

48 De fleste af de medlemsstater, vi hørte, mente, at EU's medfinansieringssats på 50 % var rimelig. De potentielle ansøgere, der deltager i de generelle CEF-indkaldelser vedrørende transport er ofte de samme, som deltager i indkaldelserne vedrørende militær mobilitet. EU's CEF-indkaldelser af forslag til transportprojekter er ifølge den feedback, vi modtog, også ofte beliggende både i TEN-T-nettet og det militære mobilitetsnet og opfylder kravene om dobbelt anvendelse i forbindelse med CEF-indkaldelser af forslag vedrørende militær mobilitet (jf. [tabel 1](#) ovenfor). Dette er f.eks. tilfældet for motorvejsprojekter. Desuden er en medfinansieringssats på 50 % mindre attraktiv, navnlig i medlemsstater, der er berettiget til [samhørighedsfinansiering](#), hvor andre fonde tilbyder medfinansieringssatser på op til 85 %.

Projekternes modenhed var et væsentligt kriterium i udvælgelsesprocessen

49 Vi udtog en stikprøve på 24 projekter, der blev udvalgt til EU-finansiering under indkaldelserne af forslag vedrørende militær mobilitet i 2021 og 2022, med henblik på at foretage en detaljeret analyse. Vi besøgte fem af disse projekter på stedet i Tyskland, Estland, Litauen, Polen og Portugal (jf. [figur 8](#) for yderligere oplysninger om stikprøven).

Figur 8 - Oversigt over vores stikprøve



Kilde: Revisionsretten.

50 Af disse 24 projekter blev kun ét påbegyndt, efter at indkaldelsens resultater var blevet offentliggjort, og tilskudsftalen var underskrevet. Det betyder, at de øvrige 23 projekter alle blev påbegyndt i forskellige faser inden underskrivelsen af tilskudsftalen, og at fire endda blev påbegyndt, før selve indkaldelsen blev offentliggjort.

51 I begyndelsen af perioden 2021-2027 gav CEF's arbejdsprogram for transport¹¹ undtagelsesvis mulighed for at finansiere projekter, der allerede var påbegyndt (jf. punkt 46). I henhold til [indkaldelsen af forslag vedrørende militær mobilitet i 2021](#), der blev offentliggjort den 16. september 2021, var omkostninger til infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse f.eks. støtteberettigede fra den 1. januar 2021. Ifølge Kommissionen skulle denne undtagelse kompensere for den kløft, der var opstået mellem programmerne for 2014-2020 og 2021-2027 som følge af den forsinkede vedtagelse af den nye CEF-forordning¹². En af grundene til, at dette kunne lade sig gøre, var, at de krav til infrastruktur med dobbelt anvendelse, der blev offentliggjort den 10. august 2021 (jf. punkt 09), i mange tilfælde var de samme som dem, der var specificeret for andre TEN-T-projekter i den TEN-T-forordning, der var gældende på daværende tidspunkt¹³. Projekternes modenhed var derfor en afgørende faktor for deres udvælgelse til EU-medfinansiering.

Der blev ikke taget tilstrækkeligt hensyn til den militære vurdering og den geostrategiske dimension ved udvælgelsen af infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse

52 [Tabel 2](#) viser de vigtigste trin i bedømmelsen af projektansøgninger vedrørende infrastruktur med dobbelt anvendelse.

¹¹ Jf. punkt 08.

¹² Jf. også artikel 4, stk. 6, i [forordning \(EU\) 2021/1153](#) om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten.

¹³ [Forordning \(EU\) nr. 1315/2013](#).

Tabel 2 - Centrale trin i bedømmelsen af ansøgninger vedrørende infrastruktur med dobbelt anvendelse

Vigtigste trin (kronologisk)	Resulterende dokumenter
Første fase af bedømmelsen (ledet af CINEA)	
1. Bedømmelse foretaget af tre uafhængige transporteksperter.	Uafhængig bedømmelsesrapport
2. Konsensusbedømmelse foretaget af de tre uafhængige eksperter som følge af et møde ledet af ordstyrere fra CINEA.	Konsensusrapport
Anden fase af bedømmelsen (ledet af GD MOVE)	
3. EUMS' militære vurdering.	— E-mail til 2021-indkaldelsen — EUMS' bedømmelsesformular til efterfølgende indkaldelser
4. Internt bedømmelsespanel under ledelse af GD MOVE med medlemmer fra GD MOVE, GD ENV, GD REGIO og CINEA med henblik på at gennemgå alle støtteberettigede forslag i forbindelse med indkaldelsen.	Note: Forud for mødet i det interne bedømmelsespanel fremsatte GD MOVE et forslag om at tage hensyn til EUMS' vurderinger, når det gjaldt kriteriet "prioritet og presserende karakter". Scoren for dette kriterium blev ajourført i overensstemmelse hermed, hvor det var nødvendigt. Den ajourførte score og begrundelserne blev indført i de sammenfattende bedømmelsesrapporter.
5. Endeligt møde i udvælgelseskomitéen under ledelse af GD MOVE med medlemmer fra GD MOVE, GD ENV, GD REGIO og CINEA på direktørniveau.	Endelige sammenfattende bedømmelsesrapporter og en liste over de forslag, der er udvalgt til EU-finansiering.

Desuden blev en ekstern uafhængig observatør hyret til at føre tilsyn med bedømmelsen af 2021- og 2022-indkaldelserne og udarbejde en endelig rapport.

53 I forbindelse med indkaldelserne blev projekterne udvalgt på grundlag af fem kriterier med samme vægtning (prioritet og presserende karakter, modenhed, kvalitet, virkning, katalysatoreffekt). Fire af de syv medlemsstater, vi besøgte, mente, at de fem projektudvælgelseskriterier var enten uegnede eller kun delvist egnede til at identificere projekter, der kunne spille en vigtig rolle med hensyn til at forbedre den militære mobilitet i EU. Et problem var f.eks., at EUMS' militære vurdering af, om de foreslåede projekter reelt ville forbedre den strategiske deployering eller afhjælpe infrastrukturmangler og flaskehalse, kun kunne bruges i forbindelse med vurderingen af ét kriterium - prioritet og presserende karakter. På den anden side var projektets modenhed afgørende (jf. punkt 51). Ifølge to af de medlemsstater, vi besøgte, vil nogle af disse projekter med dobbelt anvendelse derfor ikke i tilstrækkelig grad adressere militære aspekter.

54 Vi konstaterede, at der ved udvælgelsen af de infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse, der skulle finansieres af EU, ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til geopolitiske aspekter, fordi finansieringen ikke var målrettet projekter med de højeste geostrategiske værdier. Tre af de seks medlemsstater, der udtalte sig om emnet, havde et lignende synspunkt. Projekterne blev således udvalgt på en fragmentarisk måde, projekt for projekt, for at forbedre nogle isolerede dele af en korridor, men ikke nødvendigvis på de mest strategiske steder. Alle de besøgte medlemsstater mente, at udvælgelsesprocessen for EU-finansierede infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse bør omfatte visse former for prioritering.

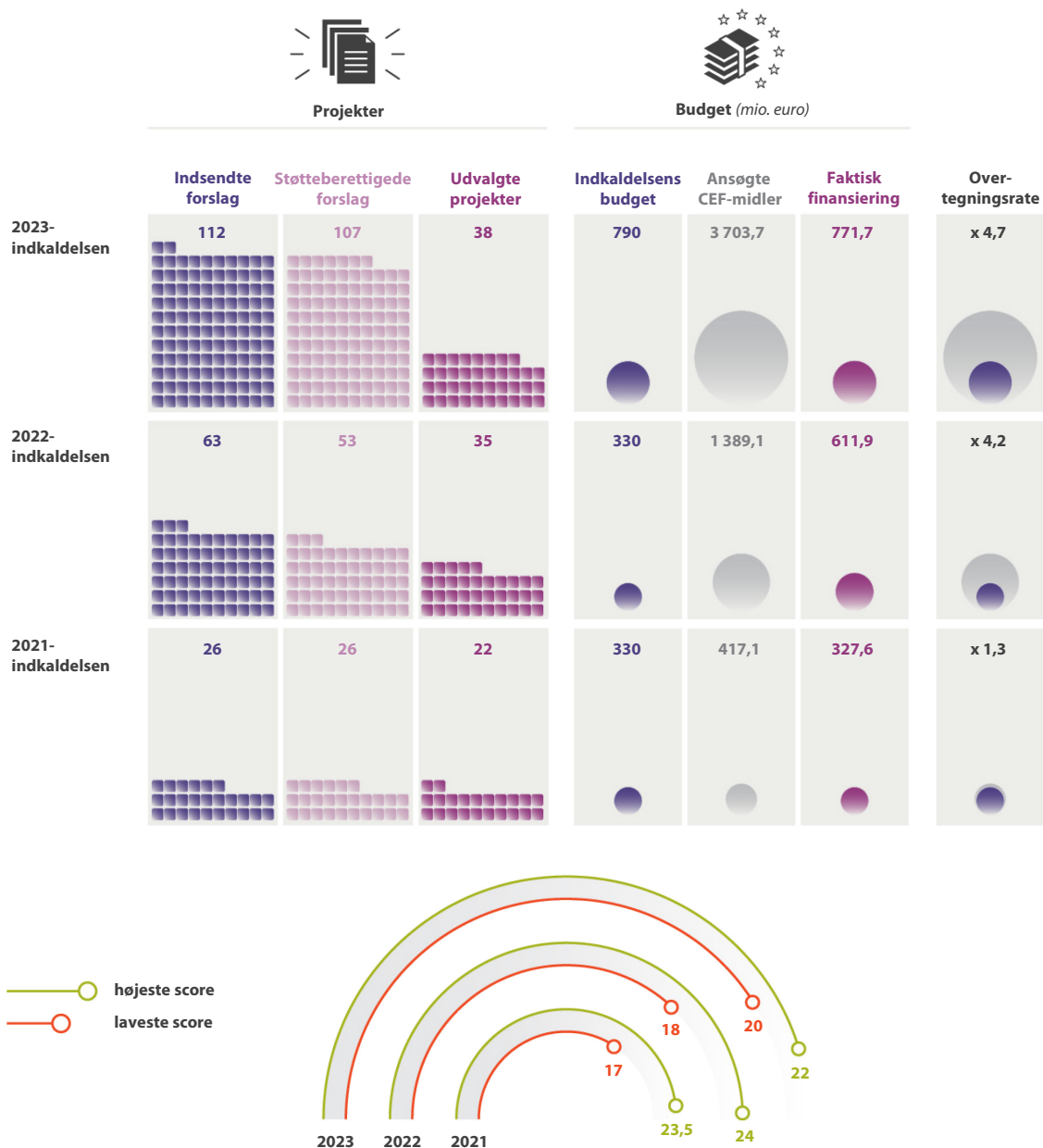
55 Desuden vurderede EUMS i forbindelse med 2021-indkaldelsen to projekter som "højeste prioritet" og 16 som "meget vigtige". Der blev imidlertid udvalgt 22 projekter under 2021-indkaldelsen. Det betyder, at fire projekter blev udvalgt til EU-finansiering, selv om EUMS hverken betragtede dem som "højeste prioritet" eller "meget vigtige". Dette kan skyldes, at 2021-indkaldelsen var mindre overtegnet.

56 Et særligt slående eksempel vedrører 2023-indkaldelsen, hvor et projekt til anlæggelse af en af de sidste strækninger af en af de mest strategiske veje i EU ud fra et militært perspektiv ikke blev udvalgt til EU-finansiering på trods af, at de tre andre strækninger af samme vej var blevet udvalgt til finansiering under 2021- og 2022-indkaldelserne. Vurderingen af bedømmelseskriterierne for de forskellige strækninger af denne vej blev foretaget af forskellige eksperter og var ikke konsekvent. 2023-indkaldelsen adskilte sig bl.a. fra 2021- og 2022-indkaldelserne ved, at den var mere overtegnet, hvilket betød, at flere af de projekter, der opfyldte bedømmelseskravene, ikke kunne udvælges på grund af det begrænsede disponible budget. I sit svar på den pågældende medlemsstats skrivelser mindede Kommissionen om, at projektet også kunne være berettiget til støtte under fremtidige generelle CEF-indkaldelser vedrørende transport.

EU-midlerne skabte øget interesse fra den ene indkaldelse til den næste, men udnyttelsesniveauerne var forskellige fra medlemsstat til medlemsstat

57 Antallet af ansøgninger under hver CEF-indkaldelse vedrørende infrastruktur med dobbelt anvendelse steg med tiden. Denne øgede konkurrence betød, at den score, der var nødvendig for at blive udvalgt, også steg (jf. [figur 9](#)). Den langsomme start i 2021 kan skyldes forskellige faktorer såsom det forhold, at disse indkaldelser var en nyskabelse, eller den tid, som forskellige ministerier (f.eks. forsvars- eller transportministerier) havde brug for i visse medlemsstater til at påbegynde et samarbejde om sådanne spørgsmål. Den stigende overtegning af indkaldelserne viser den øgede interesse blandt medlemsstaterne og projektstøttemodtagerne.

Figur 9 - Oplysninger om ansøgninger under CEF-indkaldelser vedrørende militær mobilitet



Kilde: Revisionsretten.

58 *Figur 10* viser, at de 95 projekter, der blev udvalgt til EU-finansiering, var fordelt på 21 forskellige EU-medlemsstater - dvs. alle dem, der indgår i figuren, plus Bulgarien, som er involveret i et grænseoverskridende projekt. Kun to af de 95 projekter, der blev udvalgt til finansiering, udgør sådanne grænseoverskridende projekter (placeret i kategorien "EU" i *figur 10*):

- 1) Fra 2021-indkaldelsen: et jernbaneprojekt vedrørende en grænseoverskridende forbindelse mellem Finland og Sverige.
- 2) Fra 2023-indkaldelsen: udformningsfasen af konstruktionen af en ny bro over Donau til at forbinde Bulgarien og Rumænien.

59 De fire medlemsstater, der modtog de største EU-bidrag, tegner sig for 44 % af det samlede bidrag:

- 1) Tyskland (16,5 % af den samlede EU-finansiering)
- 2) Polen (13,0 %)
- 3) Litauen (7,4 %)
- 4) Letland (7,1 %).

Der er en klar koncentration af EU-finansierede projekter i den østlige del af EU, hvor tre af disse fire medlemsstater grænser op til Rusland, tre grænser op til Belarus, og én grænser op til Ukraine.

Figur 10 - EU-bidrag og antal projekter pr. medlemsstat (indkaldelserne fra 2021-2023)

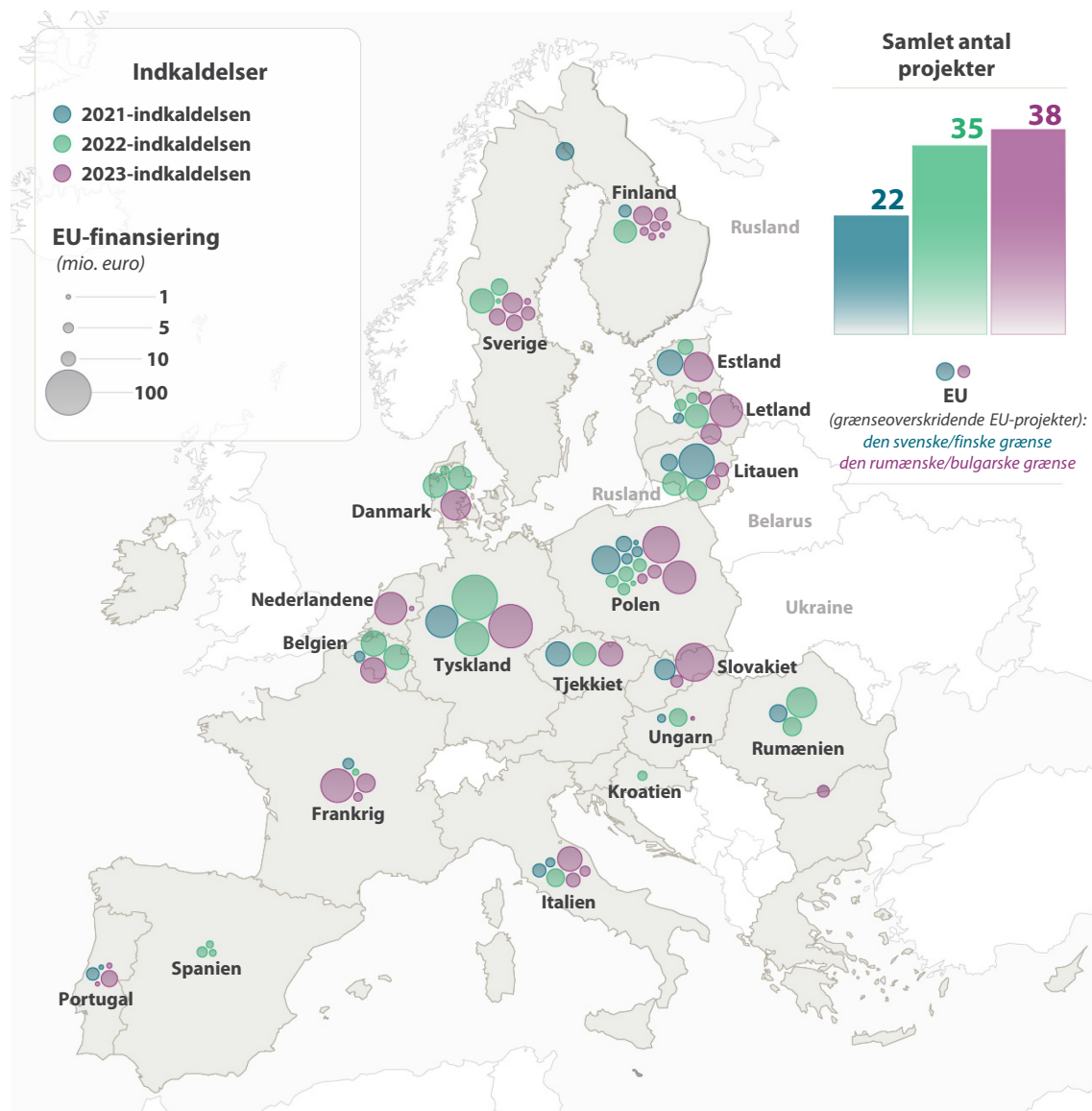


Kilde: Revisionsretten.

60 Dog finansierede EU ikke nogen projekter i Grækenland på den sydlige rute mod Ukraine og ydede kun et beskedent EU-bidrag til en bulgarsk konsortiedeltager (jf. punkt **58**). Grækenland indsendte to projektansøgninger i forbindelse med 2023-indkaldelsen, som fik en score over de krævede tærskler, men som ikke blev udvalgt, fordi der manglede midler. Dette er et andet eksempel på, at de militære kriterier og de geopolitiske aspekter ikke blev vægtet tilstrækkeligt i projektudvælgelsen (jf. punkt **53** og **54**). De øvrige medlemsstater, som ikke modtog EU-finansiering til infrastruktur med dobbelt anvendelse, er Østrig, Cypern, Irland, Luxembourg og Malta.

61 Desuden fokuserede forskellige medlemsstater, der grænser direkte op til hinanden, på forskellige typer projekter (jernbane, luftvej, vej osv.), hvilket betød, at der manglede sammenhæng mellem medlemsstaterne. Samlet set gik 70 % af EU-finansieringen til jernbane- og vejprojekter. **Figur 11** giver et overblik over de medlemsstater, hvor CEF-projekter vedrørende militær mobilitet var beliggende, og hvor meget EU-støtte de modtog.

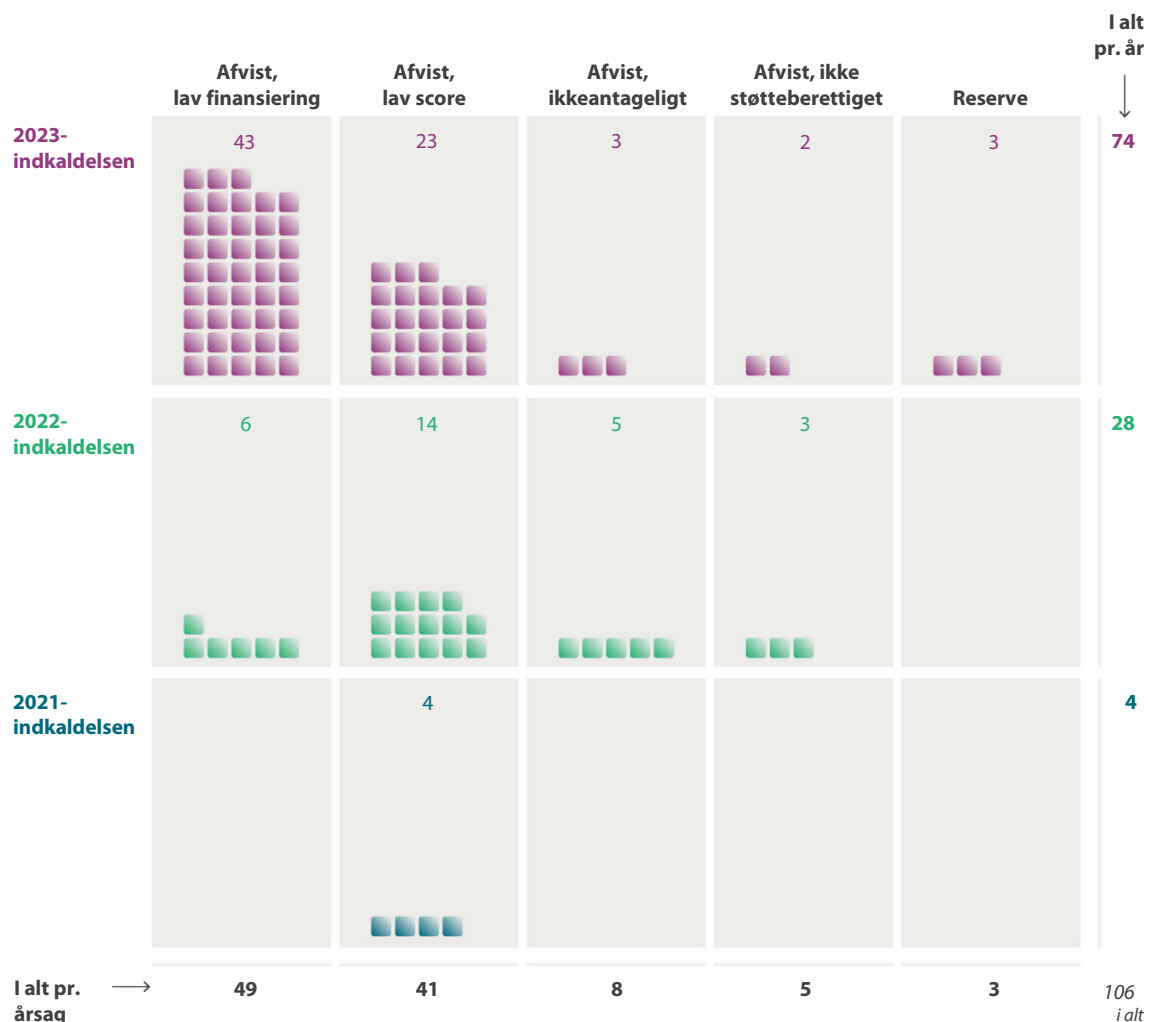
Figur 11 - Oversigt over EU-finansierede CEF-projekter vedrørende militær mobilitet



Kilde: Revisionsretten.

62 Figur 12 viser en analyse af de projekter, der ikke blev finansieret i forbindelse med de tre indkaldelser. Hovedårsagen til, at ansøgninger blev afvist i forbindelse med 2023-indkaldelsen, var, at der manglede midler, mens hovedårsagen i forbindelse med 2022-indkaldelsen var de lave scorere. I forbindelse med 2021-indkaldelsen blev kun fire ansøgninger afvist på grund af for få midler.

Figur 12 - Projektansøgninger, der ikke blev udvalgt til finansiering, efter årsag (indkaldelserne fra 2021-2023)



Kilde: Revisionsretten.

63 CINEA har sammen med GD MOVE og EUMS holdt informationsdage hvert år (2021, 2022 og 2023) om CEF-indkaldelser vedrørende transport til militær mobilitet for at hjælpe potentielle ansøgere¹⁴. Vi besøgte fem projekter fra 2021-indkaldelsen på stedet i fem medlemsstater (jf. [bilag III](#)). Projektkoordinatorerne gav alle positiv feedback om den bistand, de havde modtaget, og som hovedsagelig kom fra CINEA, men også fra GD MOVE. Tre af de syv medlemsstater mente dog også, at ansøgningsprocessen er kompleks, og fremhævede bl.a., at det elektroniske system til forvaltning af tilskud (eGrants) ikke var særlig brugervenligt.

¹⁴ Jf. f.eks. "2023 CEF Transport Military Mobility Info Day".

64 Efter projektudvælgelsen var CINEA ansvarlig for at udarbejde individuelle tilskudsaftaler med hver enkelt projektmodtager. Projektkoordinatorerne i medlemsstaterne forvalter projekterne og rapporterer løbende om deres fremskridt. Der er afsat CINEA-projektmedarbejdere specifikt til projekterne. På tidspunktet for vores besøg var alle eller dele af tre af disse fem projekter forsinket af forskellige årsager.

Fremskridt med foranstaltningerne under de fire søjler varierer

Søjle I - "Multimodale korridorer og logistiske knudepunkter": Der er solide fremskridt med de centrale foranstaltninger på EU-plan, og alle de foranstaltninger, som medlemsstaterne er blevet opfordret til at træffe, er blevet gennemført

65 Af de fem centrale foranstaltninger på EU-plan under den første søjle er tre allerede gennemført (én med forsinkelse), mens to er under gennemførelse (én med forsinkelse). Dette udgør et solidt fremskridt med disse foranstaltninger (jf. [bilag IV](#) for yderligere oplysninger).

De syv medlemsstater, vi besøgte, gav os feedback om de fem opfordringer til at træffe foranstaltninger under første søjle. De besøgte medlemsstater havde generelt gennemført disse foranstaltninger. Jf. [bilag V](#) for yderligere oplysninger.

Søjle II - "Lovgivningsmæssige støtteforanstaltninger": Visse fremskridt med de centrale foranstaltninger på EU-plan og varierende fremskridt med opfordringerne til medlemsstaterne om at træffe foranstaltninger

66 Blandt de syv medlemsstater, vi besøgte, var der enighed om den afgørende betydning af militær mobilitet, navnlig i lyset af den nuværende sikkerhedssituation i Europa. De var dog ikke enige om de højeste prioriteter, da disse afhænger af deres nationale forhold: For nogle var den højeste prioritet forenkling af de administrative procedurer, mens den for andre var investeringer i infrastruktur med dobbelt anvendelse.

67 Ifølge EDA's feedback til Kommissionen er de fire foranstaltninger, der primært er rettet til EDA, igangværende. Den ene af de to foranstaltninger, der er rettet til Kommissionen, er gennemført, mens den anden er igangværende. Dette er generelt tilfredsstillende fremskridt med disse foranstaltninger. Jf. [bilag IV](#) for yderligere oplysninger.

68 SDMMMS-projektet (jf. punkt **11**) gennemføres som reaktion på central foranstaltning 3 på EU-plan under søjle II. Formålet er at udvikle en fælles softwareplatform, der sikrer et sikkert miljø for udveksling af oplysninger om militære enheders bevægelser mellem lande og for anmodning om og godkendelse af tilladelser til grænsepassage.

69 SDMMMS-projektkonsortiet omfatter 11 organisationer fra 10 medlemsstater. Ud over konsortiemedlemmerne deltager 11 medlemsstater i øjeblikket også i projektet, og de forventes at bidrage med næsten 20 % af projektets samlede budget. Seks af de syv medlemsstater, vi besøgte, fandt udviklingen af dette system positiv, og deres forsvarsministerier så frem til at udnytte mulighederne med denne digitalisering. Den medlemsstat, der udtrykte mindre interesse for projektet, begrundede dette med, at der i øjeblikket ikke var planer om at digitalisere [EU-toldformular 302](#), eftersom der først ville være behov for at ændre [EU-toldkodeksen](#). I praksis anvender de medlemsstater, vi besøgte, og som alle er NATO-medlemmer, [NATO-formular 302](#), som blev indført i 1950'erne, og som EU-formular 302 er baseret på; de bruger den bl.a. til bevægelser inden for EU. Systemprototypen forventedes leveret inden udgangen af 2025, men projektet er forsinket.

70 På tidspunktet for vores møder gav alle deltagende medlemsstaters underskrivelse af projektets aftalememorandum anledning til stor bekymring. Før aftalememorandummet er underskrevet, kan der ikke frigives midler af EU efter forfinansieringen eller modtages midler af deltagende medlemsstater, der ikke har underskrevet.

71 Den feedback, vi modtog fra de besøgte medlemsstater om de tre opfordringer til at træffe foranstaltninger under søjle II, er blandet, navnlig med hensyn til foranstaltning 1 - den vigtigste foranstaltning med hensyn til at opfylde målet om fem dages reaktionstid for procedurer vedrørende grænsepassage eller tre dages reaktionstid for hurtige reaktionsenheder. Foranstaltning 2 og 3 kan anses for at være afsluttet. Jf. [bilag V](#) for yderligere oplysninger.

Søjle III - "Modstandsdygtighed og beredskab": Der er varierende fremskridt med de centrale foranstaltninger på EU-plan, og den foranstaltning, som medlemsstaterne opfordres til at træffe, kan ikke vurderes klart

72 Søjle III i handlingsplan 2.0 vedrører behovet for at være modstandsdygtig, "herunder i forbindelse med cybertrusler, klimaændringer og andre hybride trusler, der kan være rettet mod kritiske knudepunkter i det transportsystem, der anvendes af militæret." Denne søjle har det højeste antal centrale foranstaltninger på EU-plan, 14 ud af 29 (48 %), men omfatter kun én opfordring til medlemsstaterne om at træffe foranstaltninger. Vi konstaterede, at handlingsplan 2.0 omfatter alt for mange foranstaltninger, navnlig under denne søjle, og at den bør være mere fokuseret. De eksperter, vi hørte, gav udtryk for samme holdning.

73 *Bilag IV* indeholder oplysninger om fremskridtene med de 14 centrale foranstaltninger på EU-plan under søjle III. 6 ud af de 14 foranstaltninger på EU-plan er primært rettet til EDA, som vi ikke kan revidere. Ifølge [statusrapporten om handlingsplan 2.0 fra november 2023](#) er fem af disse seks foranstaltninger igangværende. Statusrapporten omfattede ingen oplysninger om det igangværende arbejde med foranstaltning 10 vedrørende "pålidelig og effektiv udveksling og deling af digitale data mellem relevante interessenter inden for civil og militær luftfart." Denne foranstaltning bliver ifølge oplysninger fra EDA udført af agenturet gennem programmet for [forskning i lufttrafikstyring i det fælles europæiske luftrum](#). Et af Den Europæiske Forsvarsfonds igangværende projekter vedrører bl.a. udveksling af data om lufttrafikstyring. Vi fandt ingen dokumentation for nogen formel analyse af erfaringerne fra militære øvelser, der kunne bekræfte eksistensen af en solid og effektiv kapacitet til at trække på indhøstede erfaringer på EU-plan. En sådan kapacitet er afgørende for at sikre, at spørgsmål, der opstår i forbindelse med nationale og multinationale teoretiske og praktiske øvelser (herunder med NATO), registreres og håndteres korrekt gennem en formel proces med henblik på at anbefale afhjælpende foranstaltninger.

74 Med hensyn til de fremskridt, som EU-institutionerne har gjort med de centrale foranstaltninger på EU-plan under søjle III, fremgår det af de foreliggende oplysninger og vores yderligere indsamling og analyse af oplysninger:

- at der for fire centrale foranstaltninger ikke foreligger specifikke oplysninger om fremskridt
- at fire af dem er igangværende.

75 Opfordringen til medlemsstaterne om at træffe foranstaltninger har til formål "at sikre cyberrobustheden i de fremtidige digitale processer og procedurer på grundlag af EDA's arbejde og undersøge muligheden for at udvikle funktionelle sikkerhedskrav." Alle de medlemsstater, vi besøgte, anerkendte betydningen af sådanne trusler og arbejder på cyberrobusthed. Foranstaltningen er imidlertid defineret på en måde, der ikke sætter os i stand til klart at vurdere dens gennemførelse, da den mangler klare kriterier, et referencescenarie, milepæle og et specifikt mål.

Søjle IV - "Partnerskabsdimensionen": Der kan spores visse fremskridt med de centrale foranstaltninger på EU-plan

76 Søjle IV i handlingsplan 2.0 omfatter fire centrale foranstaltninger på EU-plan, men ingen opfordringer til medlemsstaterne om at træffe foranstaltninger. Alle de syv medlemsstater, vi besøgte, er også NATO-medlemmer. For dem er NATO den vigtigste drivkraft for det kollektive forsvar i Europa. Alle de besøgte medlemsstater bekræftede relevansen af foranstaltningerne under denne søjle, navnlig hvad angår øget samarbejde mellem EU og NATO. De mener dog ikke, at EU bør kopiere det, som NATO allerede gør. De anerkender, at NATO har en høj sikkerhedsklassifikation af oplysninger, men mener ikke, at det bør forhindre EU og NATO i at samarbejde yderligere, og betragter militær mobilitet som et godt eksempel på samarbejde mellem EU og NATO. Alle fire centrale foranstaltninger på EU-plan under denne søjle er igangværende. En af dem er imidlertid formuleret på en sådan måde, at vi ikke kan vurdere de fremskridt, der er gjort. Jf. [bilag IV](#) for yderligere oplysninger.

77 Vores vurdering af de fremskridt, der er gjort med de centrale foranstaltninger på EU-plan og opfordringerne til medlemsstaterne om at træffe foranstaltninger, er sammenfattet i [tabel 3](#) og [tabel 4](#). Tabellerne er udstyret med trafiklys med følgende betydning:

- grøn: gennemført eller næsten gennemført
- orange: igangværende
- rød: problemer med fremskridt (f.eks. kun begrænsede fremskridt, ingen tilgængelige oplysninger eller ikke muligt at vurdere gennemførelsen).

Tabel 3 - Centrale foranstaltninger på EU-plan - Sammenfatning af Revisionsrettens vurdering af fremskridt

					Samlet
	Søjle I - Multimodale korridorer og logistiske knudepunkter: investering i transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse	3	2	-	5
	Søjle II - Lovgivningsmæssige støtteforanstaltninger	1	5	-	6
	Søjle III - Modstandsdygtighed og beredskab	-	9	5	14
	Søjle IV - Partnerskabsdimensionen	-	4	-	4
	Samlet	4	20	5	29

Kilde: Revisionsretten.

**Tabel 4 - Opfordringer til medlemsstaterne om at træffe foranstaltninger -
Sammenfatning af Revisionsrettens vurdering af fremskridt for de syv
besøgte medlemsstater**

					Samlet
	Søjle I - Multimodale korridorer og logistiske knudepunkter: investering i transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse	5	-	-	5
	Søjle II - Lovgivningsmæssige støtteforanstaltninger	2	-	1	3
	Søjle III - Modstandsdygtighed og beredskab	-	1	-	1
	Søjle IV - Partnerskabsdimensionen	-	-	-	-
Samlet		7	1	1	9

Kilde: Revisionsretten.

Konklusioner og anbefalinger

78 EU's politik for militær mobilitet har udviklet sig, siden de første skridt blev taget i 2017. I denne revision undersøgte vi de fremskridt, der er gjort, og så specifikt på EU's anden handlingsplan for militær mobilitet (handlingsplan 2.0), der blev offentliggjort i november 2022. Planen blev udarbejdet under hensyntagen til interessenterne bidrag, men også under tidspres i lyset af den udfordrende situation med Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Generelt konkluderer vi, at handlingsplan 2.0 ikke var baseret på et tilstrækkeligt solidt grundlag, fordi der var visse svagheder i udformningen. F.eks. manglede der en forudgående dybdegående analyse og en behovsvurdering, hvilket gjorde det umuligt at anslå et tilstrækkeligt budget. Fremskridtene hen imod målene - som bl.a. består i at sikre hurtig og gnidningsløs bevægelighed for militært personel, militært materiel og militære aktiver, herunder med kort varsel og i stor skala i og uden for EU - har hidtil været blandede.

79 Vi konstaterede, at der ikke er nogen central funktion eller noget centralt organ i EU, der koordinerer foranstaltninger vedrørende militær mobilitet. Repræsentanterne for fem af de medlemsstater, vi besøgte, henviste til forvaltningsordningerne for militær mobilitet i EU og anførte, at de var komplekse, og at det var vanskeligt at finde ud af, hvem der gjorde hvad. På området lovgivningsmæssige foranstaltninger konstaterede vi overlapninger (som f.eks. angik simultane rapporteringslinjer og ensartede projektanvendelsesområder) i forbindelse med de forskellige interessenter aktiviteter inden for militær mobilitet i EU. Europa-Parlamentet fører delvist tilsyn med militær mobilitet i EU (jf. punkt [22-31](#)).

Anbefaling 1 - Forbedre forvaltningsordningerne for militær mobilitet i EU

Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) bør:

- a) strømline koordinationen mellem EU, medlemsstaterne og andre interessenter, f.eks. ved at udpege et centralt kontaktpunkt, alt efter hvad der er relevant
- b) styrke eksisterende synergier og interaktion mellem Det Europæiske Forsvarsagentur, projekterne under det permanente strukturerede samarbejde og Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten for at minimere risikoen for overlapninger.

Måldato for gennemførelsen: 2025

80 Ordlyden i handlingsplan 2.0 var resultatet af et kompromis, der, selv om det sikrede fælles enighed, kan have udvandet planens samlede effektivitet ved at imødekomme de 27 medlemsstaters forskellige holdninger. Udformningen af handlingsplan 2.0, som dækker perioden 2022-2026, resulterede i begrænsninger med hensyn til overvågning og rapportering. I planen hedder det, at aktørerne på EU-plan, herunder Det Europæiske Forsvarsagentur, "vil" iværksætte de foranstaltninger, der er rettet til dem, hvorimod medlemsstaterne blot "opfordres" til at træffe de foranstaltninger, der er rettet til dem. Medlemsstaterne har ingen forpligtelse til, og Kommissionen eller EU-Udenrigstjenesten har heller ikke anmodet dem om, specifikt at rapportere til EU gennem en formaliseret proces om de foranstaltninger, de "opfordres" til at træffe, og de gør det derfor heller ikke (jf. punkt [33-37](#) og [40](#)).

81 Tre af de syv medlemsstater, vi besøgte, betragter handlingsplan 2.0 som et politisk dokument, hvis hovedbudskab er, at EU er aktivt inden for militær mobilitet. Det hæmmes imidlertid af, at det ikke er tilstrækkeligt operationelt. F.eks. har kun 13 ud af de 29 centrale foranstaltninger på EU-plan måldatoer (jf. punkt [38](#) og [39](#)).

82 Den [første statusrapport](#) om handlingsplan 2.0 blev offentliggjort i november 2023. Den indeholder ikke systematisk oplysninger om de fremskridt, der hidtil er gjort med hver enkelt central foranstaltning på EU-plan. Rapporten henviser således ikke klart til de fremskridt, der er gjort med foranstaltningerne i handlingsplanen, men er mere en opgørelse over, hvad der er sket inden for militær mobilitet i EU i rapporteringsperiodens seneste år. Den omfatter heller ikke en analyse af de hidtil indhøstede erfaringer, f.eks. fra multinationale militærøvelser (jf. punkt [40](#), [41](#) og [73](#)).

Anbefaling 2 - Overvåge og rapportere om fremskridtene med hver enkelt foranstaltning i handlingsplan 2.0

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten bør nøje overvåge gennemførelsen af handlingsplan 2.0 ved systematisk at vurdere fremskridt, forsinkelser og potentielle problemer vedrørende hver enkelt central foranstaltning på EU-plan. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten bør, uden at det anfægter medlemsstaternes suverænitæt inden for militær mobilitet, tilskynde medlemsstaterne til at oplyse om de fremskridt, der gøres med deres planlagte foranstaltninger. Oplysningerne om opfyldelse af hver enkelt foranstaltning bør derefter medtages i de efterfølgende fremskridtsrapporter.

Måldato for gennemførelsen: 2025

83 Omfanget af den EU-finansiering, der stilles til rådighed, spiller en central rolle med hensyn til at afgøre, hvor meget EU kan forvente at kunne påvirke politiske beslutninger vedrørende militær mobilitet. De interessenter, vi interviewede, anså alle det budget på 1,69 milliarder euro, der i den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027 var afsat under Connecting Europe-faciliteten (CEF) til dobbelt anvendelig infrastruktur til militær mobilitet, for at være beskedent, men de hilste det generelt velkomment som et første skridt i den rigtige retning. Vi konstaterede, at på det tidspunkt, hvor handlingsplan 2.0 blev offentliggjort, havde Kommissionen ikke foretaget et solidt skøn over den samlede finansiering, der var nødvendig for, at målsætningerne og målene kunne nås (jf. punkt 35 og 43).

84 For at tage hensyn til udviklingen i sikkerhedssituationen i Europa efter indledningen af Ruslands angrebskrig mod Ukraine fremrykkede Kommissionen de disponible beløb til CEF-indkaldelserne i 2022 og 2023. Seks af de syv medlemsstater, vi hørte, anså dette for at være den rette tilgang, da EU-finansierede projekter så potentielt kunne afsluttes tidligere. Det forhold, at dette budget hurtigt blev stillet til rådighed til investeringer i infrastruktur med dobbelt anvendelse, sendte et vigtigt politisk signal fra EU, men vi konstaterede, at det førte til manglende stabilitet og forudsigelighed i EU-finansieringen, da der vil være en kløft på mere end 4 år frem til den næste FFR. Der vil derfor være et betydeligt interval, før der kan iværksættes nye indkaldelser og ydes ny finansiering til infrastruktur med dobbelt anvendelse. Dette risikerer at bidrage til, at potentielle supplerende vigtige investeringer forsinkes, og at interessenternes erfaringer med EU-finansiering og udbud går tabt (jf. punkt 45).

85 Trods overtegningsgraden af den anden og den tredje indkaldelse og de hidtil usete trusler ved EU's grænser, som er mere håndgribelige end nogensinde før, er omfanget af de disponible EU-midler til indkaldelser vedrørende militær mobilitet til finansiering af infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse ikke blevet øget under den nuværende FFR (jf. figur 9 og punkt 48).

86 De potentielle ansøgere til de generelle indkaldelser af forslag vedrørende transport under Connecting Europe-faciliteten (CEF) er ofte de samme som i indkaldelserne vedrørende militær mobilitet. Vi konstaterede, at de projekter, der støttes under CEF-indkaldelserne vedrørende transport, ofte er beliggende både i hovednettet i det transeuropæiske transportnet (TEN-T-nettet) og det militære mobilitetsnet og opfylder kravene om dobbelt anvendelse i forbindelse med CEF-indkaldelser af forslag vedrørende militær mobilitet. Der er derfor mulighed for at anvende CEF-indkaldelser vedrørende transport til at løse flaskehalse i forbindelse med militær mobilitet (jf. punkt 48).

Anbefaling 3 - Vurdere muligheden for at anvende CEF-indkaldelser vedrørende transport til under den nuværende FFR (2021-2027) at finansiere infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse

Kommissionen bør vurdere muligheden for at anvende de resterende CEF-indkaldelser vedrørende transport under den nuværende FFR til at finansiere infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse. Vurderingen bør tage hensyn til de militære behov og de mangler, som EU har konstateret i sit militære net.

Måldato for gennemførelsen: 2025

Anbefaling 4 - Tage skridt til at forbedre forudsigeligheden af mulig finansiering af militær mobilitet under FFR for perioden efter 2027

Ved forberedelsen af det næste forslag til FFR bør Kommissionen undersøge, hvordan mulig finansiering af infrastruktur med dobbelt anvendelse kan gøres mere forudsigelig. Forslaget bør omfatte en vurdering af, hvorvidt relevante EU-instrumenter kan anvendes til at finansiere infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse.

Måldato for gennemførelsen: 2027

87 Vi konstaterede, at de fem projektudvælgelseskriterier for CEF-indkaldelser vedrørende militær mobilitet havde samme vægtning og kun var delvist egnede til at identificere projekter, der kunne spille en vigtig rolle med hensyn til at forbedre den militære mobilitet i EU. Denne vurdering blev bekræftet af fire af de syv medlemsstater, vi besøgte. Navnlig tog den militære vurdering kun hensyn til vurderingen af ét kriterium, én prioritet og én presserende karakter. Der er derfor en risiko for, at nogle af disse projekter med dobbelt anvendelse ikke er blandt de mest relevante set ud fra et militært perspektiv (jf. punkt [44](#) og [53](#)).

88 Vi konstaterede også, at der ved udvælgelsen af de infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse, der skulle finansieres af EU, ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til geopolitiske aspekter. Tre af de seks medlemsstater, der udtalte sig om emnet, var enige heri. Projekterne blev udvalgt på en fragmentarisk måde, projekt for projekt, for at forbedre nogle isolerede dele af en korridor, men ikke nødvendigvis på de mest strategiske steder, og uden at der blev taget hensyn til det større billede. Alle de besøgte medlemsstater mente, at udvælgelsesprocessen for EU-finansierede infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse bør omfatte visse former for prioritering (jf. punkt [54](#) og [56](#)).

89 De 95 projekter, der blev udvalgt til EU-finansiering, var fordelt på 21 forskellige EU-medlemsstater. Der er en klar koncentration af EU-finansierede projekter i den centrale og den østlige del af EU, hvor tre af de fire medlemsstater, der fik størst støtte, grænser op til Rusland, tre grænser op til Belarus, og én grænser op til Ukraine. På den anden side finansierede EU f.eks. ikke nogen projekter i Grækenland på den sydlige rute mod Ukraine og ydede kun et beskedent bidrag til en bulgarsk konsortiedeltager (jf. punkt [58-60](#)).

Anbefaling 5 - Forbedre udvælgelsesprocessen for infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse under FFR for perioden efter 2027

Under FFR for perioden efter 2027 bør Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten sikre, at det er de mest relevante infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse, der udvælges, ved at prioritere investeringer, der afhjælper de mangler, som EU har konstateret i sit militære net, og derved fremme effektivitet og produktivitet. Dette bør omfatte bestræbelser på at opnå synergier med NATO-korridorer. Med henblik herpå kunne Kommissionen overveje at øge vægtningen af den militære vurdering i udvælgelsesprocessen for at afspejle princippet om, at projekter med dobbelt anvendelse bør gavne både civile og militære brugere på retfærdig vis.

Måldato for gennemførelsen: 2027

90 Vi konstaterede, at handlingsplan 2.0 omfatter alt for mange foranstaltninger, og at den ikke er tilstrækkeligt fokuseret. Dette var navnlig tilfældet for søjle III "Modstandsdygtighed og beredskab", som er den søjle med det højeste antal centrale foranstaltninger på EU-plan (14 ud af 29, eller 48 %). Flere interessenter delte denne holdning (jf. punkt [72](#)).

91 Samlet set konstaterede vi, at fire af de 29 centrale foranstaltninger på EU-plan kan anses for at være gennemført, og at størstedelen fortsat er igangværende. For fem af de 29 foranstaltninger var der ikke tilstrækkelige oplysninger til at vurdere den nuværende gennemførelsesstatus. For yderligere otte centrale foranstaltninger lå ansvaret hos EDA, som vi ikke har beføjelse til at revidere, hvilket betyder, at vi ikke var i stand til at kontrollere deres gennemførelsesstatus. Generelt blev der gjort størst fremskridt under handlingsplan 2.0's søjle I, som omfatter investeringer i transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse - arbejdet med de tre andre søjler var i vid udstrækning stadig igangværende (jf. punkt [65-77](#)).

92 De syv medlemsstater, vi besøgte, reagerede på opfordringen under søjle I til at foretage investeringer i transportinfrastruktur med dobbelt anvendelse. De bidrog aktivt til arbejdet med de lovgivningsmæssige støtteforanstaltninger under søjle II, men de opfyldte ikke alle målet om en reaktionstid på fem arbejdsdage for procedurerne vedrørende grænsepassage (tre dage for hurtige reaktionsenheder). På grund af manglen på indikatorer og specifikke mål, herunder måldatoer, der skal opfyldes for alle foranstaltninger, kan vi ikke give en præcis samlet vurdering af de fremskridt, der er gjort med handlingsplan 2.0, ud over at angive, at gennemførelsen af foranstaltningerne er igangværende og fremskridtene blandede (jf. punkt [65-77](#)).

Anbefaling 6 - Gøre udformningen af EU's foranstaltninger inden for militær mobilitet mere fokuseret

Ved udformningen af fremtidige handlingsplaner for militær mobilitet bør Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten:

- a) systematisk udnytte de indhøstede erfaringer fra den nuværende handlingsplan, fra nationale og multinationale øvelser (herunder med NATO) og fra Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Disse erfaringer bør også formidles til alle relevante interessenter
- b) fokusere foranstaltningerne på at forbedre infrastrukturen og udforme klare foranstaltninger, der muliggør hurtigere grænseoverskridende bevægelser og styrker cybersikkerheden, og fastsætte indikatorer, mål og måldatoer, hvor det er muligt, for at tilskynde til rapportering om fremskridt med alle foranstaltninger.

Måldato for gennemførelsen: 2026, den nuværende handlingsplans sidste år

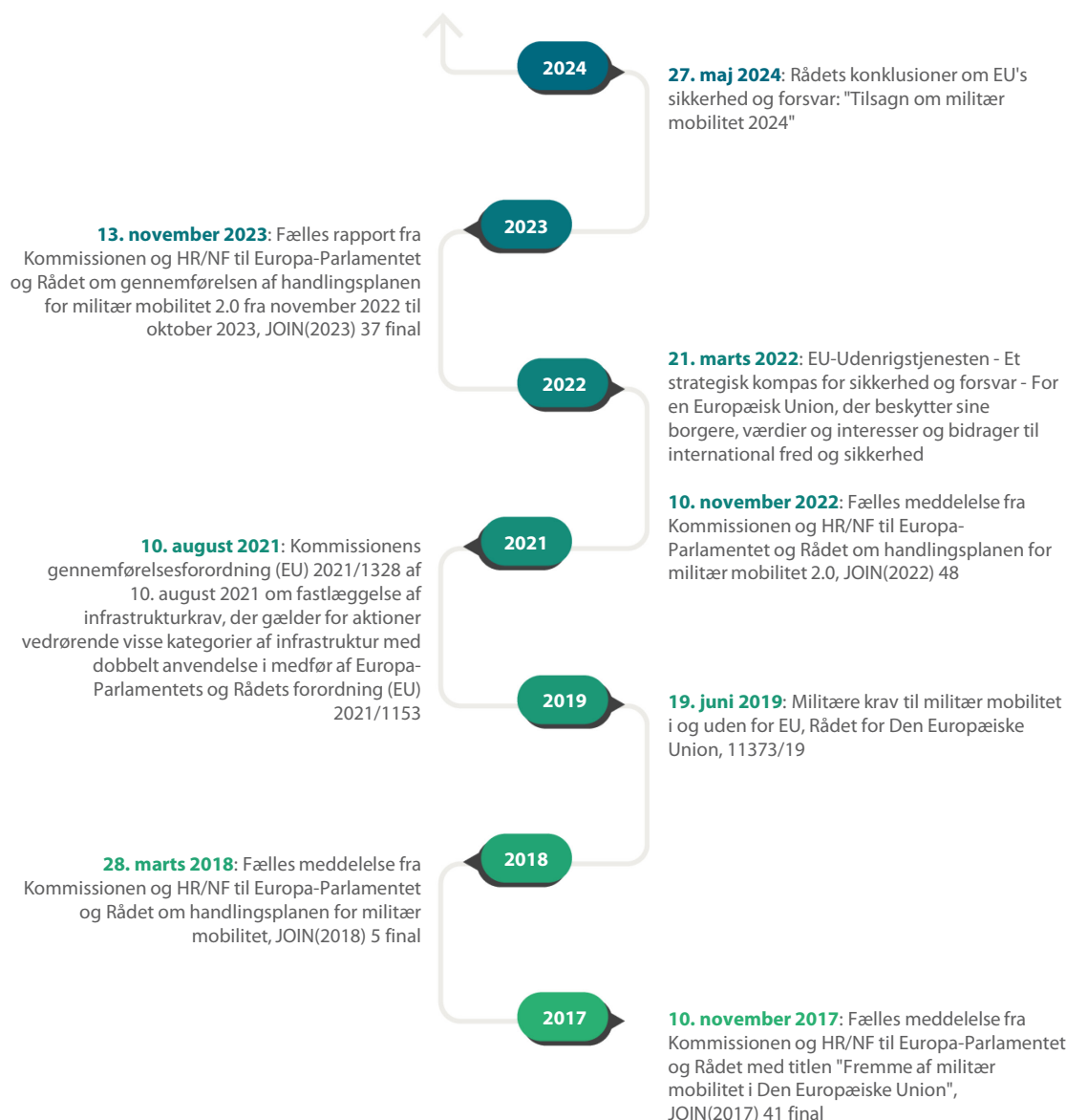
Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 3. december 2024.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Tidsplan for udviklingen inden for militær mobilitet i EU, 2017-2024



Kilde: Revisionsretten.

Bilag II - Roller og ansvarsområder for alle interessenter inden for militær mobilitet i EU

EU-MEDLEMSSTATERNE

Der er [stigende samarbejde i EU om sikkerhed og forsvar](#), og [den flerårige finansielle ramme \(FFR\) for 2021-2027](#) har afsat betydeligt flere midler til forsvar end tidligere FFR'er. Den har f.eks. indført midler til militær mobilitetsinfrastruktur med dobbelt anvendelse og til [Den Europæiske Forsvarsfond](#). Sidstnævnte har et budget på 8 milliarder euro for 2021-2027, og med [midtvejsrevisionen af FFR for 2021-2027](#) blev der afsat yderligere 1,5 milliarder euro under det nye instrument STEP (platformen for strategiske teknologier for Europa). Disse EU-midler udgør imidlertid kun en lille del af EU-medlemsstaternes forsvarsudgifter. EU-medlemsstaterne betragter forsvar som et spørgsmål, der henhører under national suverænitet. Ifølge EDA's dokument "[Defence Data 2022 - Key findings and analysis](#)" beløb de 27 medlemsstaters samlede forsvarsudgifter sig til 240 milliarder euro i 2022 og fortsatte dermed den positive udvikling med vækst i de seneste otte år.

Tilsvarende omfatter EU-medlemsstaternes nationale budgetter midler til projekter vedrørende militær mobilitet og til infrastruktur med dobbelt anvendelse. Der foreligger ingen data om de relevante beløb.

EU-medlemsstaternes ministerier har normalt afdelinger for intern revision. Eksterne revisioner udføres af disse landes overordnede revisionsorganer (OR'er). OR'er (samt Revisionsretten) er medlemmer af Den Internationale Organisation af Øverste Revisionsmyndigheder ([INTOSAI](#)), som har udviklet de internationale standarder for overordnede revisionsorganer ([ISSAI'er](#)). ISSAI'erne er de autoritative internationale standarder for revision i den offentlige sektor.

DEN NORDATLANTISKE TRAKTATS ORGANISATION

Den Nordatlantiske Traktats Organisation ([NATO](#)) er en politisk og militær alliance, der har forpligtet sig til at efterleve princippet om kollektivt territorielt forsvar. Pr. 7. marts 2024 havde NATO [32 medlemslande fra Europa og Nordamerika](#). 23 af disse 32 medlemslande er EU-medlemsstater. Fire EU-medlemsstater er ikke medlemmer af NATO (Østrig, Cypern, Irland og Malta). USA og Tyskland [bidrager mest til NATO's budget](#). USA er det NATO-medlemsland med langt det største antal militært personel i aktiv tjeneste ([ca. 1,3 millioner](#)).

NATO er den vigtigste reference/hjørnesteinen for NATO-medlemslandenes forsvarsministerier med hensyn til militær mobilitet samt den vigtigste drivkraft for militær mobilitet i Europa (f.eks. gennem sine operationelle planer og militære krav og standarder for militær mobilitet eller NATO-formular 302 til tolddeklaration).

NATO's "[2024-2028 Common Funding Resource Plan](#)" omfatter NATO's program for sikkerhedsinvesteringer. Programmet yder finansiering til fælles investeringer, der er nødvendige for at styrke og ajourføre NATO's aktiver, herunder militær infrastruktur i NATO-medlemslande. Den tredje [fælles erklæring om samarbejdet mellem EU og NATO af 10. januar 2023](#) henviser til opnåelsen af håndgribelige resultater inden for militær mobilitet.

NATO har en enhed for intern revision. NATO's uafhængige eksterne revisionsorgan er The International Board of Auditors for NATO ([IBAN](#)). IBAN udfører tre typer revision: finansielle revisioner af NATO-organer og rapporterende enheder, forvaltningsrevisioner af NATO og finansielle revisioner af NATO's program for sikkerhedsinvesteringer.

DET EUROPÆISKE FORSVARSAGENTUR

Det Europæiske Forsvarsagentur ([EDA](#)) blev oprettet i 2004. Det har til formål "at støtte Rådet og medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre EU's forsvarskapaciteter på krisestyringsområdet og understøtte ESFP i dens nuværende form, og som den udvikler sig fremover". Ifølge dets [langsigtede gennemgang i 2024](#) udtrykker agenturet medlemsstaternes forsvarsinteresser i EU-sammenhæng og fungerer som et ægte mellemstatsligt bindeled på forsvarsområdet på EU-plan.

EDA tilrettelægger arrangementer om militær mobilitet såsom symposier på højt niveau og har iværksat flere initiativer vedrørende militær mobilitet, herunder:

- "[Project Team Movement and Transport](#)", som havde til formål at fungere som en platform på ekspertniveau, hvor medlemsstaterne udveksler oplysninger og drøfter igangværende aktiviteter vedrørende militær bevægelighed og transport med henblik på at drage nytte af disse og samtidig undgå dobbeltarbejde. Alle 27 EU-medlemsstater samt Norge og Schweiz deltager i projektteamet. Partnerne omfatter [Kommissionen](#), [EU-Udenrigstjenesten/EUMS](#), [NATO](#), Det Europæiske Center for Koordinering af Bevægelser, Det Multinationale Søtransportkoordinationscenter i Athen og den europæiske flytransportkommando.
- Programmet om [optimering af tilladelsesprocedurer ved passage af landegrænser i Europa](#), som blev oprettet for at harmonisere og forenkle procedurerne for grænseoverskridende bevægelser, og som adresserer både lovgivningsmæssige og proceduremæssige spørgsmål.
- Programmet om [harmonisering af militære krav i forbindelse med told](#), som blev udviklet for at tage hånd om militærets toldrelaterede aktiviteter.

EDA har en enhed for intern revision. Dets eksterne revision udføres af et "revisorkollegium" bestående af tre revisorer fra tre forskellige deltagende medlemsstater. Af EDA's operationelle regler fremgår det, at agenturet handler under Rådets myndighed og politiske tilsyn og regelmæssigt aflægger rapport til dette samt regelmæssigt modtager retningslinjer derfra.

DEN EUROPÆISKE INVESTERINGSBANK

Den Europæiske Investeringsbank ([EIB](#)) er verdens største multilaterale låntager og långiver. I juni 2023 besluttede EIB's bestyrelse at øge sin finansiering til sikkerhed og forsvar til 8 milliarder euro gennem sit [strategiske europæiske sikkerhedsinitiativ](#). Dets formål er at mobilisere investeringer til støtte for Europas sikkerheds- og forsvarssystemer med dobbelt anvendelse. Militær mobilitet er en af de støtteberettigede aktiviteter.

I maj 2024 ajourførte EIB sin definition af gods og infrastruktur med dobbelt anvendelse, der er berettiget til finansiering fra EIB-Gruppens side, og besluttede at lade finansieringen til små og mellemstore virksomheder og innovative opstartsvirksomheder i sikkerheds- og forsvarsindustrien.

[Trepartsaftalen mellem Europa-Kommissionen, Revisionsretten og EIB](#) omfatter både finansieringstransaktioner i henhold til de mandater, som Den Europæiske Union har tildelt banken, og transaktioner, der forvaltes af banken og garanteres af Den Europæiske Unions almindelige budget. Denne ramme omfatter ikke de aktiviteter vedrørende militær mobilitet, som EIB finansierer.

[EIB har en afdeling for intern revision](#). Bankens generalinspektorat består af tre uafhængige enheder for kontrol og ansvarlighed: evalueringsenheden, undersøgelsesenheden og enheden for klagemekanismen. EIB's revisionsudvalg rapporterer til styrelsesrådet¹⁵. EIB's eksterne revisor (et privat revisionsfirma) rapporterer direkte til revisionsudvalget og afgiver en revisionserklæring om EIB's årsregnskab¹⁶.

KOMMISSIONEN, TJENESTEN FOR EU'S OPTRÆDEN UDADTIL OG EU-AGENTURERNE

Med hensyn til handlingsplanen for militær mobilitet 2.0 er de vigtigste involverede parter:

- [GD MOVE](#), som arbejder på at forbedre den langsigtede infrastrukturplanlægning for at forbedre kapaciteten. CEF's tre indkaldelser af forslag vedrørende militær mobilitet i 2021, 2022 og 2023 blev afholdt af GD MOVE.
- Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø ([CINEA](#)), hvortil Kommissionen har delegeret forvaltningen af [transportdelen af Connecting Europe-faciliteten \(CEF\)](#). CINEA er ansvarlig for den generelle forvaltning af CEF-indkaldelser vedrørende militær mobilitet og alle andre CEF-indkaldelser.
- [GD DEFIS](#), som var med til at udarbejde [handlingsplanen for militær mobilitet 2.0](#) i november 2022, og som forvalter de projekter om militær mobilitet, der er udvalgt gennem [Den Europæiske Forsvarsfonds indkaldelser](#), herunder "Secure Digital Military Mobility System" (SDMMS).

¹⁵ Jf. [EIB's revisionsudvalgs årsrapporter for 2022](#).

¹⁶ Jf. [EIB's finansielle beretning for 2022](#).

- [EU-Udenrigstjenestens](#) afdeling for strategi, koordinering og politik, som blev ledet i samarbejde med GD MOVE og GD DEFIS i forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplan 2.0 og af den første statusrapport for denne. Den Europæiske Unions Militærstab ([EUMS](#)), som er en del af EU-Udenrigstjenesten, yder ekspertise og strategisk rådgivning om militære spørgsmål, herunder militær mobilitet. I forbindelse med de tre indkaldelser vedrørende militær mobilitet vurderede EUMS de to militære kriterier¹⁷.
- Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion (GD TAXUD) var involveret i udarbejdelsen af tolddokumentet vedrørende grænseoverskridende bevægelser af militært gods i forbindelse med militære aktiviteter (EU-toldformular 302) og den deraf følgende ændring af EU-toldkodeksen. Det samarbejdede også med EDA om at udarbejde [vejledningen til formular 302](#) ud fra et mere praktisk perspektiv. Indtil videre har GD TAXUD's involvering i handlingsplan 2.0 været begrænset til at yde rådgivningsstøtte vedrørende den potentielle fremtidige digitalisering af EU-formular 302.
- Generaldirektoratet for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi ([GD CNECT](#)) har gennemført to risikovurderinger af energi- og telekommunikationssektoren. Der er i øjeblikket ingen tidsplan for de næste risikoevalueringer og risikoscenarier ud fra et cybersikkerhedsperspektiv. Handlingsplan 2.0 giver et incitament til at undersøge transportsektoren næste gang.
- Kommissionens Generalsekretariats rolle er at sikre koordinering på højt plan mellem Kommissionens direktorater og tjenestegrene. Det repræsenterer Kommissionen i forskellige fora såsom Den Politisk-Militære Gruppe ([PMG](#)) og Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité ([PSC](#)) i Rådet for Den Europæiske Union samt Den Europæiske Unions Militærkomité ([EUMC](#)) i EU-Udenrigstjenesten. Det leder de regelmæssige møder mellem Kommissionens generaldirektorater og NATO.
- Andre GD'er: [GD SANTE](#)¹⁸, [GD ENER](#)¹⁹, [GD ECHO](#)²⁰ og [GD NEAR](#)²¹.
- Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur ([EASA](#))²².

Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EU-agenturerne har afdelinger for intern revision (f.eks. Kommissionens [Interne Revisionstjeneste](#)). Revisionsretten er EU's eksterne revisor. Vores årsberetninger og særberetninger tjener som grundlag for Parlamentets årlige dechargeprocedure. Vi udfører alle typer revisioner - finansielle revisioner, juridisk-kritiske revisioner og forvaltningsrevisioner.

¹⁷ Kriterium 1: I hvilket omfang bidrager det foreslåede projekt til øget strategisk deployering af militære styrker i EU til missioner, operationer og rutineaktiviteter?, kriterium 2: I hvilket omfang afhjælper projektet de identificerede mangler i medlemsstatens infrastrukturnet, herunder de flaskehalse, der i øjeblikket underminerer militære bevægelser?

¹⁸ For den sjette centrale foranstaltning på EU-plan under søjle III, "Modstandsdygtighed og beredskab".

¹⁹ For den 12. centrale foranstaltning på EU-plan under søjle III.

Bilag III - Projekter besøgt på stedet

Medlemsstat	Projektets formål	EU-medfinansiering (i millioner euro)
Estland	Et diversificeret projekt, der har til formål at fremme multimodal militær mobilitet i Estland og forbedre transportforbindelserne med dobbelt anvendelse til en militærbase med anlæggelse af en ny havnekaj, genopbygning af en motorvejsviadukt og genopbygning af en del af en jernbanelinje	31,2
Tyskland	Et jernbaneprojekt til forbedring af infrastrukturen for 740 meter lange tog i Nordsø-Østersø-korridoren med anlæggelse af en række af jernbanebroer og sidespor	49,6
Litauen	Anlæggelse af en vejstrækning hen til grænsen mellem Litauen og Polen	48,7
Polen	Et projekt, der skal øge den operationelle kapacitet i en lufthavns afspærrede område til militære operationer	37,9
Portugal	Et projekt vedrørende en intermodal terminal med dobbelt anvendelse og udvidelse af jernbanesporene i en havn	7,6
I ALT		175,0

²⁰ For den 14. centrale foranstaltning på EU-plan under søjle III.

²¹ For den fjerde centrale foranstaltning på EU-plan under søjle IV, "Partnerskabsdimensionen".

²² For den 13. centrale foranstaltning på EU-plan under søjle III.

Bilag IV - Fremskridt med de centrale foranstaltninger på EU-plan i handlingsplan 2.0 - yderligere oplysninger

Trafiklysfarvekoder: Grøn betyder gennemført eller næsten gennemført, orange betyder igangværende, rød betyder problemer med fremskridt²³.

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
SØJLE I - Multimodale korridorer og logistiske knudepunkter			
FORANSTALTNING 1: <i>"Inden udgangen af 2022 vil EU-Udenrigstjenesten (herunder EUMS) i samarbejde med medlemsstaterne, Kommissionens tjenestegrene og EDA ajourføre de militære krav i og uden for EU."</i>	Den 23. oktober 2023 vedtog Rådet de reviderede militære krav, herunder bilag II "Multimodale transportkorridorer" og et bilag om infrastruktur til brændstofforsyningskæden ²⁴ . Ajourføringen af de militære krav vil være en tilbagevendende handling for EU, idet NATO regelmæssigt reviderer sine militære krav.	Gennemført (med forsinkelse)	
FORANSTALTNING 2: <i>"EDA og Kommissionens tjenestegrene vil fortsætte deres samarbejde om at sikre civil og militær luftfart adgang til luftrummet og luftfartstjenester ..."</i>	Vi bemærker, at "fortsætte deres samarbejde" ikke kan betragtes som et SMART-mål, da det ikke er specifikt, målbart eller tidsbestemt.	Igangværende ²⁵	

²³ Jf. punkt 77 for yderligere oplysninger.

²⁴ Jf. fælles rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af handlingsplanen for militær mobilitet 2.0 fra november 2022 til oktober 2023, JOIN(2023) 37 final (i det følgende benævnt: "fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023"), punkt 15.

²⁵ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 20.

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
FORANSTALTNING 3: <i>"I midten af 2023 vil Kommissionens tjenestegrene sammen med EU-Udenrigstjenesten gennemføre en undersøgelse for at kortlægge mulighederne for store bevægelser med kort varsel med henblik på at forbedre brændstofferne modstandsdygtighed, langsigtet infrastrukturplanlægning og optimal udnyttelse af denne infrastruktur. ... På grundlag af input fra de nationale myndigheder vil Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten analysere eventuelle mangler og foreslå foranstaltninger til at afhjælpe dem."</i>	Denne foranstaltning henviser til den tretrinsanalyse, der er nævnt i punkt 36. Mangelanalysen blev yderligere beriget med input fra medlemsstaterne i juli 2024.	Igangværende (med forsinkelse) ²⁶	
FORANSTALTNING 4: <i>"Senest i sommeren 2023 vil EU-Udenrigstjenesten i samråd med Kommissionens tjenestegrene og EDA samarbejde med en beredvillig medlemsstat om at arrangere det første årlige arrangement om militær mobilitet ..."</i>	Et ekspertmøde, som omhandlede militær mobilitet og øgede forpligtelser med henblik på at opnå et forbundet Europa, fandt sted i Sverige den 19.-20. juni 2023.	Gennemført ²⁷	
FORANSTALTNING 5: <i>"... vil Kommissionen i forbindelse med den overordnede gennemgang af prioriteterne i midtvejsevalueringen af den flerårige finansielle ramme (FFR) overveje at styrke budgettet for militær mobilitet ..."</i>	Dette blev overvejet. Der blev imidlertid ikke tilføjet noget budget til infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse som følge af midtvejsrevisionen af FFR. En gruppe medlemsstater, herunder nogle af dem, vi besøgte, havde forgæves udført lobbyvirksomhed for at opnå en sådan forøgelse af finansieringen af militær mobilitet.	Gennemført	

²⁶ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 17.

²⁷ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 3.

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
SØJLE II - Lovgivningsmæssige støtteforanstaltninger			
FORANSTALTNING 1: "Senest i 2024 vil EDA støtte de deltagende medlemsstater i fuldt ud at gennemføre de tekniske ordninger for grænseoverskridende tilladelsesprocedurer for land- og lufttransport ved at overvåge brugen heraf samt ved at udpege og løse problemer med flaskehalse og hindringer, udpege områder, der ikke er omfattet af de underskrevne tekniske ordninger, og forbedre deres indhold og udvikle en teknisk ordning for det maritime område."	Ifølge statusrapporten fra november 2023, som EDA gav feedback om til Kommissionen, er disse foranstaltninger igangværende ²⁸ . EDA oplyste i november 2022, at det havde gennemført foranstaltning 2, at den endelige rapport for foranstaltning 5 ("koncept for et europæisk IT-logistiknetværk") er tilgængelig og er blevet delt med de deltagende medlemsstater, samt at projektstyringsplanen for foranstaltning 6 ("additiv fremstilling til logistisk støtte") er blevet udarbejdet, og at de første resultater heraf er tilgængelige.	Disse fire foranstaltninger er primært rettet til EDA, hvilket betyder, at vi ikke kan revidere dem (jf. punkt 20 og bilag II).	
FORANSTALTNING 2: "Inden udgangen af 2024 vil EDA vurdere, hvordan man kan fremme synergierne mellem det arbejde, der udføres af PESCO-projektet "Military Mobility" [militær mobilitet], og PESCO-projektet "Network of LogHubs in Europe and Support to Operations" [netværk af LogHubs i Europa og støtte til operationer]."			
FORANSTALTNING 5: "Senest i 2024 vil EDA udarbejde et koncept for et europæisk IT-logistiknetværk, der skal gøre det muligt at udveksle logistiske data mellem forskellige deltagere. Senest i 2023 vil EDA fremlægge resultaterne af en undersøgelse om kortlægning af nationale og kommercielle IT-systemer inden for logistik, herunder Track & Trace og Enterprise Resource Planning (ERP), som vil danne grundlag for iværksættelse af yderligere foranstaltninger."	Note: Alle de medlemsstater, vi besøgte, gav os positiv feedback om disse to PESCO-projekter og navnlig om det projekt vedrørende militær mobilitet, som omfatter 25 EU-medlemsstater samt USA, Canada og Norge. De deltagende EU-medlemsstater forelægger en årlig gennemførelsesrapport om		

²⁸ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 21 og 22 (vedrørende foranstaltning 1), punkt 23 (vedrørende foranstaltning 2), punkt 27 (vedrørende foranstaltning 5) og punkt 28 (vedrørende foranstaltning 6).

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
FORANSTALTNING 6: <i>"Senest i 2024 vil EDA fastlægge en første pakke af fælles standarder med henblik på at fremme militær anvendelse af additiv fremstilling på en interoperabel måde."</i>	PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet.		
FORANSTALTNING 3: <i>"Kommissionen vil udpege emner under Den Europæiske Forsvarsfond i fremtidige årlige arbejdsprogrammer, der vil fremme militær mobilitet ..."</i>	Ud over det SDMMS-projekt, der blev udvalgt under Den Europæiske Forsvarsfonds indkaldelse for 2021 , blev FASETT -projektet udvalgt under fondens indkaldelse for 2022 og ESOCA -projektet udvalgt under fondens indkaldelse for 2023.	Gennemført indtil videre	
FORANSTALTNING 4: <i>"Kommissionen vil overvåge udviklingen af det digitale system til sikker og hurtig udveksling af oplysninger om militær mobilitet og om nødvendigt udarbejde retlige ændringer af EU's toldlovgivning for at sikre, at der findes en retlig ramme for medlemsstaternes anvendelse af systemet, og at systemet er i overensstemmelse med de toldprocedurer, der er fastsat i EU's toldlovgivning."</i>	Jf. punkt 69 for yderligere oplysninger.	Igangværende	

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
SØJLE III - Modstandsdygtighed og beredskab			
FORANSTALTNING 1: <i>"EDA vil i tæt samråd med medlemsstaterne, EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene følge op på CARD-fokusområdet "bedre militær mobilitet" for at afhjælpe forskelle og mangler med hensyn til modstandsdygtighed samt den logistiske kapacitet og transportkapacitet, der er nødvendig for store styrkers bevægelser ..."</i>	Ifølge statusrapporten fra november 2023, som EDA gav feedback om til Kommissionen, er disse foranstaltninger igangværende²⁹. EDA oplyste i november 2024, at det iværksætter to undersøgelser - én vedrørende jernbanetransportkapaciteter og én vedrørende transportkapaciteter ad indre vandveje (herunder infrastruktur- og lovgivningsmæssige aspekter).		
FORANSTALTNING 3: <i>"Senest i 2023 vil EDA undersøge muligheden for at tilpasse civil fragt af meget stort materiel til militære formål under hensyntagen til aktiviteterne under PESCO-projektet SATOC (Strategic Air Transport for Outsized Cargo)."</i>			
FORANSTALTNING 4: <i>"Senest i 2024 vil EDA kortlægge mulige behov for kapaciteter til specialiseret jernbanetransport og strategisk søtransport."</i>		Disse fire foranstaltninger er primært rettet til EDA, hvilket betyder, at vi ikke kan revidere dem (jf. punkt 20 og bilag II).	
FORANSTALTNING 7: <i>"Senest i 2024 vil EDA sammen med Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten (herunder EUMS) vurdere fordelene ved strategiske transportkapaciteter til dobbelt anvendelse såsom katastrofehjælp."</i>			

²⁹ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 30 (vedrørende foranstaltning 1 og 3), punkt 31 (vedrørende foranstaltning 4) og punkt 29 (vedrørende foranstaltning 7).

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
FORANSTALTNING 10: "EDA og Kommissionens tjenestegrene vil fortsætte deres bestræbelser på at sikre pålidelig og effektiv udveksling og deling af digitale data mellem relevante interessenter inden for civil og militær luftfart."	Behovet for deling af digitale data blev fremhævet i statusrapporten fra november 2023, men der var ingen oplysninger om igangværende arbejde ³⁰ .		
FORANSTALTNING 12: "EDA vil sammen med EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene bygge videre på igangværende initiativer for at øge energisikkerheden og modstandsdygtigheden over for klimaændringer i militære anlæg og transportkapaciteter, der er nødvendige for militær mobilitet, og fremsætte henstillinger til medlemsstaterne som led i arbejdet med klima og forsvar ..."	Ifølge statusrapporten fra november 2023, som EDA gav feedback om til Kommissionen, er denne foranstaltning igangværende ³¹ .		
FORANSTALTNING 2: "Senest i 2023 vil EU-Udenrigstjenesten vurdere det logistiske fodaftryk for FSFP-missioner og -operationer, navnlig med hensyn til certificeringer og inspektioner, samt identificere eventuelle mangler i transportkapaciteten og fremsætte anbefalinger om samarbejds muligheder."	Ingen oplysninger i statusrapporten fra november 2023.	Ingen oplysninger indhentet om denne foranstaltning i forbindelse med høring af interessenter.	
FORANSTALTNING 5: "EU-Udenrigstjenesten, EDA og Kommissionens tjenestegrene vil undersøge, hvordan koordineringen af mobilitetskapaciteten kan styrkes, herunder ved at søge synergier med multinationale mobilitetskoordinationscentre."	Ifølge statusrapporten fra november 2023 er denne foranstaltning igangværende ³² .	Ingen yderligere oplysninger.	

³⁰ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 32 og 35 (vedrørende foranstaltning 10).

³¹ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 34 (vedrørende foranstaltning 12).

³² Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, ligesom for foranstaltning 7, jf. punkt 29 (vedrørende foranstaltning 5).

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
FORANSTALTNING 6: <i>"Inden udgangen af 2024 vil Kommissionens tjenestegrene give et overblik pr. transportform over alle centrale aktører på det civile område med henblik på nød- og kriseplanlægning og -koordinering."</i>	Ingen oplysninger i statusrapporten fra november 2023.	Ingen oplysninger indhentet om denne foranstaltning i forbindelse med høring af interessenter. Forskellige interessenter insisterede imidlertid på betydningen af en tilgang til militær mobilitet, der inddrager hele samfundet.	
FORANSTALTNING 8: <i>"EU-Udenrigstjenesten, Kommissionens tjenestegrene og EDA vil udnytte multinationale øvelser til at integrere militære mobilitetsaktiviteter (deployering, fastholdelse og omfordeling af styrkerne), herunder EU's liveøvelser og parallelle og koordinerede øvelser med NATO samt gennem EU's deltagelse i NATO-øvelser, hvor det er relevant."</i>	Ingen oplysninger i statusrapporten fra november 2023.	Alle interessenter understregede betydningen af militærøvelser. Som led i PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet er der gennemført teoretiske øvelser for at afprøve procedurerne for tilladelser til passage af landegrænser. De medlemsstater, vi hørte, deltog i forskellige militærøvelser i 2024, f.eks. Steadfast Defender 24 sammen med NATO eller Quadriga 24 . Fire af de fem koordinatore for projekter med dobbelt anvendelse, vi mødtes med, meddelte os, at den EU-finansierede infrastruktur i praksis vil blive afprøvet for militær mobilitet. Der er ingen dokumentation for en formaliseret analyse af erfaringerne fra militærøvelserne.	

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
FORANSTALTNING 9: "EU-Udenrigstjenesten vil sammen med Kommissionens tjenestegrene og EDA tilrettelægge scenariebaserede øvelser med deltagelse af medlemsstaternes eksperter."	Ingen oplysninger i statusrapporten fra november 2023.	EUMS står i spidsen for de årlige MILEX-krisestyringsøvelser. De seneste var MILEX 22 , MILEX 23 og MILEX 24 .	
FORANSTALTNING 11: "Kommissionens tjenestegrene, EU-Udenrigstjenesten og NIS-samarbejdsgruppen vil i samarbejde med relevante civile og militære organer og agenturer og etablerede netværk regelmæssigt gennemføre risikoevalueringer og risikoscenarier ud fra et cybersikkerhedsperspektiv med fokus på prioriterede kritiske sektorer ..."	Ifølge statusrapporten fra november 2023 er der gennemført en risikoevaluering og risikoscenarier for telekommunikations- og elsektoren ³³ .	På vores møde oplyste Kommissionen, at der endnu ikke var planlagt nogen dato eller noget omfang for en sådan risikoevaluering og et sådant risikoscenarie for transportsektoren, som er afgørende for militær mobilitet. Der er mange flere interessenter i transportsektoren end i telekommunikations- og elsektoren.	
FORANSTALTNING 13: "Inden udgangen af 2023 vil Kommissionens tjenestegrene sammen med EASA og i samarbejde med de militære luftfartsmyndigheder og industrien iværksætte et pilotprojekt om oprettelse af en mekanisme for gensidig anerkendelse af reservedele, der anvendes i civile og militære konfigurationer af flymodeller ..."	Ingen oplysninger i statusrapporten fra november 2023, herunder i punkt 20 om "adgang til luftrummet og luftfartstjenester (SES og SESAR)".	Ingen yderligere oplysninger.	

³³ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, jf. punkt 32 (vedrørende foranstaltning 11).

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
FORANSTALTNING 14: "Kommissionens tjenestegrene, EDA og EU-Udenrigstjenesten vil undersøge en række nødforanstaltninger, der vil give militæret prioriteret adgang til transportinfrastruktur, -kapaciteter og -ruter, når det er nødvendigt, i krisetider anerkendt på EU-plan ..."	Statusrapporten fra november 2023 henviser ikke til arbejdet med nødforanstaltninger vedrørende prioriteret adgang til transportinfrastruktur. Den henviser imidlertid til direktivet om kritiske enheders modstandsdygtighed ³⁴ fra december 2022. Transport er en af de væsentlige tjenester, der er omfattet af dette direktiv. Forsvar falder imidlertid uden for direktivets anvendelsesområde.	Ingen yderligere oplysninger om arbejdet med nødforanstaltninger vedrørende prioriteret adgang til transportinfrastruktur.	
SØJLE IV - Partnerskabsdimensionen			
FORANSTALTNING 1: "EU-Udenrigstjenesten vil sammen med Kommissionens tjenestegrene og EDA fortsætte den strukturerede dialog mellem EU og NATO om militær mobilitet med henblik på at udveksle oplysninger og sikre sammenhæng mellem de respektive arbejdsområder."	I statusrapporten fra november 2023 ³⁵ henvises der til den tredje fælles EU-NATO-erklæring, der blev undertegnet i januar 2023 . I artikel 11 hedder det: "We have reached tangible results in ... military mobility ..." [Vi har opnået konkrete resultater inden for ... militær mobilitet ...]	NATO er drivkraften bag militær mobilitet i Europa. EU's militære krav og EU-toldformular 302 er f.eks. i vid udstrækning inspireret af deres NATO-ækvivalenter.	

³⁴ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 33.

³⁵ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 37-39 (vedrørende foranstaltning 1).

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
FORANSTALTNING 2: "EU-Udenrigstjenesten vil sammen med Kommissionens tjenestegrene og EDA medtage militær mobilitet, hvor det er nødvendigt, i sikkerheds- og forsvarsdialogerne med relevante partnere, navnlig med Canada, Norge og USA."	Statusrapporten fra november 2023 ³⁶ nævner USA's, Canadas og Norges deltagelse i PESCO-projektet vedrørende militær mobilitet. I juli 2022 ansøgte Det Forenede Kongerige om at deltage i projektet. Der blev efterfølgende givet formel godkendelse på et møde mellem EU's forsvarsministre den 15. november 2022. Ordningerne for Det Forenede Kongeriges deltagelse skal færdiggøres.	Igangværende.	
FORANSTALTNING 3: "Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten vil undersøge mulighederne for dobbelt anvendelse af det igangværende arbejde med at sikre en forbedret forbindelse mellem medlemsstaternes vigtigste transportruter med særligt fokus på Ukraine og Moldova."	I statusrapporten fra november 2023 ³⁷ henvises der til revisionen af TEN-T-forordningen. Denne revision vil udvide TEN-T-korridorerne på grundlag af det initiativ om solidaritetsbaner, som Kommissionen lancerede i maj 2022 for at hjælpe Ukraine med at holde sine handelsruter åbne efter Ruslands blokade af ukrainske havne.	Supplerende oplysninger: De ministerier, vi besøgte, gav udtryk for, at revisionen af TEN-T-forordningen kunne have givet EU mulighed for at medtage de militære krav i forordningen og for således at anvende al EU-finansieret infrastruktur som infrastruktur med dobbelt anvendelse, der opfylder EU's militære krav. De erkendte imidlertid, at der er lande, hvor en sådan tilgang ville have været meget dyr, og at dette er grunden til, at revisionen ikke omfattede militære krav.	

³⁶ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 38 (vedrørende foranstaltning 2).

³⁷ Fælles rapport for perioden november 2022 til oktober 2023, punkt 40 (vedrørende foranstaltning 3).

Central foranstaltning på EU-plan	Fremskridt	Revisionsrettens vurdering	Trafiklys
FORANSTALTNING 4: "EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene vil undersøge mulighederne for at fremme dialogen med regionale partnere, navnlig udvidelseslandene, om bedste praksis."	"Undersøge mulighederne for at fremme dialogen" er et andet eksempel på et mål, der ikke kan betragtes som værende udformet som et SMART-mål, da det hverken er specifikt, målbart eller tidsbestemt. I statusrapporten fra november 2023 henvises der til "forbindelse til andre partnere".		

Bilag V - De besøgte medlemsstaters feedback om de foranstaltninger, som de opfordres til at træffe i handlingsplan 2.0 - yderligere oplysninger

Trafiklysfarvekoder: Grøn betyder gennemført eller næsten gennemført, orange betyder igangværende, rød betyder problemer med fremskridt³⁸.

Foranstaltninger, som EU-medlemsstaterne opfordres til at træffe	De besøgte medlemsstaters feedback	Trafiklys
SØJLE I - Multimodale korridorer og logistiske knudepunkter		
FORANSTALTNING 1: "At vedligeholde og udvikle netværket af nationale kontaktpunkter for militær mobilitet."	Fem af de syv besøgte medlemsstater har et formelt netværk af nationale kontaktpunkter for militær mobilitet. I én medlemsstat udpeges kontaktpunkterne i stedet på <i>ad hoc</i> -basis. En anden medlemsstat mente, at der ikke var behov for et kontaktpunkt, fordi alle centrale interessenter kendte hinanden og arbejdede tæt sammen.	
FORANSTALTNING 2: "At udvikle og fremlægge forslag til infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse ..."	Alle medlemsstater havde udarbejdet og indgivet forslag til infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse. Note: Jf. punkt 58 og figur 10 blev der udvalgt projekter til EU-finansiering i 21 medlemsstater.	
FORANSTALTNING 3: "At bidrage til ajourføringen af de militære krav til militær mobilitet ..."	Alle medlemsstater havde bidraget til ajourføringen af de militære krav til militær mobilitet.	

³⁸ Jf. punkt 77 for yderligere oplysninger.

Foranstaltninger, som EU-medlemsstaterne opfordres til at træffe	De besøgte medlemsstaters feedback	Trafiklys
FORANSTALTNING 4: <i>"Inden midten af 2023 at forelægge Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten deres nationale vurderinger af de fysiske netværks evne til at opfylde de infrastrukturkrav, der er fastlagt i de militære krav, med henblik på at indgå i ovennævnte studie."</i>	Ordlyden af denne opfordring til at træffe foranstaltninger var ikke klar for alle medlemsstater. Alle undtagen én bekræftede imidlertid, at de havde deltaget i den tretrinsanalyse, der er omhandlet i punkt 35.	
FORANSTALTNING 5: <i>"Fokusere på synergier inden for energieffektivitet i deres nationale strategier for at forberede de væbnede styrker på klimaændringerne inden udgangen af 2023 ..."</i>	Alle medlemsstater tog hånd om energieffektivitet i de nationale strategier for at forberede de væbnede styrker på klimaændringerne inden udgangen af 2023 som krævet i det strategiske kompas.	
SØJLE II - Lovgivningsmæssige støtteforanstaltninger		
FORANSTALTNING 1: <i>"Inden udgangen af 2023 at nå målet om højst fem arbejdsdage for procedurene for grænsepassage som led i det "tilsagn" om militær mobilitet, som Rådet nåede til enighed om i juni 2018, og undersøge muligheden for at reducere tiden til tre arbejdsdage for hurtige reaktionsenheder med henblik på en eventuel ajourføring af "tilsagnet"."</i>	De svar, vi modtog om opfyldelsen af disse mål, varierede. De fleste af de besøgte medlemsstater angav, at de havde opfyldt fem- og tredages målene, og at fristerne endda kan være meget kortere end fem eller tre arbejdsdage i en krise. Samtidig anførte nogle af de besøgte medlemsstater, at der var behov for at gennemføre yderligere øvelser for at kunne bekræfte, at målene var opfyldt. Fra visse andre medlemsstater fik vi ikke klare svar. Vi bemærkede også, at der var forskellige fortolkninger af målets omfang, idet nogle medlemsstater mente, at det kun er gyldigt, så længe Ruslands angrebskrig mod Ukraine varer, mens andre understregede, at den reference, som EU anvender (fem arbejdsdage), adskiller sig fra den, der anvendes af NATO (72 timer). I lyset af ovenstående mener vi, at der er problemer med fremskridtene med denne foranstaltning.	

Foranstaltninger, som EU-medlemsstaterne opfordres til at træffe	De besøgte medlemsstaters feedback	Trafiklys
FORANSTALTNING 2: <i>"At deltage i og tilvejebringe de nødvendige data til relevante undersøgelser, der gennemføres på EU-plan."</i>	Medlemsstaterne har forskellige opfattelser af "EU-plan". Nogle betragter EDA og PESCO som organer på EU-plan, mens andre ikke gør det. Nogle medlemsstater svarede derfor, at de havde givet sådanne oplysninger, mens andre fortalte os, at de ikke havde modtaget sådanne anmodninger.	
FORANSTALTNING 3: <i>"Aktivt at støtte udviklingen af en teknisk ordning for tilladelser til passage af landegrænser på det maritime område."</i>	Alle medlemsstater støttede aktivt udviklingen af en teknisk ordning for tilladelser til passage af landegrænser på det maritime område.	
SØJLE III - Modstandsdygtighed og beredskab		
FORANSTALTNING 1: <i>"At sikre cyberrobustheden i de fremtidige digitale processer og procedurer på grundlag af EDA's arbejde og undersøge muligheden for at udvikle funktionelle sikkerhedskrav."</i>	Alle de medlemsstater, vi besøgte, anerkendte betydningen af sådanne trusler og arbejder på at opnå cyberrobusthed, og de oplyste os om forskellige aktiviteter vedrørende cyberrobusthed, som de har iværksat. Foranstaltningen er imidlertid defineret på en måde, der ikke sætter os i stand til klart at vurdere dens gennemførelse, da den mangler klare kriterier, et referencescenarie, milepæle og et specifikt mål. Det er derfor ikke muligt at drage konklusioner om medlemsstaternes gennemførelse af denne foranstaltning.	

Forkortelser

CEF: Connecting Europe-faciliteten

CINEA: Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø

EDA: Det Europæiske Forsvarsagentur

EIB: Den Europæiske Investeringsbank

EUMS: Den Europæiske Unions Militærstab

EU-Udenrigstjenesten: Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

GD DEFIS: Generaldirektoratet for Forsvarsindustri og Rummet

GD MOVE: Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport

HR/NF: Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik/næstformand i Kommissionen og formand for Rådet for Udenrigsanliggender

NATO: Den Nordatlantiske Traktats Organisation

PESCO: Det permanente strukturerede samarbejde

SDMMS: "Secure Digital Military Mobility System"

TEN-T: Det transeuropæiske transportnet

Glossar

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik: Del af EU's udenrigspolitik, som fokuserer på sikkerheds- og forsvarskapacitet.

Formular 302: Tolddokument, der er udarbejdet af NATO og senere vedtaget af EU, og som anvendes med henblik på grænseoverskridende bevægelser af militært gods.

Mangelanalyse: Sammenligning mellem den nuværende præstation og den ønskede eller forventede præstation med henblik på at identificere de foranstaltninger, der er nødvendige for at afhjælpe manglerne.

Strategisk katalysator: Kapabilitet, kapacitet eller ressource, der bidrager til at nå et strategisk mål.

Svar fra Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-04>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-04>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regelefterlevelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III - Foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Marek Opiola, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Kinga Wiśniewska-Danek, attaché Bernard Witkoś, ledende administrator Michael Bain, opgaveansvarlig Joël Costantzer og revisorerne Flavia Di Marco and Laurent Olivier. Michael Pyper ydede sproglig støtte. Alexandra-Elena Mazilu-Dina ydede grafisk støtte.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2025

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-3979-4	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/7040019	QJ-01-25-001-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3980-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/1576623	QJ-01-25-001-DA-N

HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [særberetning 04/2025](#) "Militær mobilitet i EU - Ikke kommet helt op i omdrejninger på grund af svagheder i udformningen og hindringer undervejs", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025.

I denne revision undersøgte vi de fremskridt, der er gjort med hensyn til EU's politik for militær mobilitet, idet vi satte fokus på EU's anden handlingsplan (2.0) fra november 2022. Planen blev udarbejdet under tidspres på grund af Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Samlet set konkluderer vi, at handlingsplan 2.0 ikke var baseret på et tilstrækkeligt solidt grundlag. Fremskridtene hen imod det overordnede mål - som er at sikre hurtig og gnidningsløs bevægelighed for militært personel, militært materiel og militære aktiver med kort varsel og i stor skala - har hidtil været blandede. Med henblik på at styrke EU's virkning inden for militær mobilitet anbefaler vi forbedringer inden for forskellige områder - det gælder bl.a. forvaltning, finansieringsforudsigelighed og udvælgelse af infrastrukturprojekter med dobbelt anvendelse under den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2027.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors