

Militaire Mobiliteit in beweging in Europa

Michaël NUYENS

Majoor van het vliegwezen Michaël Nuyens was betrokken bij de oprichting van het *Movement & Transport Control Center* (MTCC), *European Air Transport Coordination Centre* (EATC) en *Continental Movement Coordination Centre* (CMCC) van de Afrikaanse Unie, en medeorganisator van verschillende strategische ontplooiingen. Voor de EU coördineerde hij het *Actie Plan voor Militaire Mobiliteit* (APMM) met de nationale Interdepartementale werkgroep rond militaire mobiliteit.

Depuis de nombreuses années, la rapidité de mouvement et le transport des forces armées constituent une part essentielle de l'efficacité des opérations militaires. Jusqu'à la fin de la guerre froide, la mobilité militaire en Europe se concentrait principalement sur un axe partant de la base d'origine et se dirigeant vers l'est – jusqu'à la Weser – avec un accent sur l'utilisation de moyens militaires, dans un cadre à prédominance militaire. Les importants mouvements de troupes transfrontaliers se faisaient sur la base des directives de l'OTAN (AMovPI¹) en prévision d'un éventuel temps de guerre. L'ensemble se caractérisait par une charge de travail administratif importante, par une organisation tout aussi importante – dans laquelle tous les plans étaient définis et suivis dans le détail – et par un contrôle systématique des infrastructures de transport concernées. La souveraineté et les réglementations nationales des différents pays étaient alors respectées. La mobilité militaire constituait un véritable défi. Que s'est-il passé depuis lors ?

¹ AMovP's: NATO Allied Movement Publications



© BE Defence

Aangepast wegennetwerk ten voordele van uitzonderlijke transporten.
Operatie Enhanced Forward Presence

Na de val van de Berlijnse muur hebben de wereldwijde ontplooiingen aan belang gewonnen door de focus op expeditieaire en crisisrespons operaties. Door de gewijzigde aard van deze missies en opdrachten en door het gebrek aan aangepaste strategische transportvectoren heeft er ook een verschuiving naar het gebruik van commerciële transportmiddelen plaats gevonden. Tot voor de inname van de Krim werd een soort vredesdividend genomen, met een verminderde aandacht voor bewegingen en transport op het Europese grondgebied, met de afbouw van de bestaande structuren als gevolg. Recentelijk ligt de focus van zowel NATO als EU echter weer meer op het Europese continent met een 360 graden benadering, en met in acht name van een verschuiving van de oostelijke grens richting Baltische Staten. Tussentijds werden

er verschillende samenwerkingsverbanden (bv. EATC², MCCE³ en AMSCC⁴) en coördinatiemechanismen gecreëerd om het gebruik van de schaarse strategische transportmiddelen te optimaliseren. De vele geciteerde hindernissen inzake militaire mobiliteit zijn helaas niet vanzelf verdwenen. Deze tendensen brengen het belang van militaire mobiliteit binnen de EU opnieuw op de voorgrond en doen het verlangen naar een “military Schengen” verder groeien.

Een actieplan voor militaire mobiliteit of APMM

Met de Globale Strategie van de Europese Unie werd in 2016 de aanzet gegeven voor de Raadsconclusies die eind 2017 de militaire mobiliteit op de kaart zette van niet alleen de Europese Unie (EU), maar ook die van de Noord-Atlantische Verdrag Organisatie (NAVO) in het kader van de gezamenlijke EU/NAVO-verklaring van Brussel van 2018. Op 28 maart 2018 stelden de “Europese Commissie” en de “Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Dienst voor Extern Optreden(EDEO)” de *“Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility (APMM)”* voor. Het APMM is een politiek initiatief dat streeft naar een betere mobiliteit van de krijgsmachten (personeel, uitrusting en materiaal) binnen en buiten de grenzen van de EU, teneinde de Europese veiligheid te verbeteren en om de lidstaten in staat te stellen sneller te reageren op onvoorspelbare dreigingen.

De noodzaak om gestructureerde oplossingen binnen de EU aan te bieden was niet nieuw, gezien het Europese Defensie Agentschap (EDA) reeds enige tijd projecten met betrekking tot militaire mobiliteit op het spoor had gezet, in nauwe samenwerking met de Militaire Staf van de EU (EUMS) en de EU-lidstaten. Dit werk heeft direct bijgedragen

² EATC, *European Air Transport Command*, waarbij de 7 deelnemende landen hun gemeenschappelijke transportvloot onder één Commando beheren.

³ MCCE, *Movement Coordination Centre Europe*, waarbij de 28 deelnemende landen streven naar een efficiënte en geoptimaliseerde inzet van de multimodale transportmiddelen in het kader van geplande bewegingen.

⁴ AMSCC, *Athens Multinational Sealift Coordination Centre*, is een non-profit entiteit die streeft naar het tijdig en op een efficiënte wijze beschikbaar stellen van zeetransport via commerciële contractoren.

tot het opstellen van het APMM. Het APMM bouwde voort op het analytische werk van het EDA en gaf de EU-instellingen krachtlijnen tot verbeteringen in de domeinen van de *transportinfrastructuur, procedures en regelgeving, en de organisatie mee*. Het APMM biedt een geïntegreerd coherent kader van programma's, projecten, initiatieven en activiteiten om de beoogde verbeteringen met betrekking tot de militaire mobiliteit in de EU te realiseren. Hierbij worden de soevereiniteit van de lidstaten over hun nationale territorium en hun nationale beslissingsprocessen gerespecteerd.



© BE Défence

Diplomatieke toelatingen via de lucht als facilitator voor snelle ontplooiingen

Daarnaast werd binnen een ander recent Europees initiatief – PESCO⁵ – tussen 25 EU-lidstaten het project “*Militaire Mobiliteit*” opgestart. Het hoofddoel van dit PESCO-project is het opstellen en onderhouden van de bovenvermelde politieke betrokkenheid naast het inslaan van nieuwe wegen om de militaire mobiliteit te verbeteren, en is dus

⁵ PESCO : is een EU-Verdrag gebaseerde kader en proces met als doel de Defensiesamenwerking te verdiepen in een “Permanente Gestructureerde Samenwerking tussen EU-lidstaten”, die eraan willen meewerken.

complementair aan het APMM. Progressie in het PESCO-project “Militaire Mobiliteit” zal een positieve impact hebben op de aanverwante PESCO projecten met betrekking tot het “*Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations*” en de “*Co-Basing*”.

De militaire vereisten voor militaire mobiliteit

Eén van de belangrijkste uitdagingen van het APMM was het bepalen van de zogenaamde “militaire vereisten⁶”, als gemeenschappelijke basis voor de verdere discussies binnen de EU-lidstaten en de EU-instellingen. Deze worden beschouwd als strategische en operationele parameters voor militaire acties, gezien ze de (her-)ontploffingen en de ondersteuning van de krijgsmachten faciliteren, en ze bijdragen tot de strategische autonomie van de EU.

Na een grondige analyse door de EUMS en de EU-lidstaten, en na terugkoppeling met de NAVO, werden 4 deeldomeinen bij de “militaire vereisten” bepaald en verfijnd; nl. de transportinfrastructuur, het transport van gevaarlijke goederen, douane en accijnzen, en de grensoverschrijdende bewegingstoelatingen (CBMP, Cross Border Movement Permissions).

De transportinfrastructuur is hierbij de meest zichtbare militaire vereiste, waarbij eind 2018 onder leiding van de Europese Commissie de start werd gegeven voor het bepalen van de geografische en technische tekortkomingen binnen het Connecting Europe Facility/Trans-European Network for Transport (CEF/TEN-T⁷) ten voordele van het militaire multimodale transport. Het betreft zowel de communicatielijnen (spoorweg, baan, binnenwateren, ...) als de infrastructuur (lucht- en zeehavens, ...). Gezien België door haar centrale ligging deel uitmaakt van drie van de zeven TEN-T corridors, werd er een nationale Interdepartementale werkgroep (Defensie, FOD Mobiliteit & Transport,

⁶ Militaire vereisten: vastgelegde behoeftes om goedgekeurde militaire doelstellingen, missies of opdrachten die een tijdige toewijzing van middelen vereisen tot een goed einde te brengen.

⁷ TEN-T maakt onderdeel uit van het “Connecting Europe Facility” (CEF), één van de sleutelinstrumenten die fondsen beschikbaar stelt ter promotie van groei, jobs en competitiviteit, waartoe ook energie en digitale diensten behoren.

Gemeenschappen en Regio's en de Diensten Havenuitbating) onder coördinatie van het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) opgericht, die nauw samenwerkt in dit dossier. Naast het identificeren van de geografische hiaten in het TEN-T werd een bijzondere aandacht besteed aan het bepalen van de technische vereisten van de transportinfrastructuur. Hiertoe werden de technische infrastructuurparameters van de NAVO gebruikt ten voordele van het identificeren van de transportinfrastructuur dat in aanmerking zou kunnen komen voor een duaal civiel-militair gebruik. Hierdoor komen nationale projecten in aanmerking voor een mogelijke gedeeltelijke financiering door de Europese Commissie binnen het CEF, als onderdeel van het Meerjaarlijks Financieel Kader (MFK) 2021-2027⁸. Dit project heeft de nodige aandacht getrokken van zowel de NAVO en van de VSA ter ondersteuning van de belangrijke trans-Atlantische herbevoorradersroutes naar en in Europa, en van grote ontplooiingsoefeningen, zoals US DEFENDER 2020 en de toekomstige NATO STEADFAST DEFENDER 2021. Binnen de NAVO is "Freedom of Movement" immers één van de pijlers van het "Enablement Plan for Supreme Allied Commander Europe's (SACEUR's) Area of Responsibility", dat soortgelijke doelstellingen nastreeft.

Het tweede deeldomein, het transport van gevaarlijke goederen, inspireert zich op het NAVO referentiedocument AMovP-6⁹. De Europese Commissie wisselt in nauwe samenwerking met civiele en militaire experts van de EUMS, het EDA en de EU-lidstaten de beschikbare kennis en afwijkingen op de regelgevingen uit, met als uiteindelijke doel deze te integreren in de Europese wetgeving.

Binnen het derde deeldomein van douane en accijnzen wordt door Europese Commissie gewerkt aan de verdere stroomlijning en vereenvoudiging van de douaneregeling.

Op basis van het bestaande militaire NAVO-transitdocument Form 302 werd een EU Form 302 ontwikkeld dat werd geïntegreerd in de "*Union Customs Code*".

⁸ Het MFK is het akkoord waarin de meerjarenbegroting van de EU voor een periode van zeven jaar wordt vastgesteld. Het betreft de hoogte van het budget, waar het geld aan uitgegeven wordt, en de bijdrage van elke lidstaat. Binnen het CEF werd in 2018 een budget van 6,4 miljard € voor militaire mobiliteit vooropgesteld, maar na onderhandelingen en omwille van de Covid-19 pandemie werd dit verminderd naar 1,5 miljard €.

⁹ AMov-P 6: NATO Allied Movement Publication 6, Allied Multi-Modal Transportation of Dangerous Goods Directive

Last but not least, ijvert men om de grensoverschrijdende bewegingstoelatingen (CBMP) te vereenvoudigen en te versnellen. Hiertoe werd het bestaande EDA-werk met betrekking tot de Technische Arrangements (TA's) diplomatieke toelatingen voor luchttransport en met betrekking tot grensoverschrijdende oppervlakte transporten gebruikt als basis voor ruimere TA's in het domein van lucht- en oppervlaktebewegingen. Vanaf 2021 zullen, mits akkoord van de lidstaten, de betrokken uitgebreide TA's worden geïmplementeerd.



© BE Defence

Duaal civiel-militair gebruik van de transportinfrastructure in de haven van Antwerpen tijdens
US DEFENDER 2020

EU/NAVO-samenwerking

In het kader van de gezamenlijke EU/NAVO-verklaringen van 2016 en 2018 – die 74 gemeenschappelijke acties, waaronder militaire mobiliteit onderschrijven – wordt er door middel van een gestructureerde dialoog tussen de EU/NAVO-Staven samengewerkt, waarbij de informatie wordt gedeeld voor zover de NAVO-veiligheidsclassificatie dit toelaat. De NAVO wordt ook betrokken bij het “EDA-Project Team Movement and Transport”, en wordt uitgenodigd voor de jaarlijkse EUMS “Deployability” en “Logistics”-conferenties. Dit engagement laat toe om de nodige synergiën en coherentie te creëren en onnodige duplicatie te voorkomen. De complementariteit tussen beide organisaties vertaalt zich ook in de nood aan een verhoogde civiele-militaire wisselwerking. De uitwisseling tussen de EU/NAVO-Staven van de respectievelijke netwerken van de nationale (single) contactpunten voor militaire mobiliteit en de nauwe contacten van de EUMS met het NATO Civil Emergency Planning Committee (CEPC) vragen naar een verdere formalisering. De nood aan samenwerking en transparantie werd tijdens de Covid-19 pandemie nogmaals in de verf gezet met de gemeenschappelijke mobiliteitsuitdagingen van het Europese “Emergency Response Coordination Centre” (ERCC) en de “Euro-Atlantic Disaster Relief Coordination Centre” (EADRCC), omwille van de implosie van het vliegverkeer en het sluiten van de grenzen.

Oefeningen

Om de vooruitgang van de militaire mobiliteit te toetsen en de organisaties en instellingen voor te bereiden op de toekomstige hybride dreigingen dient het belang van oefeningen te worden onderstreept, als onderdeel van de paraatheid en de weerbaarheid van onze maatschappij en haar instellingen. De parallelle gecoördineerde EU/NAVO-crisisoefeningen van 2017-18¹⁰ vormden in dit verband een goede basis, en zullen vermoedelijk in 2021-22 worden herhaald. Tussentijds organiseerde de EU eind 2020 de INTEGRATED RESOLVE 2020 oefening met een bijzondere aandacht voor de snelle ontplooiing van EU entiteiten in het kader van GVDB¹¹ missies en operaties en in het bijzonder voor het aftoetsen van het APMM.

¹⁰ Parallel and Coordinated Exercise (PACE) tussen de EU en de NAVO

¹¹ Gemeenschappelijk Veiligheids-en Defensiebeleid (Common Security and Defense Policy, CSDP)

En de toekomst?

De Belgische Defensiestaf volgt de bovenstaande ontwikkelingen nauw op en is zeer actief in de verschillende werkgroepen, waaronder de nationale Interdepartementale werkgroep. De centrale ligging van België en de aanwezigheid van de EU en de NAVO op haar grondgebied maken dat zowel de verbetering van de transportinfrastructuur als de harmonisering van de transportregelgeving terecht hoog op de politieke en militaire agenda blijven staan. Meer bepaald investeren ACOS Ops & Trg (MTCC¹²) en ACOS Strat (ICM/Joint Log Sp¹³) veel energie in de vooruitgang van dit dossier. Dit is niet verwonderlijk, gezien de ontegensprekelijke meerwaarde van de beoogde doelstellingen, zowel voor toekomstige bewegingen in EU en NAVO kader, als voor de dagdagelijkse militaire bewegingen van Belgische Strijdkrachten zelf.

In tijden van open grenzen, waarin wereldwijde commerciële logistieke netwerken en afhankelijkheid van Derden de norm zijn, heeft de Covid-19 pandemie het nut van het APMM bevestigd. Het komt tegemoet aan de vastgestelde tekortkomingen in de transportinfrastructuur en de regelgevingen, ondersteunt de interoperabiliteit en een efficiënte militaire mobiliteit onder alle omstandigheden. Er is nog een lange weg te gaan, waarbij het politieke momentum dient behouden te worden. Naast de gekende samenwerkingen zijn aangepaste commandostructuren en doelgerichte oefeningen noodzakelijk om hoofd te bieden aan de gewijzigde uitdagingen en de samenwerking met civiele entiteiten.

De uitwisseling van geclassificeerde informatie tussen de EU en de NAVO, de verdere digitalisering (EU Form 302, CBMP, transportnetwerken, transportplanning, ...), maar ook de bescherming van kritische transportinfrastructuur tegen cyberaanvallen, biologische risico's als onderdeel van CBRN (Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair) en het klimaat zijn toekomstige aandachtspunten. Het dynamische karakter van een crisissituatie maakte ook duidelijk dat elke belanghebbende binnen de EU en/of de NAVO op een bepaald moment steun zal geven of krijgen. Dit vereist nog meer samenwerking, interactie en transparantie, ook op nationaal niveau.

¹² MTCC: Movement & Transport Control Centre van de Divisie Steun van het Departement ACOS Operaties & Training

¹³ ICM/Joint Log Sp : Integrated Capability Management van het Departement ACOS Strategie

Al bij al ligt er een mooie horizon voor de militaire mobiliteit in het verschiet met het streven naar eenheid in commando en een grotere civiele-militaire interactie. De toekomst belooft verder te bouwen op het elan van het APMM en PESCO – die tijdens 2020 en 2021 op volle snelheid komen – en de EU/NAVO-samenwerking.

“All those who for years feared that stronger European defence would be to the detriment of the Alliance have been proven that the opposite is true: they can and need to go hand-in-hand”.

Trefwoorden: Militaire mobiliteit