

Eriaruanne

ELi sõjaväeline liikuvus

Kavandamisega seotud puuduste ja takistuste tõttu ei ole täiskäiku saavutatud



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–X
Sissejuhatus	01–15
Esimene sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2018. aastal	03–04
Sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2.0	05–06
Kahesuguse kasutusega transporditaristu eelarve sõjaväelise liikuvuse toetamiseks 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus	07–10
Euroopa Kaitsefondist rahastatakse sõjaväelise liikuvusega seotud kaitsealaseid teadus- ja arendusprojekte	11–12
Viimased arengud	13–15
Auditi ulatus ja käsitusviis	16–20
Tähelepanekud	21–77
ELi sõjaväelise liikuvuse juhtimine on keeruline ja killustatud ning parlamentaarset järelevalvet tehakse vaid osaliselt	21–31
Sõjaväeline liikuvus ELi tasandil hõlmab paljusid osalisi, kelle kohustused osaliselt kattuvad	22–29
ELis puudub sõjaväelise liikuvusega seotud tegevust koordineeriv keskne talitus või asutus ning Euroopa Parlament ei teosta järelevalvet kogu tegevuse üle	30–31
Tegevuskava 2.0 ülesehituse puudused takistavad rakendamist, tõhusat järelevalvet ja aruandlust	32–41
Puudused tegevuskava 2.0 ülesehituses	33–39
Tegevuskava 2.0 rakendamise aruandlus ei anna põhjalikku teavet tehtud edusammude kohta	40–41
Tegevuskava 2.0 nelja samba raames on tehtud erineval määral edusamme	42–77
I samm – EL pakub vajalikku rahastamist, kuid esineb märkimisväärsed puudujääke ja keskendumine geopoliitilistele ja sõjalistele aspektidele on ebapiisav	43–64
Nelja samba meetmete rakendamine edeneb erineval määral	65–77
Järeldused ja soovitused	78–92

Lisad

I lisa. Sõjaväelise liikuvuse arengute ajakava ELis, 2017–2024

II lisa. Sõjaväelise liikuvuse kõigi sidusrühmade rollid ja kohustused ELis

III lisa. Kohapeal külastatud projektid

IV lisa. Edusammud tegevuskava 2.0 põhimeetmete rakendamisel ELi tasandil – lisateave

V lisa. Külastatud liikmesriikide tagasiside tegevuskavaga 2.0 seotud üleskutsetele – lisateave

Lühendid

Mõisted

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

Ajatelg

Auditirühm

Kokkuvõte

I Sõjaväelise liikuvuse eesmärk Euroopa Liidus (edaspidi „EL“) on tagada sõjaväelaste, varustuse ja vahendite kiire ning sujuv liikumine ELis ja sellest väljaspool. Õiguslikult kuulub territoriaalkaitse 27 ELi liikmesriigi pädevusse, kellest 23 on ka NATO liikmed. EL on selles valdkonnas suhteliselt uus osaline.

II Pärast ELi esimest sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2018. aastal avaldasid Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / komisjoni asepresident 10. novembril 2022 ühiselt teise sõjaväelise liikuvuse tegevuskava (tegevuskava 2.0), mis hõlmab ajavahemikku 2022–2026. Sõjaline liikuvus on muutunud eriti asjakohaseks seoses Venemaa agressioonisõjaga Ukraina vastu ja probleemidega, millega relvajõud on selles valdkonnas ELis kokku puutunud. Seetõttu leiame, et on aeg viia läbi audit tegevuskava 2.0 ja ELi esimese sõjaväelise liikuvuse eelarve kohta, mis hõlmab 1,69 miljardi euro suurust eraldist Euroopa ühendamise rahastust perioodi 2021–2027 mitmeaastases finantsraamistikus. Meie audit annab võimaluse parandada nii praeguse mitmeaastase finantsraamistiku rakendamist kui ka valmistuda järgmiseks programmitöö perioodiks.

III Hindasime, kas tegevuskava 2.0 oli rajatud kindlale alusele ja kas see oli oma eesmärkide saavutamiseks õigel teel. Kokkuvõttes järeldame, et tegevuskaval 2.0 puudus piisavalt kindel alus ja selle eesmärkide saavutamisel on tehtud erineval määral edusamme. Komisjon konsulteeris tegevuskava väljatöötamiseks kõigi peamiste sidusrühmadega, kuid ei hinnanud põhjalikult seatud eesmärkide saavutamiseks vajalikku rahastamist.

IV Leidsime, et sõjaväelise liikuvuse juhtimiskord ELis on keeruline. Sõjaväelise liikuvuse meetmete jaoks puudub ühtne kontaktpunkt. Seetõttu on sidusrühmadel, näiteks kaitseministeeriumidel, keeruline teada, kes selles valdkonnas millega tegeleb. Euroopa Parlament teeb ELi sõjaväelise liikuvuse üle osalist järelevalvet.

V Tegevuskava 2.0 ülesehitus tõi kaasa piiranguid seoses järelevalve ja aruandlusega ning enamik selle meetmetest ei olnud piisavalt rakendatavad. Tegevuskava 2.0 ei olnud piisavalt keskendatud ja sisaldas liiga palju meetmeid. Kava sisaldab ELi tasandi meetmeid ELi sidusrühmadele ning mittesiduvaid üleskutseid liikmesriikidele tegutsemiseks.

VI Kõik sidusrühmad kiitsid 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus kokku lepitud sõjaväelise liikuvuse rahastamist kui esimest, kuigi tagasihoidlikku sammu. Komisjon otsustas kasutada olemasolevad summad kohe 2022. ja 2023. aasta sõjaväelise liikuvuse projektide rahastamiseks. See tähendab, et kuni praeguse mitmeaastase finantsraamistiku lõpuni ei ole kahesuguse kasutusega taristu jaoks enam sihtotstarbelist rahastamist võimalik saada. Euroopa ühendamise rahastu üldiste transpordialaste projektikonkursside vahendite potentsiaalsed taotlejad on aga sageli samad, kes sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside puhul.

VII Kolme kahesuguse kasutusega sõjaväelise liikuvuse taristu projektikonkursi puhul leidsime, et sõjaline hindamine moodustas valikuprotsessis vaid väikese osa kogu hindamise punktisummast. Samuti ei võetud piisavalt arvesse geopoliitilisi aspekte. Seetõttu on oht, et ELi rahastamiseks valitud kahesuguse kasutusega projektid ei pruugi olla sõjalisest seisukohast kõige asjakohasemad.

VIII Pärast kolmanda ja viimase projektikonkursi käivitamist 2023. aastal viis komisjon liikmesriikide osalusel siiski läbi vajaduste analüüsi, et koostada kava prioriteetsete taristupuudujääkide kõrvaldamiseks ja järgmise mitmeaastase finantsraamistiku jaoks vajaliku ELi rahastamise kvantifitseerimiseks.

IX Tegevuskava esimene eduaruanne, mis avaldati 2023. aasta novembris, ei sisaldanud süstemaatilist teavet iga meetme rakendamisel saavutatud edusammude ega tekkinud probleemide kohta, vaid oli pigem loetelu eelmisel aastal ELis sõjaväelise liikuvuse valdkonnas toimunud. Liikmesriikidel ei palutud konkreetselt anda formaliseeritud protsessi raames tagasisidet neile tegutsemiseks esitatud üleskutsete kohta. Kokkuvõttes leidsime, et ELi tasandi 29 olulisest meetmest võib lugeda lõpuleviiduks ainult neli, samas kui valdav enamik meetmetest on veel pooleli. Puuduvad kõigi meetmete jaoks seatud näitajad ja konkreetsed eesmärgid (koos vastavate tähtaegadega). Seetõttu ei saa me anda täpset kokkuvõtvat hinnangut tegevuskava 2.0 rakendamisel tehtud edusammude kohta, välja arvatud see, et meetmete rakendamine jätkub ja seejuures on tehtud erineval määral edusamme.

X Nende järelduste põhjal soovitame komisjonil ja Euroopa välisteenistusel:

- parandada sõjaväelise liikuvuse juhtimiskorda ELis;
- jälgida iga tegevuskavas 2.0 sisalduva meetme edenemist ja anda selle kohta aru;
- hinnata võimalust kasutada Euroopa ühendamise rahastu transpordialaseid projektikonkursse kaheksaastase kasutusega taristuprojektide rahastamiseks praeguses mitmeaastases finantsraamistikus (2021–2027);
- võtta meetmeid, et parandada 2028. aastal algavas mitmeaastases finantsraamistikus sõjaväelise liikuvuse rahastamise prognoositavust;
- parandada 2028. aastal algavas mitmeaastases finantsraamistikus kaheksaastase kasutusega taristuprojektide valikuprotsessi;
- muuta ELi sõjaväelise liikuvuse meetmete kavandamine sihipärasemaks.

Sissejuhatus

01 Sõjaväelise liikuvuse eesmärk on paigutada kiiresti ja sujuvalt ümber sõjaväelasi, varustust ja vahendeid, ning teha seda lühikese etteteatamisega ja suures mahus nii ELis kui ka väljaspool liitu¹. See hõlmab nõuete ühtlustamist kõigis ELi liikmesriikides ja taristu arendamise tsiviil-sõjalise lähenemisviisi potentsiaali uurimist. ELi aluslepingute kohaselt² kuuluvad ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes liidu pädevusse kõik välispoliitika valdkonnad ja kõik liidu julgeolekuga seotud küsimused, kaasa arvatud ühise kaitsepoliitika järkjärguline kujundamine, mis võib viia ühiskaitseni. Aluslepingutes ei viidata konkreetselt sõjaväelisele liikuvusele. *Joonisel 1* on esitatud mõned praktilised näited sõjaväelise liikuvusega seotud küsimuste kohta. ELi strateegiline vajadus sõjaväelise liikuvuse järele on muutunud veelgi pakilisemaks seoses 2022. aasta veebruaris alanud Venemaa agressioonisõjaga Ukraina vastu. *Ilis* on esitatud sõjaväelise liikuvuse arengute ajatelg ELis alates 2017. aastast.

¹ Komisjoni pressiteade: „Sõjaväeline liikuvus: EL teeb ettepaneku võtta meetmeid, mis muudaksid relvajõudude üle piiride liikumise kiiremaks ja lihtsamaks“.

² Vt näiteks Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versiooni artikkel 24.

Joonis 1. Näiteid sõjaväelise liikuvuse küsimustest ELis

1

Üks ELi liikmesriik nõuab praegu **piiriülese liikumise lubade puhul 45 päeva ette teatamist**. Sama liikmesriik väljastas siiski ühe päeva jooksul load sõjavarustuse liikumiseks Ukrainasse, kui olukord oli kiireloomuline.



2

Ühe ELi liikmesriigi **tanke** ei lubatud vedada läbi teise liikmesriigi, kuna nende **kaal ületas liikluseeskirjades sätestatud piirmäära**.



3

Ühe ELi liikmesriigi raske sõjavarustus ei pääsenud teise liikmesriigi sõjaväebaasi, sest **sild**, mida kavatsesi kasutada, **võimaldas ainult kergliiklust**. Lõppkokkuvõttes oli vaja teha märkimisväärne ümbersõit.



Märkus: teema tundlikkuse tõttu ei nimeta me asjaomaseid sidusrühmi.

Allikas: kontrollikoda.

02 Euroopa Kaitseagentuur (EDA) (vt [II lisa](#)) määratles oma [kaitseküsimuste iga-aastases kooskõlastatud läbivaatamises \(CARD\)](#) tõhustatud sõjaväelise liikuvuse ühena kuuest sihtvaldkonnast, milles osalevad liikmesriigid peavad oma arengualaseid jõupingutusi prioriseerima. [Võimearendusplaani 2023. aasta läbivaatamise](#) käigus seatud 22 pikaajalist prioriteeti hõlmavad ühe olulise strateegilise tegurina sõjaväelist liikuvust.

Esimene sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2018. aastal

03 Komisjoni president Juncker rõhutas oma [13. septembri 2017. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus](#) vajadust rajada 2025. aastaks täieõiguslik Euroopa kaitsekoostöö liit. Kaks kuud hiljem, 2017. aasta novembris, avaldasid komisjon ja Euroopa välisteenistus ühisteatise „[Sõjaväelise liikuvuse parandamine Euroopa Liidus](#)“. Teatisele tuginedes avaldas komisjon [2018. aasta märtsis esimese sõjaväelise liikuvuse tegevuskava](#). [Joonisel 2](#) on esitatud selle põhimeetmed:

Joonis 2. Esimene sõjaväelise liikuvuse tegevuskava (2018) – põhimeetmed

Sõjaliste vajaduste kokkuleppimine

Sõjaliste nõuete kindlaksmääramine ja kokkuleppimine

Sõjaliseks kasutuseks mõeldud transporditaristu hindamine

Transporditaristu puhul hinnatakse, mil määral on olemasolev transporditaristu, mis on üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) määruks kõigi transpordiliikide puhul prioriteediks seatud, ja selle tehnilised nõuded sõjaväelise transpordi jaoks asjakohased ja piisavad

Sõjaliste eeskirjade vastavusse viimine ELi transpordieeskirjadega

Regulatiivsetes ja menetluslikes küsimustes relvajõudude suhtes kohaldatavate eeskirjade vastavusse viimine kehtivate ELi õigusaktidega, et suurendada ohutust ning tagada koostoime ja järjepidevus ohtlike kaupade veol sõjalises valdkonnas, nõrgendamata seejuures tsiviilstandardeid

Sõjaliste kaupade tolli- ja käibemaksuga seotud küsimuste täpsustamine

Tolli- ja käibemaksu eesmärgil sõjaliste kaupade ajutise ekspordi ja reimpordi dokumentide (tuntud kui „vorm 302”) kasutamise selgitamine ELi liikmesriikide relvajõudude poolt või nimel ning ELi ja NATO kaitsekulutuste käibemaksuga maksustamise ühtlustamine.

Piiriülese sõjaväelise liikumise hõlbustamine

ELi liikmesriikide toetamine piiriüleseks liikumiseks loa andmise korra väljatöötamisel

Allikas: kontrollikoda.

04 ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (kõrge esindaja / asepresident) ja komisjon esitasid perioodilised eduaruanded [2019. aasta juunis](#), [2020. aasta oktoobris](#) ja [2021. aasta septembris](#). Kolmandas aruandes käsitleti mitmeid arengusuundi, sealhulgas seda, et töötati välja [sõjalised nõuded sõjaväelise liikuvuse jaoks ELis ja väljaspool ELi](#) ning neid kasutati transporditaristu jaoks kehtivate kahesuguse kasutuse nõuete (tehnilised standardid projektidele, mis võivad täita nii tsiviil- kui ka sõjalisi eesmärke) kindlaksmääramiseks. Aruandes märgiti ka, et piiriülese sõjaväelise liikumisega seotud tolliformaalsusi on lihtsustatud, tagades samal ajal koostoime NATOga. Lõpuks rõhutati aruandes, et ohtlike kaupade vedu sõjalises valdkonnas on ühtlustatud. Komisjon otsustas 2022. aasta sügisel iga-aastast rakendusaruannet mitte esitada, kuna kavatses sama aasta novembris avaldada uue sõjaväelise liikuvuse tegevuskava.

Sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2.0

05 Julgeoleku- ja kaitsevaldkonna strateegilises kompassis, mille Euroopa Ülemkogu kiitis heaks 2022. aasta märtsis, seati liikmesriikidele eesmärk leppida 2022. aasta lõpuks kokku ambitsioonikas muudetud tegevuskavas, et võtta arvesse uusi kohustusi, mille eesmärk on sõjaväelist liikuvust märkimisväärselt suurendada ja sellesse investeerida. 10. novembril 2022 avaldasid Euroopa Komisjon ning kõrge esindaja / asepresident ühiselt uue [sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2.0](#) (tegevuskava 2.0).

06 Tegevuskava 2.0 hõlmab ajavahemikku 2022–2026 ja tugineb esimese tegevuskavaga saavutatule. See sisaldab 38 meetet – 29 ELi tasandi meetet ja üheksa liikmesriikide võetavat meetet. Need on jagatud neljaks põhisambaks, millest kaks viimast (III ja IV [joonisel 3](#)) on uued.

Joonis 3. Tegevuskava 2.0 neli põhisammast



Mitmeliigilised transpordikoridorid ja logistikakeskused

Investeeringud kaheksa kasutusega transporditaristusse, taristu võimalike lünkade kindlakstegemine, uuringute läbiviimine, et saada teavet tulevaste meetmete jaoks, mille eesmärk on prioriseerida täiustused ja lisada kütuse tarneahela nõuded, et toetada lühikese etteteatamisajaga suuremahulist sõjaväelist liikuvust



Regulatiivsed toetusmeetmed

Tollilogistika ja sõjaväelise liikuvuse süsteemidega seotud haldusprotsesside digiteerimine



Vastupanuvõime ja valmisolek

Meetmed transporditaristu kaitsmiseks küberrünnete ja muude hübriidohtude eest, suurendades transpordisüsteemide energiatõhusust ja vastupanuvõimet kliimamuutustele



Partnerluse mõõde

Koostöö tugevdamine NATO ja peamiste strateegiliste partneritega, nagu USA, Kanada ja Norra, edendades samal ajal ühenduvust ja dialoogi piirkondlike partnerite ja laienemisprotsessis osalevate riikidega (nt Ukraina, Moldova, Lääne-Balkani riigid), eelkõige solidaarsuskoridoride kontekstis

Märkus: lisateave solidaarsuskoridoride kohta on leitav dokumendis [COM\(2022\) 217 final](#).

Allikas: kontrollikoda.

Kahesuguse kasutusega transporditaristu eelarve sõjaväelise liikuvuse toetamiseks 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus

07 ELi eelarvest rahastatakse sõjaväelise liikuvuse taristut tegevuskava 2.0 I samba raames. II sammas hõlmab lisaks Euroopa Kaitsefondi sõjaväelise liikuvuse projekte. III ja IV samba rakendamiseks ei ole ELi rahastamist ette nähtud.

Tegevuskavas 2.0 märgiti, et sõjalised nõuded (vt punkt **04**) olid umbes 95% ulatuses kooskõlas NATO nõuetega. Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse järgnevas analüüsis leiti, et ELi sõjaväelise liikuvuse võrk ja TEN-T võrk kattuvad 94% ulatuses (kõigi transpordiliikide keskmine), mis tähendab, et TEN-T võrgu transporditaristu parandaks otseselt sõjaväelist liikuvust.

08 2021.–2027. aasta mitmeaastane finantsraamistik on esimene, mis sisaldab sihtotstarbelist eelarvet kahesuguse kasutusega transporditaristu projektide jaoks, mille maht on 1,5 miljardit eurot (jooksevhindades 1,69 miljardit eurot) ja mis eraldatakse Euroopa ühendamise rahastu (CEF) määruse alusel. Euroopa ühendamise rahastu on rahastamisvahend, millest eraldatakse aastatel 2021–2027 25,81 miljardit eurot ELi transporditaristusse tehtavateks strateegilisteks investeeringuteks. Komisjoni esialgne kavandatud eelarve kahesuguse kasutusega transporditaristu jaoks oli 2018. aasta hindades 5,8 miljardit eurot (jooksevhindades 6,5 miljardit eurot)³. Lõpliku eelarve palju väiksema mahu üheks põhjuseks oli COVID-19 mõju 2021.–2027. aasta mitmeaastasele finantsraamistikule. Analüütikud leidsid, et see suur kärbe on vastuolus ELi üliolulise vajadusega sõjaväelise liikuvuse järele⁴, ning Euroopa Parlament kritiseeris seda⁵. Summa väiksust näitavad Euroopa Kaitseagentuuri 2022. aasta kaitseandmete aruandes esitatud andmed, mille kohaselt moodustasid ELi liikmesriikide kaitsekulutused ainuüksi 2022. aastal kokku 240 miljardit eurot.

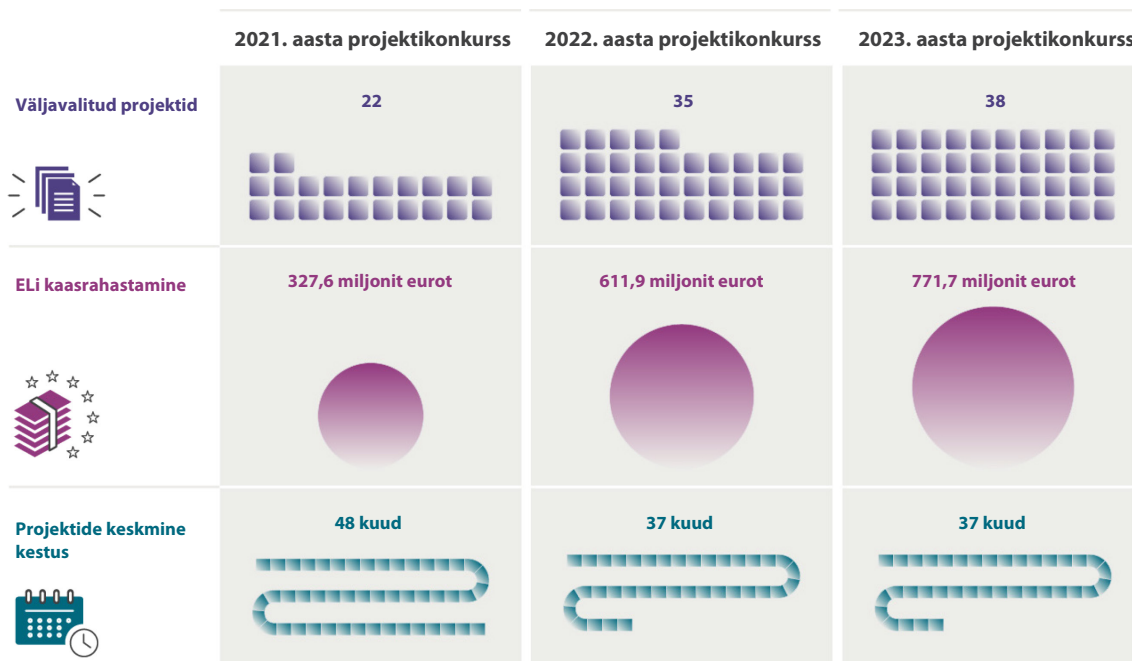
09 Kolm järjestikust Euroopa ühendamise rahastu sõjaväelise liikuvuse projektikonkurssi kuulutati välja vastavalt 2021. aasta septembris, 2022. aasta mais ja 2023. aasta mais. Pärast esimest projektikonkurssi teise projektikonkursi eelarvet peaaegu kahekordistati, et kiirendada Ukraina sõja kontekstis sõjaväelise liikuvuse rahastamist. Ülejäänud osa 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku vastavast eelarvest eraldati 2023. aasta projektikonkursile. Kolme projektikonkursi tulemused on kokku võetud *joonisel 4*.

³ Vt Euroopa Ülemkogu erakorralise kohtumise (17., 18., 19., 20. ja 21. juuli 2020) järelused, punkt 116, ning Euroopa Parlamendi ülevaade 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku rubriigist 5 „Julgeolek ja kaitse“, PE 690.545, aprill 2021.

⁴ Vt „Military Mobility: Ambition versus Reality“ (Sõjaväeline liikuvus: ambitsioon vs. tegelikkus), Teresa Usewicz, Andrzej Czekaj ja Witold Bartoszek, 2022, ning „Europe’s military mobility: latest casualty of EU budget battle“ (Euroopa sõjaväeline liikuvus: ELi eelarvevõitluse viimased ohvrid), Alexandra Brzozowski, 25. veebruar 2022.

⁵ Euroopa Parlamendi 17. veebruari 2022. aasta resolutsioon ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika rakendamist käsitleva 2021. aasta aruande kohta (2021/2183(INI)).

Joonis 4. Euroopa ühendamise rahastu sõjaväelise liikuvuse projektikonkursid



Märkus: andmed põhinevad CINEA tulemustabelil 2024. aasta augusti lõpu seisuga. Kolme järjestikuse projektikonkursi projektide kavandatud lõppkuupäevad jäävad vahemikku 2026. aasta detsembrist 2027. aasta detsembrini.

Allikas: kontrollikoda.

10 Mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 läbivaatamine, milles lepidi kokku 28. veebruaril 2024, ei hõlmanud kahesuguse kasutusega sõjaväelise liikuvuse taristu projektide täiendavat rahastamist. Samas suurendati 1,5 miljardi euro võrra [Euroopa Kaitsefondi](#)⁶, millest rahastatakse kaitsealaseid teadus- ja arendusprojekte. 20. juunil 2023 avaldatud [komisjoni ettepaneku](#) lisas selgitati, et tulevikus on keeruline rahastada mis tahes täiendavaid algatusi rubriigist 5, mis on pühendatud julgeolekule ja kaitsele, mis on mitmeaastase finantsraamistiku kõigist rubriikidest väikseim, kuna reserve ei ole ja varud on ammendatud.

⁶ Lähivaatamist käsitlev nõukogu pressiteade.

Euroopa Kaitsefondist rahastatakse sõjaväelise liikuvusega seotud kaitsealaseid teadus- ja arendusprojekte

11 Tegevuskava 2.0 punktis „Regulatiivsed toetusmeetmed“ viidatakse [turvalise digitaalse sõjaväelise liikuvuse süsteemi](#) (SDMMS) projektile, mis valiti rahastamiseks Euroopa Kaitsefondi 2021. aasta projektikonkursi raames. See 9 miljoni euro suurune projekt algas 1. detsembril 2022 ning seda koordineerib üks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas tegutsev Eesti erasektori teadus- ja arendusettevõtte. Projektis on veel osalejaid Bulgaariast (kaks ettevõtet), Tšehhist, Saksamaalt, Lätist, Leedust, Luksemburgist, Norrast, Poolast ja Rumeeniast. Projekti eesmärk on hõlbustada otsest ja turvalist teabevahetust sõjaväelist liikumist taotlevate ja heaks kiitvate valitsuste vahel.

12 Sõjaväeline liikuvus on jätkuvalt lisatud Euroopa Kaitsefondi pikaajalise kava viimastesse versioonidesse, mis avaldati vastavalt [2023. aasta märtsis](#) ja [2024. aasta märtsis](#). Täiendavaid Euroopa Kaitsefondi sõjaväelise liikuvuse projekte võib rahastada kuni mitmeaastase finantsraamistiku lõpuni.

Viimased arengud

13 2024. aasta juunis võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu [läbivaadatud TEN-T määruse](#), mis kajastab esimest korda ka sõjaväelise liikuvuse eesmärki TEN-T võrgus. Selleks et veelgi ühtlustada TEN-T võrgu ja ELi sõjalise transpordivõrgu standardeid, võttis nõukogu 23. oktoobril 2023 vastu muudetud sõjalised nõuded. Venemaa Ukraina-vastast agressioonisõda silmas pidades hõlmavad laiendatud sõjalised nõuded eelkõige logistikakeskusi ja kütusetarneahela taristut.

14 13. novembril 2023 esitati [Euroopa Parlamendile ja nõukogule ühisaruanne tegevuskava 2.0 rakendamise kohta 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini](#). Järgmise eduaruande pidid kõrge esindaja / asepresident ning komisjon esitama 2024. aasta novembri lõpuks. See on peamine dokument, mis avaldatakse tegevuskava järelevalve kohta.

15 Nõukogu lisas oma 27. mai 2024. aasta järeldustesse ELi julgeoleku ja kaitse kohta [uue sõjaväelise liikuvuse meetmed 2024. aastaks](#). Samuti kutsuti ELi tasandi sidusrühmi üles koordineerima tehtud edusammude korrapärasest hindamist, et sõjaväelise liikuvuse meetmed 2026. aastaks täielikult ja terviklikult ellu viia.

Auditi ulatus ja käsitusviis

16 Otsustasime viia läbi ELi sõjaväelise liikuvuse auditi, kuna see on Venemaa Ukraina-vastast agressioonisõda silmas pidades praegu ELi kaitsevõime üks oluline ja esmatähtis element. Praegu on sobiv hetk vaadata üle tegevuskava 2.0 ja ELi esimene sõjaväelise liikuvuse eelarve, kuna meie audit annab võimaluse nii parandada selle rakendamist praeguse mitmeaastase finantsraamistiku raames kui ka valmistuda järgmiseks programmitöö perioodiks.

17 Auditi eesmärk oli hinnata, kas tegevuskava 2.0 on rajatud kindlale alusele ja kas selle eesmärkide saavutamine kulgeb kavakohaselt. See on meie teine eriaruanne ELi kaitsevaldkonna meetmete ja kulutuste kohta. [Esimene aruanne \(milles käsitleti ELi eelarvest rahastatavaid kaitsealaseid teadusuuringuid\)](#) sisaldas soovitusi töötada välja Euroopa Kaitsefondi pikaajaline strateegia. Lisaks oleme esitanud ühe [arvamuse Euroopa kaitsetööstuse programmi kohta](#).

18 Peamisele auditiküsimusele vastuse leidmiseks püstitasime järgmised alaküsimused.

- 1) Kas sõjaväelise liikuvuse meetmete ja kulutuste juhtimine ELis on selge ja kas on kehtestatud sobiv aruandluskord?
- 2) Kas tegevuskava 2.0 ülesehitus aitab saavutada üldist eesmärki luua hästi ühendatud sõjaväelise liikuvuse võrgustik, millel on lühem reageerimisaeg?
- 3) Kas tegevuskava 2.0 kõigi nelja samba eesmärkide saavutamine kulgeb kavakohaselt?

19 Auditis käsitletakse ajavahemikku 2021. aasta septembrist kuni 2024. aasta aprillini ning see hõlmab [Euroopa ühendamise rahastu 2. määruse kohast](#) kolme sõjaväelise liikuvuse projektikonkurssi. Meie audititöö koosnes järgmistest tegevustest.

- Kohtusime mitme komisjoni peadirektoraadi, Euroopa välisteenistuse ja teiste organisatsioonide esindajatega (sealhulgas ELi sõjaline staap (EUMS), Euroopa Kliima-, Taristu- ja Keskkonnaamet (CINEA), Euroopa Kaitseagentuur, alalise struktureeritud koostöö (PESCO) sõjaväelise liikuvuse projekt, NATO eri riikidest pärit töötajad, üks sõjaväelise liikuvuse teemaga tegelev mõttekoda ja üks valdkonnas kogemusi omav teadlane).
- Kohtusime seitsme liikmesriigi (Saksamaa, Eesti, Kreeka, Leedu, Madalmaad, Poola ja Portugal) kaitse-, transpordi-/taristu- ja rahandusministeeriumi ning tolliasutuste esindajatega. Need liikmesriigid valiti mitme kriteeriumi alusel, sealhulgas geograafiline katvus, ELi idapiiri lähedus ja projektide rahaline olulisus. Kuigi liikmesriigid ei olnud meie auditeeritavad, konsulteerisime nendega tagasiside ja kinnitavate tõendite saamiseks, sealhulgas küsimustiku kaudu. Meie hinnang liikmesriikidele esitatud üleskutsetega seoses tehtud edusammudele põhineb külastatud liikmesriikidelt saadud tagasisidel.
- Külastasime ka ELi 2021. ja 2022. aasta sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside kaudu rahastatud kahesuguse kasutusega taristuprojekte viies nimetatud liikmesriigis (Saksamaa, Eesti, Leedu, Poola ja Portugal) ning projekti SDMMS koordinaatorit Eestis. Kreekas ja Madalmaades ei olnud 2021. ega 2022. aasta projektikonkursside raames ELi rahastatud kahesuguse kasutusega taristuprojekte.
- Vaatasime läbi dokumendid 24 kahesuguse kasutusega taristuprojekti kohta, mida EL rahastas 2021. ja 2022. aasta kahe esimese sõjaväelise liikuvuse projektikonkursi põhjal.
- Järelduste ja soovitude projekti arutamiseks kutsusime kokku eksperdirühma.

20 Meil ei ole õigust auditeerida Euroopa Kaitseagentuuri ega PESCOt, mida ei rahastata ELi eelarvest ja mis seetõttu ei kuulu käesoleva auditi ulatusse. Selle teema tundlikkuse tõttu ei avalikustata aruandes teatavaid üksikasju ja viiteid ning esitatakse teave liikmesriikidega toimunud teabevahetuse kohta üksnes kokkuvõtlikul kujul.

Tähelepanekud

ELi sõjaväelise liikuvuse juhtimine on keeruline ja killustatud ning parlamentaarset järelevalvet tehakse vaid osaliselt

21 Aruandekohustus ja läbipaistvus on ELi demokraatliku, õiguspärase ja tõhusa juhtimise jaoks hädavajalikud. Aruande käesolevas osas uurime, kas sõjaväelise liikuvuse juhtimine ELis on piisavalt selge. Selleks hindame, kas sõjaväelise liikuvuse puhul on olemas selged kohustused, sealhulgas koordineerimisfunktsioon ELi tasandil, ning milline on nõukogu ja Euroopa Parlamendi poolse järelevalve kord.

Sõjaväeline liikuvus ELi tasandil hõlmab paljusid osalisi, kelle kohustused osaliselt kattuvad

22 NATO on valitsustevaheline poliitiline ja sõjaline liit, kuhu kuulub 23 ELi liikmesriiki. Õiguslikult kuulub territoriaalkaitse 27 ELi liikmesriigi pädevusse, kellest 23 on ka NATO liikmed. NATO-l endal ei ole oma sõjalisi jõude ning tema sõjalisi operatsioone mehitavad ja varustavad organisatsiooni liikmesriigid. Samas rahastab NATO sõjalisi projekte.

23 EL rahastab tsiviil- ja kahesuguse kasutusega projekte. Kahesuguse kasutusega sõjaväelise liikuvuse taristu projektide rahastamist pidasid positiivseks kõik meiega kohtunud liikmesriikide esindajad. Nad leidsid, et see täiendab NATO ja valitsustevahelise sõjaväelise liikuvuse meetmeid. Nad olid seisukohal, et ELi kahesuguse kasutusega taristuprojektid aitasid tõhustada liikmesriikide ministeeriumide vahelist koostööd ja seega edendada üleminekut kogu valitsemissektorit hõlmavale lähenemisviisile sõjaväelise liikuvuse suhtes. Nad leidsid, et tulevikus on üks peamisi eesmärke minna sõjaväelise liikuvuse puhul üle kogu ühiskonda hõlmavale lähenemisviisile, mis hõlmaks ka erasektori transpordiettevõtjaid ja tsiviiltranspordiga tegelevaid organisatsioone, nagu sadamavaldajad, meresadamate terminalid või raudtee-ettevõtjad. Need arengud rõhutavad sõjaväelise liikuvuse juhtimise kasvavat keerukust, mis nõuab koordineerimist mitme sektori ja sidusrühma vahel.

24 Tegevuskavaga 2.0 on seotud paljud erinevad ELi eelarvest rahastatavad asutused, eelkõige:

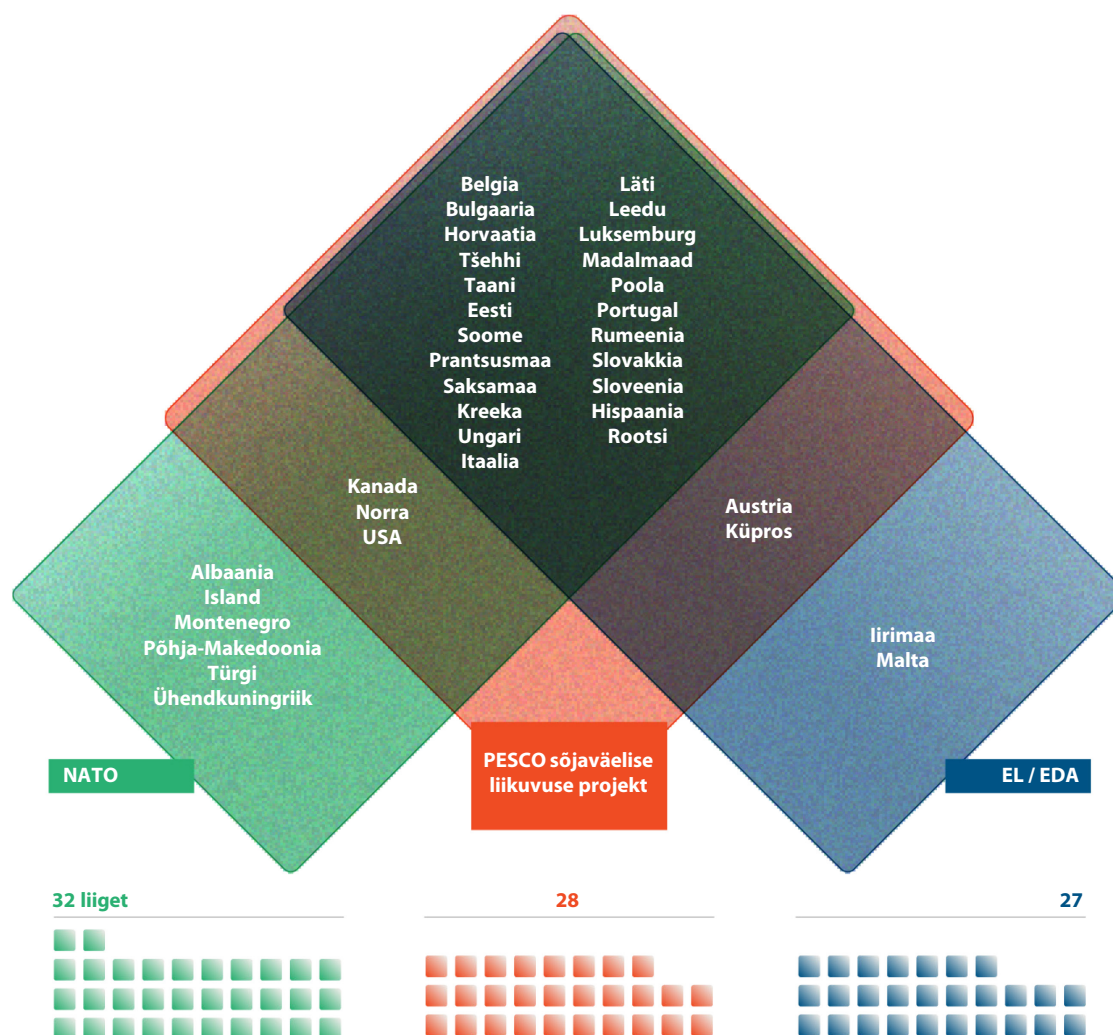
- 1) Euroopa välisteenistus, sealhulgas Euroopa Liidu sõjaline staap;
- 2) paljud komisjoni peadirektoraadid, eelkõige kaitsetööstuse ja kosmose peadirektoraat (DG DEFIS), liikuvuse ja transpordi peadirektoraat (DG MOVE), maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (DG TAXUD), sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat (DG CNECT), samuti komisjoni peasekretariaat ja rakendusamet CINEA.

25 Euroopa Kaitseagentuur on [valitsustevaheline agentuur](#), mis loodi [ministrite nõukogu 12. juuli 2004. aasta ühismeetmega](#) enne kaitsekulutuste tegemist ELi eelarvest. Selle missiooniks on „nõukogu ja liikmesriikide toetamine nende püüdlustes parandada ELi kaitsevõimet kriisiohjamise valdkonnas ja toetada ÜJKPd praegusel kujul ja sellisena, milliseks see kujuneb tulevikus“.

26 [PESCO](#) on liikmesriikide juhitud koostööraamistik. Euroopa välisteenistus, sealhulgas Euroopa Liidu sõjaline staap, ja Euroopa Kaitseagentuur tegutsevad ühiselt PESCO sekretariaadina. Praegu on käimas 68 PESCO projekti. [Sõjaväelise liikuvuse projektis](#) osaleb kokku 25 ELi ja ELi-välist riiki, kes koordineerivad üksteisega oma riigis võetavaid meetmeid, sealhulgas 25. juunil 2018 liikmesriikide vahel kokku lepitud riiklikke sõjaväelise liikuvuse meetmeid. Logistikakeskuste projektis osaleb 16 liikmesriiki, kelle koostöö seisneb logistikalahaduste ja logistilise võimekuse ühendamises, et vähendada reageerimisega ja optimeerida võimsuste kasutamist.

27 Juba enne ELi esimest sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2018. aastal tegelesid nii EDA kui ka PESCO sõjaväelise liikuvuse projekt sõjaväelise liikuvusega valitsustevahelisel tasandil. EL on selles valdkonnas uus osaline. NATO-l, ELil ja Euroopa Kaitseagentuuril ning PESCO sõjaväelise liikuvuse projektidel on erinevad liikmed (vt [joonis 5](#)). Regulaatiivsete meetmete valdkonnas tegime kindlaks kattuvused (paralleelsed aruandlusahelad ja sarnase sisuga projektid, sealhulgas seoses piiriülese liikumisega) eri sidusrühmade tegevuse vahel seoses sõjaväelise liikuvusega ELis. Neid kinnitasid erinevad sidusrühmad, sealhulgas liikmesriikide esindajad, kellega me konsulteerisime.

Joonis 5. NATO, ELi, EDA ja PESCO sõjaväelise liikuvuse projektide liikmed



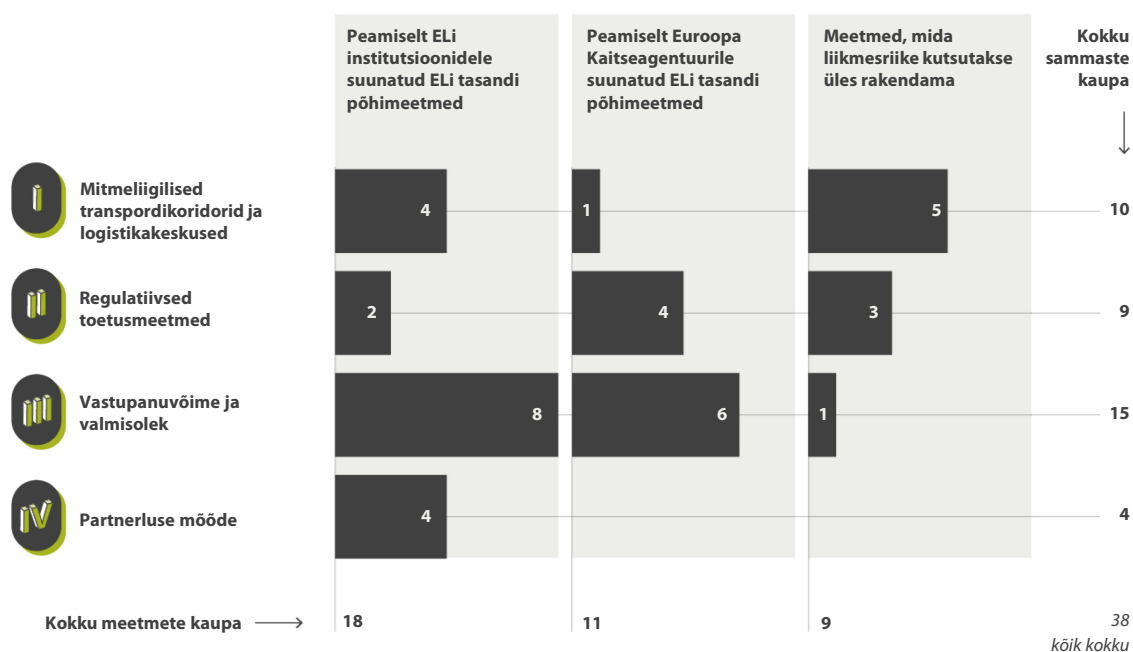
Märkus: Iirimaa osaleb PESCO sõjaväelise liikuvuse projektis vaatljana.

Allikas: kontrollikoda.

28 Lisaks otsustas Euroopa Investeeringuspank (EIP) 2023. aasta juunis suurendada oma julgeoleku- ja kaitsevaldkonna rahastamist Euroopa strateegilise julgeolekualgatuse (SESI) kaudu 8 miljardi euron. Sõjaväeline liikuvus on üks selle algatuse rahastamiskõlblikest tegevustest. EIP ei osale üheski tegevuskava 2.0 meetmes. Lisateave sidusrühmade kohta on esitatud II lisas.

29 Tegevuskavas 2.0 sisalduvast 29-st ELi tasandi meetmest (vt punkt 06) on 18 (62%) suunatud peamiselt ELi institutsioonidele, eelkõige komisjonile, aga ka Euroopa välis teenistusele, sealhulgas Euroopa Liidu sõjalisele staabile (vt II lisa), samas kui ülejäänud 11 meetet (38%) on suunatud peamiselt Euroopa Kaitseagentuurile (vt joonis 6). Kahte Euroopa Kaitseagentuuri meetet rakendatakse samuti PESCO raames.

Joonis 6. Tegevuskava 2.0 – kavandatud meetmete sihtrühmad



Allikas: kontrollikoda.

ELis puudub sõjaväelise liikuvusega seotud tegevust koordineeriv keskne talitus või asutus ning Euroopa Parlament ei teosta järelevalvet kogu tegevuse üle

30 Leidsime, et ELis ei ole kesket talitust ega asutust, mis koordineeriks sõjaväelise liikuvuse meetmeid. Viie külastatud liikmesriigi esindajad märkisid ELi sõjaväelise liikuvuse juhtimiskorrast rääkides, et see on keeruline. Lisaks on raske välja selgitada, kes mida sõjaväelise liikuvusega seoses teeb. Liikmesriigid ei olnud sageli teadlikud ELi eelarvest rahastatavate asutuste (nt komisjoni, Euroopa välisteenistuse ja ELi rakendusametite), ja ELi sõjaväelise liikuvusega tegelevate valitsustevaheliste üksuste aruandekohustuse erinevustest. [Joonisel 7](#) antakse ülevaade sõjaväelise liikuvuse peamiste institutsiooniliste osalejate aruandluskorrast ELis. Lisateave on esitatud [II lisas](#).

Joonis 7. Sõjaväelise liikuvuse institutsionaalsed osalejad Euroopas – ülevaade aruandluskorrast

Osalevad institutsioonid		Välisaudit	Kontrollikoja tehtav ELi välisaudit	Euroopa Parlamendi järelvalve	Nõukogu järelvalve
Ei rahastata ELi eelarvest	ELi liikmesriigid (rahastatakse ainult riigieelarvest)	✓	✗	✗	✗
	PESCO	✓	✗	✗	✓
	EDA	✓	✗	✗	✓
	EIP	✓	✗	✗	✗
Rahastatakse ELi eelarvest	ELi liikmesriigid (sõjaväelise liikuvuse Euroopa ühendamise rahastust toetuse saajad)	✓	✓	✓	✓
	Komisjon, Euroopa välisteenistus ja ELi ametid	✗	✓	✓	✓

Allikas: kontrollikoda.

31 Euroopa Ülemkogul ja Euroopa Parlamendil on õigus teha järelvalvet ELi eelarvest rahastatavate (komisjon, Euroopa välisteenistus ja ELi ametid) või ELi üldeelarvest tagatud asutuste üle ning kontrollikojal on õigus neid auditeerida⁷. Euroopa Parlamendil puudub seega pädevus teha järelvalvet PESCO projektide ja EDA üle, mis tähendab, et ta ei tee järelvalvet kõigi sõjaväelise liikuvusega seotud tegevuste üle ELis. EDA ja PESCO üle teeb siiski järelvalvet nõukogu.

Tegevuskava 2.0 ülesehituse puudused takistavad rakendamist, tõhusat järelvalvet ja aruandlust

32 Aruande käesolevas osas uurime, kas tegevuskava 2.0 põhineb piisavalt kindlal alusel. Hindame, kas see koostati asjaomaste sidusrühmadega konsulteerides ja kas see tugineb tõenditel põhinevale vajaduste analüüsile. Samuti uurime, kas tegevuskavas sisalduvad meetmed on kõige asjakohasemad ning kas nendega kaasnevad konkreetsed mõõdetavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud eesmärgid koos lähtetaseme väärtuste ja vahe-eesmärkidega. Lõpuks hindame, kas tegevuskava 2.0 rakendamise järelvalveks on kehtestatud aruandlus- ja järelvalvekord.

⁷ EIP kohta vt [II lisa](#).

Puudused tegevuskava 2.0 ülesehituses

33 Tegevuskavas 2.0 tuuakse välja 2018. aasta tegevuskava saavutused, kuid selle koostamisele ei eelnenud ei põhjalikku analüüsi ega vajaduste hindamist, et selgitada välja asjakohased eelarvevajadused. Komisjoni peadirektoraatidel ja Euroopa välisteenistusel ei olnud tegevuskava 2.0 väljatöötamiseks palju aega, sest 24. märtsil 2022 avaldatud [julgeoleku- ja kaitsevaldkonna strateegiline kompass](#) sisaldas kohustust leppida 2022. aasta lõpuks kokku ambitsioonikas muudetud tegevuskavas. Tegevuskava 2.0 ettevalmistamisel konsulteeriti sellegipoolest kõigi meie külastatud liikmesriikidega. Liikmesriikide ja nende eri ministeeriumide, eelkõige kaitseministeeriumide poole pöörduiti eri kanalite, näiteks nende alaliste esinduste kaudu ELis või PESCO sõjaväelise liikuvuse projekti kaudu.

34 Tegevuskava 2.0 võib jagada kaheks peamiseks valdkonnaks. Esimene puudutab kaheksa kasutusega taristuprojekte, mida EL kaasrahastab 50% ulatuses (I sammas). Teine puudutab sõjaväelise liikuvuse haldus- ja menetluslikke aspekte (II–IV sammas). Need kaks aspekti täiendavad teineteist. Erinevad liikmesriigid võivad pidada ühte aspekti teisest olulisemaks, sõltuvalt oma riigi oludest (nt kas neil on liikmesriigis korralikud transpordivõrgud).

35 Tegevuskava 2.0 avaldamise ajal ei olnud komisjon andnud usaldusväärset hinnangut selle eesmärkide ja sihtide saavutamiseks vajaliku kogurahastuse kohta. Euroopa välisteenistus (sh ELi sõjaline staap EUMS) ning DG MOVE väljendasid aga kavatsust kvantifitseerida ELi rahastamisvajadused kaheksa kasutusega taristu jaoks. Liikmesriike ning nende kaitse- ja transpordiministeeriume kutsuti osalema uuringus, mis hõlmas kolmeastmelist lünkade analüüsi, et koostada kava taristus olevate lünkade kõrvaldamiseks. See sisaldas ka üleskutset määrata kindlaks 2024. aasta lõpuks ELi rahastamine (III Euroopa Ühendamise Rahastu), mida vajatakse 2028. aastal algava mitmeaastase finantsraamistiku jaoks.

36 Selle lünkade analüüsi tulemusi pidi esitletama 2024. aasta märtsis-aprillis. Kuigi kaitseministeeriumid kiitsid lünkade analüüsi heaks, küsisid mõned meiega vestelnud organisatsioonid, miks oli vaja see kiiresti lõpule viia 2024. aasta esimesel poolel, kuigi 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus ei ole kavandatud täiendavaid kaheksa kasutusega taristu projektikonkursside, sest rohkem ELi vahendeid ei ole). Kolmas ja viimane ELi rahastatud kaheksa kasutusega taristuprojektide projektikonkurss lõppes kolm kuud pärast uuringu algust, st 2023. aasta septembris. Lünkade analüüsi tulemusel on kavas koostada piiriüleste ja suurte riiklike projektide loetelu, milles määratakse kindlaks, millistel neist on sõjaline väärtus. Komisjoni sõnul võetakse selle lünkade analüüsi tulemusi arvesse 2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamisel, mille kohta tuleb esitada ettepanekud 2025. aasta keskel.

37 Tegevuskava sõnastus oli kompromissi tulemus, mis küll tagas kokkuleppe saavutamise, kuid võis vähendada selle üldist tõhusust, sest selles võeti arvesse 27 liikmesriigi erinevaid seisukohti. Meie hinnangut kinnitasid meiega kohtunud liikmesriikide esindajad. Kava kohaselt on ELi tasandi osalejatele mõeldud meetmed neile kohustuslikud, kuid liikmesriike üksnes kutsutakse üles võtma neile suunatud meetmeid. Selle üks põhjus on riikide suveräänsus kaitseküsimustes.

38 Seitsmest külastatud liikmesriigist kolm peavad tegevuskava 2.0 pigem poliitiliseks dokumendiks (milles antakse teada, et EL tegutseb sõjaväelise liikuvuse valdkonnas) kui töödokumendiks. Mõned liikmesriikidele antud ülesanded kattuvad ka ülesannetega, millega liikmesriigid juba tegelevad või on juba tegelenud⁸. ELi tasandi 29 põhimeetmest⁹ on ainult 13 rakendamiseks (st vähem kui 45%) seatud tähtaeg (aasta või aasta lõpu kujul). Ühelgi neist ei ole näitajaid, millele oleks lisatud lähtetaseme väärtused või vahe-eesmärgid. See takistab tõhusat järelevalvet ja aruandlust tehtud edusammude kohta.

39 Osa tegevuskava 2.0 haldus- ja menetlusmeetmetest rakendatakse EDA töörühmades või PESCO sõjaväelise liikuvuse projekti kaudu. Seitsmest külastatud liikmesriigist kuus kinnitasid, et tegevuskava 2.0 strateegilised eesmärgid on teisendatud riigi tasandi tegevuseesmärkideks, mis on lisatud näiteks nende riiklikesse sõjaväelise liikuvuse kavadesse. [Madalmaade sõjaväelise liikuvuse kava](#) on ainus, mis on avalikult kättesaadav. Kõigil seitsmel liikmesriigil on riigi tasandil erinevad töökanalid sõjaväelise liikuvuse valdkonnas tehtud edusammude koordineerimiseks ja arutamiseks. Seitsmest liikmesriigist neli jälgivad ka tegevuskava 2.0 rakendamise edusamme riigi tasandil.

Tegevuskava 2.0 rakendamise aruandlus ei anna põhjalikku teavet tehtud edusammude kohta

40 Tegevuskava 2.0 järelevalveks on kavandatud ainult iga-aastased eduaruanded. Liikmesriikidel ei ole kohustust anda ELile mingi formaalse protsessi raames aru konkreetsetest meetmetest, mida neil palutakse võtta, ning seetõttu nad seda ei tee. Seevastu EDA annab ELi institutsioonidele aru eelkõige agentuuri enda rakendatavate meetmete edenemisest.

⁸ Näiteks ülesanded, mis tulenevad [nõukogu 25. juuni 2018. aasta järeldestest julgeoleku ja kaitse kohta](#) (punkt 18) või erinevatest Euroopa Kaitseagentuuri töörühmadest.

⁹ 1. samm: kolm viiest, 2. samm: neli kuuest, 3. samm: kuus 14st, 4. samm: mitte ühtegi neljast.

41 Tegevuskava 2.0 esimene eduaruanne avaldati 2023. aasta novembris. Selle eesmärk on üksnes teavitada ja edasisi samme ei ole ette nähtud. Tegevuskava 2.0 ülesehituse tõttu ei sisalda aruanne (ega saagi sisaldada) süstemaatiliselt teavet iga üksiku põhimeetme rakendamisel ELi tasandil seni tehtud edusammude kohta, rääkimata sellest, et aruandes puudub teave nende meetmete edusammude kohta, mida liikmesriikidel paluti võtta. Seetõttu on dokument pigem loetelu aruandeperioodi eelmisel aastal ELis sõjaväelise liikuvuse valdkonnas toimunud, ilma et selles oleks selgelt käsitletud tegevuskavas loetletud meetmeid. Selle tulemusena ei ole aruandes mitme meetme puhul kindlaks tehtud, kas EL on nende rakendamisel edusamme teinud (see puudutab ka mõnda vastupanuvõime ja valmisoleku samba alla kuuluvat meetet).

Tegevuskava 2.0 nelja samba raames on tehtud erineval määral edusamme

42 Aruande käesolevas osas analüüsime tegevuskava 2.0 rakendamisel tehtud edusamme. I samba puhul hindame, kas komisjon eraldas ELi rahalisi vahendeid kahesuguse kasutusega transpordiprojektidele usaldusväärsete kriteeriumide alusel, ja kas nendega kõrvaldati prioriteetseid lünki ELi kõige geostrateegilisemates asukohtades. Samuti hindame tegevuskava 2.0 kõigi nelja samba meetmete lõpuleviimisel tehtud edusamme. Lisaks teeme kokkuvõtte tagasisidest, mis saadi meie käsitletud liikmesriikide edusammude kohta neile tegutsemiseks esitatud üleskutsete rakendamisel.

I sammas – EL pakub vajalikku rahastamist, kuid esineb märkimisväärsed puudujääke ja keskendumine geopoliitilistele ja sõjalistele aspektidele on ebapiisav

Piiratud ELi eelarve kasutati ära enne kõige pakilisemate prioriteetide kindlaksmääramist

43 Kõik küsitletud sidusrühmad pidasid 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku 1,69 miljardi euro suurust eelarvet sõjaväelise liikuvuse kahesuguse kasutusega taristu jaoks küll tagasihoidlikuks, kuid hindasid seda üldiselt ka esimeseks sammuks õiges suunas. Kuna summa oli väike, pidasid sidusrühmad enesestmõistetavaks, et rahastada saab ainult väikeseid TEN-T võrgu üksikprojekte, selle asemel, et rahastada kasvõi mõnda osa koridorist. ELi keskmine rahastus meie valimi 95-le sõjaväelise liikuvuse projektile oli 18 miljonit eurot. Üheks projektide vastuvõetavuse ja rahastamiskõlblikkuse tingimuseks oli, et need peaksid asuma nii TEN-T võrgus kui ka ELi sõjalises võrgus (vt [tabel 1](#)).

Tabel 1. Euroopa ühendamise rahastu teise etapi (2021–2027) sõjaväelise liikuvuse peamised vastuvõetavuse ja rahastamiskõlblikkuse tingimused

Vastuvõetavuse ja rahastamiskõlblikkuse tingimused – põhielemendid
Vastuvõetavuse tingimused (väljavõtte) Liikmesriigi (üldjuhul transpordi-/taristuministeeriumi) toetuskirjad ○ Tööde projektide ja uuringute keskkonnanõuete täitmise toimik ning kolmanda projektikonkursi kliimakindluse uuringud ○ Sõjalise võrgu kaardi deklaratsioon
Rahastamiskõlblikkuse tingimused (väljavõtte) ○ Projekt vastab projektikonkursi tingimustes seatud maksimaalsele/minimaalsele kestusele ○ Projekt asub TEN-T võrgus ○ Projekt asub ELi sõjalise transpordi võrgus ○ Projekt vastab vähemalt ühele kahesuguse kasutuse nõudele ja selle vastavale kvantitatiivsele väärtusele või standardile, nagu on määratletud komisjoni rakendusmääruses (EL) 2021/1328.

44 Suured taristuprojektid maksavad sageli isegi eraldi rohkem kui 1,69 miljardit eurot, mis eraldati mitmeaastase finantsraamistiku raames seitsmeks aastaks kõigile 27 ELi liikmesriigile. Selle summa piiratuse täiendavaks näitlikustamiseks võib lisada, et EIP märkis juba 2016. aastal, et ELis jääb igal aastal puudu 80 miljardit eurot transpordivõrkude ajakohastamiseks, et vähendada ummikukulusid ja kaubandust takistavaid kitsaskohti¹⁰. Liikmesriikide kaitseministeeriumid, kellega konsulteerisime, rõhutasid, et sõjalised vajadused ulatuvad mitmel põhjusel TEN-T võrkude taristust kaugemale. Need hõlmavad vajadust transpordi järele tulevastele sõjalistele kaitsepositsioonidele ja sealt tagasi ning vajadust arendada kohalikku taristut, et transportida sõjavägi konflikti korral rindele ja evakueerida tsiviilisikud. ELi olemasolevate rahaliste vahendite suuruset rääkides oldi aga üldiselt seisukohal, et ELi vahendeid sellisteks investeeringuteks ei ole.

¹⁰ EIP, „Restoring EU competitiveness“ (ELi konkurentsivõime taastamine) (2016. aasta versioon), VIII punkt.

45 Selleks et võtta arvesse julgeolekuolukorra arengut Euroopas pärast Venemaa agressioonisõja algust Ukraina vastu, koondas komisjon olemasolevad summad 2022. ja 2023. aasta projektikonkurssidesse. Kuus liikmesriiki seitsmest pidas seda õigeks lähenemisviisiks, kuna ELi rahastatavad projektid oleks siis võimalik varem lõpule viia. Kuigi selle eelarve kiire kättesaadavaks tegemine kahesuguse kasutusega taristusse investeerimiseks andis ELi poolt olulise poliitilise signaali, kaasnes sellega meie hinnangul ELi rahastamise ebastabiilsus ja prognoosimatus. Järgmise mitmeaastase finantsraamistikuni jääb nimelt rohkem kui neli aastat ja seega märkimisväärselt pikk aeg, enne kui kahesuguse kasutusega taristu jaoks avatakse uued projektikonkurssid ja eraldatakse uued vahendid. Seitsmest külastatud liikmesriigist kolm märkisid ära selle vastuolu ELi rahastamises. Mõned meiega vestelnud liikmesriigid juhtisid tähelepanu ka asjaolule, et kolmeastmeline lünkade analüüs (vt punkt 35) jääks mitmeks aastaks kasutusele. See tähendaks, et lisaks oluliste investeeringute edasilükkamise ohule kaotataks ka kogemusi.

Euroopa ühendamise rahastu transpordi- ja sõjaväelise liikuvuse projektikonkurssidel osalejad on sageli samad

46 Sõjaväelise liikuvuse kahesuguse kasutusega taristuprojektide projektikonkurssid pakkusid toetusesaajatele võimalust mitmel põhjusel:

- EL kaasrahastas lennujaamaprojekte, mis muidu oleks olnud keeruline;
- kulude-tulude analüüsi ei nõutud (kuigi toetusesaajad tegid oma sisemised kuluanalüüsid);
- esimeses projektikonkurssis võisid ELi raha saada ka projektid, mida oli juba alustatud või mis olid algatatud enne projektikonkurssi; teise ja kolmanda projektikonkurssi puhul võisid projektid alata kõige varem taotluse esitamise kuupäeval (st pärast projektikonkursside algatamist).

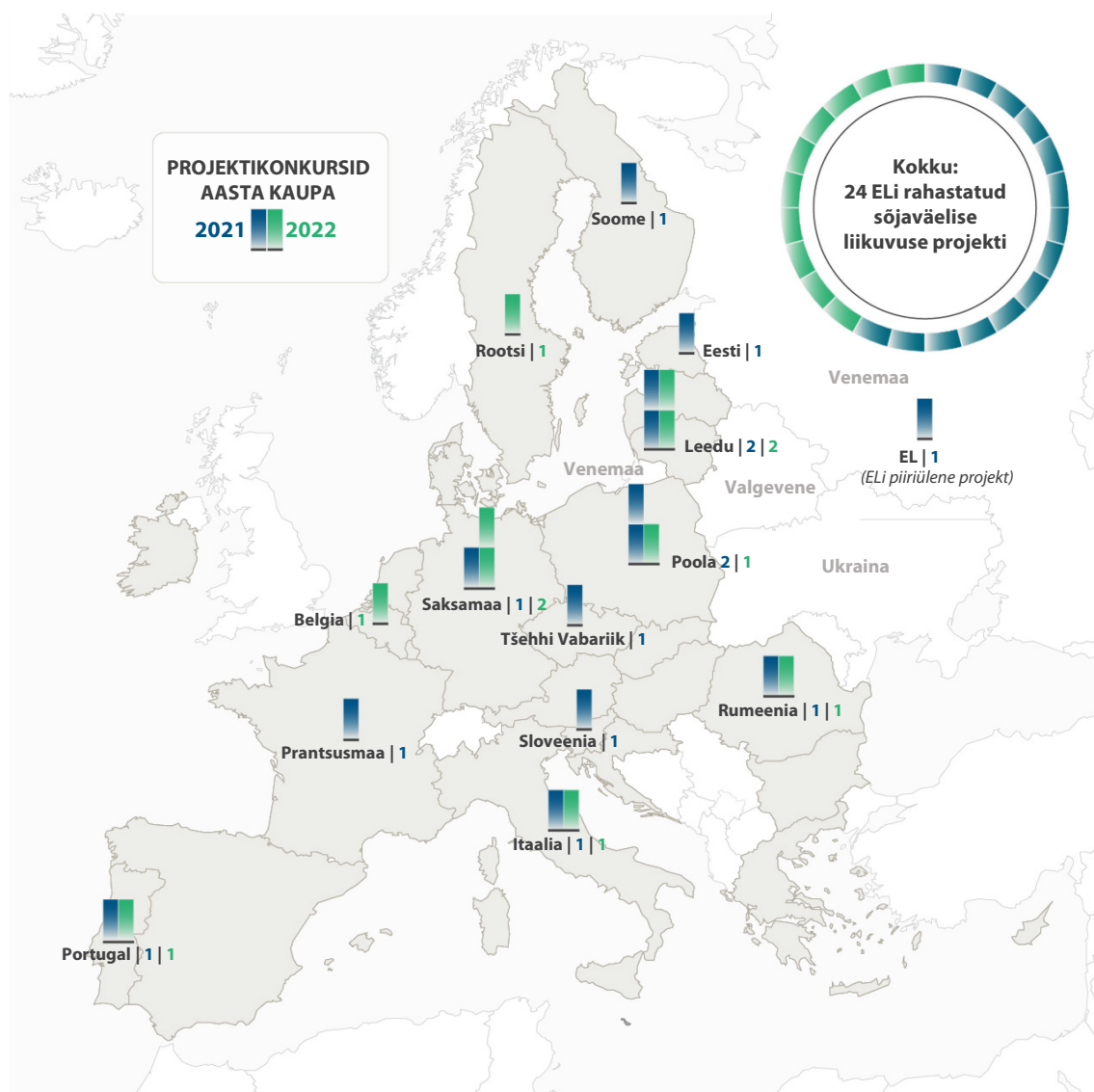
47 Siiski on kõigi külastatud liikmesriikide (v.a ühe) sõnul kolmanda projektikonkurssi jaoks lisatud keskkonnanõuete täitmise toimik ja/või kliimakindluse tagamise uuring keeruline, sest need võtavad palju aega ja aeglustavad projekte. Seetõttu tuleks neid lihtsustada. Seitsmest külastatud liikmesriigist kolm seadsid kahtluse alla, kas sellised toimikud/uuringud on sõjaväelise liikuvuse jaoks üldse asjakohased, võttes arvesse nende vajaduste kiireloomulisust seoses Euroopas käiva sõjaga.

48 Enamik meiega vestelnud liikmesriike pidas ELi 50% suurust kaasrahastamist õiglaseks. Euroopa ühendamise rahastu üldiste transpordivaldkonna projektikonkursside potentsiaalsed taotlejad on sageli samad, kes sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside puhul. Meile antud tagasiside kohaselt asuvad ELi Euroopa ühendamise rahastu transpordialased projektid sageli nii TEN-T põhivõrgus kui ka sõjaväelise liikuvuse võrgus ning vastavad kahesuguse kasutuse nõuetele, nagu Euroopa ühendamise rahastu sõjaväelise liikuvuse projektikonkurssides nõutakse (vt [tabel 1](#)). Nii on see näiteks teedehitusprojektide puhul. Lisaks on 50% määr vähem atraktiivne eelkõige liikmesriikides, mis võivad saada rahastust ka [ühtekuuluvusvahenditest](#) ja kus muud fondid pakuvad kuni 85% suurust kaasrahastamist.

Valikuprotsessi oluline kriteerium oli projektide küpsus

49 Valisime üksikasjaliku analüüsi jaoks välja 24 projekti, mis valiti välja ELi rahastuse saamiseks 2021. ja 2022. aasta sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside raames. Külastasime neist projektidest viit kohapeal Saksamaal, Eestis, Leedus, Poolas ja Portugalis (vt valimi kohta lisateavet [joonisel 8](#)).

Joonis 8. Ülevaade meie valimist



Allikas: kontrollikoda.

50 Neist 24 projektist ainult ühte alustati pärast projektikonkursi tulemuste avaldamist ja toetuslepingu allkirjastamist. See tähendab, et ülejäänud 23 projekti algasid eri etappides enne toetuslepingu allkirjastamist ja neli olid alanud isegi enne konkursikutse avaldamist.

51 Perioodi 2021–2027 alguses nähti Euroopa ühendamise rahastu transpordialases tööprogrammis¹¹ erandkorras ette võimalus rahastada juba alustatud projekte (vt punkt **46**). Näiteks 16. septembril 2021 avaldatud **2021. aasta sõjaväelise liikuvuse projektikonkursi** kohaselt olid kaheksa kasutusega taristuprojektide kulud rahastamiskõlblikud alates 1. jaanuarist 2021. Komisjoni sõnul oli selle erandi eesmärk kompenseerida 2014.–2020. aasta ja 2021.–2027. aasta programmide vahele jäänud lünka, mis tulenes uue Euroopa ühendamise rahastu määruse¹² hilinevad vastuvõtmisest. Seda võimaldas muu hulgas asjaolu, et 10. augustil 2021 avaldatud kaheksa kasutusega taristu nõuded (vt punkt **09**) ühtisid paljudel juhtudel sel ajal kehtinud TEN-T määruses¹³ sätestatud muude TEN-T projektide nõuetega. Projektide ELi kaasrahastamiseks valimisel oli seega otsustavaks teguriks nende küpsus.

Sõjalist hindamist ja geostrateegilist mõõdet ei ole kaheksa kasutusega taristuprojektide valimisel piisavalt arvesse võetud

52 *Tabelis 2* on esitatud kaheksa kasutusega taristuprojektide taotluste hindamisprotsessi peamised etapid.

¹¹ Vt punkt **08**.

¹² Vt ka määruse (EL) 2021/1153 (millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu) artikli 4 lõige 6.

¹³ Määrus (EL) nr 1315/2013.

Tabel 2. Kahesuguse kasutusega taristuprojektide hindamisprotsessi peamised etapid

Järjestikused peamised etapid	Koostatav dokument
Hindamisprotsessi esimene etapp (CINEA juhtimisel)	
1. Hindamine kolme sõltumatu transpordieksperti poolt.	Sõltumatu hindamisaruanne
2. CINEA moderaatorite juhitud kohtumisel valminud kolme sõltumatu eksperti konsensuslik hinnang.	Konsensusaruanne
Hindamisprotsessi teine etapp (liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi juhtimisel)	
3. Euroopa Liidu sõjalise staabi sõjaline hindamine.	— 2021. aasta projektikonkursi e-kiri — Euroopa Liidu sõjalise staabi hindamisvorm järgmiste projektikonkursside jaoks
4. Sisemine hindamiskomisjon, mida juhib DG MOVE ning mille liikmed on DG MOVEist, keskkonna peadirektoraadist (DG ENV), regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadist (DG REGIO) ning CINEAst, vaatab läbi kõik toetuskõlblikud taotlused.	Märkus: enne sisemise hindamiskomisjoni koosolekut tegi liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ettepaneku võtta prioriteetsuse ja kiireloomulisuse kriteeriumi puhul arvesse Euroopa Liidu sõjalise staabi hinnanguid. Selle kriteeriumi punktisummasid ajakohastati vajaduse korral vastavalt. Ajakohastatud punktisummad ja põhjendused lisati hindamise koondaruannetesse.
5. Valikukomisjoni lõppkoosolekut juhatas DG MOVE ning sellel osalesid direktorite tasandil DG MOVEi, DG ENVi, DG REGIO ja CINEA esindajad.	Hindamise lõplikud koondaruanded ja ELi rahastamiseks välja valitud taotluste loetelu.

Lisaks kaasati sõltumatu välisvaatleja, kes jälgis 2021. ja 2022. aasta projektikonkursside hindamisprotsessi ja koostas lõpparuande.

53 Projektikonkursside raames valiti projektid välja viie võrdse kaaluga kriteeriumi alusel (prioriteet ja kiireloomulisus, küpsus, kvaliteet, mõju, katalüütiline mõju). Seitsmest külastatud liikmesriigist nelja puhul olid viis projektide valikukriteeriumit kas ebapiisavad või ainult osaliselt piisavad, et teha kindlaks projektid, mis on olulised ELis sõjaväelise liikuvuse parandamiseks. Eelkõige ühe kriteeriumi – prioriteetsuse ja kiireloomulisuse – hindamisel võeti arvesse ELi sõjalise staabi sõjalist hinnangut, milles vaadeldi, kas kavandatud projektid tegelikult tõhustaksid strateegilist liikumist või kõrvaldaksid taristus olevaid lünki ja kitsaskohti. Teisest küljest oli väga oluline projektide küpsus (vt punkt [51](#)). Sellest tulenevalt märkisid kaks külastatud liikmesriiki, et mõned neist kahesuguse kasutusega projektidest ei käsitle piisavalt sõjalisi aspekte.

54 Leidsime, et ELi poolt rahastatavate kahesuguse kasutusega taristuprojektide valimisel ei võetud piisavalt arvesse geopoliitilisi aspekte, kuna rahastamine ei olnud suunatud kõrgeima geostrateegilise väärtusega projektidele. Kolmel kuuest kõnealusel teemal arvamust avaldanud liikmesriigist oli sarnane seisukoht. Projektide valimisel ei võetud arvesse tervikpilti, vaid valiti iga projekt eraldi, et parandada koridori mõningaid isoleeritud osi, kuigi mitte tingimata kõige strateegilisemates asukohtades. Kõik külastatud liikmesriigid leidsid, et ELi rahastatavate kahesuguse kasutusega taristuprojektide valikuprotsess peaks hõlmama teatavat liiki prioriteetide seadmist.

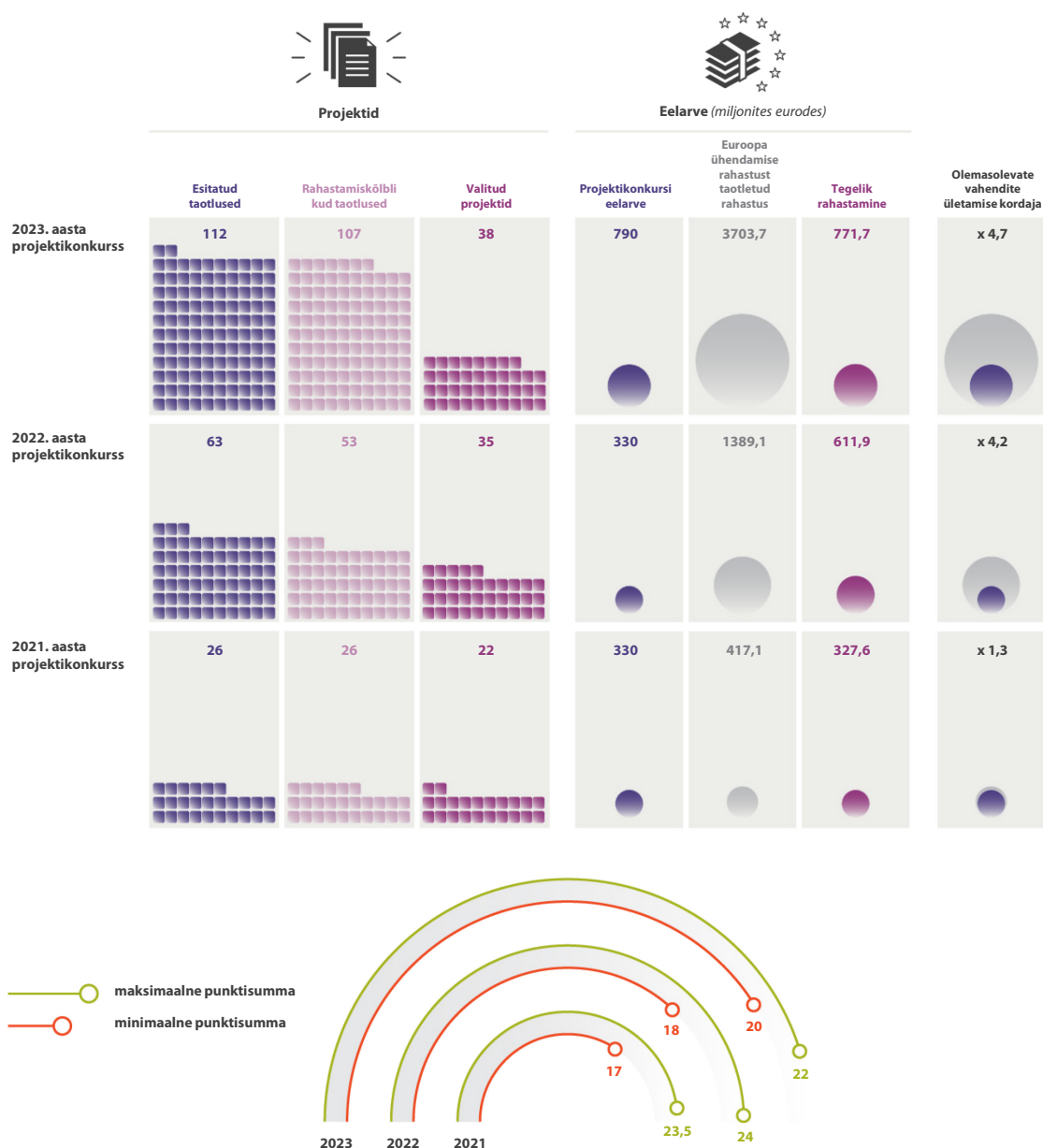
55 Lisaks hindas Euroopa Liidu sõjaline staap 2021. aasta projektikonkursi raames kaks projekti esmatähtsaks ja 16 projekti väga oluliseks. Samas valiti 2021. aasta projektikonkursi raames välja 22 projekti. See tähendab, et neli projekti valiti ELi rahastamiseks välja hoolimata sellest, et Euroopa Liidu sõjaline staap ei pidanud neid esmatähtsaks ega väga oluliseks. Seda võib seletada asjaoluga, et 2021. aasta projektikonkursile esitati vähem taotlusi.

56 Eriti silmatorkav näide oli 2023. aasta projektikonkursi raames, kui ELi sõjaliselt kõige strateegilisema maantee ühe viimase osa ehitamise projekt ei saanud ELi raha, kuigi sama maantee ülejäänud kolm osa olid 2021. ja 2022. aasta projektikonkursside raames juba väljavalituks osutunud. Kõnealuse tee eri osade hindamiskriteeriumidele vastavust hindasid erinevad eksperdid ja hindamine ei olnud järjepidev. Üks asjaolu, mille poolest 2023. aasta projektikonkurss erines 2021. ja 2022. aasta projektikonkurssidest, oli see, et taotlusi esitati rohkem, mis tähendab, et mitut hindamiskünnist ületanud projekti ei saanud piiratud eelarve tõttu välja valida. Oma vastuses asjaomase liikmesriigi kirjadele tuletas komisjon meelde, et projekt võib olla rahastamiskõlblik ka Euroopa ühendamise rahastu transpordivaldkonna tulevaste üldiste projektikonkursside raames.

Eli vahendite vastu tunti igal järgmisel projektikonkursil üha suuremat huvi, kuid nende kasutamise määr oli liikmesriigiti erinev

57 Iga järgmise Euroopa ühendamise rahastu kaheksa kasutusega taristu projektikonkursi puhul taotluste arv suurenes. Konkursi tihenemise tõttu suurenesid ka valituks osutumiseks vajalikud minimaalsed punktisummad (vt [joonis 9](#)). Aeglast algust 2021. aastal võib seletada mitmete teguritega, näiteks selliste projektikonkursside uudsuse ja ajaga, mida eri ministriumid (näiteks kaitse- või transpordiministriumid) vajavad teatavates liikmesriikides selles valdkonnas koostöö alustamiseks. Olemasolevaid vahendeid ületav taotluste maht näitab liikmesriikide ja projektide toetusesaajate suurenenud huvi.

Joonis 9. Euroopa ühendamise rahastu sõjaväelise liikuvuse projektikonkursid arvudes



Allikas: kontrollikoda.

58 *Joonisel 10* on näidatud, et ELi rahastamiseks valitud 95 projekti jagunesid 21 erineva ELi liikmesriigi vahel – kõik need, kes on joonisel esitatud, ning Bulgaaria, kes osaleb ühes piiriüleises projektis. Selliseid piiriüleseid projekte (*joonisel 10* tähisega „EL“) valiti rahastamiseks vaid kaks (95 projektist):

- 1) 2021. aasta projektikonkurss: raudteeprojekt Soome ja Rootsi vaheliseks piiriüleseks ühenduseks;
- 2) 2023. aasta projektikonkurss: Bulgaariat ja Rumeeniat ühendava uue Doonau silla projekteerimisetapp.

59 ELi kaasrahastamist said kõige rohkem(44% kogusummast) järgmised neli liikmesriiki:

- 1) Saksamaa (16,5% ELi kogutoetusest);
- 2) Poola (13,0%);
- 3) Leedu (7,4%);
- 4) Läti (7,1%).

ELi rahastatud projektid on selgelt koondunud ELi idaossa, kus neljast kõige rohkem raha saanud liikmesriigist kolm piirnevad Venemaaga, kolm Valgevenega ja üks Ukrainaga.

Joonis 10. ELi toetus ja projektide arv liikmesriikide kaupa (2021–2023. aasta projektikonkursid)

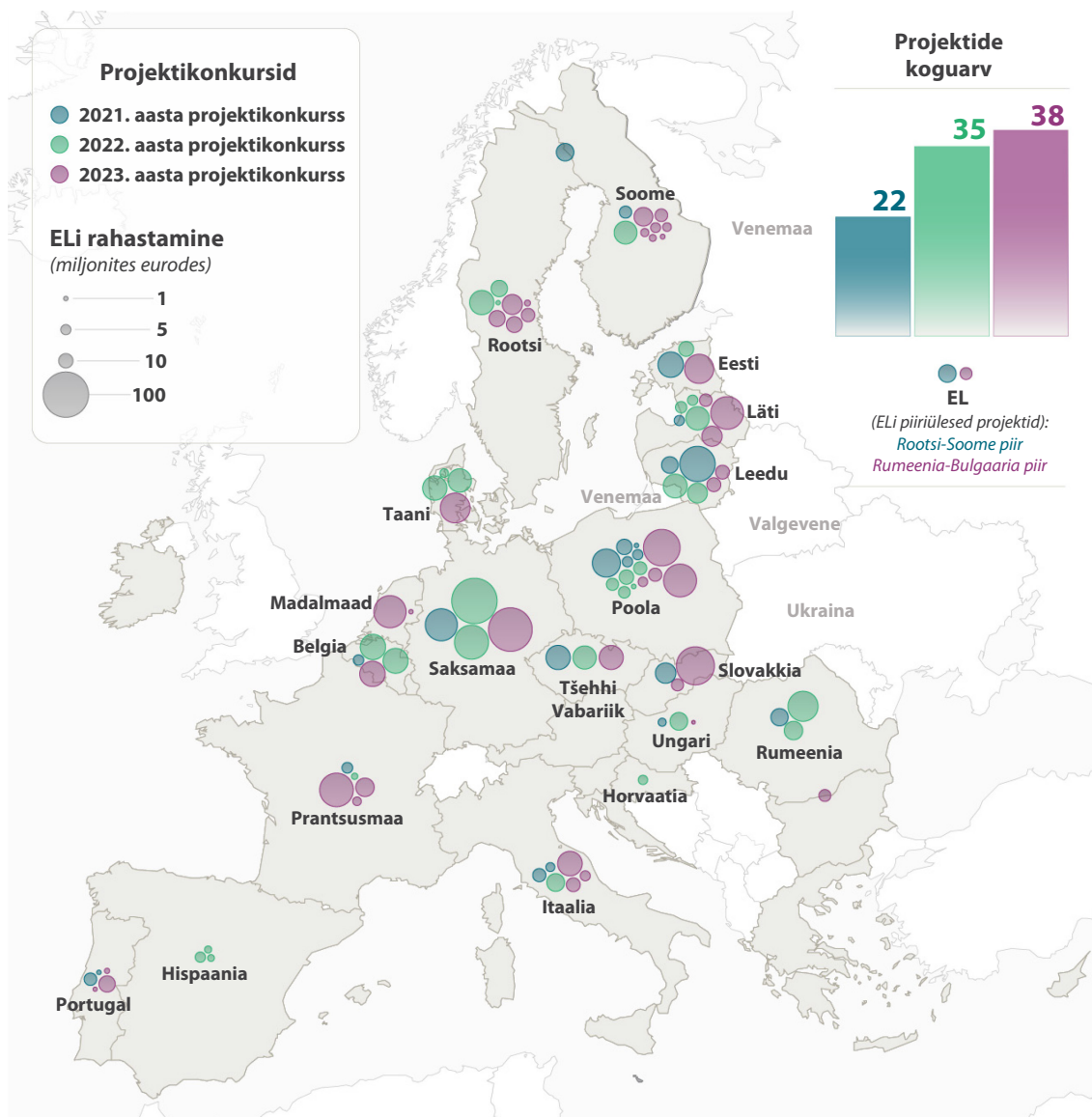


Allikas: kontrollikoda.

60 Teisest küljest ei rahastanud EL lõunapoolisel Ukraina-suunalisel marsruudil ühtegi projekti Kreekas ja andis Bulgaaria konsortsiumis osalejale vaid tagasihoidlikus mahus ELi toetust (vt punkt 58). Kreeka esitas 2023. aasta projektikonkursile kaks taotlust, mille punktisumma ületas nõutud künnist, kuid mida rahaliste vahendite puudumise tõttu välja ei valitud. See on veel üks näide, mis tõendab, et sõjalistele kriteeriumidele ja geopoliitilistele aspektidele antud kaal projektide valimisel ei olnud piisav (vt punktid 53 ja 54). Teised liikmesriigid, kus ELi kahesuguse kasutusega taristut ei rahastanud, on Austria, Küpros, Iirimaa, Luksemburg ja Malta.

61 Lisaks esitasid üksteisega vahetult piirnevad liikmesriigid eri liiki projektid (raudtee-, õhu-, maantee- jne), mis tähendab, et liikmesriikide vahel puudus kooskõla. Kokku läks 70% ELi rahalistest vahenditest raudtee- ja maanteeprojektidele. *Joonisel 11* antakse ülevaade liikmesriikidest, kus Euroopa ühendamise rahastu sõjaväelise liikuvuse projektid ellu viidi, ja neile eraldatud ELi rahalistest vahenditest.

Joonis 11. Ülevaade ELi rahastatud sõjaväelise liikuvuse projektidest (Euroopa ühendamise rahastu)



Allikas: kontrollikoda.

62 Joonisel 12 on esitatud analüüs kolmel projektikonkursil rahastamata jäänud projektidest. 2023. aasta projektikonkursi puhul oli taotluste tagasilükkamise peamine põhjus rahaliste vahendite puudumine, samas kui 2022. aasta projektikonkursi puhul oli peamine põhjus madal punktisumma. 2021. aasta projektikonkursil lükati rahaliste vahendite puudumise tõttu tagasi ainult neli taotlust.

Joonis 12. Rahastamiseks valimata jäänud projektitaotlused põhjuste kaupa (2021–2023. aasta projektikonkurssid)



Allikas: kontrollikoda.

63 CINEA on koos DG MOVE'i ning ELi sõjalise staabiga korraldanud igal aastal (2021, 2022 ja 2023) teabepäevi Euroopa ühendamise rahastu transpordivaldkonna sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside tutvustamiseks, et aidata võimalikke taotlejaid¹⁴.

Külastasime viies liikmesriigis kohapeal 2021. aasta projektikonkursi viit projekti (vt *III lisa*). Kõik projektikoordinaatorid andsid positiivset tagasisidet abi kohta, mida nad olid saanud peamiselt CINEA-lt, aga ka DG MOVE'ilt. Samas pidasid seitsmest liikmesriigist kolm taotlemise protsessi keeruliseks. See hõlmas elektroonilist toetuste haldamise süsteemi (eGrants), mida nad ei pidanud väga kasutajasõbralikuks.

¹⁴ Vt näiteks 2023. aasta Euroopa ühendamise rahastu transpordialase sõjaväelise liikuvuse teabepäev.

64 Pärast projektide valimist vastutas CINEA iga projekti toetusesaajaga sõlmitavate individuaalsete toetuslepingute ettevalmistamise eest. Liikmesriikide projektikoordinaatorid haldavad projekte ja annavad nende edenemisest pidevalt aru. Iga projektiga tegelevad spetsiaalsed CINEA projektiametnikud. Meie külastuste ajal oli neist viiest projektist kolme puhul kogu projekt või osa sellest erinevatel põhjustel edasi lükatud.

Nelja samba meetmete rakendamine edeneb erineval määral

I sammu – „Mitmeliigilised transpordikoridorid ja logistikakeskused“: ELi tasandi põhimeetmete elluviimisel on tehtud märkimisväärsed edusamme ja kõik liikmesriikidele esitatud üleskutsed meetmete võtmiseks on rakendatud

65 Esimese samba viiest ELi tasandi põhimeetmest kolm on juba lõpule viidud (üks hilinemisega) ja kaks on pooleli (üks hilinemisega). See tähendab, et nende meetmete puhul on üldiselt tehtud märkimisväärsed edusamme (lisateabe saamiseks vt [IV lisa](#)).

Külastatud seitse liikmesriiki andsid meile tagasisidet esimese samba raames esitatud viie üleskutse kohta. Külastatud liikmesriigid olid neid meetmeid üldiselt rakendanud. Lisateabe saamiseks vt [V lisa](#).

II sammu – „Regulatiivsed toetusmeetmed“: ELi tasandi põhimeetmete elluviimisel on mõningast edenemist ja liikmesriikidele esitatud üleskutsete täitmisel on tehtud erineval määral edusamme

66 Seitsmes külastatud liikmesriigis valitses üksmeel sõjaväelise liikuvuse otsustavas tähtsuses, eriti Euroopa praeguses julgeolekuolukorras. Siiski erinesid nende peamised prioriteedid sõltuvalt riigi olukorrast: mõne puhul oli peamine prioriteet haldusmenetluste lihtsustamine, samas kui teiste puhul olid selleks kahesuguse kasutusega taristuinvesteeringud.

67 Euroopa Kaitseagentuuri poolt komisjonile antud tagasiside põhjal on neli peamiselt Euroopa Kaitseagentuurile rakendatavat meetet veel pooleli. Üks kahest komisjoni võetavast meetmest on lõpule viidud ja teine on pooleli. See tähendab, et nende meetmete puhul on üldiselt tehtud rahuldavaid edusamme. Lisateabe saamiseks vt [IV lisa](#).

68 Projekti SDMMS (vt punkt [11](#)) rakendatakse ELi tasandil II samba raames võetava 3. põhimeetme kontekstis. Selle eesmärk on välja töötada ühtne tarkvaraplatvorm, mis tagab turvalise keskkonna sõjaväeüksuste riikidevahelist liikumist käsitleva teabe vahetamiseks ning piiriületuslubade taotlemiseks ja heakskiitmiseks.

69 Projekti SDMMS konsortsiumi kuulub 11 organisatsiooni 10 liikmesriigist. Lisaks konsortsiumi liikmetele osalevad projektis praegu ka 11 liikmesriiki, kes peaksid panustama peaaegu 20% projekti kogueelarvest. Seitsmest külastatud liikmesriigist kuus olid selle süsteemi arendamise suhtes positiivsed ning kaitseministeeriumid ootasid huviga digiteerimise potentsiaali. Üks vähem huvitatud liikmesriik selgitas seda asjaoluga, et praegu ei ole kavas [ELi tollivormi 302](#) digiteerida, sest selleks oleks vaja kõigepealt muuta [liidu tolliseadustikku](#). Praktikas kasutavad meie külastatud liikmesriigid (kes on kõik NATO liikmed) ka ELi-siseseks liikumiseks [NATO vormi 302](#), mis võeti kasutusele 1950. aastatel ja millel põhineb ELi vorm 302. Süsteemi prototüüp pidi valmima 2025. aasta lõpuks, kuid projekt on ajakavast maas.

70 Meie kohtumiste ajal valmistas suurt muret projekti vastastikuse mõistmise memorandumide allkirjastamine kõigi osalevate liikmesriikide poolt. Kuni vastastikuse mõistmise memorandumide allkirjastamiseni ei saa EL pärast eelmaksete tegemist väljamakseid heaks kiita. Lisaks ei tohi vastu võtta makseid osalevatelt liikmesriikidelt, kes ei ole memorandumit allkirjastanud.

71 Külastatud liikmesriigid andsid II samba raames esitatud kolme üleskutse kohta erinevat tagasisidet, eelkõige 1. meetme puhul, mis on kõige olulisem meede selleks, et saavutada eesmärk, mille kohaselt tohivad piiriületusmenetlused kesta kuni viis päeva ja kiirreageerimisüksuste puhul kolm päeva. 2. ja 3. meetme võib lugeda lõpetatuks. Lisateabe saamiseks vt [V lisa](#).

III sammas – „Vastupanuvõime ja valmisoleku mõõde“: ELi tasandi põhimeetmete elluviimisel on tehtud erineval määral edusamme, samas kui liikmesriikidele esitatud üleskutseid meetmete võtmiseks ei ole võimalik selgelt hinnata

72 Tegevuskava 2.0 III sammas käsitleb vajadust olla vastupanuvõimeline, sealhulgas küberohtude, kliimamuutuste ja muude hübriidohtude suhtes, mis võivad sõjaväe kasutatavate transpordisüsteemide kriitilise tähtsusega sõlmpunkte ähvardada. Selles sambas on ELi tasandil kõige rohkem põhimeetmeid – 14 meedet 29-st (48%) –, kuid see sisaldab ainult ühte üleskutset liikmesriikidele tegutsemiseks. Leidsime, et tegevuskava 2.0 sisaldab liiga palju meetmeid, eriti selle samba raames, ja see peaks olema sihipärasem. Sama seisukohta väljendasid ka konsulteeritud eksperdid.

73 *IV lisas* on esitatud teave III samba ELi tasandi 14 põhimeetme edenemise kohta. ELi tasandi 14 meetmest kuus on suunatud peamiselt Euroopa Kaitseagentuurile, mida me ei saa auditeerida. 2023. aasta novembri tegevuskava 2.0 eduaruande kohaselt on neist kuuest meetmest viis pooleli. Eduaruanne ei sisaldanud teavet 10. meetme („usaldusväärse ja tulemusliku digiandmete vahetamise ja jagamise asjaomaste tsiviil- ja sõjalennunduse sidusrühmade vahel“) raames tehtava töö kohta. EDA esitatud andmetel rakendab seda meedet EDA (programmi *Single European Sky Air Traffic Management Research Deployment* raames). Töös on spetsiaalne EDA projekt, mis tegeleb muu hulgas lennuliikluse korraldamise andmete vahetamise teemaga. Me ei leidnud tõendeid sõjalistest õppustest saadud kogemuste ametliku analüüsi kohta, mis kinnitaks, et ELi tasandil osatakse saadud kogemusi usaldusväärselt ja tõhusalt arvesse võtta. Selline suutlikkus on väga oluline tagamaks, et riigisisestest ja rahvusvahelistest (sealhulgas NATO) laua- ja kohapealsetest õppustest tulenevad küsimused dokumenteeritakse nõuetekohaselt ja nendega tegelemiseks on ametlik protsess, mille põhjal esitatakse soovitusi parandusmeetmete võtmiseks.

74 Mis puudutab ELi institutsioonide edusamme ELi tasandil III samba põhimeetmete võtmisel, siis vastavalt kättesaadavale teabele ning meie täiendavale teabekogumisele ja -analüüsile:

- o nelja puhul puudub konkreetne teave edusammude kohta;
- o neli on pooleli.

75 Ühe liikmesriikidele tegutsemiseks tehtud üleskutsega püütakse tagada tulevaste digitaalsete protsesside ja menetluste küberkerksus, tuginedes Euroopa Kaitseagentuuri tööle ja uurides võimalust töötada välja julgeolekuga seotud funktsionaalsed nõuded. Kõik külastatud liikmesriigid tunnistasid selliste ohtude tähtsust ja tegelevad kübervastupidavusvõimega. Meede on aga määratletud viisil, mis ei võimalda meil selle lõpuleviimist selgelt hinnata, kuna sellel puuduvad selged kriteeriumid, lähtetaseme väärtused ja vahe-eesmärgid ning konkreetne sihtväärtus.

IV samm – „Partnerluse mõõde”: ELi tasandi põhimeetmete elluviimisel on tehtud mõningaid edusamme

76 Tegevuskava 2.0 IV samm hõlmab ELi tasandil nelja põhimeedet, kuid ei sisalda liikmesriikidele üleskutset tegutsemiseks. Kõik seitse meie külastatud liikmesriiki on ka NATO liikmed. Nende jaoks on NATO Euroopa kaitse peamine kollektiivne liikumapanev jõud. Kõik külastatud liikmesriigid kinnitasid selle samba meetmete asjakohasust, eelkõige seoses tihedama koostööga ELi ja NATO vahel. Nad leiavad siiski, et EL ei tohiks dubleerida seda, mida NATO juba teeb. Nad möönavad NATO teabe kõrgetasemelise salastatuse vajalikkust, kuid leiavad, et see ei tohiks takistada ELi ja NATO edasist koostööd. Samuti peavad nad sõjaväelist liikuvust heaks näiteks ELi ja NATO koostööst. Kõik neli selle samba raames ELi tasandil võetavat põhimeedet on pooleli. Üks meetmetest on aga sõnastatud viisil, mis ei võimalda meil tehtud edusamme hinnata. Lisateabe saamiseks vt [IV lisa](#).

77 Meie hinnang ELi tasandi põhimeetmete ja liikmesriikidele esitatud üleskutsete elluviimisel tehtud edusammudele on kokkuvõtlikult esitatud [tabelis 3](#) ja [tabelis 4](#). Tabelites on kasutatud valgusfoori tulede värve järgmise tähendusega:

- roheline: lõpule viidud või peaaegu lõpule viidud;
- oranž: pooleli;
- punane: edusammud on puudulikud (nt vähesed edusammud, teave puudub või ei ole võimalik lõpuleviimist hinnata).

Tabel 3. Põhimeetmed ELi tasandil – kontrollikoja kokkuvõtlik hinnang edusammude kohta

					Kokku
	I samm – mitmeliigilised transpordikoridorid ja logistikakeskused: investeeringud kaheksa kasutusega transporditaristusse	3	2	–	5
	II samm – regulatiivsed toetusmeetmed	1	5	–	6
	III samm – vastupanuvõime ja valmisolek	–	9	5	14
	IV samm – partnerluse määde	–	4	–	4
Kokku		4	20	5	29

Allikas: kontrollikoda.

Tabel 4. Liikmesriikidele esitatud üleskutsed meetmete võtmiseks – kontrollikoja kokkuvõtlik hinnang seitsme külastatud liikmesriigi edusammude kohta

					Kokku
	I samm – mitmeliigilised transpordikoridorid ja logistikakeskused: investeeringud kaheksa kasutusega transporditaristusse	5	–	–	5
	II samm – regulatiivsed toetusmeetmed	2	–	1	3
	III samm – vastupanuvõime ja valmisolek	–	1	–	1
	IV samm – partnerluse määde	–	–	–	–
Kokku		7	1	1	9

Allikas: kontrollikoda.

Järeldused ja soovitused

78 ELi sõjaväelise liikuvuse poliitika on arenenud alates ajast, kui sellega 2017. aastal alustati. Auditis uuriti tehtud edusamme, pöörates erilist tähelepanu 2022. aasta novembris avaldatud ELi teisele sõjaväelise liikuvuse tegevuskavale (tegevuskava 2.0). Kava töötati välja sidusrühmade sisendit arvesse võttes, kuid Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja keerulise konteksti põhjustatud ajalise surve all. Kokkuvõttes järeldame, et tegevuskava 2.0 ei põhinenud piisavalt kindlal alusel, kuna selle ülesehituses oli mõningaid puudusi: näiteks ei eelnenud selle koostamisele ei põhjalikku analüüsi ega vajaduste hindamist, et selgitada välja asjakohased eelarvevajadused. Tegevuskava eesmärkide saavutamisel – tagada sõjaväelaste, materjalide ja vahendite kiire ja sujuv liikumine, sealhulgas lühikese etteteatamisajaga ja suures mahus nii ELis kui ka väljaspool seda – on seni tehtud erineval määral edusamme.

79 Leidsime, et ELis ei ole kesket talitust ega asutust, mis koordineeriks sõjaväelise liikuvuse meetmeid. Viie külastatud liikmesriigi esindajad ELi sõjaväelise liikuvuse juhtimiskorra keerukusele ja asjaolule, et on raske välja selgitada, kes mida teeb. Regulaativsete meetmete küsimuses tegime ELi sõjaväelise liikuvuse alal kindlaks kattuvused (näiteks samaaegsed aruandlusahelad ja sarnased projektid) eri sidusrühmade tegevuses. Euroopa Parlament teeb osalist järelevalvet ELi sõjaväelise liikuvuse üle (vt punktid [22–31](#)).

1. soovitus. Parandada ELi sõjaväelise liikuvuse juhtimiskorda

Komisjon ja Euroopa välisteenistus peaksid:

- a) optimeerima ELi, liikmesriikide ja teiste sidusrühmade vahelist koordineerimist, määrates näiteks vajaduse korral ühtse kontaktpunkti;
- b) parandama olemasolevat sünergia ja koostööd Euroopa Kaitseagentuuri, alalise struktureeritud koostöö projektide ning komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vahel, et vähendada kattumise ohtu.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2025

80 Tegevuskava 2.0 sõnastus oli kompromissi tulemus, mis küll tagas kokkuleppe, kuid võis vähendada selle üldist tõhusust, kuna selles võeti arvesse 27 liikmesriigi erinevaid seisukohti. Ajavahemikku 2022–2026 hõlmava tegevuskava 2.0 ülesehitus tõi kaasa piirangud järelevalves ja aruandluses. Kavas on sätestatud, et ELi tasandi osalejad, sealhulgas Euroopa Kaitseagentuur peavad võtma neile mõeldud meetmeid, samas kui liikmesriike üksnes kutsutakse üles võtma neile suunatud meetmeid. Liikmesriikidel ei ole kohustust ning komisjon ega Euroopa välisteenistus ei ole neil palunud anda ELile formaalse protsessi raames aru konkreetsetest meetmetest, mida neil palutakse võtta, ning seetõttu nad seda ka ei tee (vt punktid [33–37](#) ja [40](#)).

81 Seitsmest külastatud liikmesriigist kolm peavad tegevuskava 2.0 poliitiliseks dokumendiks, milles antakse teada, et EL tegutseb sõjaväelise liikuvuse valdkonnas. Seda takistab aga asjaolu, et see ei toimi piisavalt hästi. Näiteks seati 29-st ELi tasandi põhimeetmest vaid 13-le konkreetsed tähtajad (vt punktid [38–39](#)).

82 Tegevuskava 2.0 [esimene eduaruanne](#) avaldati 2023. aasta novembris. See ei sisalda süstemaatiliselt teavet iga üksiku ELi tasandi põhimeetme rakendamisel seni tehtud edusammude kohta. Seetõttu on aruanne pigem loetelu aruandeperioodi eelmisel aastal ELis sõjaväelise liikuvuse valdkonnas toimunust, kui selge kokkuvõtte tegevuskavas loetletud meetmete rakendamisel tehtud edusammudest. Samuti ei sisalda see näiteks rahvusvaheliste sõjaliste õppuste käigus saadud kogemuste analüüsi (vt punktid [40–41](#) ja [73](#)).

2. soovitus. Jälgida iga tegevuskavas 2.0 sisalduva meetme rakendamise edenemist ja anda selle kohta aru

Komisjon ja Euroopa välisteenistus peaksid tähelepanelikult jälgima tegevuskava 2.0 rakendamist, hinnates ELi tasandil süstemaatiliselt edusamme, viivitusi ja võimalikke probleeme iga põhimeetme elluviimisel. Ilma et see piiraks liikmesriikide suveräänsust sõjaväelise liikuvuse valdkonnas, peaksid komisjon ja Euroopa välisteenistus kutsuma liikmesriike üles esitama teavet neile soovitatud meetmete rakendamise edenemise kohta. Teave iga meetme rakendamise edenemise kohta tuleks siis esitada järgmistes eduaruannetes.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2025

83 Kättesaadavaks tehtud ELi rahaliste vahendite summal on oluline roll selle kindlaksmääramisel, kui olulist rolli võib EL sõjaväelise liikuvuse poliitika valikute mõjutamisel mängida. Kõik küsitletud sidusrühmad pidasid 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku 1,69 miljardi euro suurust eelarvet (Euroopa ühendamise rahastu raames) sõjaväelise liikuvuse kahesuguse kasutusega taristu jaoks tagasihoidlikuks, kuid üldiselt ka esimeseks sammuks õiges suunas. Leidsime, et tegevuskava 2.0 avaldamise ajal ei olnud komisjon andnud usaldusväärset hinnangut selle eesmärkide ja sihtide saavutamiseks vajaliku kogurahastuse kohta (vt punktid [35](#) ja [43](#)).

84 Selleks et võtta arvesse julgeolekuolukorra arengut Euroopas pärast Venemaa agressioonisõja algust Ukraina vastu, koondas komisjon Euroopa ühendamise rahastust eraldatud summad 2022. ja 2023. aasta projektikonkurssidesse. Kuus meiega kohtunud liikmesriiki seitsmest pidas seda õigeks lähenemisviisiks, kuna ELi rahastatavad projektid oleks nii võimalik varem lõpule viia. Kuigi selle eelarve kiire kättesaadavaks tegemine kahesuguse kasutusega taristusse investeerimiseks andis ELi poolt olulise poliitilise signaali, kaasnes sellega meie hinnangul ELi rahastamise ebastabiilsus ja prognoosimatus. Järgmise mitmeaastase finantsraamistikuni jääb nimelt rohkem kui neli aastat ja seega märkimisväärselt pikka aeg, enne kui kahesuguse kasutusega taristu jaoks avatakse uued projektikonkursid ja eraldatakse uued vahendid. See võib põhjustada viivitusi potentsiaalsete täiendavate oluliste investeeringute tegemisel ja sidusrühmade poolt ELi rahastamise ja hangete alal kogutud kogemuste kadumist (vt punkt [45](#)).

85 Hoolimata teisele ja kolmandale projektikonkurssile eraldatud vahendeid ületanud taotluste mahust ning enneolematutest ohtudest ELi piiridel (mis on reaalsemad kui kunagi varem), ei ole praeguses mitmeaastases finantsraamistikus sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside jaoks rohkem ELi vahendeid, millest saaks rahastada kahesuguse kasutusega taristuprojekte (vt [joonis 9](#) ja punkt [48](#)).

86 Euroopa ühendamise rahastu üldiste transpordivaldkonna projektikonkursside potentsiaalsed taotlejad on sageli samad, kes sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside puhul. Leidsime tõepoolest, et Euroopa ühendamise rahastu transpordivaldkonna projektikonkursside raames toetatavad projektid asuvad sageli nii üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) põhivõrgus kui ka sõjaväelise liikuvuse võrgus ning vastavad Euroopa ühendamise rahastu sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside kriteeriumide kohaselt ka kaheksaühe kasutuse nõuetele. Seega võiks sõjaväelise liikuvuse kitsaskohtade lahendamiseks kasutada Euroopa ühendamise rahastu transpordivaldkonna projektikonkursside (vt punkt 48).

3. soovitus. Hinnata võimalust kasutada Euroopa ühendamise rahastu transpordivaldkonna projektikonkursside kaheksaühe kasutusega taristuprojektide rahastamiseks praeguses mitmeaastases finantsraamistikus (2021–2027)

Komisjon peaks hindama võimalust kasutada praeguses mitmeaastases finantsraamistikus tulevase Euroopa ühendamise rahastu transpordivaldkonna projektikonkursside kaheksaühe kasutusega taristuprojektide rahastamiseks. Hindamisel tuleks arvesse võtta sõjalisi vajadusi ja lünki, mille EL on oma sõjalises võrgustikus kindlaks teinud.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2025

4. soovitus. Võtta meetmeid, et tagada 2028. aastal algavas mitmeaastases finantsraamistikus sõjaväelise liikuvuse stabiilsem rahastamine

Komisjon peaks järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamisel uurima seda, kuidas saaks parandada kahesuguse kasutusega taristu võimaliku rahastamise prognoositavust. Ettepanek peaks sisaldama hinnangut selle kohta, kas asjakohaseid ELi rahastamisvahendeid saaks kasutada ka kahesuguse kasutusega taristuprojektide rahastamiseks.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

87 Leidsime, et Euroopa ühendamise rahastu sõjaväelise liikuvuse projektide viis võrdse kaaluga valikukriteeriumi olid vaid osaliselt piisavad, et teha kindlaks projektid, mis on olulised ELis sõjaväelise liikuvuse parandamiseks. Seda hinnangut kinnitasid meie külastatud seitsmest liikmesriigist neli. Ennekõike arvestati sõjalisel hindamisel ainult ühte kriteeriumi – prioriteetsust ja kiireloomulisust. Seetõttu on oht, et mõni neist kahesuguse kasutusega projektidest ei ole sõjalisest seisukohast kõige asjakohasem (vt punktid [44](#) ja [53](#)).

88 Samuti leidsime, et ELi rahastatavate kahesuguse kasutusega taristuprojektide valimisel ei võetud piisavalt arvesse geopoliitilisi aspekte. Kuuest kõnealusel teemal arvamust avaldanud liikmesriigist nõustusid selle väitega kolm. Projektide valimisel ei võetud arvesse tervikpilti, vaid valiti iga projekt eraldi, et parandada koridori mõningaid isoleeritud osi, kuigi mitte tingimata kõige strateegilisemates asukohtades. Kõik külastatud liikmesriigid leidsid, et ELi rahastatavate kahesuguse kasutusega taristuprojektide valikuprotsess peaks hõlmama teatavat prioriteetide seadmist (vt punktid [54](#) ja [56](#)).

89 ELi rahastamiseks välja valitud 95 projekti jagunesid 21 ELi liikmesriigi vahel. Projektid on selgelt koondunud ELi kesk- ja idaossa, kus neljast kõige rohkem raha saanud liikmesriigist kolm piirnevad Venemaaga, kolm Valgevenega ja üks Ukrainaga. Teisest küljest ei rahastanud EL näiteks lõunapoolisel Ukraina-suunalisel marsruudil ühtegi projekti Kreekas ja andis Bulgaaria konsortsiumis osalejale vaid tagasihoidlikus mahu toetust (vt punktid [58–60](#)).

5. soovitus. Parandada 2028. aastal algavas mitmeaastases finantsraamistikus kahesuguse kasutusega taristuprojektide valikuprotsessi

2028. aastal algavas mitmeaastases finantsraamistikus peaksid komisjon ja Euroopa välis teenistus tagama, et valitakse välja kõige asjakohasemad kahesuguse kasutusega taristuprojektid ning seatakse esikohale investeringud, millega kõrvaldatakse ELi sõjalises võrgustikus tuvastatud lüngad, edendades seeläbi tõhusust ja tulemuslikkust. See peaks hõlmama sünergia otsimist NATO koridoridega. Selleks võiks komisjon kaaluda sõjalise aspekti hindamise osakaalu suurendamist valikuprotsessis, et järgida põhimõtet, mille kohaselt peaksid kahesuguse kasutusega projektidest saama õiglast kasu nii tsiviil- kui ka sõjalised kasutajad.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

90 Leidsime, et tegevuskava 2.0 sisaldas liiga palju meetmeid ega olnud piisavalt sihipärane. Eelkõige oli see nii III samba – vastupanuvõime ja valmisolek – puhul, kus ELi tasandi põhimeetmete arv oli kõige suurem (14 meetet 29-st ehk 48%). Sama muret väljendas mitu sidusrühma (vt punkt [72](#)).

91 Kokkuvõttes leidsime, et ELi tasandi 29 põhimeetmest nelja võib pidada lõpuleviiduks, samas kui enamik neist on veel pooleli. 29 meetmest viie puhul ei olnud rakendamise hetkeseisu hindamiseks piisavalt teavet. Lisaks vastutas Euroopa Kaitseagentuur veel kaheksa põhimeetme eest, mida meil ei ole õigust auditeerida. Seega ei saanud me kontrollida nende rakendamise seis. Üldiselt tehti kõige rohkem edusamme tegevuskava 2.0 I sambas, mis hõlmab investeringuid kahesuguse kasutusega transporditaristusse, samal ajal kui töö ülejäänud kolme sambaga oli suures osas pooleli (vt punktid [65–77](#)).

92 Seitse külastatud liikmesriiki järgisid I samba raames tehtud üleskutset investeerida kahesuguse kasutusega transporditaristusse. Kuigi nad on aktiivselt panustanud II samba regulatiivsete toetusmeetmetega seotud töösse, ei ole kõik neist täitnud piiriületusmenetluste viie tööpäeva eesmärki (kolm päeva kiirreageerimisüksuste puhul). Kuna puuduvad näitajad ja konkreet sed sihtväärtused, sealhulgas kõigi meetmete lõpuleviimisele seatud tähtajad, ei saa me anda täpset koguhinnangut tegevuskava 2.0 rakendamisel tehtud edusammude kohta, vaid üksnes märkida, et meetmete rakendamine on käimas ja seni on tehtud erineval määral edusamme (vt punktid [65–77](#)).

6. soovitus. Muuta ELi sõjaväelise liikuvuse meetmete ülesehitus sihipärasemaks

Tulevaste sõjaväelise liikuvuse tegevuskavade koostamisel peaksid komisjon ja Euroopa välisteenistus:

- a) kasutama süstemaatiliselt ära kogemusi, mida on saadud praegusest tegevuskavast, riigisisestest ja rahvusvahelistest (sealhulgas NATO) õppustest ning Venemaa Ukraina-vastasest agressioonisõjast. Neid tuleks jagada ka kõigi asjaomaste sidusrühmadega;
- b) keskenduma taristu parandamisele ja selgetele meetmetele, mis võimaldavad kiiremat piiriülest liikumist ja küberturvalisuse suurendamist, ning kehtestama võimaluse korral näitajad, sihtväärtused ja tähtajad, et soodustada aruandlust kõigi meetmete edusammude kohta.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2026 (praeguse tegevuskava viimane aasta)

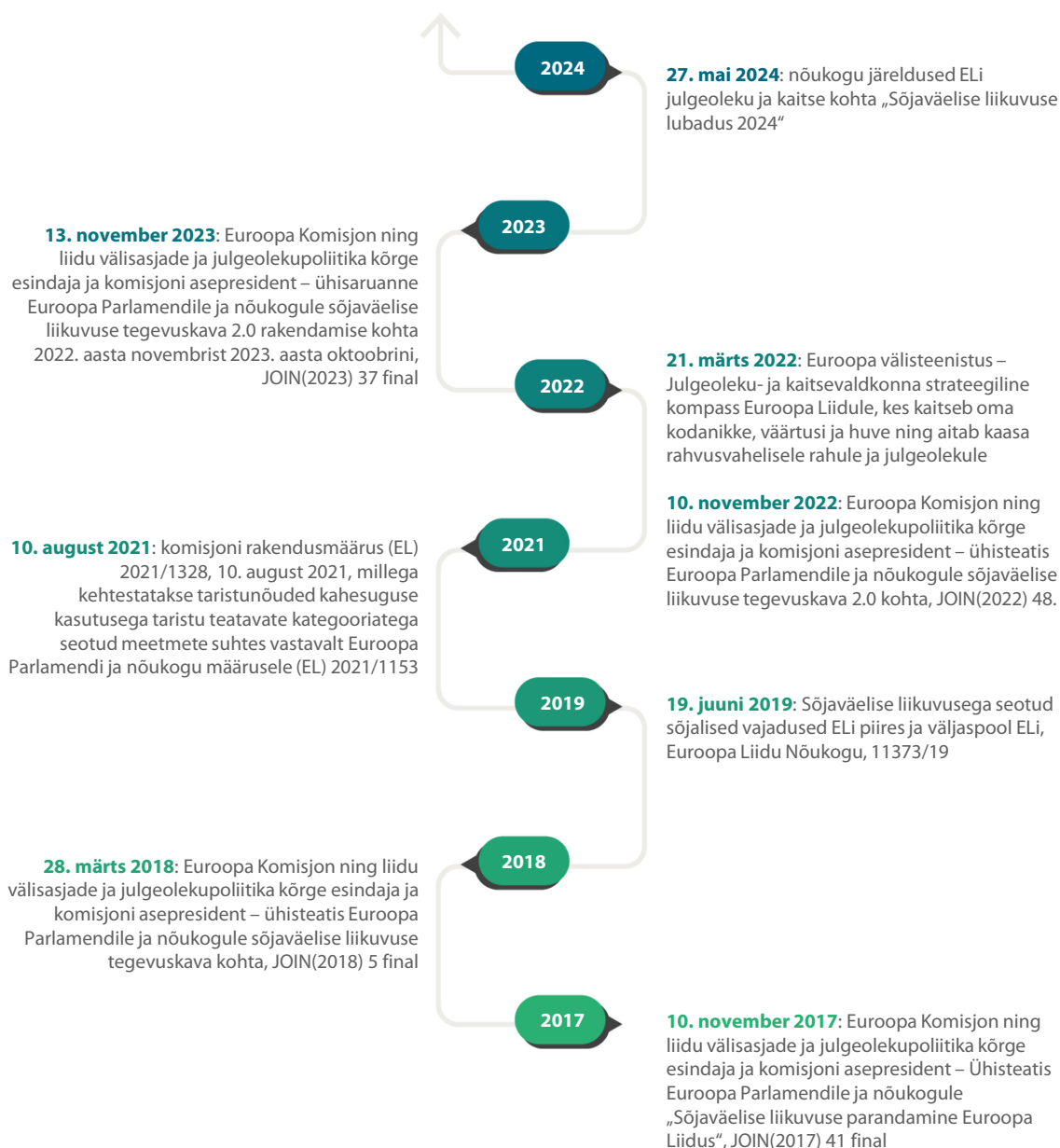
III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, võttis käesoleva aruande vastu 3. detsembri 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

Tony Murphy
president

Lisad

I lisa. Sõjaväelise liikuvuse arengute ajakava ELis, 2017–2024



Allikas: kontrollikoda.

II lisa. Sõjaväelise liikuvuse kõigi sidusrühmade rollid ja kohustused ELis

ELi LIIKMESRIIGID

ELis tehakse julgeoleku ja kaitse valdkonnas üha tihedamat koostööd ning 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus on kaitsevaldkonnale ette nähtud märkimisväärselt rohkem rahalisi vahendeid kui eelmistes mitmeaastastes finantsraamistikes. Näiteks kehtestatakse selles vahendid kaheksa kasutusega sõjaväelise liikuvuse taristu ja Euroopa Kaitsefondi jaoks. Kaitsefondi eelarve aastateks 2021–2027 on 8 miljardit eurot, millele lisandub 1,5 miljardit eurot uuest Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvormi (STEP) vahendist mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 muutmise raames. Need ELi vahendid moodustavad siiski vaid väikese osa ELi liikmesriikide kaitsekulutustest. ELi liikmesriigid peavad riigikaitset riikliku suveräänsuse küsimuseks. Euroopa Kaitseagentuuri dokumendis „Defence Data 2022 – Key findings and analysis“ (Kaitseandmed 2022 – peamised järeldused ja analüüs) on märgitud, et 2022. aastal ulatusid 27 liikmesriigi kaitsekulutused kokku 240 miljardi euroni, jätkates kaheksa järjestikust aastat kestnud kasvutrendi.

Ka ELi liikmesriikide eelarved sisaldavad vahendeid sõjaväelise liikuvuse projektide ja kaheksa kasutusega taristu jaoks. Asjaomaste summade kohta andmed puuduvad.

ELi liikmesriikide ministeeriumidel on tavaliselt oma siseauditi osakond. Välisauditeid viivad läbi nende riikide kõrgeimad kontrolliasutused. Kõrgeimad kontrolliasutused (nagu ka Euroopa Kontrollikoda) kuuluvad kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelisse organisatsiooni (INTOSAI), mis töötab välja kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelised standardid (ISSAid). ISSAid on usaldusväärsed rahvusvahelised avaliku sektori auditeerimise standardid.

PÕHJA-ATLANDI LEPINGU ORGANISATSIION

Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (NATO) on poliitiline ja sõjaline liit, mis on pühendunud kollektiivsele territoriaalsele kaitsele. Alates 7. märtsist 2024 kuulub NATOsse 32 liikmesriiki Euroopast ja Põhja-Ameerikast. Neist 32 riigist 23 on ELi liikmesriigid. Neli ELi liikmesriiki ei ole NATO liikmed (Austria, Küpros, Iirimaa ja Malta). NATO eelarve suurimad rahastajad on USA ja Saksamaa. USA on NATO liikmesriik, kus on ülekaalukalt kõige rohkem tegevteenistuses olevaid sõjaväelasi (ligikaudu 1,3 miljonit).

NATO on organisatsiooni liikmesriikide kaitseministeeriumide jaoks sõjaväelise liikuvuse osas peamine referents ning sõjaväelise liikuvuse peamine edasiviiv jõud Euroopas (näiteks sõjaväelise liikuvuse tegevuskavadega, sõjaliste nõuete, sõjaväelise liikuvuse standardite ja NATO tollivormi 302 kaudu).

NATO ühine rahastamiskava aastateks 2024–2028 hõlmab NATO julgeolekuinvesteeringute programmi. NATO julgeolekuinvesteeringute programmist rahastatakse ühiseid investeeringuid, mis on vajalikud NATO varade, sealhulgas NATO liikmesriikide sõjalise taristu tõhustamiseks ja ajakohastamiseks. 10. jaanuari 2023. aasta kolmandas ühisdeklaratsioonis ELi ja NATO koostöö kohta viidatakse käegakatsutavate tulemuste saavutamisele sõjaväelise liikuvuse valdkonnas.

NATO-l on oma siseauditi üksus. Organisatsiooni sõltumatu välisauditi organ on NATO rahvusvaheline audiitorite nõukogu (IBAN). IBAN viib läbi kolme liiki auditeid: NATO organite ja aruandvate üksuste finantsauditid, NATO tulemusauditid ning NATO julgeolekuinvesteeringute programmi finantsauditid.

EUROOPA KAITSEAGENTUUR

Euroopa Kaitseagentuur (EDA) loodi 2004. aastal. Selle missiooniks oli „nõukogu ja liikmesriikide toetamine nende püüdlustes parandada ELi kaitsevõimet kriisiohjamise valdkonnas ja toetada ÜJKPd praegusel kujul ja sellisena, milliseks see kujuneb tulevikus“. Vastavalt 2024. aasta pikaajalisele ülevaatele väljendab agentuur liikmesriikide kaitsehuve ELi kontekstis, tegutsedes ELi tasandil tõelise valitsustevahelise kaitsevõrgustikuna.

Euroopa Kaitseagentuur korraldab sõjaväelise liikuvuse alaseid üritusi, näiteks kõrgetasemelisi sümposioone, ning tal on mitu sõjaväelise liikuvuse algatust.

- Liikumise ja transpordi projektirühm, mille eesmärk on olla ekspertide tasandi platvorm, kus liikmesriigid vahetavad teavet ja arutavad sõjaväelise liikumise ja transpordiga seotud käimasolevaid tegevusi, et neist kasu saada, vältides samal ajal dubleerimist. Projektirühmas osalevad kõik 27 ELi liikmesriiki ning Norra ja Šveits. Partnerite hulka kuuluvad komisjon, Euroopa välisteenistus / Euroopa Liidu sõjaline staap, NATO, Euroopa liikumise koordineerimiskeskus, Ateena rahvusvaheline mereveo koordineerimiskeskus ja Euroopa lennutranspordi juhtimissüsteem.
- Programm „Euroopa piiriülese liikumise lubamise korra optimeerimine“, mis loodi piiriülese liikumise menetluste ühtlustamiseks ja lihtsustamiseks, ning milles on käsitletud nii regulatiivseid kui ka menetluslikke küsimusi.
- Programm „Tolliga seotud sõjaliste nõuete ühtlustamine“, mis töötati välja sõjaväe tolliga seotud tegevuste käsitlemiseks.

EDA-l on oma siseauditi üksus. Välisauditit teeb audiitorite kolleegium, mis koosneb kolmest audiitorist kolmest erinevast osalevast liikmesriigist. Euroopa Kaitseagentuuri tegevuseeskirjades on sätestatud, et agentuur tegutseb nõukogu alluvuses ja poliitilise järelevalve all, kellele ta esitab korrapäraselt aruandeid ja kellelt ta saab korrapäraselt suuniseid.

EUROOPA INVESTEERIMISPANK

Euroopa Investeeringupank (EIP) on maailma suurim mitmepoolne laenuvõtja ja laenuandja. 2023. aasta juunis otsustas EIP direktorite nõukogu suurendada oma julgeoleku- ja kaitsevaldkonna rahastamist Euroopa strateegilise julgeolekualgatuse kaudu 8 miljardi euron. Selle eesmärk on kaasata investeeringuid, et toetada Euroopa kahesuguse kasutusega julgeoleku- ja kaitstesüsteeme. Üks rahastamiskõlblikest tegevustest on sõjaväeline liikuvus.

2024. aasta mais ajakohastas EIP oma kahesuguse kasutusega kaupade ja taristu määratlust, mis vastab EIP grupi rahastamise tingimustele, ning nõustus lihtsustama julgeoleku- ja kaitsetööstuse väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ning uuenduslike idufirmade rahastamist.

Euroopa Komisjoni, kontrollikoja ja EIP vaheline kolmepoolne leping hõlmab nii finantstehinguid Euroopa Liidu poolt pangale antud volituste alusel kui ka panga hallatavaid tehinguid, mis on tagatud Euroopa Liidu üldeelarvest. Euroopa Investeeringispanga rahastatav sõjaväeline liikuvus sellesse raamistikku ei mahu.

EIP-l on siseauditi osakond. Selle peainspektsioonil on kolm sõltumatut kontrolli- ja aruandlusfunktsiooni: hindamis-, uurimis- ja kaebuste mehhanism. Auditikomitee annab aru panga juhatajate nõukogule¹⁵. EIP välisaudiitor (eraõiguslik audiitorühing) annab aru otse auditikomiteele ja koostab auditorarvamuse EIP finantsaruannete kohta¹⁶.

KOMISJON, EUROOPA VÄLISTEENISTUS JA ELi ASUTUSED

Sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2.0 peamised osalised on järgmised.

- DG MOVE, mis tegeleb taristu pikaajalise planeerimise parandamisega, et suurendada läbilaskevõimet. Euroopa ühendamise rahastu kolm sõjaväelise liikuvuse projektikonkurssi 2021., 2022. ja 2023. aastal korraldas DG MOVE.
- Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet (CINEA), kellele komisjon on delegeerinud Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogrammi haldamise. CINEA vastutab Euroopa ühendamise rahastu sõjaväelise liikuvuse projektikonkursside ja kõigi muude Euroopa ühendamise rahastu projektikonkursside üldise haldamise eest.
- DG DEFIS, kes oli 2022. aasta novembri sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2.0 kaasautor ja haldab Euroopa Kaitsefondi projektikonkursside raames välja valitud sõjaväelise liikuvuse projekte, sealhulgas turvalist digitaalset sõjaväelise liikuvuse süsteemi (SDMMS).
- Euroopa välisteenistuse strateegia, koordineerimise ja poliitika osakond, mis juhtis koos liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi ning kaitsetööstuse ja kosmose peadirektoraadiga tegevuskava 2.0 väljatöötamist ning selle tegevuskava esimese eduaruande koostamist. Euroopa Liidu sõjaline staap (ELSS), mis on Euroopa välisteenistuse osa, pakub eksperditeadmisi ja strateegilist nõustamist sõjalistes küsimustes, sealhulgas sõjaväelise liikuvuse valdkonnas. Kolme sõjaväelise liikuvuse projektikonkursi puhul hindas ELi sõjaline staap kahte sõjalist kriteeriumi¹⁷.

¹⁵ Vt EIP auditikomisjoni 2022. aasta aruanded.

¹⁶ Vt EIP 2022. aasta finantsaruanne.

¹⁷ 1. kriteerium: mil määral aitab kavandatav projekt kaasa sõjaliste jõudude tõhusamale strateegilisele mobiliseerimisele ELi missioonidele, operatsioonidele ja tavapärasele tegevusele? 2. kriteerium: mil määral kõrvaldatakse projektiga liikmesriigi taristuvõrgus tuvastatud lüngad, sealhulgas kitsaskohad, mis praegu kahjustavad sõjaväelist liikumist?

- Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (DG TAXUD) osales sõjalise tegevusega seotud sõjaliste kaupade piiriülese liikumise tollidokumendi (ELi tollivorm 302) väljatöötamises ja sellest lähtuvas liidu tolliseadustiku muutmises. Samuti tegi ta koostööd Euroopa Kaitseagentuuriga, et koostada [vormi 302 käsitlevad praktilisemad suunised](#). Seni on maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi osalemine tegevuskavas 2.0 piirdunud nõuandva toe pakkumisega ELi vormi 302 võimaliku tulevase digiteerimise jaoks.
- Sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat ([DG CNECT](#)) on läbi viinud kaks energia- ja telekommunikatsioonisektori riskihindamist. Järgmise küberturvalisuse riskihindamise ja riskistsenaariumide koostamise ajakava praegu puudub. Tegevuskava 2.0 annab ajendi uurida järgmisena transpordisektorit.
- Komisjoni peasekretariaadi ülesanne on tagada kõrgetasemeline koordineerimine komisjoni direktoraatide ja talituste vahel. Ta esindab komisjoni erinevatel foorumitel, näiteks Euroopa Liidu Nõukogu poliitilis-sõjalises töörühmas ([PMG](#)) ja poliitika- ja julgeolekukomitees ([PJK](#)) ning Euroopa Liidu sõjalises komitees ([ELSK](#)) Euroopa välisteenistuse juures. Ta juhatab komisjoni peadirektoraatide ja NATO korrapäraseid kohtumisi.
- Teised peadirektoraadid: [DG SANTE](#)¹⁸, [DG ENER](#)¹⁹, [DG ECHO](#)²⁰ ja [DG NEAR](#)²¹.
- Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ([EASA](#))²².

Komisjonil, Euroopa välisteenistusel ja ELi ametitel on siseauditi osakonnad (nt [komisjoni siseauditi talitus](#)). Kontrollikoda on ELi välisaudiitor. Meie aastaaruanded ja eriaruanded on aluseks parlamendi iga-aastasele eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlusele. Teeme igat liiki auditeid – finants-, vastavus- ja tulemusauditeid.

¹⁸ Kuues ELi tasandi põhimeede III sambas vastupanuvõime ja valmisolek.

¹⁹ III samba 12. põhimeede ELi tasandil.

²⁰ III samba 14. põhimeede ELi tasandil.

²¹ Neljas ELi tasandi põhimeede IV sambas partnerluse mõõde.

²² III samba 13. põhimeede ELi tasandil.

III lisa. Kohapeal külastatud projektid

Liikmesriik	Projekti eesmärk	ELi kaasrahastamine (miljonites eurodes)
Eesti	Mitmekülgne projekt, mille eesmärk on suurendada mitmeliigilist sõjaväelist liikuvust Eestis ja parandada kahesuguse kasutusega transpordiühendusi sõjaväebaasiga uue sadamakai ehitamise, kiirtee viadukti rekonstrueerimise ja raudteeliini ühe osa rekonstrueerimisega	31,2
Saksamaa	Raudteeprojekt 740 meetri pikkuste rongide vastuvõtuks sobiva taristu parandamiseks Põhjamere-Läänemere põhivõrgukoridoris koos raudteesildade ja haruteede ehitamisega	49,6
Leedu	Leedu-Poola piirini viiva teelõigu arendamine	48,7
Poola	Projekt, mille eesmärk on suurendada lennujaama õhuruumi operatiivsuutlikkust sõjalisteks operatsioonideks	37,9
Portugal	Kahesuguse kasutusega ühendveoterminali ja raudtee laienduse projekt sadamas	7,6
KOKKU		175,0

IV lisa. Edusammud tegevuskava 2.0 põhimeetmete rakendamisel ELi tasandil – lisateave

Valgusfoori värvikood: roheline: lõpule viidud või peaaegu lõpule viidud; oranž: pooleli; punane: edusammud on puudulikud²³.

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
I SAMMAS – mitmeliigilised transpordikoridorid ja logistikakeskused			
1. MEEDE: „2022. aasta lõpuks ajakohastab Euroopa välisteenistus (sealhulgas Euroopa Liidu sõjaline staap) koostöös liikmesriikide, komisjoni talituste ja Euroopa Kaitseagentuuriga sõjaväelise liikuvuse vajaduste kontseptsiooni.“	Nõukogu võttis 23. oktoobril 2023 vastu muudetud sõjalised nõuded, sealhulgas II lisa „Mitmeliigilised transpordikoridorid“ ja lisa kütuse tarneahela taristu kohta ²⁴ . Sõjaliste vajaduste ajakohastamine on ELi jaoks korduv tegevus, kuna NATO vaatab oma sõjalised vajadused korrapäraselt läbi.	Lõpetatud (hilinemisega)	
2. MEEDE: „Euroopa Kaitseagentuur ja komisjoni talitused jätkavad koostööd, et tagada tsiviil- ja sõjalennunduse jaoks juurdepääs õhuruumile ja aeronavigatsiooniteenustele...“	Märgime, et jätkuvat koostööd ei saa pidada SMART-eesmärgiks, kuna see ei ole konkreetne, mõõdetav ega ajaliselt piiritletud.	Poleli ²⁵	

²³ Täiendav teave: vt punkt 77.

²⁴ Vt ühisaruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2.0 rakendamise kohta 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, JOIN(2023) 37 final (edaspidi „ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini“, punkt 15.

²⁵ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, punkt 20.

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
3. MEEDE: „2023. aasta kesksaigaks viivad komisjoni talitused koos Euroopa välisteenistusega läbi uuringu, millega teha kindlaks lühikese etteteatamisajaga suuremahuliste vedude võimalused ning parandada kütusekerksust ning taristu pikaajalist planeerimist ja optimaalset kasutamist. ... Liikmesriikide ametiasutustelt saadud teabe põhjal analüüsivad komisjoni talitused ja Euroopa välisteenistus võimalikke lünki ja soovivad meetmeid nende kõrvaldamiseks.“	Meede viitab punktis 36 nimetatud kolmeastmelisele analüüsile. 2024. aasta juulis täiendati lünkade analüüsi liikmesriikide panusega.	Pooleli (hilinemisega) ²⁶	
4. MEEDE: „2023. aasta suveks korraldab Euroopa välisteenistus pärast komisjoni talituste ja Euroopa Kaitseagentuuriga konsulteerimist koostöös huvitatud liikmesriigiga esimese iga-aastase sõjaväelise liikuvuse teemalise ürituse...“	19. ja 20. juunil 2023 toimus Rootsis ekspertide kohtumine teemal „Sõjaväeline liikuvus – kohustuste suurendamine ühendatud Euroopa nimel“.	Lõpetatud ²⁷	
5. MEEDE: „... kaalub komisjon mitmeaastase finantsraamistiku vahekokkuvõtte prioriteetide üldise läbivaatamise raames sõjaväelise liikuvuse eelarve suurendamist...“	Seda kaaluti. Mitmeaastase finantsraamistiku vahekokkuvõtte tulemusena ei lisatud siiski kahesuguse kasutusega taristuprojektide eelarvet. Rühm liikmesriike, sealhulgas mõned meie külastatud liikmesriigid, olid edutult teinud lobitööd sõjaväelise liikuvuse rahastamise sellise suurendamise nimel.	Lõpetatud	

²⁶ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, punkt 17.

²⁷ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, punkt 3.

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
II SAMMAS – regulatiivsed toetusmeetmed			
1. MEEDE: „Euroopa Kaitseagentuur toetab osalevaid liikmesriike kuni 2024. aastani, et nad rakendaksid täielikult nii maismaa- kui ka lennutranspordi piiriülese liikumise lubade andmise korda, jälgides nende rakendamist ning tehes kindlaks kitsaskohad ja kõrvaldades need, teeksid kindlaks valdkonnad, mida kumbki allkirjastatud tehniline kord ei hõlma, ja parandaksid nende sisu ning töötaksid välja tehnilise korra merendusvaldkonna jaoks.“ 2. MEEDE: „2024. aasta lõpuks hindab Euroopa Kaitseagentuur, kuidas suurendada koostoimet PESCO projekti „Sõjaväeline liikuvus“ ja PESCO projekti „Logistikakeskused Euroopas ja operatsioonide toetamine“ vahel.“ 5. MEEDE: „Euroopa Kaitseagentuur töötab 2024. aastaks välja kogu ELi hõlmava logistikavaldkonna IT-võrgustiku kontseptsiooni, mis võimaldaks logistikaandmete vahetamist eri osalejate vahel. Euroopa Kaitseagentuur esitab 2023. aastaks riiklike ja äriliste IT-süsteemide, sealhulgas tuvastuse ja jälgimise ning ettevõtte ressursiplaneerimise tarkvara kaardistamiseks tehtud uuringu tulemused, mille alusel algatatakse edasisi meetmeid.“	Vastavalt 2023. aasta novembri eduaruandele, mille kohta Euroopa Kaitseagentuur andis komisjonile tagasisidet, on need meetmed pooleli²⁸. EDA teavitas meid 2024. aasta novembris, et ta oli lõpule viinud 2. meetme, 5. meetme (kogu ELi hõlmava logistikavaldkonna IT-võrgustiku kontseptsioon) lõpparuanne on valmis ja seda on jagatud osalevate liikmesriikidega, ning 6. meetme (kihtlisandustootmine logistiliseks toeks) projekti juhtimiskava on koostatud ja esimesed tulemused saavutatud. Märkus: kõik külastatud liikmesriigid andsid meile positiivset tagasisidet nende kahe PESCO projekti kohta, eelkõige sõjaväelise liikuvuse projekti kohta, milles osaleb 25 ELi liikmesriiki ning USA, Kanada ja Norra. Osalevad ELi liikmesriigid esitavad PESCO sõjaväelise liikuvuse projekti kohta igal aastal rakendusaruande.	Nende nelja meetmega tegeleb peamiselt Euroopa Kaitseagentuur, mis tähendab, et me ei saa neid auditeerida (vt punkt 20 ja II lisa).	

²⁸ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, 1. meetme punktid 21 ja 22, 2. meetme punkt 23, 5. meetme punkt 27 ja 6. meetme punkt 28.

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
6. MEEDE: „Euroopa Kaitseagentuur määrab 2024. aastaks kindlaks ühiste standardite esimese paketi, et edendada kihtlisandustootmise lahenduste sõjalist kasutamist koostalitlusvõimelisel viisil.“			
3. MEEDE: „Komisjon määrab tulevastes iga-aastastes tööprogrammides kindlaks Euroopa Kaitsefondi puudutavad teemad, mis on seotud sõjaväelise liikuvuse tõhustamisega...“	Lisaks 2021. aasta Euroopa Kaitsefondi projektikonkursi raames välja valitud projektile SDMMS valiti 2022. aasta Euroopa Kaitsefondi projektikonkursi raames välja projekt FASETT ja 2023. aasta Euroopa Kaitsefondi projektikonkursi raames valiti välja projekt ESOCA.	Siiani tehtud	
4. MEEDE: „Komisjon jälgib sõjaväelist liikuvust käsitleva teabe turvalise ja kiire vahetamise digitaalse süsteemi arendamist ning valmistab vajaduse korral ette ELi tollialaste õigusaktide muudatused, et tagada õiguslik raamistik süsteemi kasutamiseks liikmesriikides ja süsteemi kooskõla ELi tollialastes õigusaktides sätestatud tolliprotseduuridega.“	Täiendav teave: vt punkt 69.	Poleli	

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
III SAMMAS – vastupanuvõime ja valmisolek			
1. MEED: „Euroopa Kaitseagentuur võtab tihedas koostöös liikmesriikide, Euroopa välisteenistuse ja komisjoni talitustega kaitseküsimuste iga-aastase kooskõlastatud läbivaatamise sihtvaldkonnas „Tõhustatud sõjaväeline liikuvus“ järelmeetmeid, et kõrvaldada lüngad ja puudujäägid seoses kerksusega ning logistilise ja veosuutlikkusega, mida on vaja suuremahuliste vägede liikumiseks...”			
3. MEED: „Euroopa Kaitseagentuur uurib 2023. aastaks võimalusi kohandada tsiviilotstarbeliste suuremõõtmeliste veoste vahendeid sõjalisel otstarbel kasutamiseks, võttes arvesse PESCO projekti „Suuremõõtmelise kauba strateegiline õhuvedu“ tegevusi.“	Vastavalt 2023. aasta novembri eduaruandele, mille kohta EDA andis komisjonile tagasisidet, on need meetmed pooleli ²⁹ .	Nende nelja meetmega tegeleb peamiselt Euroopa Kaitseagentuur, mis tähendab, et me ei saa neid auditeerida (vt punkt 20 ja II lisa).	
4. MEED: „Euroopa Kaitseagentuur teeb 2024. aastaks kindlaks nõuded, mida võidakse kohaldada eriotstarbeliste raudteevedude vahendite ja strateegiliste mereveovõimete suhtes.“	EDA teavitas meid 2024. aasta novembris, et käivitab kaks uuringut, millest üks käsitleb raudtee ja teine siseveeteede transpordi läbilaskevõimet (sh taristu ja regulatiivseid aspekte).		
7. MEED: „Euroopa Kaitseagentuur hindab 2024. aastaks koos komisjoni talituste ja Euroopa välisteenistusega (sealhulgas ELi sõjalise staabiga), kui kasulik on strateegiliste veovõimete suurendamine kahesuguse kasutusega süsteemide seisukohast, näiteks katastroofiabi jaoks.“			

²⁹ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini: punkt 30 1. ja 3. meetme puhul, punkt 31 4. meetme puhul ja punkt 29 7. meetme puhul.

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
10. MEED: „Euroopa Kaitseagentuur ja komisjoni talitused jätkavad jõupingutusi, et tagada usaldusväärne ja tulemuslik digiandmete vahetamine ja jagamine asjaomaste tsiviil- ja sõjalennunduse sidusrühmade vahel.“	2023. aasta novembri eduaruandes rõhutati vajadust digitaalsete andmete jagamise järele, kuid puudub teave käimasoleva tegeliku töö kohta ³⁰ .		
12. MEED: „Euroopa Kaitseagentuur koos Euroopa välis teenistuse ja komisjoni talitustega asuvad käimasolevate algatuste baasil tugevdama sõjaväelise liikuvuse jaoks vajalike sõjaliste rajatiste ja veovõimete vastupidavust kliimamuutustele ja energiasalvust, ning esitavad kliima- ja kaitsevaldkonna tegevuse raames liikmesriikidele soovitusi...“	Vastavalt 2023. aasta novembri eduaruandele, mille kohta Euroopa Kaitseagentuur andis komisjonile tagasisidet, on see meede pooleli ³¹ .		
2. MEED: „Euroopa välis teenistus hindab 2023. aastaks ÜVJP missioonide ja operatsioonide logistilist jalajälge, eelkõige seoses sertifitseerimise ja kontrollidega, ning teeb kindlaks võimalikud puudujäägid veosuutlikkuses ning annab soovitusi koostöövõimaluste kohta.“	2023. aasta novembri eduaruandes teave puudub.	Sidusrühmadega konsulteerimisel selle meetme kohta teavet ei saadud.	
5. MEED: „Euroopa välis teenistus, Euroopa Kaitseagentuur ja komisjoni talitused uurivad, kuidas tugevdada liikumissuutlikkuse koordineerimist, sealhulgas koostöös rahvusvaheliste liikuvuse koordineerimiskeskustega.“	2023. aasta novembri eduaruande kohaselt on see meede pooleli ³² .	Täiendav teave puudub.	

³⁰ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini: 10. meetme puhul punktid 32 ja 35.

³¹ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini: punkt 34 12. meetme kohta.

³² Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini: nagu ka 7. meetme puhul, vt 5. meetme kohta punkt 29.

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
6. MEEDE: „2024. aasta lõpuks annavad komisjoni talitused hädaolukorra- ja kriisiohje kavandamise ja koordineerimise otstarbel ülevaate kõigist tsiviilvaldkonna peamistest osalejatest iga transpordiliigi kohta.“	2023. aasta novembri eduaruandes teave puudub.	Sidusrühmadega konsulteerimisel selle meetme kohta teavet ei saadud. Erinevad sidusrühmad rõhutasid siiski kogu ühiskonda hõlmava lähenemisviisi tähtsust sõjaväelise liikuvuse puhul.	

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
8. MEED: „Euroopa välisteenistus, komisjon ja Euroopa Kaitseagentuur kasutavad ära rahvusvahelisi õppusi, sealhulgas vajadust mööda ELi lahinguõppusi ning paralleelseid ja koordineeritud õppusi NATOga, samuti ELi osalemist NATO õppustel, et peavoolustada sõjaväelise liikuvusega seotud tegevusi (vägede siirmine, nende jätkusuutlikkuse tagamine ja ümberpaigutamine).“	2023. aasta novembri eduaruandes teave puudub.	Kõik sidusrühmad rõhutasid sõjaliste õppuste tähtsust. PESCO sõjaväelise liikuvuse projekti raames on korraldatud lauaõppusi, et testida piiriülese liikumise lubade kasutamist. Liikmesriigid, kellega konsulteerisime, osalesid 2024. aastal erinevatel sõjalistel õppustel, nagu Steadfast Defender 24 NATOga ja Quadriga 24 . Neli viiest kahesuguse kasutusega projektide koordinaatorist, kellega me kohtusime, teatasid meile, et ELi rahastatavat taristut katsetatakse praktikas sõjaväelise liikuvuse valdkonnas. Puuduvad tõendid sõjalistest õppustest saadud kogemuste ametliku analüüsi kohta.	
9. MEED: „Euroopa välisteenistus korraldab koos komisjoni talituste ja Euroopa Kaitseagentuuriga stsenaariumipõhiseid õppusi, milles osalevad liikmesriikide eksperdid.“	2023. aasta novembri eduaruandes teave puudub.	Euroopa Liidu sõjaline staap juhib iga-aastaseid MILEXi kriisiohjeõppusi. Viimased olid MILEX 22 , MILEX 23 ja MILEX 24 .	

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
11. MEEDE: „Komisjoni talitused, Euroopa välisteenistus ning võrgu- ja infoturbe koostöörühm koostavad koostöös asjaomaste tsiviil- ja sõjaliste organite ja asutustega ning loodud võrgustikega korrapäraseid küberturvalisuse riskihindamisi ja riskistsenaariume, keskendudes esmastele elutähtsatele sektoritele ...“	Vastavalt novembri 2023. aasta eduaruandele on läbi viidud riskihindamine ja välja töötatud riskistsenaariumid telekommunikatsiooni- ja elektrisektori jaoks ³³ .	Meie koosolekul teatas komisjon meile, et transpordisektori jaoks, mis on sõjaväelise liikuvuse jaoks ülioluline, ei ole veel kavandatud ühtegi kuupäeva ega võimalust sellise riskihindamise ja riskistsenaariumi väljatöötamise jaoks. Transpordisektoris on palju rohkem sidusrühmi kui telekommunikatsiooni- ja elektrisektoris.	
13. MEEDE: „2023. aasta lõpuks käivitavad komisjoni talitused koos Euroopa Liidu Lennundusohutusametiga ning koostöös sõjaväelennuametite ja lennundussektoriga katseprojekti, millega luuakse mehhanism lennukimudelite tsiviil- ja militaarkonfiguratsioonide varuosade vastastikuseks kasutamiseks ...“	2023. aasta novembri eduaruandes, sealhulgas punktis 20 „Juurdepääs õhuruumile ja aeronavigatsiooniteenustele (ühtne Euroopa taevas ja Euroopa lennuliikluse uue põlvkonna juhtimissüsteem)“ teave puudub.	Täiendav teave puudub.	

³³ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini: 11. meetme kohta vt punkt 32.

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
14. MEED: „Komisjoni talitused, Euroopa Kaitseagentuur ja Euroopa välisteenistus uurivad mitmeid erakorralisi meetmeid, millega tagada ELi tasandil välja kuulutatud kriiside ajal sõjaväe eelisjuurdepääs transporditaristule, -võimetele ja -marsruutidele, kui see on asjakohane ...“	2023. aasta novembri eduaruandes ei viidata tööle erakorraliste meetmetega, mis käsitlevad prioriteetset juurdepääsu transporditaristule. Samas viidatakse dokumendis aga 2022. aasta jaanuari direktiivile elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse kohta ³⁴ . Transport on üks selle direktiiviga hõlmatud olulistest teenustest. Kaitse ei kuulu siiski selle direktiivi kohaldamisalasse.	Puudub lisateave transporditaristule eelisjuurdepääsu tagamise erakorraliste meetmetega seotud töö kohta.	
IV SAMMAS – partnerluse mõõde			
1. MEED: „Euroopa välisteenistus jätkab koos komisjoni talituste ja Euroopa Kaitseagentuuriga sõjaväelist liikuvust käsitlevat ELi ja NATO struktureeritud dialoogi, et jagada teavet ja tagada vastavate töösuundade sidusus.“	2023. aasta novembri eduaruandes ³⁵ viidatakse kolmandale ELi ja NATO ühisdeklaratsioonile, mis allkirjastati 2023. aasta jaanuaris . Artiklis 11 on sätestatud: „Oleme saavutanud käegakatsutavaid tulemusi sellistel aladel nagu ... sõjaväeline liikuvus ...“	NATO on Euroopa sõjaväelise liikuvuse liikumapanev jõud. Näiteks ELi sõjalised nõuded ja ELi tollivorm 302 on suures osas inspireeritud nende NATO vastetest.	
2. MEED: „Euroopa välisteenistus koos komisjoni talituste ja Euroopa Kaitseagentuuriga kaasab vajadust mööda sõjaväelise liikuvuse küsimused asjaomaste partneritega, eelkõige Kanada, Norra ja USAga, peetavatesse julgeoleku- ja kaitseudialoogidesse.“	2023. aasta novembri eduaruandes ³⁶ mainitakse USA, Kanada ja Norra osalemist PESCO sõjaväelise liikuvuse projektis. 2022. aasta juulis esitas Ühendkuningriik taotluse projektiga ühinemiseks. Ametlik heakskiit anti seejärel ELi kaitseministrite kohtumisel 15. novembril 2022. Ühendkuningriigi osalemise kord tuleb veel lõplikult kindlaks määrata.	Poleli	

³⁴ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, punkt 33.

³⁵ Ühisaruanne 2022 aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, punktid 37–39 1. meetme kohta.

³⁶ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, 2. meetme kohta punkt 38.

Põhimeetmed ELi tasandil	Edusammud	Kontrollikoja hinnang	Valgusfoor
3. MEEDE: „Komisjoni talitused ja Euroopa välisteenistus uurivad liikmesriikide peamiste transpordimarsruutide parema ühendamise käigus võimalusi kahesuguse kasutuse rakendamiseks, keskendudes eelkõige Ukrainale ja Moldovale.“	2023. aasta novembri eduaruandes ³⁷ viidatakse TEN-T määruse läbivaatamise protsessile. Läbivaatamisega laiendatakse TEN-T koridore, tuginedes solidaarsuskoridore algatusele , mille komisjon käivitas 2022. aasta mais, et aidata Ukrainal hoida oma kaubateed avatuna pärast seda, kui Venemaa blokeeris Ukraina sadamad.	Täiendav teave: külastatud ministeeriumid väljendasid seisukohta, et TEN-T määruse läbivaatamine oleks võinud anda ELile võimaluse lisada määrusesse sõjalised nõuded ja seega kasutada kogu ELi rahastatud taristut kahesuguse kasutusega taristuna, mis vastab ELi sõjalistele nõuetele. Nad tunnistasid siiski, et on riike, kelle jaoks selline lähenemisviis oleks olnud väga kulukas, ning seetõttu ei sisaldanud läbivaatamine sõjalisi nõudeid.	
4. MEEDE: „Euroopa välisteenistus ja komisjoni talitused uurivad võimalusi edendada parimate tavade alast dialoogi piirkondlike partneritega, eelkõige laienemisprotsessis osalevate riikidega.“	Dialoogi edendamise võimaluste uurimine on veel üks näide eesmärgist, mida ei saa pidada SMART -eesmärgiks, kuna see ei ole konkreetne, mõõdetav ega ajaliselt piiritletud. 2023. aasta novembri eduaruandes viidatakse suhetele teiste partneritega.		

³⁷ Ühisaruanne 2022. aasta novembrist 2023. aasta oktoobrini, punkt 40 3. meetme kohta.

V lisa. Külastatud liikmesriikide tagasiside tegevuskavaga 2.0 seotud üleskutsetele – lisateave

Valgusfoori värvikood: roheline: lõpule viidud või peaaegu lõpule viidud; oranž: pooleli; punane: edusammud on puudulikud³⁸.

ELi liikmesriigile esitatud üleskutse tegutseda	Külastatud liikmesriikide tagasiside	Valgusfoor
I SAMMAS – mitmeliigilised transpordikoridorid ja logistikakeskused		
1. MEED: „... haldama ja arendama sõjaväelise liikuvuse riiklike kontaktpunktide võrgustikku.“	Seitsmest külastatud liikmesriigist viiel on sõjaväelise liikuvuse riiklike kontaktpunktide ametlik võrgustik. Ühes liikmesriigis määratakse kontaktpunktid selle asemel <i>ad hoc</i> põhimõttel. Üks teine liikmesriik leidis, et kontaktpunkti ei ole vaja, sest kõik peamised sidusrühmad tunnevad üksteist ja teevad tihedat koostööd.	
2. MEED: „... töötama välja ja esitama kahesuguse kasutusega taristuprojektide ettepanekud...“	Kõik liikmesriigid olid välja töötanud ja esitanud kahesuguse kasutusega taristuprojektide ettepanekud. Märkus: vastavalt punktile 58 ja joonisele 10 valiti ELi rahastamiseks välja 21 liikmesriigis asuvad projektid.	
3. MEED: „... aitama kaasa sõjaväelise liikuvuse vajaduste ajakohastamisele...“	Kõik liikmesriigid on andnud oma panuse sõjaväelise liikuvuse sõjaliste nõuete ajakohastamisse.	

³⁸ Täiendav teave: vt punkt [77](#).

ELi liikmesriigile esitatud üleskutse tegutseda	Külastatud liikmesriikide tagasiside	Valgusfoor
4. MEED: „... esitama 2023. aasta keskpaigaks komisjoni talitustele ja Euroopa välis teenistusele oma riikliku hinnangu füüsiliste võrgustike suutlikkuse kohta täita sõjaliste vajaduste jaoks kindlaks määratud taristunõudeid, et seda saaks kasutada eespool nimetatud uuringus.“	Selle üleskutse sõnastus ei olnud kõigile liikmesriikidele selge. Kõik peale ühe kinnitasid siiski, et nad osalesid punktis 35 osutatud kolmeastmelises analüüsis.	
5. MEED: „... otsima oma riiklikes strateegiates võimalusi luua energiatõhususe valdkonnas koostöid, et valmistada relvajõud enne 2023. aasta lõppu ette kliimamuutusteks...“	Kõik liikmesriigid käsitlesid energiatõhusust riiklikes strateegiates, et valmistada relvajõud enne 2023. aasta lõppu ette kliimamuutusteks, nagu nähakse ette strateegilises kompassis.	
II SAMMAS – regulatiivsed toetusmeetmed		
1. MEED: „... saavutama 2023. aasta lõpuks nõukogu 2018. aasta juunis kokku lepitud riiklike sõjaväelise liikuvuse meetmete raames eesmärgi lühendada piiriületusmenetluste kestust viie tööpäevani, ning uurima võimalusi meetmeid ajakohastada, et lühendada kiirreageerimisüksuste jaoks menetluste kestust kolme tööpäevani.“	Vastused, mis me nende eesmärkide saavutamise kohta saime, olid erinevad. Enamik külastatud liikmesriike teatas, et nad on täitnud 5- ja 3-päevase eesmärgi ning et kriisilukorras võivad tähtsajad olla isegi palju lühemad kui 5 või 3 tööpäeva. Samal ajal märkisid mõned külastatud liikmesriigid, et eesmärkide saavutamise kinnitamiseks tuleb läbi viia täiendavaid õppusi, ning mõnelt liikmesriigilt ei saanud me selget vastust. Täheldasime ka, et eesmärgi ulatust tõlgendatakse erinevalt, kuna mõned liikmesriigid leiavad, et see kehtib ainult Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja ajal, samas kui teised rõhutasid, et ELi kasutatav aeg (5 tööpäeva) erineb NATO kasutatavast ajast (72 tundi). Eespool öeldut arvesse võttes leiame, et selle meetme puhul on edusammud puudulikud.	
2. MEED: „... osalema asjakohastes ELi tasandi uuringutes ja esitama nende jaoks vajalikke andmeid.“	Liikmesriikide arusaamad ELi tasandist on erinevad. Mõned peavad Euroopa Kaitseagentuuri ja PESCOt ELi tasandi organiteks, teised aga mitte. Seetõttu vastasid mõned liikmesriigid, et nad on sellise teabe esitanud, samas kui teised ütlesid meile, et nad ei ole selliseid nõudeid saanud.	

ELi liikmesriigile esitatud üleskutse tegutseda	Külastatud liikmesriikide tagasiside	Valgusfoor
3. MEEDE: „... toetama aktiivselt piiriülese liikumise lubade tehnilise korra kokkuleppe väljatöötamist merendusvaldkonnas.“	Kõik liikmesriigid toetasid aktiivselt merendusvaldkonna piiriülese liikumise lubade tehnilise korra väljatöötamist.	
III SAMMAS – vastupanuvõime ja valmisolek		
1. MEEDE: „... tagama tulevaste digitaalsete protsesside ja menetluste küberkerksus, tuginedes Euroopa Kaitseagentuuri tööle ja uurides võimalust töötada välja julgeolekuga seotud funktsionaalsed nõuded.“	Kõik külastatud liikmesriigid tunnistasid selliste ohtude tähtsust ja tegelevad kübervastupidavusvõimega ning andsid meile teada mitmesugustest kübervastupidavusvõimega seotud tegevustest, mida nad on ette võtnud. Meede on aga määratletud viisil, mis ei võimalda meil selle lõpuleviimist selgelt hinnata, kuna sellel puuduvad selged kriteeriumid, lähtetaseme väärtused ja vaheeesmärgid ning konkreetne sihtväärus. Seetõttu ei ole võimalik teha järeldusi selle kohta, kas liikmesriigid on selle meetme täitnud.	

Lühendid

CEF: Euroopa ühendamise rahastu

CINEA: Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet

DG DEFIS: kaitsetööstuse ja kosmose peadirektoraat

DG MOVE: liikuvuse ja transpordi peadirektoraat

EDA: Euroopa Kaitseagentuur

EDF: Euroopa Kaitsefond

EEAS: Euroopa välisteenistus

EIP: Euroopa Investeerimispank

ELSS: Euroopa Liidu sõjaline staap

Kõrge esindaja / asepresident: liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / komisjoni asepresident ja välisasjade nõukogu eesistuja

NATO: Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon

PESCO: alaline struktureeritud koostöö

SDMMS: turvaline digitaalne sõjaväelise liikuvuse süsteem

TEN-T: üleeuroopaline transpordivõrk

Mõisted

Lünkade analüüs: praeguste ja soovitud või eeldatavate tulemuste võrdlus, et teha kindlaks lünga kõrvaldamiseks vajalikud meetmed.

Strateegiline võimaldi: suutlikkus, võimekus või ressurss, mis aitab saavutada strateegilist eesmärki.

Vorm 302: tollidokument sõjaliste kaupade piiriülese liikumise kohta, mille töötab välja NATO ja mille EL võttis hiljem vastu.

Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika: ELi välispoliitika osa, milles keskendutakse julgeoleku- ja kaitsevõimele.

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

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

Ajatelg

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

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab need auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulusi, tulevasi arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi välistegevuse / julgeoleku- ja õigusteemadega tegelev III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Bettina Jakobsen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Marek Opióła, keda toetasid kabinetiülem Kinga Wiśniewska-Danek, kabineti nõunik Bernard Witkoś, valdkonnajuht Michael Bain, auditijuht Joël Costantzer ning audiitorid Flavia Di Marco ja Laurent Olivier. Keelealast abi osutas Michael Pyper. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra-Elena Mazilu-Dina.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2025

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovitab teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-3989-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/7907094	QJ-01-25-001-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3990-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/5588042	QJ-01-25-001-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 04/2025](#): „ELi sõjaväeline liikuvus – kavandamisega seotud puuduste ja takistuste tõttu ei ole täiskäiku ei saavutatud“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025.

Auditiga uuriti ELi sõjaväelise liikuvuse poliitikas tehtud edusamme. Seejuures keskenduti 2022. aasta novembris vastu võetud teisele tegevuskavale (tegevuskava 2.0). Kava töötati välja Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja ajalise surve all. Kokkuvõttes järeldame, et tegevuskava 2.0 ei põhinenud piisavalt kindlal alusel. Tegevuskava eesmärkide saavutamisel (st tagada sõjaväelaste, materjalide ja vahendite kiire ning sujuv liikumine lühikese etteteatamisajaga ja suures mahus) on seni tehtud erineval määral edusamme. Selleks et tugevdada ELi kava mõju sõjaväelisele liikuvusele, esitame mitmes valdkonnas rea soovitusi, mis puudutavad muu hulgas juhtimist, rahastamise prognoositavust ja kahesuguse kasutusega taristuprojektide valimist 2027. aastale järgnevas mitmeaastasest finantsraamistikus.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors