



RAMPEN  
MANAGEMENT

# ACADEMIEJAAR 2023-2024

*Militaire mobiliteit: hoe de ambitie van een 'whole of society'-aanpak in de realiteit omzetten voor het Belgisch interdepartementaal overleg?*

STUDENT: Jonathan PIEPERS

PROMOTOR: Kol. Jürgen FELIES



## Inhoudstafel

Dankwoord.....	5
Executive Summary .....	6
Sleutelwoorden .....	7
1    Introductie.....	8
1.1    Probleemstelling .....	8
1.2    Onderzoeksvraag.....	9
1.3    Methodologie .....	10
1.4    Relevantie en motivering .....	11
2    Hoofdstuk 1: Militaire mobiliteit – context en state of play.....	13
2.1    Contextualisering en definities .....	13
2.2    Rechts- en beleidskader inzake militaire mobiliteit.....	17
2.3    NAVO.....	18
2.4    EU .....	21
2.5    België.....	27
3    Hoofdstuk 2: Evaluatie van het Belgische beleid inzake militaire mobiliteit .....	32
3.2    Tussenconclusie .....	36
4    Hoofdstuk 3: <i>Best practices</i> inzake nationale interdepartementale samenwerking en structureel overleg inzake militaire mobiliteit .....	37
4.1    Nederland.....	37
4.2    Letland .....	40
4.3    Estland.....	42
4.4    Tussenconclusie .....	42
5    Hoofdstuk 4: <i>Best practices</i> inzake betrokkenheid van de private sector .....	43
5.1    Nederland.....	43
5.2    Letland .....	45
5.3    Estland.....	45
5.4    Tussenconclusie .....	46
6    Conclusie en beleidsadvies .....	47
6.1    Conclusie.....	47
6.2    Beleidsadvies: overzicht aanbevelingen .....	48
6.3    Beperkingen van het eindwerk.....	49
6.4    Suggesties voor vervolgonderzoek .....	50
7    Verklarende woordenlijst .....	51
8    Referentielijst.....	53
Rapporten en publicaties van gouvernementele organisaties.....	53
Rapporten en publicaties van niet-gouvernementele organisaties .....	53
Literatuur.....	54
Online bronnen.....	54

Interne documenten .....	55
Interviews .....	55
9 Overzicht figuren .....	56
10 Bijlagen .....	57
Bijlage 1: Lijst vragen interviews met buitenlandse experts .....	58
Bijlage 2: Lijst vragen interview Kol. Jürgen Felies .....	59
Bijlage 3: Lijst met leden Interdepartementaal Overleg Militaire Mobiliteit .....	60
Bijlage 4: Toelichting van scenario TTX MilMob 15 & 16 mei 2023 .....	61

## Dankwoord

Al bevind ik mij ondertussen op het punt waarbij ik na een tweetal jaar vaarwel mag zeggen aan het Nationaal Crisiscentrum om een nieuwe uitdaging aan te vatten ben ik dankbaar voor alles wat ik in mijn tijd daar heb mogen leren en meemaken. Niet in het minst ben ik uiterst dankbaar voor de kans om deze opleiding te volgen en de tijd die me gegund werd om er in te investeren.

Verder wil ik uiteraard mijn promotor Jürgen Felies bedanken, ik heb onze samenwerking in het kader van het Interdepartementaal Overleg Militaire Mobiliteit steeds op prijs gesteld en bewonder je werkhethiek. Ondanks het feit dat je soms meer bordjes in de lucht moet houden dan je lief is wilde je dit er toch graag bijnemen en was je steeds beschikbaar wanneer dit nodig was, daar ben ik dankbaar voor.

Was het allemaal mogelijk geweest op een manier die de hectiek van het schrijven van mijn eerste thesis minder had benaderd? Hoogstwaarschijnlijk. Had het op een andere manier tot een even groot gevoel van voldoening geleid? Dat kan ik niet zeggen. Wat ik wel zeker weet is dat dit alles niet mogelijk was geweest zonder de persoon die al lang afgestudeerd is in het managen van mijn rampen, mijn partner Liesbeth.

Augustus 2024 – Jonathan Piepers

## Executive Summary

Een sterk gewijzigd dreigingslandschap, waarbij een verhoogde conventionele militaire dreiging uit het oosten samen met een hele reeks nieuwe hybride dreigingen de dagorde uitmaken, heeft ons de voorbije jaren pijnlijk bewust gemaakt van het vredesdividend dat men in de decennia na de Koude Oorlog heeft opgebouwd. In deze context wordt van ons land als NAVO-bondgenoot, transitland en logistieke draaischijf verwacht dat het een dubbele rol vervult. Enerzijds dient het zijn militair steentje te kunnen bijdragen aan de afschrikkingspostuur van de Alliantie, maar anderzijds dient het ook de nodige hulp te kunnen verlenen (de zgn. *host nation support*) aan bondgenoten die via ons land willen doorsteken naar het oosten. Deze spreidstand zorgt ervoor dat er een grote noodzaak is aan een efficiënt en effectief nationaal beleidskader inzake militaire mobiliteit met een duidelijke langetermijnvisie. Door het afkalven van investeringen in Defensie in de laatste decennia en het feit dat deze actor in tijden van conflict elders aan de slag zal zijn is het dan ook essentieel dat zo'n beleid uitgewerkt wordt met en ondersteund wordt door zowel de volledige overheidssector (*whole of government*) als de maatschappij (*whole of society*) vanuit een logica dat veiligheid eenieders verantwoordelijkheid is.

België heeft bepaalde structuren die, de *whole of government*-benadering in het achterhoofd, zorgen voor interdepartementale samenwerking tussen verschillende betrokken overheidsdiensten. Deze structuren zijn uit noodzaak bottom-up ontstaan en werken meer dan adequaat voor de coördinatie van operaties dankzij de constructieve medewerking van de betrokken diensten. Deze structuren zijn in hun huidige vorm en ondanks de goodwill van diensten echter onvolmaakt.

Het doel van dit eindwerk was vooreerst om een duidelijk beeld te krijgen van de tekortkomingen van het huidige beleid, hiervoor is kennis van de context door literatuurstudie onontbeerlijk. Hiermee werd geprobeerd om de vinger aan de pols te leggen en de nodige bevindingen te bekomen die men wenst te zien veranderen. De belangrijkste bevindingen in dit kader zijn dat het huidige beleid, door de *bottom-up* manier waarop het uit noodzaak tot stand is gekomen, betekent dat het legitimiteit mist door het gebrek aan een link met het besluitvormingsniveau. Ook is er door de silovorming die hiermee gepaard gaat risico op een gebrek aan bewustzijn over de materie. Tenslotte is het door de focus op het coördineren van specifieke operaties, de beperkte middelen en de andere beperkingen erg moeilijk om de nodige langetermijninitiatieven uit te werken.

Door middel van de analyse van *best practices* uit het buitenland werd geprobeerd om tot pragmatische aanbevelingen te komen voor een toekomstig beleidskader inzake militaire mobiliteit en dit op twee belangrijke deelwerven, enerzijds de interdepartementale samenwerking en anderzijds de betrokkenheid van de private sector. Dit gebeurde door onderzoek naar een selectie van landen die op bepaalde belangrijke vlakken vergelijkbaar zijn met het onze (Nederland) of net vanwege hun verschillende geostrategische context (Baltische staten) mogelijks interessante inzichten kunnen bieden. Door een gebrek aan publiek beschikbare bronnen werd in belangrijke mate beroep gedaan op interviews hiervoor.

In het deelgebied van interdepartementale samenwerking werd voornamelijk besloten dat toekomstige beleidsinitiatieven zoals het toekomstige BNE-P moeten bestaan uit een expliciet en formeel kader dat de nodige legitimiteit verschaft aan interdepartementaal overleg inzake militaire mobiliteit. Dit kan gebeuren door een duidelijk mandaat te verlenen aan deze structuren en hun samenstelling, rollen en taken duidelijk te omschrijven in een formeel beleidsdocument of wetgeving. Ook dient er werk gemaakt te worden van het effectief omschrijven van het huidige disparate wettelijk kader en het mandaat gegeven te worden aan het interdepartementaal overleg om de nodige hervormingsvoorstellen te doen. Voorts worden nog bijkomende operationele beleidsaanbevelingen gegeven.

Op het vlak van betrokkenheid van de private sector wordt aanbevolen om, de Belgische geostrategische en economische context indachtig, in toekomstig beleid de nodige verdere stappen te zetten die toelaten om een logistiek ecosysteem uit te werken geïnspireerd op het Nederlandse. Dit moet ons land in staat stellen om tegemoet te komen aan zijn eigen logistieke noden op het vlak van militaire mobiliteit alsook een aantrekkelijke *one-stop-shop* oplossing aan te bieden aan bondgenote die ons land om *host nation support* verzoeken. Verder wordt aanbevolen om het wettelijk kader voor opeisingen grondig te herzien.

## Sleutelwoorden

Militaire mobiliteit

Enablement

Interdepartementaal overleg

Betrokkenheid private sector

# 1 Introductie

## 1.1 Probleemstelling

België wordt wegens zijn strategische ligging aan de Noordzee, zijn diepwaterhavens en uitstekende infrastructuraansluitingen via zowel lucht, water, weg als spoor naar verschillende andere Europese landen internationaal erg gewaardeerd als transitland en logistieke draaischijf. Ook buitenlandse geallieerde mogendheden zijn zich bewust van de strategische voordelen die België op dit vlak kan bieden en doen steeds vaker beroep op ons land voor het ont- en vershippen van militair materieel, vaak met als bestemming de oostflank van de NAVO.

Gezien de recente instabiele geopolitieke situatie in Europa is er eveneens een realisatie op militair en politiek vlak van het belang van strategische autonomie en adequate investeringen in defensiecapaciteiten en -infrastructuur, dit is in schril contrast met het zogenaamde ‘vredesdividend’ dat men sinds het einde van de Koude Oorlog gekend heeft. Voor zowel België als andere staten geldt echter ook dat defensiecapaciteiten slechts waardevol zijn als er kan gewaarborgd worden dat deze op het juiste tijdstip op de juiste plaats kunnen raken.

Als stichtend lid van zowel NAVO als de EU heeft België, naast de nood en verplichting om zijn eigen capaciteiten efficiënt en effectief te kunnen transporteren, ook verplichtingen ten opzichte van geallieerde strijdkrachten. Zo is België als NAVO-lidstaat in bepaalde gevallen verplicht om ‘*host nation support*’ te kunnen bieden aan geallieerde strijdkrachten en hen te helpen bij het faciliteren van troepen- en materiaalbewegingen. Ruimer dan deze pure verplichtingen in het kader van onze internationale engagementen is het voor België ook noodzakelijk en wenselijk om een betrouwbare partner te zijn in NAVO- en EU-verband en mogen de zichtbaarheid en economische opportuniteiten die dergelijke operaties vormen ook niet onderschat worden.

Ons bewust zijnde van de grote geografische spreiding van de NAVO als alliantie en de EU als supranationale actor noopt dit echter ook tot een verhoogd bewustzijn van de nood aan capaciteiten voor het efficiënt vervoeren van grote hoeveelheden militair materieel van geallieerde strijdkrachten en de noodzaak van het duale gebruik van civiele infrastructuur voor dergelijke operaties. Het geheel van dergelijke operaties waarbij de eigen of geallieerde defensiecapaciteiten worden vervoerd naar hun beoogde bestemming wordt in deze context ‘militaire mobiliteit’ genoemd. Het is in deze echter belangrijk te beseffen dat militaire mobiliteit veel meer behelst dan het loutere vervoer van voertuigen en manschappen, maar ook de gehele omkadering van dergelijke complexe transporten, met inbegrip van maar niet beperkt tot beveiliging, bevoorrading, logement en communicatie.

Al het voorgaande heeft ertoe geleid dat in de voorbije jaren er reeds sterk werd ingezet door internationale, supranationale en nationale actoren op het verbeteren van de capaciteiten inzake militaire mobiliteit op deze verschillende niveaus. Getuige hiervan bijvoorbeeld de verschillende actieplannen van de EU die in het kader van dit werk zullen besproken worden.

Ook in de Belgische context werd een informele interdepartementale overlegstructuur opgezet die regelmatig de relevante civiele actoren in contact brengt met hun militaire partners teneinde de coördinatie tussen deze organisaties met een vaak erg verschillende insteek te verbeteren. Het is dan ook de intentie van Defensie en het Nationaal Crisiscentrum om te blijven inzetten op deze overlegstructuur en dit met een ‘*whole of government*’-aanpak (waarbij alle actoren in een overheidscontext betrokken worden) en uiteindelijk een ‘*whole of society*’-benadering (dit impliceert bijkomende betrokkenheid van de privésector) in het achterhoofd.

Dit eindwerk kadert in de intentie van het operationaliseren van deze *whole of society*-benadering van militaire mobiliteit die België in staat moet stellen om, dankzij samenwerking tussen militaire, civiele en private partners, grootschalige ontplooiingen van militair materieel te kunnen helpen faciliteren en aldus zich te kunnen profileren als een betrouwbare bondgenoot ten opzichte van geallieerde strijdkrachten.

Op heden stellen we immers vast dat, ondanks de niet te onderschatten hoeveelheid expertise wij als land reeds hebben kunnen opbouwen bij het uitvoeren van verschillende operaties in het kader van militaire



mobiliteit, er zeker gebieden zijn waarbij verbetering mogelijk is. Uit eigen ervaringen in concrete operaties kan immers vastgesteld worden dat het in sommige gevallen ontbreekt aan concreet uitgewerkte procedures waardoor men vaak *ad hoc* dient te werken en er vaak veel tijd gependend wordt aan het oplossen van kleine problemen die toch veel tijd in beslag nemen.

Op het hogere niveau, met name dat van het interdepartementaal overleg, kunnen er ook zekere onvolmaaktheden worden vastgesteld waarvoor dit eindwerk zal proberen om pragmatische beleidsadviezen te formuleren. Zo kan worden opgemerkt dat, ondanks het enthousiasme die vele partners aan de dag leggen en het belang dat zij hechten aan de adequate behandeling van dit thema, de doorstroom van informatie maar ook van bewustzijn over het belang van dit thema en de ermee verband houdende noodzakelijke werkzaamheden vaak tekort schiet. Daarnaast is het met de huidige structuren en middelen vrijwel onmogelijk om *bottom-up* de nodige projecten op lange termijn uit te voeren terwijl er een heel aantal effectieve operaties dient gecoördineerd te worden zonder de partners te overbevragen en andere taken minder prioriteit te geven.

Als laatste dient vermeld te worden dat op het vlak van het effectief operationaliseren van een *whole of society*-benadering van militaire mobiliteit, met name een aanpak waarbij zowel militaire-, civiel gouvernementele- als privépartners effectief en efficiënt samenwerken voor de uitwerking en implementatie van een nationaal beleid inzake militaire mobiliteit, de betrekkingen met de privésector van essentieel belang zijn. Dit is enerzijds te wijten aan de desinvestering van bepaalde capaciteiten waarover Defensie in het verleden beschikte, alhoewel dit slechts een deel van het verhaal is. Bijkomend dient men zich bewust te zijn van het feit dat, in het kader van zijn lidmaatschap van NAVO, België zich ook heeft geëngageerd tot bepaalde niet te onderschatten verplichtingen voor zijn strijdkrachten die betekenen dat zij in geval van crisis of conflict zich mogelijks naar het buitenland zullen moeten begeven. Het voorgaande betekent dat civiele en private actoren in dit geval ook in de bres zullen moeten springen om bepaalde capaciteiten te kunnen garanderen die gepaard gaan met de aanwezigheid van buitenlandse strijdkrachten op ons grondgebied.

Al het voorgaande illustreert de nood en het belang van voldoende aandacht voor het domein van militaire mobiliteit en meer specifiek van sterke en weerbare overlegstructuren en procedures en banden met de privésector teneinde zowel in tijden van vrede, crisis als conflict het hoofd te kunnen bieden aan de vraag om snel en efficiënt militaire middelen te kunnen transporteren.

## 1.2 Onderzoeksvraag

Omwille van het bovenstaande zal in dit werk de volgende centrale onderzoeksvraag gehanteerd worden:

*Welke best practices inzake structureel overleg alsook betrokkenheid van de privésector uit landen met een vergelijkbare geografische en/of bestuurlijke realiteit kunnen worden toegepast op het beleid inzake militaire mobiliteit in België?*

Het bovenstaande vertegenwoordigt een lichte wijziging ten opzichte van het initiële opzet van dit eindwerk. Het is immers zo dat, in functie van de experten die ik bereid heb gevonden om hun medewerking te verlenen aan dit onderzoek, mijzelf genoodzaakt heb gezien de scope enigszins te wijzigen. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat het uiteindelijke doel niet werd gewijzigd maar dat louter werd besloten om zich niet enkel te beperken tot de buurlanden maar het geografische net echter iets wijder te werpen. Verder werd in de loop van het onderzoek duidelijk dat de toegevoegde waarde voor de Belgische beleidscontext van de *best practices* uit internationale organisaties eerder beperkt zou zijn en werd besloten om volop de kaart te trekken van het onderzoek naar de bijdragen van individuele staten, die in de materie van militaire mobiliteit nog steeds heel veel soevereiniteit behouden.

Gezien de erg brede scope van het thema militaire mobiliteit is het belangrijk om duidelijke grenzen te stellen voor wat betreft het onderzoek vervat in dit eindwerk. In dit kader werd beslist om, teneinde de relevantie voor de diensten van het Nationaal Crisiscentrum en andere partners betrokken bij het interdepartementaal overleg inzake militaire mobiliteit te maximaliseren, dit onderzoek te beperken tot twee belangrijke deelaspecten. Dit betekent ook dat dit werk ruwweg zal een antwoord bieden op twee deelonderzoeksvragen die reeds vervat zitten in de hierboven vermelde onderzoeksvraag.

Ten eerste wordt geanalyseerd in welke mate het Belgische beleid inzake militaire mobiliteit zou kunnen gevoed worden door lessen uit landen die zich in een ruwweg vergelijkbare geografische en/of bestuurlijke realiteit bevinden, dit wordt afgehandeld in een apart hoofdstuk. Ten tweede wordt eenzelfde oefening in een apart hoofdstuk gemaakt voor wat betreft de betrokkenheid van de private sector bij het beleid inzake militaire mobiliteit.

### 1.3 Methodologie

Dit zal algemeen gedaan worden door het analyseren van *best practices* zoals reeds geoperationaliseerd door buurlanden.

Meer specifiek zal dit eindwerk als volgt gestructureerd worden:

Het eerste deel van het eindwerk, dat overeenkomt met het eerste hoofdstuk, zal gewijd worden aan een literatuurstudie over het thema militaire mobiliteit in verschillende beleidscontexten. Hierin zal worden gewerkt volgens de klassieke hiërarchie van de (rechts)normen waarbij eerst het internationale niveau (NAVO), vervolgens het supranationale (EU) en tenslotte het nationale niveau van beleid inzake militaire mobiliteit zullen worden besproken. Daarnaast zal de context van het reeds bestaande interdepartementaal overleg ter zake worden toegelicht.

In een tweede deel van het onderzoek, overeenkomend met het tweede, derde en vierde hoofdstuk, wordt nagegaan wat de huidige tekortkomingen en/of structurele zwakheden zijn van de huidige Belgische overlegstructuren. Tegelijkertijd wordt er door middel van diepte-interviews en literatuurstudie gepolst naar relevante *best practices* uit een selectie van derde landen op het vlak van militaire mobiliteit. De landen in kwestie werden geselecteerd op basis van gelijkenissen in geografische situering, grootte en/of institutionele organisatie.

Nederland is een logisch eerste ijkingspunt omwille van verschillende redenen. Eerst en vooral dient de aandacht gevestigd te worden op de erg vergelijkbare geografische context, Nederland is immers net als België een relatief klein land met uitstekende (en sommige van de grootste) havenfaciliteiten, een sterke maritieme sector. Daarnaast profileert het land zich uitdrukkelijk als een 'transitland', en dit niet enkel in het beleidsdomein van de militaire mobiliteit, met erg goede weg- en spoorinfrastructuur. Ten tweede is het land, als drijvende kracht achter het PESCO-project Military Mobility, een land dat in NAVO en EU-kringen kan rekenen op een erg goede reputatie op het vlak van beleid inzake militaire mobiliteit. Tenslotte beschikt het land over een meer centraal georganiseerde staatsstructuur die zou moeten toelaten om een contrast te maken met de gecompliceerdere Belgische situatie.

Verder werd er in het kader van dit onderzoek gekeken naar de Baltische staten als interessante vergelijkingspunten. Deze staten zijn qua grootte enigszins vergelijkbaar met België en beschikken eveneens over een uitgebreid netwerk van havens en transportinfrastructuur. Waar zij op dit vlak erg veel gelijkenissen met ons land vertonen is hun geostrategische context geheel anders, zij bevinden zich immers aan de uiterste oostflank van de NAVO en zien zich meer rechtstreeks bedreigd door Rusland. De onderliggende hypothese is dat zij, net door deze meer imminente dreigingscontext, beschikken over een meer algemeen bewustzijn van de noodzaak van weerbaarheid en adequate militaire mobiliteit en dat hun procedures en rechtskader in deze dus meer afgestemd zijn hierop.

In het kader van dit eindwerk werden meer specifiek interviews afgenomen met de volgende experts uit het werkveld:

- Kolonel Jürgen FELIES (BEL), Belgische Defensiestaf, J4
- Brigadegeneraal Henny BOUMAN (NLD), Ministerie van Defensie, Souchef Logistiek
- Dhr. Jevgēnijs RJAŠČENKO-ŠARAKS (LVA), Ministry of Defence of the Republic of Latvia, Crisis Management and Resilience Department, Head of the Readiness Section
- Dhr. Ander ALLAS (EST), Ministry of Defence of the Republic of Estonia, Department of Innovation, Innovation Adviser
- Majoor Toomas PÄRNPUU (EST), Estonian Defence Forces, Commander of M&T Service

Er werd ook gepoogd om experts uit andere staten te interviewen voor de doeleinden van dit eindwerk, sommigen hebben dit geweigerd of reageerden niet op de herhaaldelijke vragen om hun medewerking te verlenen. Omwille van de voorgaande redenen kon er geen beroep worden gedaan op interviews met experts uit onder meer Litouwen en Duitsland.

Daarnaast werden ook verkennende gesprekken ondernomen met verschillende experts uit de gouvernementele sector, voornamelijk bij de initiële conceptie van het onderzoek en teneinde de nodige contacten te leggen met de experts in de geselecteerde landen.

- Simon VAN HOEYMISSEN - Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie
- Maarten DANCKAERT - Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie
- Gert DOBBEN - EU Military Staff

Tenslotte werden een aantal evenementen bijgewoond die hebben geholpen om bijkomende inzichten te vergaren over de besproken materies. In het kader van de door mij uitgeoefende functie bij het Nationaal Crisiscentrum heb ik in het verleden reeds de mogelijkheid gehad om werkbezoeken bij te wonen aan verschillende grootschalige militaire ontplooiingen op het Belgisch grondgebied. Daarnaast werd mijn dienst in oktober 2023 ontvangen voor een werkbezoek aan de Verbruggen-terminal te Vlissingen waar op dat moment de ontplooiing van een *Combat Aviation Brigade* van de *US Army* plaatsvond. Als laatste kon ik het *Dual Use and Military Mobility Seminar* georganiseerd te Gent door Defensie in de marge van het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie bijwonen op uitnodiging van de *EU Taskforce* van Defensie.

#### 1.4 Relevantie en motivering

Ondanks de prominente plaats van het militaire aspect in de term ‘militaire mobiliteit’ is er echter een vitale rol weggelegd voor civiele (noodplannings)actoren in dergelijke operaties die allerhande veiligheidsrisico’s met zich meebrengen. Mede door de lange afwezigheid van actieve conflicten in de Euro-Atlantische zone na afloop van de Koude Oorlog zijn Europese strijdkrachten immers in belangrijke mate capaciteiten en kennis gaan divesteren wat het belang van civiele actoren (zowel gouvernementeel als commercieel) enkel maar benadrukt.

Verschillende taken die kunnen gesitueerd worden in het domein van militaire mobiliteit en *enablement* maken immers deel uit van de kerntaken van de International Crisis management Cell (ICC) van het Nationaal Crisiscentrum, de dienst waarnaar ikzelf sinds februari 2022 gedetacheerd ben door de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer. Deze dienst werd door de Ministerraad immers belast met een breed takenpakket ter bevordering van de weerbaarheid van de Belgische staat en vormt in deze onder meer ook een link tussen Defensie en de NAVO-context enerzijds en de civiele sector anderzijds.

Meer specifiek echter is ICC op twee niveaus direct betrokken bij de materie van militaire mobiliteit. Enerzijds treedt de dienst op als facilitator van het Interdepartementaal Overleg (IDO) Militaire Mobiliteit, een informeel overlegorgaan dat actoren uit het gehele spectrum van het Belgische overheidsbestel verenigd (zowel federale als deelstatelijke), anderzijds is de dienst actief bij de coördinatie van effectieve operaties en brengt het op geregelde basis in samenwerking met Defensie de betrokken actoren hiervoor rond te tafel.

Ook andere diensten van het Nationaal Crisiscentrum, waaronder in eerste lijn de directie *Operational Security and Crisis Support*, zijn nauw betrokken bij de meer operationele aspecten van de coördinatie van specifieke operaties gelieerd aan het domein van militaire mobiliteit. Het is in deze dus bijzonder relevant voor de International Crisis management Cell alsook andere diensten binnen het Nationaal Crisiscentrum om de nodige lessen voor de interdepartementale samenwerking te identificeren vanuit het standpunt van de concrete operaties.

Dit onderzoek probeert in deze zin een relevante bijdrage leveren aan het verder uitbouwen en performanter maken van het structureel overleg inzake militaire mobiliteit alsook het versterken van de betrokkenheid van private actoren in de bepaling en implementatie van het toekomstige beleid inzake militaire mobiliteit. Het probeert dit te doen door het aanreiken van praktische aanbevelingen voor toekomstig beleid die moeten

toelaten om civiele gouvernementele actoren nauwer en/of beter te betrekken en meer efficiënt gebruik te maken van de gelimiteerde middelen van deze institutionele actoren. Daarnaast werd gepoogd om zich toe te spitsen op beleidsaanbevelingen die manieren vooropstellen om actoren uit de privésector te betrekken bij deze overlegstructuren op een manier die geen afbreuk doet aan noodzakelijke veiligheidsoverwegingen.

Veel ideeën circuleren onder experts maar vinden moeilijk een concrete uitwerking noch een weg naar boven of binnen op het beleidsniveau. Door te proberen de kennis over dit onderwerp te bundelen en systematiseren, en bovendien aan te vullen met suggesties die hun oorsprong vinden in consultaties met experts alsook vergelijkend onderzoek met de praktijken in landen die opereren in een vergelijkbare context met de onze, poogt dit werk om gewicht te geven aan de beleidsaanbevelingen die er in begrepen zijn.

## 2 Hoofdstuk 1: Militaire mobiliteit – context en state of play

### 2.1 Contextualisering en definities

Allereerst zal de inhoudelijke afbakening van de term ‘militaire mobiliteit’ worden aangepakt. Het beleidsdomein van militaire mobiliteit kan echter onmogelijk los gezien worden van de bredere context waarin het gesitueerd dient te worden. In deze zin is het onlosmakelijk verbonden met een aantal concepten die hieronder verder toegelicht zullen worden. Tegelijk wordt de kans aangegrepen om, in aanvulling op het voorgaande, enkele andere belangrijke contextuele elementen te schetsen die ermee verband houden.

#### 2.1.1 Militaire mobiliteit

Ondanks dat de term ondertussen reeds meerdere malen is gevallen ontbreekt het in dit werk voorsnog aan een allesomvattende definitie die het concept ‘militaire mobiliteit’ afbakt. Uit het voorgaande is duidelijk dat het concept meer omvat dan louter wat de naam zou suggereren. Het gaat immers over meer dan een materie waarbij enkel militairen betrokken zijn, en is dus niet louter beperkt tot militaire logistiek. Voorts gaat het ook over meer dan een militair transport in de strikte zin van het woord en wordt aan het begrip een ruimere inhoudelijke invulling gegeven.

Het Europees Defensie Agentschap definieert militaire mobiliteit als zijnde: “*the movement of military personnel and assets from one place to another, including crossing borders by using different modes of transport*” (EDA, 2019). Dit komt overeen met de omschrijving van militaire mobiliteit als het geheel van processen die de tijd tussen ‘*Notice to Move*’ en ‘*Notice to Effect*’ zo klein mogelijk dienen te maken (Bessems, 2021). Terwijl dit een duidelijk beeld geeft van het doel van militaire mobiliteit, met name de doorlooptijd tussen het order om zich naar een bepaalde locatie te begeven en het moment dat dit effect bereikt wordt, geeft het geen duidelijkheid over welke processen juist vervat zitten hierin.

In de huidige strategische en geopolitieke context is dit immers geen sinecure, door de uitbreiding van NAVO ligt de oostgrens van de Alliantie bijvoorbeeld 1500 kilometer verder naar het oosten dan tijdens de Koude Oorlog. Ook het dreigingslandschap is door de opkomst van nieuwe technologieën, grootmachten en fenomenen (denk maar aan de opmars van terrorisme en andere hybride dreigingen) grondig veranderd en stelt militaire transporten voor een resem nieuwe uitdagingen (Van Hoeymissen, 2024).

De eerder vermelde uitdagingen hebben een significante impact op militaire overheden die in het huidige veiligheidsklimaat, zeker gezien de situatie aan de oostgrens van de NAVO, steeds meer bevraagd worden om militaire bewegingen van bondgenoten over hun grondgebied te faciliteren. Deze zijn immers noodzakelijk om een geloofwaardige afschrikkingspostuur voor de Alliantie te kunnen garanderen (Usecwicz, Czekaj & Bartoszek, 2022). Diezelfde militaire overheden dienen dit in een grondig gewijzigd, meer veeleisend en precair geopolitiek kader zien te realiseren met minder en meer gefragmenteerde middelen dan tijdens de Koude Oorlog. Bovendien heeft het vredesdividend dat sinds het einde van dit conflict geheerst heeft ervoor gezorgd dat bepaalde *know-how* en reflexen verloren zijn gegaan (Nuyens, 2020).

De veranderende natuur van militaire conflicten en het afkalven van capaciteiten binnen de eigen organisatie zorgt ervoor dat militaire overheden zich in toenemende mate moeten gaan richten tot andere (met name de zogenaamde ‘civiele’) overheidsdiensten en de private sector voor het leveren van de noodzakelijke steun en capaciteiten. Hierbij moeten transporten maar ook de bijkomende diensten die hiermee gepaard gaan vaak in hun geheel uitbesteed worden aan de private sector. Effectieve militaire mobiliteit vergt dus een *whole of society*-benadering waarbij er een efficiënte samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus maar ook met de private sector wordt bereikt. Terwijl dit natuurlijk een aanzienlijke wijziging van *mindset* alsook grote uitdagingen op het vlak van veiligheid met zich meebrengt mag ook de mogelijke economische meerwaarde ervan, bijvoorbeeld door de verhoogde investeringen in infrastructuur voor duaal gebruik, niet onderschat worden (Van Hoeymissen, 2024).

Uiteindelijk lijkt de definitie zoals omschreven in het Nederlandse Plan Militaire Mobiliteit de meest allesomvattende en begrijpelijke omschrijving van dit containerbegrip te bevatten, dit is ook de conceptie van

de term die zal worden aangewend in de context van dit werk. Militaire mobiliteit wordt hierin omschreven als één van de belangrijkste determinanten van het potentiële succes van een militaire operatie, en in zijn kern is het de som van activiteiten in het transport- en mobiliteitsdomein, logistieke steun en de hiermee gepaard gaande faciliterende factoren zoals infrastructuur, processen en regelgeving die bijdragen tot het effectief en efficiënt transport van militaire capaciteiten (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021).

### 2.1.2 Enablement

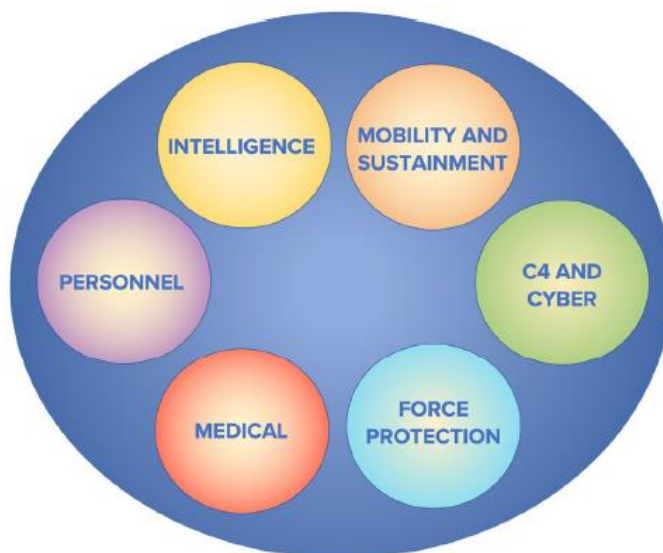
Het concept militaire mobiliteit, zoals hierboven gekaderd, dient begrepen te worden als één van de essentiële bouwstenen voor het bereiken van wat men in NAVO-termen ‘*enablement*’ noemt. Gezien er geen duidelijk alternatief in de Nederlandse taal voorhanden is voor deze term, werd er besloten om het hier ongewijzigd in het Engels te gebruiken. Indien over *enablement* wordt gesproken wordt dit vaak in één adem vernoemd als het concept ‘*enablement of SACEUR’s AOR*’, wat slaat op de toepassing van dit concept binnen de zone waarvoor SACEUR verantwoordelijk is. Dit is met name een gebied dat in de praktijk overeenstemt met het geheel van de Alliantie sinds de herdefiniëring van de rol van de SACEUR (NATO, 2022).

De situatie aan de oostgrens van de NAVO, met inbegrip van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne maar ook de daaraan voorafgaande feiten, heeft in de voorbije jaren duidelijk gemaakt dat een geloofwaardige afschrikkingspostuur of ‘*credible deterrence*’ essentieel is voor NAVO. Om deze geloofwaardige afschrikkingspostuur te kunnen garanderen is het van essentieel belang dat NAVO-bondgenoten, waarvan het lidmaatschap natuurlijk erg sterk overlapt met de EU, naast transitlanden voor de militaire grootmachten ook zelf militaire capaciteiten in de schaal kunnen leggen. Dit legt natuurlijk bijkomende druk op landen zoals het onze. Als geloofwaardige bondgenoot is het echter noodzakelijk om deze spreidstand waarbij we zowel als transitland en als ‘*fighting nation*’ fungeren succesvol te navigeren (Lindley-French, 2021).

De combinatie van een sterk gewijzigd dreigingslandschap en de bijkomende druk op bondgenoten die hiermee gepaard gaat toont echter twee zaken erg duidelijk aan. Ten eerste is het zo dat de effectiviteit van afschrikking, als één van de kernfuncties van de collectieve defensiealliantie die NAVO is, sterk gecorreleerd is met en zelfs afhankelijk is van de mogelijkheid om snel en effectief te kunnen reageren op (nieuwe) dreigingen en materieel en troepen ter plaatse te krijgen (Usewicz, Czekaj & Bartoszek, 2022). Daarnaast toont het aan dat er, gezien de eerder vermelde problemen die gepaard gaan met het vredesdividend dat men na de afloop van de Koude Oorlog heeft opgebouwd, slimmer gebruik dient gemaakt te worden van beperkte capaciteiten en een sterkere interactie met civiele gouvernementele en private partners nodig is.

*Enablement* omschrijft in dit kader het bredere strategische geheel van processen, waar militaire mobiliteit één van de meest belangrijke constitutieve bestanddelen is, die de Alliantie in staat moet stellen om de ontplooiing en ondersteuning van strijdkrachten in, doorheen en vanuit haar hele territorium te verbeteren. Het gaat in deze over het voorbereiden van de omgeving waarin strijdkrachten opereren en hen in staat stellen om hun operaties zo goed mogelijk uit te voeren (Stoltenberg, 2021). De voorgaande omschrijving werd door NAVO Secretaris-Generaal Stoltenberg afgeleverd op basis van het communiqué van de NAVO-top in Brussel in 2021 waar *enablement* werd omschreven als één van de noodzakelijke precondities voor het blijvend kunnen instaan voor de verdediging van bondgenoten tegen elke dreiging op elk moment.

Militaire mobiliteit op zijn beurt onderscheidt zich hiervan in de zin dat het de operationalisering is van een deelaspect, met name de beweging van militaire assets doorheen de Alliantie. Dit terwijl *enablement* ruimer is en ook andere materies omvat die aan het bredere weerbaarheidsbeleid van bondgenoten te linken zijn maar ook andere processen in de militaire keten.



*Figuur 1: Overzicht van de rol van militaire mobiliteit in het geheel van militaire processen die vervat kunnen worden onder enablement (Scaparotti & Bell, 2020).*

### 2.1.3 Host Nation Support

Eerder werd reeds gesproken over de duale rol van NAVO-lidstaten die zowel als transitland en als ‘*fighting nation*’ moeten kunnen optreden (Lindley-French, 2021). Dit maakt onderdeel uit van de verwachtingen en verbintenissen die België is aangegaan als een bondgenoot binnen de Alliantie. Het is duidelijk dat die verwachtingen voor ons land ook vrij substantieel zijn, zo werd het naar aanleiding van de NAVO-top in Vilnius (2023) aangemerkt als zijnde deel van de strategische communicatielijnen voor de aanvoer van voorraden en versterkingen van bondgenoten over de Atlantische Oceaan (Constandt & Felies, 2023). In dit kader is België als transitland door zijn betrokkenheid bij NAVO (en het complexe web van bilaterale en multilaterale juridische instrumenten dat hiermee gepaard gaat) meer bepaald gehouden aan de wederkerige verplichting om ‘*host nation support*’ te verlenen aan andere bondgenoten.

*Host nation support* wordt door NAVO gedefinieerd als: “*Civil and military assistance rendered in peace, crisis or war by a host nation to NATO and/or other forces and NATO organizations that are located on, operating on/from, or in transit through the host nation's territory.*” (NAVO, 2020) en doelt dus op de steun verleend door een bepaalde bondgenoot aan NAVO of NAVO-bondgenoten die zich op hun grondgebied bevinden of er zich door bewegen. Belangrijk in deze context is dat het concept zich niet louter beperkt tot transit maar ook verplichtingen impliceert ten opzichte van strijdkrachten die zich voor langere tijd op het grondgebied bevinden, dit betekent bijvoorbeeld ook voedselvoorziening of de bevoorrading van voldoende brandstof. Ondanks het feit dat het verlenen van deze diensten gebeurt tegen een vergoeding (Bundeswehr, s.d.) kan de verplichting om *host nation support* te verlenen, zeker in het geval van crisis of oorlog, een niet te onderschatten impact hebben op de situatie van een land.

Militaire mobiliteit omvat zowel het geheel aan processen en procedures dat verband houdt met het effectief en efficiënt kunnen transporteren van de eigen militaire capaciteiten als de steun die men als land moet kunnen leveren aan het vervoer van de militaire capaciteiten van bondgenoten. Hierbij dient men rekening te houden met het feit dat de hoeveelheden militair materieel en personeel die de trans-Atlantische bondgenoten op reguliere basis in vreedstijd vervoeren verschillende grootteordes groter zijn dan de totale capaciteiten waar de Belgische Defensie over beschikt. In geval van een imminent conflict dient men bovendien rekening te houden met nog veel grotere volumes. Zonder rekening te houden met reeds aanwezige en gepositioneerde troepen en materieel zo een theoretische niet-gefaseerde ontplooiing van 75 brigades landtroepen betekenen dat er 1300 lopende kilometer (ruwweg de afstand van Antwerpen tot Warschau) aan voertuigen en materieel vervoerd dienen te worden (D’Hert, 2024).

Dit betekent dat het beleid inzake militaire mobiliteit in belangrijke transitlanden, zoals het onze, noodzakelijkerwijs vooral dient afgestemd zijn op de nood om voldoende *host nation support* te kunnen verlenen aan bondgenoten. Belangrijk hierbij is om eveneens rekening te houden met de erg gelimiteerde beschikbaarheid of onbeschikbaarheid van de eigen strijdkrachten hiervoor aangezien zij in geval van conflict eveneens gemobiliseerd kunnen worden. Dit benadrukt enkel nog meer het belang van de implicatie van civiele gouvernementele en private actoren in de vormgeving van beleid hieromtrent.

#### 2.1.4 Reception, Staging en Onward Movement (RSOM)

Zoals eerder aangehaald omvat het concept militaire mobiliteit en groot geheel aan processen die een vlotte doorstroom van militair materieel dienen te garanderen en dekt het bijvoorbeeld ook de lading van de noodzakelijke wetgeving die dit moet mogelijk maken. Teneinde beter te begrijpen wat er hier achter zit op het terrein, met name hoe een dergelijke militaire beweging er uitziet en hoe deze kan gefaseerd worden, is het concept '*Reception, Staging and Onward Movement*' of kortweg 'RSOM' een nuttige leidraad waarvan de bestanddelen doorheen dit werk zullen worden aangewend. Het omschrijft de drie grote componenten van een dergelijke beweging op het eigen grondgebied en wordt in de praktijk ook aangewend om de organisatie van concrete operaties vorm te geven.

*Reception* slaat op de ontvangst van de noodzakelijke onderdelen die getransporteerd dienen te worden, hetzij personeel, voertuigen of ander materieel. Deze verschillende constitutionele bestanddelen worden in het merendeel van de gevallen apart getransporteerd om praktische redenen. De ontvangst van deze verschillende stromen gebeurt in één of meerdere zogenaamde '*ports of disembarkation*' of kortweg POD, waarbij dit laatste in de praktijk zowel op zee- als luchthavens kan slaan. In België werd in de praktijk door buitenlandse mogelijkheden reeds van een groot aantal faciliteiten gebruik gemaakt om vaak erg omvangrijk militair materieel te ontvangen en men dient dit dus ruimer te beschouwen dan louter de grote zeehavens die ons land rijk is. Het is belangrijk te onthouden dat in het proces van ontvangst men niet enkel dient te denken aan de effectieve aankomst in een POD maar ook de hele voorbereiding hiertoe in ogenschouw dient te nemen vanaf het binnenkomen van het grondgebied. In het geval van een verplaatsing over zee betekent dit bijvoorbeeld ook de doortocht door de territoriale wateren, bij een verplaatsing door de lucht komt dient ook rekening gehouden te worden met de eventuele diplomatieke toestemmingen die moeten worden afgeleverd (Bundeswehr, 2021).

*Staging* dient begrepen te worden als het terug samenbrengen van de verschillende bestanddelen die apart getransporteerd en ontvangen werden. Vaak gaat dit stadium in de praktijk gepaard met het terug assembleren van bepaalde voertuigen. Dit kan echter ook belangrijke, vaak onderschatte, nevenaspecten met zich mee brengen die roet in het eten kunnen werpen indien deze voorafgaand aan de operatie niet goed werden afgestemd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan tijdelijke opslag van gevaarlijke goederen die eventueel vergunningsplichtig kan zijn of hinder van de reguliere activiteiten van een haven door het grondbeslag nodig voor de assemblage (Bundeswehr, 2021).

*Onward Movement* omvat het gehele traject van de ontplooiing naar de uiteindelijke bestemming, eventueel met gebruik van (een combinatie van) verschillende transportmodi zoals spoor, weg of zelfs transport via binnenwateren. Dit aspect van een militaire beweging impliceert vaak een samenwerking met meerdere actoren, zowel militair als uit de private sector, die instaan voor een deel van de goede afwikkeling hiervan. Voor een spoorbeweging is het bijvoorbeeld essentieel om in gesprek te gaan met de logische partners, met name zowel vervoersondernemingen, de infrastructuurbeheerder als actoren die vaak minder voor de hand liggen zoals de instanties die instaan voor de cyberveiligheid of professionele communicatiespecialisten die kunnen inspelen op eventuele vragen van bezorgde en/of nieuwsgierige burgers (Bundeswehr, 2021).

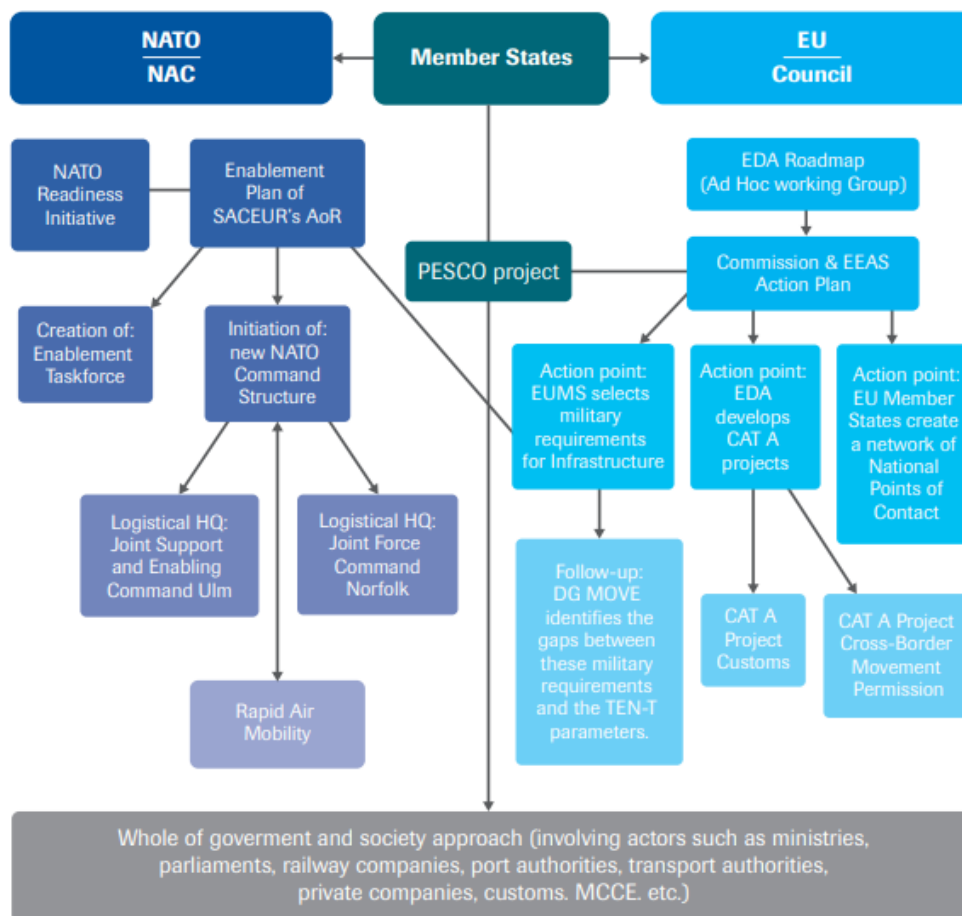
Uit het voorgaande blijkt reeds dat een concrete operatie in een context van militaire mobiliteit of *host nation support* heel wat bewegende delen omvat die een veelheid aan militaire, civiele en private actoren verenigt. Daarenboven schept het een beeld van de complexiteit van de samenwerkingsverbanden en de noodzaak voor structureel overleg op verschillende niveaus ter coördinatie van het welslagen van dergelijke transporten. In wat volgt zal er specifieke aandacht worden besteed aan het bespreken van de hiertoe opgerichte overlegstructuren en de evaluatie van het beleidskader waarin deze opereren.



Samengevat kan gesteld worden dat RSOM een indicatie geeft van de praktische uitwerking van operaties in het domein van militaire mobiliteit. Het geeft de verschillende fases weer die een dergelijke beweging dienen te doorlopen maar schetsen ook de complexiteit die hiermee gepaard gaat.

## 2.2 Rechts- en beleidskader inzake militaire mobiliteit

In wat volgt zal een beeld geschept worden van de (ontwikkeling van) het actuele rechts- en beleidskader inzake militaire mobiliteit van de meest relevante actoren die bevoegdheden hebben en uitoefenen in dit domein. Het is in deze niet de intentie om een compleet historisch overzicht te bieden van de ontwikkeling van dit rechts- en beleidskader maar wel de meest relevante recente trends en ontwikkelingen te kaderen en bijgevolg te schetsen wat het belang is van de internationale en supranationale rechts- en beleidskaders voor de nationale context waarin we opereren.



Figuur 2: Schematische voorstelling (dd. 2019) van de verhoudingen tussen stakeholders in het domein van militaire mobiliteit (Drent, Kruijver & Zandzee, 2019).

Het Belgisch rechts- en beleidskader kan immers onmogelijk los gezien worden van het internationale en supranationale beleidskader waarin het opereert. Op internationaal niveau is de NAVO een essentiële actor die het gros van ons defensiebeleid mee vorm geeft en de parameters uitzet waaraan wij ons als loyale bondgenoot dienen te houden. Verder toont en toonde de Europese Unie zich in de recente geschiedenis (en zeker vanaf het moment dat duidelijk werd dat het Verenigd Koninkrijk de Unie zou gaan verlaten) veel ambitieuzer op het vlak van gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Daarnaast beschikt de Europese Unie over belangrijke 'civiele' bevoegdheden die het beleid in zake militaire mobiliteit kunnen faciliteren en aanvullen. Erg simplistisch kan over de verhouding tussen EU en NAVO gesteld worden dat waar de NAVO eerder een kader schept voor harde militaire krachtontplooiing waarin legers opereren de EU eerder instaat voor het creëren van de noodzakelijke condities, vooral op het vlak van wetgeving en

infrastructuur, die militair personeel moeten toelaten om hun taken effectief uit te voeren (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021).

## 2.3 NAVO

Eerder in dit werk werd reeds melding gemaakt van de term ‘vredesdividend’, een term die wijst op een fenomeen waarbij men in de periode na afloop van de Koude Oorlog in afwezigheid van grote existentiële dreigingen drastische besparingen inzake defensie heeft doorgevoerd. De gevolgen hiervan spreiden zich echter veel breder uit dan een loutere vermindering van investeringen in de defensiesector, het staat ook synoniem voor een bredere politieke en maatschappelijke tendens waarbij veel verworven kennis en capaciteiten inzake defensie verloren zijn gegaan. Bovendien heeft het ertoe geleid dat wetgeving inzake infrastructuur, douane, grensbewegingen en dergelijke geen rekening hielden met militaire overwegingen. (Bessems, 2021). Zelfs de NAVO vergleed in de periode na afloop van de Koude Oorlog in een patroon van eerder expeditionaire missies buiten het grondgebied van de Alliantie (bv. In Irak en Afghanistan) waar de planningsfase aanvatte na de beslissing om de operatie uit te voeren. Dit staat in schril contrast met de erg gedetailleerde plannen die in de kast lagen tijdens de Koude Oorlog die een onmiddellijke inzet van troepen moesten mogelijk maken (Koster, 2018).

### 2.3.1 Eerste stappen naar verhoogde aandacht voor militaire mobiliteit

Een belangrijke *wake-up call* voor staten, maar vooral ook voor de NAVO, in dit verband was de invasie van de Krim door Rusland in 2014. Deze aanval toonde dat de conventionele militaire dreiging van Rusland nog steeds erg reëel is en leidde tot een hernieuwd bewustzijn van de veiligheidsrisico die een vernieuwd dreigingslandschap met een verhoogde risico op hybride aanvallen met zich mee brengt (Bessems, 2021).

Met in het achterhoofd dat *enablement* een vitale rol speelt in een geloofwaardige afschrikkingspostuur heeft NAVO sinds 2014 zijn focus op afschrikking in het Euro-Atlantische domein versterkt. Sindsdien wordt ook gesproken over een 360-graden benadering van veiligheid waarmee rekening wordt gehouden met het nieuwe en veel meer uitgebreide spectrum aan bedreigingen in een sterk gewijzigde veiligheidscontext. Een eerste stap in deze richting kwam reeds naar aanleiding van de NAVO-top van hetzelfde jaar in Wales waar het Readiness Action Plan werd afgeklopt en de prepositionering van troepen aan de oostflank van de Alliantie stevig versterkt werd, met de bijkomende nood tot bevoorrading en aflossing als gevolg. Met de top van Warschau in 2016 werd een bijkomende stap genomen waarbij de ‘*Enhanced Forward Presence*’ van de Alliantie op poten werd gezet. Ruw omschreven is dit een permanent aan de oostgrens van NAVO gestationeerde groep strijdkrachten van vier bataljons (ongeveer 4500 personen). Het feit dat NAVO een (vrij beperkte) permanente aanwezigheid in dit gebied diende te onderhouden spitste reeds de oren voor de nood om de paraatheid van andere troepen te verhogen alsook de nodige regelingen te treffen die de vlotte beweging van bijkomende versterkingen door het achtergebied mogelijk maken (Scaparotti & Bell, 2020).

Naar aanleiding van de top van Brussel in 2018 werd reeds voor een deel tegemoet gekomen aan de eerder vermelde bezorgdheden en werden bovendien nog elementen aan de afschrikkingspostuur toegevoegd door middel van het *NATO Readiness Initiative* en de zogenaamde *Four Thirties* (Usewicz, Czekaj & Bartoszek, 2022). Dit initiatief heeft als doel de paraatheid van bestaande nationale troepen alsook hun vermogen om te bewegen binnen het Euro-Atlantische domein te verhogen. Meer concreet gebeurde dit door middel van de verbintenis van bondgenoten om tegen 2020, 30 gemechaniseerde bataljons, 30 squadrons luchttroepen en 30 gevechtsschepen die allen op maximum 30 dagen ontplooid kunnen worden, mét de nodige enabling forces, aan de Alliantie ter beschikking te stellen (NAVO, 2018).

Met de verschillende initiatieven voor het verhogen van de afschrikkingspostuur van de Alliantie kwam echter ook het besef dat bijkomende inspanningen inzake *enablement* en militaire mobiliteit absoluut noodzakelijk waren om dit te complementeren en te verzekeren dat deze verhoogde afschrikkingspostuur effectief kon gerealiseerd worden. Voor zover dergelijke overwegingen nog niet in acht waren genomen in de uitwerking van de verschillende hiervoor opgesomde initiatieven werden deze tijdens de top van Brussel eveneens

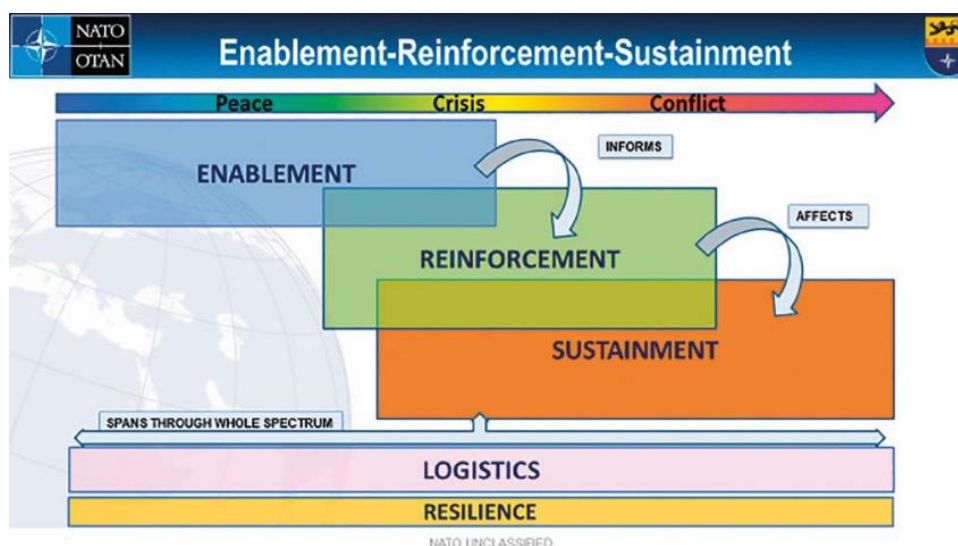
aangevuld door het geclassificeerde plan ‘*Enablement Plan for the Area of Responsibility of Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)*’ (Scaparotti & Bell, 2020).

Als laatste werd naar aanleiding van de NAVO-top van Brussel in 2018 eveneens de noodzakelijkheid benadrukt van inspanningen door de verschillende bondgenoten om militaire mobiliteit tegen 2024 significant te verbeteren, met name door termijnen voor grensovergangen te verkorten, de noodzakelijke corridors te identificeren, het regelmatig oefenen en door het opzetten van een netwerk van *single National Points of Contact* (NAVO, 2018).

### 2.3.2 Nieuwe commandostructuur en Joint Support and Enabling Command

In tandem met de voormelde initiatieven werd volgend op de NAVO-top van Brussel in 2018 een nieuwe commandostructuur voor NAVO op poten gezet. Deze *new NATO Command Structure* (NCS) moet dienen om het *SACEUR Enablement Plan* te ondersteunen door in te spelen op de nood om logistieke elementen op alle niveaus te betrekken en dichter samen te werken met de relevante nationale civiele overheidsactoren. Ten dien einde werden twee nieuwe elementen toegevoegd aan de NAVO commandostructuur, met name het *Joint Force Command Norfolk* en het *Joint Support and Enabling Command* (JSEC) in Ulm (Drent, Kruijver & Zandzee, 2019). Terwijl dit eerste nieuw commando-element als operationeel hoofdkwartier moet dienen voor de bescherming van de communicatielijnen over de Atlantische Oceaan, en in die zin een vergelijkbaar opzet heeft als de andere *joint force commands* in de NAVO structuur is de insteek van JSEC fundamenteel verschillend.

JSEC werd immers opgezet met als exclusief doel het verbeteren van *enablement* en militaire mobiliteit in de Noord-Atlantische regio en dus uitvoering te geven aan het *SACEUR Enablement Plan*. Terwijl de verschillende JFCs binnen de Alliantie de rol hebben om orders te geven aan staten en eenheden om zich te verplaatsen is JSEC eerder een functioneel hoofdkwartier dat de versterking, bevoorrading en mobiliteit van deze strijdkrachten waar en wanneer mogelijk moet gaan verbeteren. Het doet dit door onder meer de processen die gepaard gaan met het verlenen van *host nation support* en RSOM tussen staten te gaan ondersteunen en in te staan voor de coördinatie, synchronisatie en mogelijke prioritering van bewegingen. Daarnaast is een belangrijke taak van JSEC het verzorgen van de *situational awareness* en een *common operational picture*, ofwel het verzorgen dat alle actoren zich bewust zijn van de verschillende bewegende elementen in het terrein en het zorgen van een effectieve beeldvorming hierover (Knappe & Boeke, 2021).



Figuur 3: Schematische voorstelling van het concept enablement in de ruimere fasering van vreedstijd tot conflict (Knappe & Boeke, 2021).

De taken van JSEC zijn relevant doorheen het hele spectrum van vreedstijd over crisis tot conflict dat NAVO hanteert. In tijden van crisis en conflict zal zij effectief een meer operationele rol opnemen in het faciliteren en coördineren van effectieve bewegingen en de versterking en bevoorrading van troepen. In vreedstijd is het

echter verantwoordelijk voor het zorgen dat de nodige werkzaamheden verricht worden om het succes in de andere fases te gaan garanderen door onder meer standaarden op te stellen, concepten te formuleren en testen alsook training en oefeningen te organiseren. Enablement wordt in deze dan ook beschouwd als een noodzakelijke voorbereiding op versterking en voortgezette bevoorrading van troepen in tijden van crisis en open conflict (Knappe & Boeke, 2021).

In dit verband is JSEC een belangrijke actor die een steeds belangrijkere rol zal gaan spelen in de verbetering van militaire mobiliteit en *enablement* doorheen de Alliantie maar ook een impact zal gaan hebben op de betrekkingen tussen staten op het vlak van de verlening van *host nation support*. Op heden neemt JSEC hier reeds een actieve rol in door middel van zijn *Reinforcement and Sustainment Network*-initiatief waarbij het zowel militaire als civiele specialisten uit lidstaten van de NAVO verenigt met NAVO-actoren om te werken aan een toolbox van maatregelen en initiatieven maar ook informatie uit te wisselen die relevant is voor andere staten en NAVO zelf (JSEC, 2022).

### 2.3.2.1 *Verdere versterking van afschrikkingspostuur en impact*

Het belang binnen NAVO van *enablement* en militaire mobiliteit als tools om zich adequaat voor te bereiden op een eventuele escalatie van geweld is in de voorbije jaren enkel maar toegenomen, getuige hiervan is de aandacht voor deze concepten en de prominente plaats die deze innemen in vrijwel elk communiqué van de NAVO-toppen. Zelfs indien hier geen specifieke melding van gemaakt wordt is het duidelijk uit de verschillende initiatieven die er ondernomen worden om de afschrikkingspostuur van de Alliantie te vergroten in steeds onzekerder wordende tijden dat deze twee concepten vitaal zullen blijven voor effectieve uitvoerbaarheid en de geloofwaardigheid ervan.

Terwijl een uitgebreide bespreking van andere belangrijke initiatieven in de NAVO-context, zoals het *New NATO Force Model* en het *Strategic Concept* en de implicaties voor *enablement* en militaire mobiliteit ons te ver zouden drijven is het echter noodzakelijk om de rol te vermelden in deze context van het *Concept for Deterrence and Defense of the Euro-Atlantic Area* (DDA) aangenomen in 2020. Dit is een *framework* dat de bondgenoten in staat moet stellen om zich te kunnen verdedigen tegen de belangrijkste dreigingen voor de Alliantie. Dit betekent voornamelijk dat het concept voorziet in het opstellen van een hele reeks militaire plannen (ook wel een *'family of plans'* genoemd) op verschillende niveaus die de paraatheid moeten verhogen. Ook aan de lidstaten wordt gevraagd om in dit kader de nodige plannen te gaan formuleren. Binnen deze plannen is ook de nodige aandacht nodig voor *enablement* en militaire mobiliteit als sleutelconcepten voor het welslagen (NAVO, 2024). In wat volgt zullen we kunnen zien dat dit concept mee aan de grondslag ligt van het toekomstig nationaal beleid inzake militaire mobiliteit.

Wat belangrijker is aan het DDA is dat het in zekere zin ook mooi aangeeft wat de rolverdeling in deze tussen NAVO en lidstaten is. Zoals eerder vermeld levert NAVO het noodzakelijke en erg gezaghebbende kader voor harde militaire machtsontplooiing maar heeft het als internationale organisatie weinig eigen bevoegdheden die kunnen bijdragen tot de succesvolle uitrol van hiervan in de lidstaten, noch beschikt het over weinig drukkingsmiddelen om deze laatste te verplichten om bepaalde zaken te implementeren. Zie zo ook het bekende voorbeeld van de 2%-drempel waartoe bondgenoten zich hebben geëngageerd maar waarvoor de NAVO over weinig instrumenten bezit om dit af te dwingen behalve politieke en diplomatieke druk. Het welslagen van de objectieven van de NAVO is dus in belangrijke mate afhankelijk van het beleid en de acties van de individuele bondgenoten.

### 2.3.2.2 *NAVO-EU samenwerking*

Terwijl het waar is dat de NAVO grotendeels afhankelijk is van de individuele lidstaten voor de effectieve uitwerking van haar beleid is het zo dat er zich de laatste jaren een andere potentieel belangrijke partner op het toneel begeven heeft, met name de EU. De samenwerking tussen de beide organisaties op het vlak van *enablement* en militaire mobiliteit wordt wel vaker hét vlaggenschip genoemd in hun onderlinge verhouding. Deze werd sinds de NAVO-top van Warschau (2016) in een hogere versnelling geschakeld naar aanleiding van de eerste *Joint Declaration* die er tijdens deze top werd afgeleverd, later gevolgd door een lijst met

voorgestelde initiatieven voor samenwerking binnen zeven prioritaire thema's (Drent, Kruijver & Zandzee, 2019). Hoewel militaire mobiliteit niet deel uitmaakte van deze initiële lijst werd dit er al snel, met name in 2017 aan toegevoegd (Chihai, 2023).

Naast de formele samenwerking 'op papier' tussen de twee organisaties mag ook de onderlinge coördinatie van acties tussen EU en NAVO niet onderschat worden. Zo gebeurt er veel werk achter de schermen dat niet noodzakelijk te vervatten is in politieke verklaringen en beleidsdocumenten. Getuige hiervan is bijvoorbeeld de coördinatie tussen initiatieven in het kader van afschrikking en het sanctiebeleid van de Unie wat een teken is van de diepere samenwerking op het expertenniveau die zich heeft ontwikkeld (Drent, Kruijver & Zandzee, 2019).

In de twee EU actieplannen in het domein van militaire mobiliteit (zie verder) wordt de EU-NAVO samenwerking verder aangehaald als een belangrijk werkdomein en worden er sleutelacties gedefinieerd die de coherentie van het beleid tussen de twee organisaties moeten verzekeren, voornamelijk door middel van de *EU-NATO Structured Dialogue on Military Mobility*, een georganiseerd overleg op stafniveau met vertegenwoordigers van NAVO, de Europese Commissie, *European External Action Service* (EEAS) en *European Defense Agency* (EDA). Dit platform voor de uitwisseling van informatie laat toe te identificeren welke investeringen in infrastructuur voor duaal gebruik van voordeel kunnen zijn voor beide partners, standaarden met elkaar te laten overeenstemmen en militaire vereisten op elkaar af te stemmen (EU, 2022). De waarde en resultaten van deze samenwerking op stafniveau worden erkend in de ondertussen derde *EU-NATO Joint Declaration* uit 2023. Verdere overeenstemming wordt overigens bereikt door de uitbreiding van het *PESCO Project Military Mobility* (zie verder) naar niet-EU NAVO-bondgenoten zoals de Verenigde Staten en Canada en de informele deelname van JSEC (EU, 2023).



Figuur 4: Overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de samenwerking tussen NAVO en EU tot en met 2022 (Chihai, 2023).

De relatief uitgebreide samenwerking tussen de beide organisaties is op zijn minst opmerkelijk te noemen en lijkt verder te gaan van wat men zou verwachten met een partner zoals NAVO, die prat mag gaan op een sterke reputatie op het vlak van informatiebeveiliging. Zij hebben elkaar echter gevonden op het vlak van militaire mobiliteit vanwege het gedeelde belang die deze materie voor hen heeft maar ook om dat hun respectieve sterktes elkaar goed aanvullen (Van Hoeymissen, 2023). De EU beschikt immers over een aantal bevoegdheden, voornamelijk in het mobiliteitsdomein maar ook in andere domeinen relevant voor *enablement* zoals op het vlak van cyberbeveiliging, die toelaten om de initiatieven van NAVO inzake afschrikking en *enablement* aan te vullen of zelfs financiële incentives te geven voor de implementatie.

## 2.4 EU

De dynamiek waardoor militaire mobiliteit een meer prominente plaats op de EU agenda heeft weten te verzekeren is vrij vergelijkbaar met wat we hebben kunnen vaststellen bij de NAVO. De snel veranderende veiligheidscontext en dreigingslandschap sinds 2014 en de annexatie van de Krim door Rusland heeft ook de EU brutaal wakker geschud en doen beseffen dat bijkomende inspanningen ter versterking van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid noodzakelijk waren. Daar waar het gemeenschappelijk

buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie voorafgaand aan 2014 veel minder aandacht kreeg, het is immers een beleidsdomein waarin de EU weinig eigen bevoegdheden heeft, is hier door de voorgaande redenen toch wel wat verandering in gekomen.

De meest relevante artikelen uit de verdragen die aan de grondslag van de EU liggen en een juridische basis verlenen voor de intergouvernementele samenwerking in het kader van militaire mobiliteit zijn respectievelijk de zogenaamde solidariteitsclausule opgenomen in art. 222 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het artikel dat lidstaten oplegt wederzijdse steun te leveren aan een andere lidstaat die wordt aangevallen opgenomen in art. 42 (7) van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Daar waar het eerste vooral een basis biedt voor solidariteit en samenwerking in het geval van terrorisme en crisis- en rampsituaties kan het tweede erg ruwweg beschouwd worden als het EU-equivalent van het befaamde art. 5 van het Verdrag van Washington (Usewicz, Czekaj & Bartoszek, 2022). Beide artikelen leggen de nadruk op de grote verantwoordelijkheid die er ligt op de lidstaten op het vlak van militaire mobiliteit waarbij de EU, in de vorm van het *European Defence Agency* (EDA) en de *EU Military Staff* (EUMS), als facilitator optreedt en bepaalde instrumenten zoals de *Permanent Structured Cooperation* (PESCO, zie verder), het *European Defence Fund* (EDF) en de *Coordinated Annual Review on Defense* (CARD) ter beschikking heeft om die rol vorm te geven (Van Hoeymissen, 2023).

In de hoogste politieke regionen van de Unie werd in belangrijke instrumenten gelinkt aan het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid de nadruk gelegd op de verhoogde aandacht voor militaire mobiliteit. Zo kan men in de conclusies van de Raadsformatie Buitenlandse Zaken van 25 Juni 2018, meerdere expliciete vermeldingen terugvinden die onder meer ook lidstaten oproept om nationale plannen inzake militaire mobiliteit uit te werken maar daarnaast ook wijst op de nood van het hanteren van een *whole of government*-aanpak voor het thema (Raad van de Europese Unie, 2018). Maar ook nog meer recent haalt het EU Strategisch Kompas uit 2022 specifiek aan dat de situatie in Oekraïne dringend noopt tot het substantieel verbeteren van de militaire mobiliteit en haalt hierin ook de verbintenis aan om ten dien einde sterk in te zetten op de uitbouw van infrastructuur voor duaal gebruik (Raad van Europese Unie, 2022).

De voorgaande verklaringen geven reeds aan dat de aanpak van de EU op het vlak van militaire mobiliteit het vrij strikte intergouvernementele keurslijf van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid reeds geruime tijd is ontgroeid en dat de Unie meer wil (en kan) ondernemen in de materie. Het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, ondanks het feit dat het de logische eerste plek is waar men zal gaan zoeken naar EU beleid inzake militaire mobiliteit, is lang niet meer het enige beleidsdomein van de Unie waar er acties ter verbetering van de militaire mobiliteit en *enablement* genomen worden, integendeel. Dit neemt niet weg dat de klassieke actoren in de EU-structuren die zich hier in het verleden meer exclusief mee bezig hielden, zoals daar zijn de EEAS, het EDA en de *EUMS* geen invloedrijke rol meer spelen op het vlak van beleid inzake militaire mobiliteit, maar eerder dat er een bijkomende, overkoepelende laag aan werd toegevoegd. Net door het feit dat de Unie slechts vrij beperkte bevoegdheden heeft op het vlak van veiligheidsbeleid en militaire zaken, zijn het net de flankerende materies zoals mobiliteit, waar de EU over meer uitgebreide bevoegdheden beschikt, die de Unie toelaten om met meer slagkracht te ageren.

De eerste stappen richting wat men niet anders kan noemen dan een vertaling van het principe van een *whole of government*-benadering op het niveau van de EU kwamen er door de toenadering tussen Europese Commissie en de klassieke actoren binnen het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid in de *EU Global Strategy* uit 2016 en *European Defence Action Plan* uit hetzelfde jaar. Deze twee initiatieven openden de deur voor een meer geïntegreerde benadering van defensie- en veiligheidsbeleid door het te koppelen aan domeinen waarin de EU door de lidstaten aanzienlijke bevoegdheden heeft toegekend gekregen zoals mobiliteit en industriebeleid (Michaia, 2023). Dit werd onder meer gedaan door bestaande juridische instrumenten van de Unie, zoals het *Trans-European Transport Network* (TEN-T) en de bijhorende *Connecting Europe Facility* (CEF), die initieel geen link hadden met militaire mobiliteit ten dienste te stellen van het verbeteren hiervan. Dit heeft er uiteindelijk zelfs toe geleid dat de verbetering van de militaire mobiliteit binnen de EU expliciet werd opgenomen in het *Multiannual Financial Framework* (MFF) 2021-2027, de meerjarenbegroting van de EU (Scaparotti & Bell, 2020). Dit betekent dat inspanningen in dit veld vanaf dan ook in aanmerking komen voor de eigen financiële middelen van de Unie.

Deze vernieuwde benadering van de EU die, naast het veelal intergouvernementele, militaire mobiliteit ook koppelt aan de beleidsdomeinen waar de EU over belangrijke eigen bevoegdheden en middelen beschikt wordt geformaliseerd door beleidsdocumenten afgesloten tussen de Europese Commissie enerzijds en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (de zogenaamde ‘EU-buitenlandchef’) anderzijds. Ondertussen werden er reeds twee iteraties van dit *EU Action Plan Military Mobility* (EU APMM) uitgewerkt.

Een laatste (facultatieve) laag van de samenwerking op EU-niveau inzake militaire mobiliteit wordt gevormd door de projecten in het kader van de *Permanent Structured Cooperation* (PESCO), een mogelijkheid tot bijkomende structurele samenwerking inzake defensie die door het Verdrag van Lissabon in artikel 42(6) van het Verdrag betreffende de Europese Unie werd ingevoerd. Niet alle lidstaten van de Unie zijn verplicht om tot dit samenwerkingsverband toe te treden, maar tot op heden hebben alle lidstaten behalve Malta zich bij de overkoepelende structuur aangesloten. In het kader van PESCO zijn twee specifieke projecten die gelinkt zijn aan het domein van militaire mobiliteit, met name het project ‘*Military Mobility*’ (PESCO MM) geleid door Nederland en het project ‘*Network of Logistic Hubs in Europe and support to operations*’ (PESCO NetLogHubs) geleid door Duitsland.

De EU heeft in de voorbije jaren een complex ecosysteem ter verbetering van de militaire mobiliteit opgebouwd door wijs gebruik te maken van zijn unieke institutionele opbouw. Simon Van Hoeymissen karakteriseert dit eerder complexe ecosysteem treffend als volgt: “*Samenvattend kunnen we stellen datb ij het verbeteren van militaire mobiliteit in de EU de EUMS zegt wat te doen, het APMM 2.0 uitlegt hoe dit aan te pakken, de CEF verbeteringen in de transportinfrastructuur mee financiert, het TEN-T dit omkadert, het EDA samenwerking tussen lidstaten faciliteert, de PESCO-projecten het thema op de politieke agenda van de lidstaten houden en de CARD de vooruitgang opvolgt.*” (Van Hoeymissen, 2023)

In wat volgt zal er eerst worden ingegaan op de twee iteraties van het EU APMM die het algemene kader scheppen van het EU-beleid inzake militaire mobiliteit. Dit zal worden opgevolgd door het uitlichten van enkele instrumenten en initiatieven die in het bijzonder erg relevant zijn voor het begrip van de situatie en die de meest prominente initiatieven zijn met een impact op de Belgische situatie, met name respectievelijk de belangrijkste ondersteunende instrumenten en de twee PESCO-projecten gelinkt aan militaire mobiliteit en *enablement*.

#### 2.4.1 EU Action Plan Military Mobility (2.0)

De basis voor het eerste EU APMM uit 2018 werd gelegd door de *Joint Communication* uit 2017 van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (Michaia, 2023). Het eerste EU APMM vormde het logische vervolg hierop met een actieplan voor een eerste cyclus van vier jaar. Het stelde voor zichzelf als voornaamste doelen het uitwerken van noodzakelijke militaire vereisten voor duale infrastructuur, het identificeren van infrastructuur die dual gebruik kan worden of eventueel zou kunnen opgewaarderd worden hiervoor, het identificeren van douaneregels die de grensovergang van militaire goederen en personeel zouden kunnen vergemakkelijken (Bellomo, 2023) alsook het transport van gevaarlijke goederen (Scaparotti & Bell, 2020). De uiteindelijke doelstelling hiervan was, naast de intergouvernementele poot van samenwerking binnen de EU, het zo veel mogelijk harmoniseren van regelgeving en het leveren van financiële incentives binnen de bevoegdheidsgebieden waar de EU autonoom beleid kan bepalen of een gedeelde bevoegdheid heeft (Bessens, 2021). Het eerste EU APMM werd rigoureu s opgevolgd door middel van jaarlijkse evaluatierapporten die aangaven dat er binnen de EU-context goede vooruitgang werd gemaakt op deze doelstellingen, bijvoorbeeld door het vaststellen van de vooropgestelde militaire vereisten voor infrastructuur voor dual gebruik en een eerste oproep voor de financiering van dergelijke projecten. Gezien de positieve evaluatie van dit eerste actieplan en de nood om nieuwe acties en deliverables vast te stellen werd besloten om een tweede iteratie van het EU APMM uit te gaan werken (Europese Commissie & Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, 2021).

Het EU APMM 2.0 werd, met inachtneming van de situatie in Oekraïne en de richtlijnen geleverd door het Strategisch Kompas, door de Commissie en Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid afgeleverd in november 2022. De lessen van het eerste EU APMM in het achterhoofd

formuleert het zijn doelstelling als het uitwerken van een strategische aanpak die zich toespitst op het ontwikkelen van een netwerk voor militaire mobiliteit dat onderling goed verbonden is en bestaat uit multimodale transportcorridors, knooppunten met logistieke centra, geharmoniseerde wetgeving, procedures en digitale administratieve afspraken vergezeld van verhoogde duurzaamheid, weerbaarheid en paraatheid. Het EU APMM 2.0 is gestructureerd rond deze vier erg verschillende sleuteldomeinen en koppelt hier concrete acties aan die door de EU dienen te worden nagestreefd. Rekening houdend met de belangrijke rol van de lidstaten in de uitrol van een beleid inzake militaire mobiliteit bevat het eveneens aanbevolen acties waarvan men vraagt dat de staten deze op een coherente en complementaire manier implementeren.

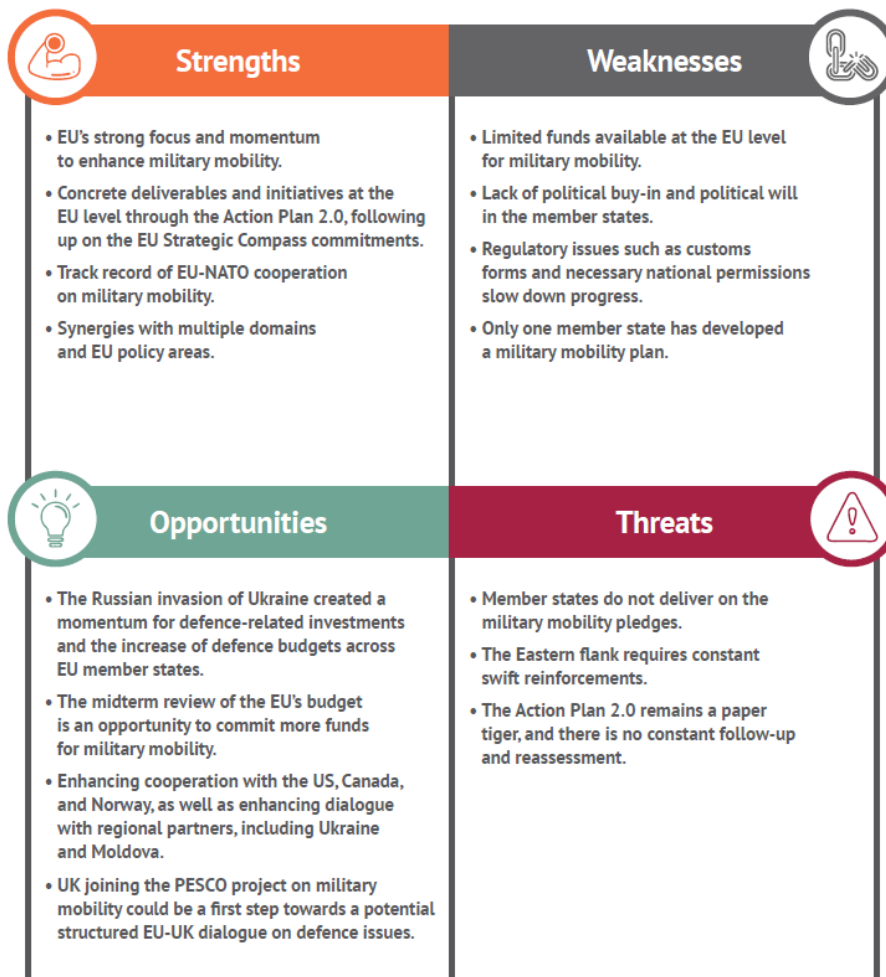
- In zowel het sleuteldomein inzake multimodale corridors als dat van knooppunten en logistieke hubs wordt de nadruk gelegd op de noodzaak voor voldoende investeringen in infrastructuur voor duaal gebruik door de realisatie van het TEN-T en gebruik makend van het CEF.
- Wat betreft het sleuteldomein inzake harmonisering van wetgeving en regelgevende steunmaatregelen ligt de nadruk op maatregelen inzake grensoverschrijdingstoelatingen, douane-afspraken, de digitalisatie van administratieve processen en verbeterde logistiek door gemeenschappelijke standaarden voor bijvoorbeeld IT netwerken.
- In het sleuteldomein inzake weerbaarheid en paraatheid wordt een bredere focus gehanteerd voor een aantal flankerende instrumenten en initiatieven die ruimer inspelen op enablement. Zo wordt in dit kader gesproken over de verbetering van capaciteiten voor *strategic airlift* en testen van de infrastructurele en procedurele verbeteringen door oefeningen. Daarnaast is er een sterke focus op bescherming tegen veiligheidsrisico's in de transportsector door middel van enkele van de belangrijke wetgevende initiatieven van de Unie.

Als laatste benadrukt de tweede iteratie van het EU APMM het feit dat militaire mobiliteit één van de belangrijkste werven van samenwerking is tussen de Europese Unie en de NAVO en neemt het de bredere dimensie partnerschappen op als een apart vijfde sleuteldomein waaraan gewerkt dient te worden. De EU werkt immers niet enkel met NAVO samen als het op militaire mobiliteit aankomt maar ook met derde landen in het kader van PESCO (zie later) en op bilaterale wijze met bijvoorbeeld Oekraïne en de landen uit de westelijke Balkan (Europese Commissie & Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, 2022).

Het EU APMM 2.0 heeft reeds het onderwerp uitgemaakt van een eerste *Progress Report*, dit formuleert de voortdurende ambitie om lidstaten en andere relevante actoren te betrekken in een whole of government approach en de coherentie en linken tussen de activiteiten van de lidstaten en het werk op het niveau van de EU te promoten en vergroten. Daarnaast concludeert het dat doorheen de vier belangrijkste sleuteldomeinen er acties werden gelanceerd. Het wijst eveneens op de wenselijkheid dat de Raad van de Europese Unie een hernieuwde betuiging van steun voor het belang van het werk inzake militaire mobiliteit zou uitspreken in 2024 om de huidige dynamiek en vooruitgang te kunnen behouden (Europese Commissie & Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, 2023). Het volgende verslag betreffende de vooruitgang van de implementatie van het EU APMM 2.0 is voorzien voor november 2024.

Afsluitend kan gesteld worden dat het project 'militaire mobiliteit' van de EU door middel van het APMM en het APMM 2.0 een zeker momentum verworven heeft door het linken van de klassieke intergouvernementele samenwerking inzake veiligheidsbeleid aan de eigen of gedeelde bevoegdheden van de Unie op het vlak van bijvoorbeeld mobiliteit, industrie en douane maar ook interne markt en cyberbeveiliging. Op deze manier slaagt de EU erin om enkele erg interessante ondersteunende instrumenten voor dit beleid in te schakelen die we hieronder kort zullen aanhalen. Belangrijk hierbij is dat het net wijder wordt gegooid dan wat de naam van de actieplannen zou suggereren en dat de focus naast militaire mobiliteit ook andere domeinen gelinkt aan *enablement* raakt.





Figuur 4. SWOT-analyse van het EU-beleid inzake militaire mobiliteit (Michaia, 2023).

#### 2.4.2 Ondersteunende instrumenten

Zonder de intentie te hebben om in dit kader een exhaustieve oplistings te geven van alle instrumenten in het *acquis* van de EU die een ondersteunende rol hebben voor het beleid inzake militaire mobiliteit zullen hieronder enkele zaken worden opgesomd. Noteer hierbij dat er gefocust wordt op de instrumenten en initiatieven die toebehoren aan de bevoegdheidsdomeinen waarin de EU eigen of gedeelde bevoegdheden heeft verkregen van de lidstaten.

Allereerst dient het belang van het TEN-T en hiermee geassocieerde CEF toegelicht te worden. Terwijl TEN-T initieel geconcipeerd werd als een puur civiel infrastructuurproject met als doel het plannen en ontwikkelen van een coherent, efficiënt, multimodaal netwerk van transportinfrastructuur van hoge kwaliteit is het doorheen de jaren eveneens in de context van militaire mobiliteit ingeschakeld (Scaparotti & Bell, 2020). Op zich hoeft dit niet te verbazen, TEN-T heeft immers als methodologische basis een drielagig netwerk gebaseerd op sleutelcorridors die grotendeels overlappen met deze noodzakelijk voor een efficiënte en effectieve militaire mobiliteit. Uit een analyse van de overlap tussen de militaire transportnetwerken en het TEN-T uit 2019 door de Europese Commissie en de EEAS bleek immers dat er 93% overlap bestaat tussen de twee. Hieruit concludeert de EU dat investeringen in duale infrastructuur op het TEN-T ook de militaire mobiliteit ten goede komt (Europese Commissie & Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, 2022).

Door het opnemen van militaire mobiliteit als een begrotingspost in het MFF 2021-2027 kon er binnen de mobiliteitscomponent van het CEF, een groot EU-fonds voor infrastructuurinvesteringen allerhande, een enveloppe van 1.7 miljard euro voorzien worden specifiek voor co-financiering van investeringen in infrastructuur voor duaal gebruik die de militaire mobiliteit ten goede komen. Dit was gevoelig minder dan het initieel gevraagde budget voor deze post (Michaia, 2023) en betekende dat, zeker nadat het conflict in

Oekraïne de nood voor verdere investeringen nog meer onder de aandacht bracht, dit budget op heden reeds volledig is toegekend met overbevragingpercentages tot meer dan 400% in de laatste subsidierondes. Het activeren van CEF voor militaire mobiliteit mag dan wel mogelijks ruim onvoldoende zijn en de noodzaak van investeringen door lidstaten er niet minder op maken, het is een belangrijk instrument gebleken in de zin dat het veel aandacht op deze noodzakelijke investeringen heeft gevestigd. Op korte termijn heeft het, door het vroegtijdig uitputten van het budget, de deur geopend voor reflectie naar welke andere civiele instrumenten, zoals andere civiele componenten van het CEF of leningen door de Europese Investeringsbank onder het *Strategic European Security Initiative*, kunnen aangewend worden voor financiering van investeringen in infrastructuur voor duaal gebruik. Op langere termijn heeft het de noodzaak voor inclusie van grotere budgetten inzake militaire mobiliteit in het volgende MFF duidelijk gemaakt (Van Hoeymissen, 2024).

Verder zijn er nog een aantal instrumenten geassocieerd met het APMM, met name in het sleuteldomein inzake weerbaarheid, die niet rechtstreeks verbonden zijn aan militaire mobiliteit maar die flankerende ondersteunende instrumenten zijn voor het ruimere aspect weerbaarheid dat op zijn beurt *enablement* ondersteunt. Deze hebben vooral een impact op de beveiliging van infrastructuur voor duaal gebruik en de harmonisering van regelgeving. Hier kunnen als voornaamste worden opgenoemd:

- De *Critical Entities Resilience* (CER)-Verordening is een EU-verordening die de weerbaarheid van kritieke infrastructuur tegen een verzameling aan dreigingen, met inbegrip van terrorisme, natuurrampen, insider threat en sabotage, dient te verhogen;
- De tweede *Network and Information Security* (NIS 2)-richtlijn is een EU-richtlijn die maatregelen poneert die door de lidstaten in nationale wetgeving moeten worden omgezet om een hoog gemeenschappelijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie te bereiken;
- *Digital Operational Resilience Act* (DORA) is een EU-verordening, deze beoogt de weerbaarheid van IT structuren van banken en andere financiële instellingen in de Unie te versterken en te zorgen dat deze grote operationele onderbrekingen de baas kunnen;

### 2.4.3 PESCO Projecten

Sinds 2018 beschikt de Europese Unie over twee belangrijke PESCO-projecten die de werkzaamheden van de EU en haar lidstaten in het domein van militaire mobiliteit complementeren. Deze projecten zijn een facultatief samenwerkingsverband maar er kan vastgesteld worden dat deze een vrij breed deelnemersveld kennen. Het PESCO MM telt ondertussen 28 leden (waaronder drie niet-EU NAVO-lidstaten die zich aan het project hebben geassocieerd) terwijl het PESCO NetLogHubs 17 leden heeft (waaronder één niet-EU NAVO-bondgenoot).

Voor PESCO NetLogHubs wordt de doelstelling omschreven als het identificeren en gebruiken van bestaande logistieke installaties om materialen voor operaties voor te bereiden, gedeeld gebruik te maken van opslagplaats voor reserveonderdelen of munitie alsook het harmoniseren van transport- en ontlooiingsactiviteiten (Bellomo, 2023).

Het PESCO MM wordt door coördinerende lidstaat Nederland omschreven als: “(...) *the sole platform on the strategic-political level, the PESCO Project Military Mobility offers a direct link between EU member states, as well as to the actors of the EU Action Plan on Military Mobility. The project functions as a platform to initiate, coordinate and guide the different military mobility efforts with an emphasis on national implementation.*” (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021). Hiermee wil dit PESCO-project een platform bieden voor lidstaten om te overleggen en coördineren bij het uitvoering geven aan vier concrete doelstellingen uit de conclusies van de formatie buitenlandse zaken van de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2018, met name 1) de ontwikkeling van nationale plannen militaire mobiliteit, 2) het verlenen van de nodige toestemmingen voor grensovergangen binnen de vijf werkdagen, 3) het ontwikkelen van een sterk netwerk van nationale contactpunten en 4) het regulier oefenen van aspecten van militaire mobiliteit in zowel nationale als internationale oefensettings (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021).

Er wordt wel gewag gemaakt van het feit dat men in het kader van deze projecten soms stuit op een gebrek aan politieke ambitie en -wil binnen lidstaten (Michaia; 2023), vooral bij het effectief gaan opstellen van de

nodige nationale plannen. Wanneer men immers meer naar concrete plannen toewerkt gaat men sneller op de soms tegengestelde nationale en lokale belangen stuiten. Dit neemt echter niet weg dat vele lidstaten, waaronder de onze, hier een erg actieve rol in spelen en bovendien veel belang blijven hechten aan deze samenwerking (Van Hoeymissen, 2023).

## 2.5 België

Als laatste, en na het internationale en supranationale kader geschetst te hebben waarin het opereert, kan er gekeken worden naar het Belgische nationale beleid inzake militaire mobiliteit en *enablement*. In wat volgt wordt eerst een overzicht gegeven van het huidige juridisch- en beleidskader. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van de samenwerking zoals deze op ‘het terrein’ plaatsvindt. Afgesloten wordt er met een inkijk in hoe het toekomstig beleidskader inzake militaire mobiliteit en *enablement* er in de nabije toekomst zou moeten gaan uitzien. Voor alle drie de deelluizen wordt voornamelijk gebruik gemaakt van inzichten verworven in de eigen beroepservaring en interviews alsook interne documenten.

### 2.5.1 Huidig juridisch- en beleidskader

Daar waar we op EU-niveau konden vaststellen dat hun werkzaamheden op het vlak van militaire mobiliteit gekaderd worden door een allesomvattend EU APMM (2.0) is het zo dat er op heden geen dergelijk overkoepelend beleidsdocument bestaat in de Belgische context. Meer algemeen kan in dit kader gesteld worden dat in afwezigheid van een uitgeschreven beleidsinstrument er geen duidelijkheid wordt geschapen vanuit het (hoogste) politieke niveau over enerzijds hoe België zich wenst te positioneren in verhouding tot de hierboven toegelichte internationale en supranationale instellingen. Anderzijds ontbreekt het eveneens aan een duidelijke en politiek gedragen nationale visie op de materie (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

De Nationale Veiligheidsstrategie (NVS), het meest gezaghebbende beleidsdocument inzake het veiligheidsbeleid van ons land, maakt geen expliciete melding van de rol van ons land als speler in de keten van militaire mobiliteit, noch van de door ons land aangegane verbintenissen in dit domein. Het beperkt zich eerder tot een reeks brede verwijzingen naar het sterk gewijzigde dreigingslandschap, waarbij nadruk wordt gelegd op het belang van voldoende afschrikingscapaciteit voor NAVO en geïntegreerde Europese defensie (Federale Overheid, 2021). Ook in de beleidsoriëntaties vastgelegd in de NVS kunnen we geen verwijzing terugvinden naar militaire mobiliteit of *enablement*, noch van de rol die in dit kader voor België is weggelegd op het internationale toneel. De NVS beperkt zich in dit kader louter tot het formuleren van de noodzaak tot het uitbouwen van een snel inzetbare krijgsmacht zonder verder in te gaan op de implicaties hiervan. Wel wordt in het kader van de beleidsoriëntaties ten opzichte van de EU gewezen op de actieve betrokkenheid bij PESCO zonder specifiek te verwijzen naar enige concrete projecten. (Federale Overheid, 2021).

Het voorgaande neemt echter niet weg dat er in de Belgische context wel degelijk acties ondernomen worden op het vlak van militaire mobiliteit en er zekere beleidsoriëntaties zijn die gevolgd worden die tot uiting komen op het nationale politieke niveau. In antwoorden op parlementaire vragen in de Kamercommissie Landsverdediging in 2023 sprak Minister van Defensie Ludivine Dedonder bijvoorbeeld over de voortrekkersrol die Defensie speelt binnen de *Cross Border Movement Permissions* werkgroep die sinds 2018 binnen de EDA bestaat. Ook wijst zij op de actieve betrokkenheid van Defensie bij PESCO MM en PESCO NetLogHubs. Ook haalt zij enkele andere initiatieven aan, waaronder het verkrijgen van middelen onder CEF voor bepaalde projecten na overleg tussen Defensie en autoriteiten op federaal en regionaal niveau (Van Hoeymissen, 2023).

In het algemeen echter wordt duidelijk uit de interventies van de minister dat er geen *top-down* beleidskader aanwezig is die voor de nodige sturing moet zorgen en dat beleidsvisie zich beperkt tot het sectoriële niveau, en dan vooral binnen Defensie. Enkel de *bottom-up* samenwerkingsinitiatieven op het niveau van experts en administraties zijn meldenswaardig. Ook op sectoraal vlak ontbreekt het echter ook aan expliciet uitgeschreven beleidsdocumenten of richtlijnen. Binnen overheidsdiensten zijn er niet alleen geen specifieke

beleidsdocumenten met betrekking tot militaire mobiliteit of *enablement* maar is er vaak ook geen zicht op rollen en bevoegdheden die een impact zouden kunnen hebben op het domein van militaire mobiliteit. A fortiori is er geen juridische inbedding van dit beleid noch een breder overkoepelend kader voor aspecten van militaire mobiliteit, *enablement* of zelfs de verlening van *host nation support*.

### 2.5.2 De facto samenwerking op twee niveaus

In haar interventie naar aanleiding van de Kamercommissie Landsverdediging van 21 maart 2023 maakt Minister van Defensie Ludivine Dedonder melding van enkele succesvolle *bottom-up* initiatieven die door overleg tussen Defensie en overheidsdiensten tot stand zijn kunnen komen, alsook van de ruime ervaring die België reeds heeft kunnen uitbouwen op het vlak van *host nation support*. Zij haalt echter ook het volgende aan: “Op regelmatige basis voert Defensie interdepartementaal overleg met alle betrokken stakeholders. In dat kader werden *mobility corridors* geïdentificeerd die als referentie dienen en waarvoor samen de mogelijkheden worden besproken.” (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2023).

Het door de Minister van Defensie aangehaalde interdepartementaal overleg vormt één van de twee grote werven waarop er op heden op structurele maar informele wijze tussen federale, regionale en zelfs lokale overheidsdiensten wordt samengewerkt. De eerste laag wordt gevormd door dit interdepartementaal overleg, tussen betrokken overheidsdiensten, het Interdepartementaal Overleg Militaire Mobiliteit (IDO MilMob) genoemd. De tweede laag wordt gevormd door de samenwerking en het overleg die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van concrete operaties waarbij Defensie gevraagd wordt om *host nation support* te verlenen voor de ontplooiing van geallieerde strijdkrachten over het Belgische grondgebied.

Het IDO MilMob vindt zijn oorsprong in een initiatief vanwege Defensie dat *bottom-up* is ontstaan uit de noodzaak om partners buiten de militaire context te gaan consulteren en informeren naar aanleiding van de totstandkoming van het eerste EU APMM (zie toelichting hierboven). Initieel werd dit initiatief opgestart door een nauwe samenwerking van de voor het EU APMM bevoegde dienst binnen Defensie en de door Defensie naar de ICC van het Nationaal Crisiscentrum gedetacheerde officier. Er werden in de professionele netwerken van de diensten gezocht naar de relevante partners uit civiele overheidsdiensten die konden geconsulteerd worden en die baat zouden hebben bij het geregeld geïnformeerd te worden over de retours uit de Europese besprekingen (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

Deze initiële ouvertures naar een overlegorgaan ondervonden in het begin wel de nodige moeilijkheden, onder meer door een gebrek aan bewustzijn over de materie in de civiele administratie. Ook door gebrek aan een duidelijke finaliteit en objectief heerste bij sommige vroege betrokkenen immers de indruk dat militaire mobiliteit een loutere zaak was voor Defensie waarbij civiele actoren geen rol te spelen hadden (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

Uiteindelijk is het IDO MilMob wel verder, en vrij organisch door geleidelijke toevoeging van relevante overheidsdiensten, verder kunnen uitgroeien tot een stabiel informatieplatform en overlegorgaan. Op heden betreft het IDO MilMob een heel aantal experts uit het hele spectrum van de Belgische federale overheid, alsook de regionale overheden en daarnaast ook enkele vertegenwoordigers van overheidsvennootschappen alsook private ondernemingen die erg belangrijke spelers zijn in de logistieke keten van RSOM, zoals havenbedrijven of INFRABEL (zie Bijlage 3 voor een overzicht van alle leden van het IDO MilMob). Deze leden werden door zowel de bevoegde diensten van Defensie als ICC geïdentificeerd, vaak beroep doende op bestaande professionele netwerken of eerdere ervaringen uit de uitvoering van concrete *host nation support* operaties. Ook vanuit de taken van andere diensten van het NCCN in de sector van noodplanning werden er relevante bijkomende partners geïdentificeerd die werden uitgenodigd om zich bij het IDO MilMob te voegen.

Concreet worden er op regelmatige basis overleggen georganiseerd waarbij alle aan het IDO MilMob geassocieerde partners worden uitgenodigd. Hierbij staat ICC in voor het faciliteren van de vergaderingen en verzorgt de bevoegde dienst van Defensie de inhoudelijke invulling alsook het voorzitterschap. De vergaderingen kennen een vrij vaste structuur waarbij er eerst de nodige tijd wordt gemaakt voor de uitwisseling van informatie over relevante ontwikkelingen uit NAVO en EU. Zo wordt bijvoorbeeld bijzondere aandacht besteed aan de verschillende CEF subsidierondes of de recente revisie van de verordeningen die aan de grondslag liggen van TEN-T en de implicaties hiervan voor België. Vervolgens wordt verder toegespitst op Belgische initiatieven, zo werd recent nog de uitwerking van specifieke Belgische

corridors voor militaire mobiliteit toegelicht en besproken wat er van deelnemende instanties kan verwacht worden in dit kader. In dit kader wordt er ook tijd besteed aan het toelichten van eventuele toekomstige HNS operaties en de noodzakelijke coördinatie die hiervoor eventueel georganiseerd kan worden. In deze context werden tot op heden reeds dertien vergaderingen van het IDO MilMob georganiseerd.

In de schoot van het IDO MilMob werden in het verleden reeds een aantal erg concrete initiatieven uitgewerkt, zo werden dankzij de integratie van INFRABEL in het IDO MilMob kortere lijnen tussen Defensie, NCCN en INFRABEL ontwikkeld. Op basis hiervan werden de noodzakelijke afspraken gemaakt die toelieten dat prestaties ten behoeve van de natie, die aan het NCCN en Defensie toelaten om op korte termijn prioriteit op het spoor toe te kennen aan *host nation support* operaties, op te nemen en behouden in de beheersovereenkomst tussen INFRABEL en de Belgische Staat (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

Daarnaast heeft de samenwerking op het vlak van het IDO MilMob ook geleid tot het organiseren van een eerste table-top exercise (TTX) of tafeloefening over het thema van militaire mobiliteit. Deze werd in 2023, opnieuw in samenwerking tussen ICC en Defensie, over twee dagen georganiseerd in de crisiszaal van de Antwerpse brandweer in aanwezigheid van ongeveer 40 vertegenwoordigers van diensten betrokken bij het IDO MilMob en een aantal bezoekers van de Nederlandse Defensiestaf alsook de EUMS.

Daar waar het IDO MilMob in de mate van het mogelijke de meer structurele en beleidsaspecten van militaire mobiliteit en *enablement* bespreekt vindt er op interdepartementaal niveau ook *ad hoc* samenwerking plaats in het geval van specifieke operaties waarbij *host nation support* geleverd wordt voor buitenlandse strijdkrachten. Dit *ad hoc* overleg kent een meer operationele insteek maar verenigt vele van dezelfde instanties die betrokken zijn bij het IDO MilMob. In functie van de noodzaak worden, in samenspraak met de bevoegde diensten van Defensie, door NCCN *ad hoc* coördinatievergaderingen samengeroepen die de relevante civiele overheidsdiensten en private partners rond de tafel brengen met Defensie. In deze coördinatievergaderingen worden zaken besproken zoals de organisatie van een *Temporary Military Zone*, beveiliging van eventuele transporten of impact op commerciële activiteiten in havens gebruikt voor overslag van militair materieel.

Noteer hierbij dat België, zeker in de voorbije jaren, een gegeerde bestemming is voor dergelijke transporten. Alleen al in 2024 werden er al minstens drie verplaatsingen van militair materieel of personeel van geallieerde strijdkrachten over het Belgisch grondgebied vervoerd. Deze hebben dus een recurrent karakter en het RSOM-proces deelt vaak erg vergelijkbare karakteristieken. Teneinde de nodige continuïteit en structuur te geven aan de *ad hoc* samenwerkingsverbanden, en bijgevolg niet steeds het warm water opnieuw te moeten uitvinden bij een specifieke operatie, heeft ICC het initiatief genomen voor het beginnen uitwerken van een allesomvattend draaiboek die de verworven kennis van de verschillende types operaties moeten verenigen en codificeren.

### 2.5.2.1 Toekomstig beleidskader

De deadline voor het opstellen van nationale plannen inzake militaire mobiliteit ingegeven door de conclusies van de formatie buitenlandse zaken van de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2018 werd vastgesteld op 2024 (Van Hoeymissen, 2023). In de Belgische context zou hier, onder leiding van Defensie alsnog voor het einde van 2024 invulling aan gegeven worden door de ontwikkeling van een *Belgian National Enablement Plan* (BNE-P) dat moet kaderen in een ambitieuze oefening om, onder de paraplu van de NVS, een familie van plannen uit te werken die uitwerking moeten geven aan een *whole of government* aanpak op het vlak van veiligheidsbeleid (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024). Deze familie van plannen vertrekt vanuit de internationale, supranationale verbintenissen die ons land is aangegaan in het kader van de NAVO en EU en die aldus de vormen voor de verschillende plannen.

De familie van plannen bestaat uit drie basisplannen, waarvoor de leiding voor de uitwerking en implementatie bij respectievelijk Defensie (twee van de drie plannen) en het Nationaal Crisiscentrum moeten gaan liggen. Daarnaast wordt gesproken over een overkoepelende en geïntegreerde *Command, Control, Communications and Information* (C3I) die door deze drie plannen zou moeten verzorgd worden.

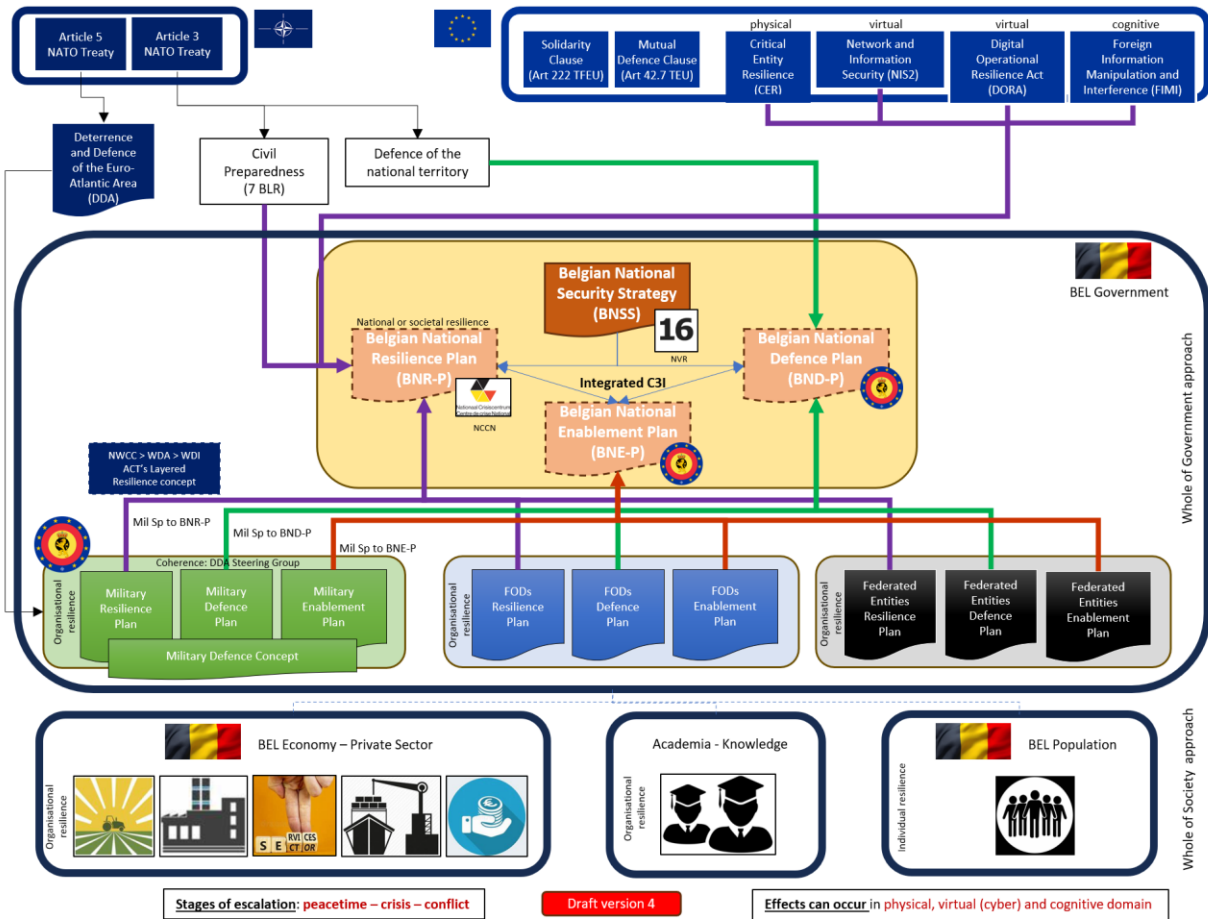
Ten eerste is er het *Belgian National Resilience Plan* (BNR-P) dat onder ontwikkeling is door het Nationaal Crisiscentrum (en waarvoor ICC fungeert als nationaal weerbaarheidssecretariaat), dit plan vindt zijn basis in de zeven *Baseline Requirements* van de NAVO die bepaalde eisen inzake civiele en maatschappelijke weerbaarheid opleggen aan de bondgenoten. Dit plan vormt op zijn beurt de basis en wordt gevoed door verschillende weerbaarheidsplannen van zowel Defensie, de verschillende overheidsdiensten en gefedereerde entiteiten.

Ten tweede is er het *Belgian National Defence Plan* (BND-P) dat het beleidskader moet gaan vormen voor de verdediging van het nationale grondgebied en waarvoor de leiding bij Defensie ligt, ook hier is een vergelijkbare wisselwerking met sectoriële defensieplannen.

Als laatste en voornaamste in deze context is er het *Belgian National Enablement Plan* (BNE-P) onder leiding van Defensie met een vergelijkbare wisselwerking, waarbij het militaire *enablement* plan zijn oorsprong kent in EU verbintenissen maar ook niet in het minst in de DDA architectuur van NAVO en invulling geeft aan de internationale verbintenissen van België. Dit plan zal ook *mutatis mutandis* de nodige aandacht moeten besteden aan, en een kapstok verlenen voor, het beleid inzake militaire mobiliteit en de verlening van *host nation support*.

Het bovenstaande zou eveneens worden aangevuld met de nodige wetgevende instrumenten die een duurzaam kader voor de plannenarchitectuur zouden moeten scheppen maar ook een werkbare juridisch ingebedde structuur voor militaire mobiliteit en de verlening van *host nation support* in zowel vreedstijd als in tijden van crisis en effectief conflict (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

Ook kan uit het onderstaande schema worden begrepen dat het de intentie is om eveneens de private sector, maar ook de academische sector en de bredere bevolking in zekere zin te betrekken bij dit bredere beleidskader. Op heden is het echter nog niet helemaal duidelijk welke vorm deze betrokkenheid zal aannemen.



Figuur 5: Beeld van toekomstig beleid inzake nationale veiligheid, met inbegrip van militaire mobiliteit (Defensie, 2024).

## 3 Hoofdstuk 2: Evaluatie van het Belgische beleid inzake militaire mobiliteit

Na in het vorige hoofdstuk het huidige en toekomstige beleid inzake militaire mobiliteit en *enablement* te hebben toegelicht volgt er in dit hoofdstuk een korte evaluatie hiervan. Deze oefening wordt gemaakt teneinde een referentiepunt te hebben voor de hierop volgende hoofdstukken. Ook zal dit toelaten om enkele van de pijnpunten te identificeren die aan de hand van *best practices* uit de geanalyseerde landen zouden kunnen verholpen worden.

### 3.1.1 Afwezigheid van een expliciet beleidskader

In het voorgaande kon vastgesteld worden dat op heden een expliciet beleidskader inzake militaire mobiliteit en *enablement* in zijn geheel afwezig is. Dit is ongetwijfeld te wijten aan een veelheid van factoren zoals bijvoorbeeld andere beleidsprioriteiten of personeelstekorten die we in de context van dit werk onmogelijk zullen kunnen doorgronden. De partijen die aan de grondslag lagen van het IDO MilMob hebben echter geprobeerd om in het begin van de samenwerking een link te bewerkstelligen met het politieke niveau, dit is echter zonder succes gebleven (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024). Bepaalde individuele dossiers die besproken worden in het kader van het IDO MilMob kennen een beperkte escalatie naar een hoger niveau, maar vaak gebeurt dit exclusief binnen de eigen ketens van de betrokken organisaties. Op heden is er nog steeds geen structureel vervolghet verhaal voor de werkzaamheden van het IDO MilMob of de eventuele problematieken die zouden kunnen voortkomen uit de coördinatie inzake concrete *host nation support* operaties.

Op deze manier kunnen we een dubbel gebrek vaststellen. Enerzijds is er geen expliciet beleidskader wat de werkzaamheden op het niveau van de administraties kan vorm geven en sturen. Anderzijds is er op heden geen eenvormige lijn naar het beleidsniveau die toelaat om dossiers die dat zouden nodig hebben te escaleren. Dit alles werkt een gebrek aan legitimiteit in de hand waarbij men in een vacuüm werkt. Binnen het IDO MilMob wordt op constructieve wijze samengewerkt, maar eens men in een dossier een punt bereikt waar een politieke beslissing zich opdringt is het moeilijk om dit te escaleren naar een gepast niveau en een beslissing te bekomen die rekening houdt met het volledige spectrum van potentiële belangen die zouden moeten afgewogen worden. Dit zorgt ervoor dat het moeilijk is voor de verschillende betrokken actoren om, in combinatie met de noodzakelijke coördinatiewerkzaamheden voor concrete operaties, zich consequent bezig te houden met de meer langetermijnaspecten van militaire mobiliteit en *enablement*.

Een ander kwalijk gevolg is dat er weinig kennis en bewustzijn bestaat over de materies van militaire mobiliteit alsook *enablement* bij actoren die geen voorafgaande expertise hebben in het domein. In afwezigheid van expliciete instrumenten die een legitimiteit verschaffen en uiting geven aan het belang van deze materies is kan het eveneens moeilijk zijn om deze mogelijks relevante actoren te bereiken en/of te betrekken. Dit werkt niet enkel silovorming in de hand maar brengt ook een risico met zich mee dat er op termijn verdubbeling van inspanningen kan optreden of bepaalde synergiën tussen beleidsinstrumenten (denk maar aan het voorbeeld van TEN-T/CEF in de EU context) niet worden opgemerkt.

Het zou echter oneerlijk zijn om te stellen dat er geen vooruitgang geboekt wordt in dit domein. Zoals kan vastgesteld worden is er een structuur alsook een BNE-P in uitwerking dat wordt ingepast in een breder veiligheidsbeleid voor ons land gebaseerd op de NVS. Het is in dit kader zeker positief dat men vertrekt vanuit een ruim beschouwde visie op veiligheid en lijkt te werken op basis van een gemeenschappelijke logica en terminologie die het bewustzijn maar zeker ook de legitimiteit ten goede zullen komen. Ook de betrokkenheid van gefedereerde entiteiten, bevolking en private sector zullen op termijn belangrijk zijn in dit kader om de vertaalslag te maken naar *whole of society* benadering van militaire mobiliteit en *enablement*.

Toch kunnen er nog bepaalde vragen en aandachtspunten bij het toekomstige beleid worden geformuleerd:

- Wat zijn de objectieven en het ambitieniveau van het BNE-P?
- Bestaat er op heden het nodige bewustzijn bij andere overheidsdiensten over de uitwerking van dit plan? Gezien de ambities van het BNE-P en de andere plannen zal betrokkenheid van een groot aantal overheidsactoren immers belangrijk zijn om tot een breed gedragen plan te komen;



- De nodige middelen zullen dienen te worden gekoppeld aan de uitwerking van het plan, en dit zowel op vlak van budget als personeel. In het huidige overheidsbestel is het immers zeer moeilijk om binnen de bestaande personeelsenvolpess nog bijkomende taken te integreren;
- Beperkte affiniteit met de materie van militaire mobiliteit en *host nation support* kan een probleem zijn, het zou noodzakelijk kunnen blijken om de nodige vormingen voor personeel te koppelen aan de uitrol van het BNE-P.

### 3.1.2 Afwezigheid van een juridisch kader

Gekoppeld aan het voorgaande is het zo dat er op heden geen specifieke juridische basis bestaat voor het IDO MilMob, hierdoor mist dit overlegorgaan niet enkel een zekere legitimiteit en een kanaal om bepaalde zaken naar een hoger niveau te escaleren (zie hierboven). Bovendien is het zo dat het orgaan geen mandaat heeft om bepaalde besluiten te maken en daarnaast geen enkele manier om actoren te verplichten om aan tafel aan te schuiven. In vredetijd kan worden vastgesteld dat de samenwerking vrij harmonieus verloopt, maar dit kan niet gegarandeerd worden. In bepaalde gevallen is het immers niet uitgesloten dat er bepaalde actoren zullen moeten bewogen worden om mee te werken met de gestelde prioriteiten.

Breder gesteld is er in de Belgische rechtsorde geen allesomvattend kader voor het breder kader van militaire mobiliteit en *enablement*, en dit zowel in vredetijd als in tijden van crisis en conflict. Daarnaast is er geen juridische basis voorzien in de Belgische wetgeving die aan deze fasering, die consequent door NAVO wordt toegepast, bepaalde gevolgen koppelt.

België beschikt wel over een aantal disparate wetgevende instrumenten die van toepassing zouden kunnen zijn militaire mobiliteit en *enablement* in vredetijd of gevallen van crisis en conflict, maar deze zijn ofwel enkel van toepassing op specifieke sectoren, zie bijvoorbeeld de bevoegdheden toegekend door het Wetboek van Economisch recht (zie artt. XVIII.1 & XVIII.2 WER) betreffende opeisingen in crisistijd, ofwel zijn zij zo verouderd (zie bijvoorbeeld de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen) dat zij nog nauwelijks toepasbaar zijn in de actuele context. België mag dan wel beschikken over een collectie van wetgevende instrumenten die, elk binnen hun niche, ervoor zorgen dat wij over een vrij liberaal kader beschikken voor *host nation support* en RSOM (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024), maar dit is eerder het gevolg van een algemeen permissief wettelijk kader voor mobiliteit en vervoer dat wij als transitland nastreven eerder dan een geconcentreerde inspanning om een gestructureerd wettelijk kader voor dergelijke operaties te scheppen.

Besluitend kan gesteld worden dat er op heden geen overkoepelend wettelijk kader is dat de noodzakelijke bevoegdheden toekent op het vlak van militaire mobiliteit en *enablement*, noch in vredetijd, noch in tijden van crisis en conflict. Bovendien is er in de Belgische rechtsorde geen duidelijke nationale reglementering die de fasering tussen vredetijd, crisis en conflict omvat en hier bepaalde gevolgen inzake bevoegdheden aan toekent. Deze oefening zou worden opgestart in het kader van de uitwerking van het BNE-P maar er is op heden geen concreet wetgevend werk dat reeds is opgestart en men bevindt zich nog in de studie- en verkenningsfase (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

### 3.1.3 Interdepartementale overlegstructuren

Zoals kan worden vastgesteld zijn de interdepartementale overlegstructuren die op heden bestaan, met name het IDO MilMob en de ad hoc coördinatie in het kader van specifieke *host nation support* operaties, bijna exclusief een *bottom-up* verhaal, met name initiatieven die vanop het niveau van de administraties organisch zijn gegroeid in functie van de nood om te coördineren. In deze zin hebben deze organen een erg belangrijke netwerkstructuur omdat zij experten uit administraties verenigen die door de afwezigheid van een duidelijk beleidskader en structuur voor informatiedeling over de materies van militaire mobiliteit en *enablement* vaak door de eerder vermelde silovorming zelf actief op zoek moeten gaan naar informatie (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

Terwijl deze overlegstructuren op heden wel degelijk functioneren en nuttige bijdragen kunnen leveren op operationeel niveau door de constructieve bijdragen van de betrokken experts, getuige hiervan de verschillende *host nation support* operaties die succesvol kunnen plaatsvinden over ons grondgebied, is het zo dat hun werking legitimiteit en overkoepelende sturing mist door het gebrek aan een structurele link met het beleidsniveau. Dit bemoeilijkt ook de vooruitgang op meer structurele aspecten, zoals het uitwerken van overkoepelende procedures of internationale positionering.

Als laatste kan ook gewezen worden op het probleem van vrijblijvendheid in afwezigheid van een beleidsmatige en juridische verankering van deze overlegstructuren. Medewerking aan het IDO MilMob en coördinatie voor specifieke operaties is gebaseerd op de goede wil van partners om mee te werken en er zijn geen gevolgen gekoppeld aan het besluiten om dit niet te doen.

### 3.1.4 Procedures

Op heden verloopt de samenwerking in de vorm van coördinatievergaderingen voor concrete *host nation support* operaties vrij vlot. Defensie en het Nationaal Crisiscentrum hebben in samenwerking met de partners bevoegd voor alle aspecten van RSOM een vrij goede en constructieve samenwerking op poten kunnen zetten op het niveau van de verschillende betrokken administraties (zowel op federaal als met de meest voor de hand liggende spelers op regionaal en lokaal niveau). Voor wat betreft de standaardaspecten van RSOM en klassieke transporten van materieel over het Belgisch grondgebied is er dus, op basis van voorgaande ervaringen, een zeker *battle rhythm* alsook een vrij duidelijk zicht op welke partners betrokken dienen te worden, onder meer dankzij de eerdere netwerken die ontwikkeld zijn in het kader van het IDO MilMob en de ervaring van het NCCN in het beheer van noodplanningsscenario's.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat er in het kader van bepaalde operaties soms nog gestoten wordt op substantiële problemen die voortkomen uit materies waar er een beperkte kennis of bewustzijn over bestaat binnen het bestaande netwerk. Zo hebben er zich in het verleden problemen gesteld op het vlak van de noodzakelijke fytosanitaire controles bij contaminatie van bepaalde voertuigen of het transport van bepaalde materialen met nucleaire componenten. In deze gevallen stuit men ook vaak op een gebrek aan bewustzijn over de specifieke context van dergelijke operaties en de nood voor een vlotte doorstroom, beveiliging en andere noodzakelijke aspecten. Ook kan onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen het federale en deelstatelijke niveau soms voor onduidelijkheden of oponthoud zorgen.

Meer algemeen kan er in deze een nood vastgesteld worden voor algemeen bekende procedurele voorschriften voor *host nation support* operaties, en dit zowel binnen organisaties die erbij betrokken zijn of zouden kunnen worden als tussen diensten. Op dit moment beschikken sommige partners naast Defensie en NCCN over dergelijke specifieke procedures maar dit is zeker niet algemeen het geval. Daarnaast is er noodzaak aan een overkoepelende laag die eveneens de rollen, taken, verantwoordelijkheden en communicatiewijzen codificeert met de nodige aandacht voor de specifieke vereisten van dit soort operaties, bijvoorbeeld op het vlak van informatieveiligheid. Met betrekking tot dit laatste is het immers zo dat er op heden onvoldoende mogelijkheden bestaan om tussen administraties op veilige, en bij uitbreiding geclassificeerde, wijze informatie met elkaar uit te wisselen.

Dit voorgaande dient vergezeld te worden van een gestructureerd en bindend proces voor de integratie van lessen uit concrete operaties, de zogenaamde *lessons identified/lessons learned* aanpak, om deze procedures in functie hiervan te kunnen aanpassen.

Op heden worden door ICC inspanningen geleverd om een dergelijk allesomvattend draaiboek op te stellen maar in afwezigheid van een duidelijk mandaat en de nodige inzet van middelen bovenop de reguliere werking is dit geen eenvoudige opdracht. Een toekomstig BNE-P dient hier zeker de nodige aandacht aan te besteden.

### 3.1.5 Oefeningen

In samenwerking tussen Defensie en ICC werd een eerste oefening georganiseerd die over de loop van twee dagen meer dan 40 deelnemers uit het volledige spectrum van de logistieke keten en de ondersteunende administraties kon verenigen. Er werd een concreet scenario uitgewerkt waarbij een realistische operatie zou worden gesimuleerd (zie hiervoor de toelichting van het scenario in Bijlage 4) en overigens ook bepaalde incidenten langs het traject en in de verschillende stadia van RSOM zouden worden gespeeld. Ook werd een pilootversie van het nieuwe veiligheidsplatform Paragon gebruikt voor de visualisatie van het scenario. Er werd echter door de oefenleiding opgemerkt dat het noodzakelijk was om vooral tijd te spenderen aan het identificeren van elkaars rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het proces. Alhoewel dit zeker nuttig is gebleken en tot nieuwe inzichten heeft geleid heeft deze eerste TTX de partners niet toegelaten om, het adagium ‘*train as you fight*’ in het achterhoofd, een realistisch scenario met incidenten te oefenen.

Op basis van de discussies tijdens de oefening werd door de organiserende instanties een lijst met *lessons identified* opgesteld, die onder meer wees op bepaalde noden vanwege partners waaraan tegemoet kon worden gekomen, zoals de vraag om in het geval van concrete operaties waar mogelijk vroeger in het proces van coördinatie te worden betrokken. Echter legde de oefening ook bepaalde zaken bloot waarop de huidige overlegstructuren niet noodzakelijk een antwoord kunnen bieden zoals de noodzaak om bepaalde wetgeving aan te passen of de vaststelling dat er voor bepaalde transporten, bijvoorbeeld van grote hoeveelheden munitie, politieke eensgezindheid zou moeten bereikt worden over risicoaanvaarding en aansprakelijkheid. Hiervoor is het noodzakelijk dat bepaalde *lessons identified* kunnen worden geëscaleerd naar besluitvormers om de nodige input te krijgen en deze effectief te kunnen omzetten naar *lessons learned*, een toekomstig beleid dient hier voor de nodige structuren te integreren.

Ondanks het feit dat deze eerste georganiseerde oefening in het domein van *host nation support* en militaire mobiliteit goed onthaald werd door partners zal het noodzakelijk zijn naar de toekomst om hierop verder te bouwen om procedures verder te testen en waar nodig aan te scherpen. Hiervoor is enerzijds een duidelijk en idealiter ambitieus vast oefenschema nodig dat eventueel kan aansluiting vinden op bestaande sectoriële en/of EU en NAVO-oefeningen. Daarnaast is er voldoende aandacht nodig voor de ontwikkeling van nuttige en voldoende uitdagende oefenscenario's die toelaten om de realiteit van vaak complexe RSOM in het kader van *host nation support* operaties te benaderen.

### 3.1.6 Betrokkenheid van de private sector

Op heden is het zo dat de private sector niet op structurele wijze betrokken wordt bij het overleg inzake militaire mobiliteit en *enablement*. In zeker zin is er een erg beperkte betrokkenheid binnen het IDO MilMob al is dit beperkt tot de allerbelangrijkste spelers in de logistieke keten zoals de havenbedrijven en INFRABEL die bovendien in belangrijke mate verbonden zijn met het overheidsapparaat.

Voor concrete operaties waarbij *host nation support* verleend wordt aan buitenlandse strijdkrachten is het zo dat deze laatste vooral zelf overgaan tot het contracteren van private partners op *ad hoc* basis wanneer Defensie niet tegemoet kan komen aan hun operationele noden of wanneer dit buiten de bestaande regeling voor prioriteit op het spoor tussen INFRABEL en de Belgische staat valt. Defensie kan hier echter wel optreden om bepaalde steun te verlenen maar in veel gevallen zal dit autonoom gecontracteerd worden door de vragende natie. Indien Defensie een beroep dient te doen op private partners voor het verlenen van bepaalde diensten in het domein van militaire mobiliteit of *host nation support* doen zij dit ook ad hoc op contractuele basis door middel van overeenkomsten van korte duur gebaseerd op vraag en aanbod. Het voorgaande heeft echter tot gevolg dat Defensie vaak het overzicht verliest over bepaalde aspecten van operaties doordat de vragende natie direct in overeenkomst treedt met private bedrijven. Daarenboven worden door vragende naties vaak buitenlandse bedrijven aangesproken voor het leveren van diensten in het kader van RSOM op het Belgisch grondgebied omwille van prijsoverwegingen, dit is echter een factor die samenwerking vaak nog bemoeilijkt. Bovendien is dit ook een gemiste kans voor de eigen economie die ook beschikt over een groot aanbod van ondernemingen in de transportsector en *facility services* die hierbij zouden kunnen inspringen.

In dit kader hebben reeds initiële besprekingen plaatsgevonden tussen Defensie en relevante ondernemersverenigingen teneinde de markt heel preliminair te verkennen en naar de toekomst toe, en in de context van een toekomstig BNE-P, over te gaan tot het aangaan van meer langdurige

samenwerkingsverbanden met Belgische ondernemingen of ondernemingen met een belangrijke aanwezigheid in ons land. Hierbij dient echter vermeld te worden dat er nog de nodige aandacht dient besteed te worden aan de verenigbaarheid met bestaande wetgeving inzake aanbestedingen (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

### 3.2 Tussenconclusie

Afsluitend kunnen uit de evaluatie van het huidige beleid inzake militaire mobiliteit en *enablement* enkele algemene conclusies gedestilleerd worden.

Ten eerste dient men, in afwezigheid van een allesomvattend beleids- en juridisch kader voor de uitvoering van operaties en meer structurele aspecten van militaire mobiliteit en *enablement*, een algemeen gebrek aan legitimiteit van de huidige overlegstructuren (zowel IDO MilMob als *ad hoc* coördinatie) vast te stellen. Deze structuren opereren op heden in een vacuüm zonder sturing van en mogelijkheden om op structurele wijze te escaleren naar het beleidsniveau. Het ontbreekt op heden ook aan een langetermijnvisie waarbij de verschillende betrokken partijen zich gedwongen zien om zich voornamelijk te focussen op het goede verloop van de vele *host nation support* operaties die zich over ons grondgebied begeven.

Ten tweede is er een gebrek aan bewustzijn over de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de actoren betrokken bij militaire mobiliteit en *enablement*. Dit vertaalt zich in een gebrek aan algemeen bekende en onderling afgestemde procedures die duidelijk de werkwijzen en communicatielijnen tussen actoren beschrijven.

Er kan worden vastgesteld dat er op het niveau van de administraties veel werkzaamheden plaatsvinden met betrekking op militaire mobiliteit en *enablement* maar op heden missen deze de nodige omkadering. Door een tekort aan middelen in de administraties en een afwezigheid van zichtbaarheid en bewustzijn bij de hogere niveaus en andere administraties is het op dit moment voor de betrokken instanties enkel mogelijk om het minimum noodzakelijke te bewerkstelligen. Het is hiernaast echter heel moeilijk om te werken aan langetermijndoelen indien alle capaciteit dient gealloceerd te worden aan de uitvoering en coördinatie van concrete operaties.

Naar de toekomst toe kan hier mogelijk aan tegemoet gekomen worden door de uitwerking van een BNE-P dat kadert in een ruimere veiligheidsarchitectuur. Het is hierbij wel overigens van vitaal belang dat dit gepaard gaat met voldoende middelen die hieraan gekoppeld worden, hierbij dient niet enkel gedacht te worden aan budget en personeel maar ook aan investeringen in opleiding en beveiliging (bv. geclassificeerde communicatie).

Wat betreft de implicatie van de private sector is duidelijk uit het voorgaande dat op heden men heel wat potentieel voor de vereenvoudiging van coördinatie van operaties alsook voor de Belgische economie onbenut laat door het initiatief voor het contracteren van diensten vooral bij de zendende naties te laten en hier de zuivere marktprincipes te laten spelen. Er zijn echter eerste stappen die op dit moment reeds ondernomen worden om tot een kader te komen van meer langdurige samenwerkingen met de private sector.

In de volgende hoofdstukken zullen er dan ook met dit in het achterhoofd enkele concrete beleidsaanbevelingen geformuleerd worden die kunnen worden meegenomen in de uitwerking en implementatie van dit BNE-P.

## 4 Hoofdstuk 3: *Best practices* inzake nationale interdepartementale samenwerking en structureel overleg inzake militaire mobiliteit

In wat volgt zal er een analyse gemaakt worden van de best practices die relevant kunnen zijn voor de Belgische context op het vlak van interdepartementale samenwerking tussen overheidsdiensten in het domein van militaire mobiliteit en *enablement*. Dit kadert in de intentie een *whole of government*-benadering te operationaliseren voor de aanpak van deze materies.

Hierbij zal voornamelijk worden gebruik gemaakt van de input verkregen uit de interviews met experts uit de geselecteerde landen alsook eventuele bijkomende ondersteunende documenten die het beleidskader van deze staten verduidelijken of staven. Concreet zal het hoofdstuk worden onderverdeeld in delen per bestudeerd land, respectievelijk Nederland, Letland en Estland en per land de meest relevante *best practices* identificeren alvorens over te gaan tot het formuleren van de concrete beleidsaanbevelingen die hieruit kunnen worden gedestilleerd. De beleidsaanbevelingen worden gebaseerd op de eerder geïdentificeerde noden zoals geformuleerd in Hoofdstuk 2.

### 4.1 Nederland

Allereerst aan de beurt zijn onze noorderburen, het behoeft weinig betoog om aan te tonen dat zij zich in een heel vergelijkbare geostrategische positie bevinden. Nederland bevindt zich eveneens aan de kusten van de Noordzee en kan eveneens genieten van erg uitgebreide mariene- en haveninfrastructuur alsook een erg ontwikkeld wegen- en spoor- en binnenwaterennetwerk dat uitstekende verbindingen garandeert naar omliggende landen, voornamelijk Duitsland in het oosten. Tot hun eigen spijt lijkt het land de voorbije jaren ook te kampen met een enigszins uitdagerend politiek spectrum dat beleidswerk enigszins kan bemoeilijken.

Die gelijkenissen ten spijt vertoont het land op het vlak van beleids- en rechtskader op het vlak van militaire mobiliteit en *enablement* toch aanzienlijke verschillen met het onze. In wat volgt zullen we kunnen vaststellen dat Nederland zich in deze materie in elk geval sterker profileert dan het onze en een sterkere aanwezigheid in de relevante internationale en Europese fora kan aan de dag leggen. Zo is Nederland onder meer actief als coördinerende lidstaat voor het PESCO MM en genieten zij in de geraadpleegde literatuur alvast van de perceptie dat zij één van de absolute voortrekkers zijn op het Europese continent van het beleid inzake militaire mobiliteit en *enablement*.

#### 4.1.1 Algemene beleidscontext

Allereerst dient er gewezen te worden op het feit dat Nederland, in tegenstelling tot ons land, wel degelijk beschikt over een reeds uitgewerkt nationaal plan inzake militaire mobiliteit. Dit *National Plan Military Mobility: The Netherlands as a transit nation* (het plan is enkel in het Engels beschikbaar om de internationale ambities kracht bij te zetten) werd door middel van een Kamerbrief dd. 22 januari 2021 door de Minister van Defensie afgeleverd aan het parlement. Het plan in zijn geheel kreeg de goedkeuring van de Ministerraad en geeft expliciet aan tegemoet te komen aan de verbintenissen aangegaan in de context van NAVO en naar aanleiding van formatie Buitenlandse Zaken van 25 Juni 2018 (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021).

Het plan vertrekt vanuit de centrale premisse van Nederland als een strategisch militair transitland. In lijn met hun Defensievisie 2035, die in 2020 reeds als één van de doelstellingen het volgende formuleerde: “*We zijn koploper op het gebied van militaire mobiliteit en zijn ingericht om succesvol als transit nation en host nation op te kunnen treden.*” (Nederlands Ministerie van Defensie, 2020), gaat Nederland uit van de eigen sterktes en verbindt het zich ertoe deze nog verder uit te bouwen. Hier kan België op zich zeker van leren.

Het plan vertrekt eveneens vanuit de centrale stelling dat het gros van de *host nation support* operaties inherent uit een reeks erg vergelijkbare stappen bestaat en grijpt dit aan als basis voor de belangrijkste focuspunten in het plan. Het vertaalt dit in een ambitie om over te stappen van ad hoc en *case-by-case* planning naar een herhaalbaar proces waarbij men de focus verschuift van de vragen over ‘Waar?’ en ‘Wat?’ naar ‘Wanneer?’

door onder meer drie multimodale corridors en bijhorende logistieke hubs uit te werken. Dit resoneert sterk met de analyse van de noden uit de Belgische context. Algemeen is het plan een erg gestructureerde oefening die vertrekt vanuit een duidelijke visie en strategiematrix (zie onderstaande figuur) en duidelijke speerpunten voor het nationale beleid formuleert.

STRATEGIC LEVEL		
GOALS	OBJECTIVES	TASKS
Credibility & Deterrence	Improving military mobility in terms of efficiency & effectiveness	Implement National Plan Military Mobility
Increased strategic value as reliable security partner		Equipping multiple multimodal corridors
Uphold NATO commitments		Enable digital innovation
Actively support the Enablement of SACEUR's AOR	Successful & timely deployment of VJTF, NRF & Follow-on Forces	Enable efficient & redundant C2 structure
Enable PESCO Project Military Mobility and support related initiatives actively	Contribute to improving military mobility in Europe  Better invest, plan, develop and operate defence capabilities together	Create Logistical Ecosystem
		Implementing host-, transit- and contributing nation targets
		Initiate, coordinate and connect the different military mobility efforts with an emphasis on national implementation at the strategic level
		Contribute to improving the physical aspects on the military supply routes
		Contribute to adjusting relevant laws, regulations & procedures

*Figuur 6: Matrix houdende doelen, objectieven en taken ter verbetering van beleid inzake militaire mobiliteit die aan de grondslag ligt van het National Plan Military Mobility (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021).*

Het eerste speerpunt doelt op het effectief operationaliseren van de *whole of government*-benadering, om dit te doen draagt het plan op om:

- Een interdepartementale werkgroep op te richten die voorgezeten wordt door het Ministerie van Defensie met actieve betrokkenheid van alle relevante ministeries, het wordt ingebed binnen bestaande structuren met een eigen secretariaat en specifieke contactpunten binnen elk ministerie;
- De interdepartementale werkgroep wordt opgedragen om voor eind 2021 een projectplan uit te werken om de doelstellingen vervat in het nationaal plan te operationaliseren en dat ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan het beleidsniveau;
- Deze interdepartementale werkgroep wordt ondersteund door en rapporteert aan een stuurgroep op het niveau van directeurs-generaal van administraties;
- Financiële implicaties die volgen uit de toepassing van het eerder vermelde projectplan dienen de reguliere budgettaire procedures te volgen;
- Tweejaarlijks te rapporteren over de vooruitgang die wordt gemaakt naar aanleiding van het plan.

Er wordt in deze, naast de informele overleggen, duidelijk ingezet op een formele tweeledige organisatie van overlegorganen waaraan duidelijk taken worden toegekend en waarvoor de rapporteringslijnen vastgelegd worden met een directe link naar het beleidsniveau. De stuurgroep waarvan sprake rapporteert immers aan één van de Onderraden van de Nederlandse Ministerraad (H. Bouman, persoonlijke communicatie, 18 juni 2024), groepen die fungeren als voorbereidingsorgaan voor deze laatste.

Het tweede speerpunt omvat de effectieve infrastructuur langs de geïdentificeerde multimodale corridors en logistieke hubs. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat reeds in 2019 een onderzoek heeft laten uitvoeren naar de compatibiliteit van de bestaande infrastructuur met militaire vereisten. Er wordt opgedragen aan de interdepartementale werkgroep om prioritaire werven te identificeren en te prioriteren binnen bestaande initiatieven alsook er de nodige middelen, eventueel via CEF voor te zoeken.

Een derde focuspunt van het plan is de identificatie en priorisering van relevante wetgeving die noodzakelijk is om militaire mobiliteit te verbeteren en, waar nodig, wijzigingen voor te stellen (zie ook hieronder).

Ten vierde wordt opgelegd aan de interdepartementale werkgroep om de *command and control* (C2) structuur voor militaire mobiliteit en grootschalige operaties in kaart te brengen en waar nodig procedurele wijzigingen aan te bevelen die op hun beurt in de relevante ministeries zullen worden geïmplementeerd.

Verder wordt nog melding gemaakt van de volgende actiepunten die van toepassing zijn op de interdepartementale samenwerking:

- Het identificeren door de interdepartementale werkgroep van innovatieve oplossingen die het proces van militaire mobiliteit kunnen verbeteren, met het iHNS systeem als basis;
- Het identificeren en aanraden van deelname aan relevante nationale en internationale oefeningen met een link naar militaire mobiliteit door de interdepartementale werkgroep, op deze manier werd ook door een Nederlandse delegatie als observator deelgenomen aan de Belgische TTX in 2023

Afsluiten doet het plan door de nadruk te leggen op het belang van actieve participatie in internationale fora, onder meer de PESCO MM maar ook in verschillende andere fora onder de EU en NAVO.

### **Aanbevelingen**

*Een toekomstig BNE-P vormt een allesomvattend beleidskader dat legitimiteit verschaft aan de interdepartementale overlegstructuren, vertrekkende van een duidelijke visie en gebruik makend van een voorafgaande strategische analyse.*

*Een toekomstig BNE-P legt een duidelijke visie op over minstens de volgende elementen:*

- *Internationale positionering van België;*
- *Vorm en opdrachten van interdepartementale overlegstructuren;*
- *Rapporterings- en communicatielijnen, waarbij er extra aandacht wordt besteed aan de nodige linken tussen interdepartementale overlegstructuren en het beleidsniveau, eventueel door middel van een duale structuur van verbonden werkgroepen ;*
- *Budgettaire implicaties van eventuele beslissingen.*

*Er wordt een allesomvattende en formele gap-analyse uitgevoerd van infrastructuur gelegen op de door België geïdentificeerde corridors voor militaire mobiliteit.*

*Een toekomstig BNE-P geeft een duidelijk mandaat voor het uitwerken van interdepartementale procedures voor host nation support operaties.*

*Er wordt bestudeerd of het nieuwe veiligheidsplatform Paragon kan aangewend worden om de coördinatie en common operational picture bij host nation support operaties te verzekeren.*

*Een toekomstig BNE-P bevat concrete doelen met betrekking tot de organisatie van en deelname aan nationale en internationale oefeningen.*

#### **4.1.2 Wetgeving**

Zoals kan worden vastgesteld bevat het Nederlandse nationale plan een duidelijke visie in zijn derde focuspunt omtrent het identificeren en prioriteren van relevante wetgeving die noodzakelijk is om militaire mobiliteit te verbeteren en legt zij aan haar interdepartementale werkgroep verder ook nog de taak op om waar nodig de nodige wijzigingen voor te stellen (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021).

Zo is het de ambitie om volop in te zetten op de modernisatie van bestaande maar verouderde wetgeving inzake de noodtoestand om het proces te kunnen versnellen. Verder wordt er ingezet op het uitwerken van een nieuwe ‘wet op de gereedstelling’ die autonome bevoegdheden toekent aan de Minister van Defensie in crisis- of conflictijd die zullen toelaten om bepaalde wetgeving buiten beschouwing te laten, bijvoorbeeld deze

betreffende aanbestedingen (H. Bouman, persoonlijke communicatie, 18 juni 2024). Daarnaast beschikt Nederland reeds over recent geüpdatete wetgeving die bijzondere wetgeving kan activeren in noodtoestanden.

### **Aanbevelingen**

*Een toekomstig BNE-P stelt een analyse van bestaande wetgeving met een impact op militaire mobiliteit voorop die wordt toevertrouwd en gecoördineerd op interdepartementale basis om silovorming tegen te gaan. Er wordt hierbij maximaal ingezet op de 'recyclage' van bestaande wetgeving.*

*Er wordt in een toekomstig BNE-P aan interdepartementale structuren het mandaat gegeven om een overkoepelend wettelijk kader, voorzien van gemeenschappelijke en gedeelde terminologie, voor te bereiden dat minstens een onderscheid invoert tussen vreedstijd, crisis en conflict, hier worden duidelijke consequenties op het vlak van noodbevoegdheden en escalatie aan gekoppeld.*

## 4.2 Letland

De Letse context, met name een kleiner EU-land en NAVO-bondgenoot gelegen aan de kust met sterke maritieme infrastructuur, vertoont zeker gelijkenissen met de Belgische. Het is echter in de verschillen met de Belgische context dat het land mogelijks erg interessante perspectieven kan opleveren. Geostrategisch bevindt Letland zich immers in een compleet andere situatie dan de onze. Het land deelt immers een lange landsgrens met zowel Rusland als zijn erg nauwe bondgenoot Wit-Rusland terwijl zij voor een overlandse verbinding via weg of spoor met andere NAVO-bondgenoten afhankelijk zijn van Litouwen en de bescherming van de befaamde Suwałki-corridor. In de Baltische staten is de dreiging vanuit het oosten dus veel tastbaarder. Ook op het vlak van militaire mobiliteit en *enablement* bevinden zij zich in een vrij verschillende situatie aangezien zij zich op het einde van de verschillende corridors bevinden en een plaats zijn waar er voorwaartse troepen van de NAVO gestationeerd zijn. In deze context worden ook zij echter frequent geconfronteerd met het verlenen van *host nation support*.

### 4.2.1 Wetgevend kader

Daar waar in de Nederlandse context de aanpak op vlak van militaire mobiliteit en *enablement* op het eerste zicht vooral wordt uiteengezet in een beleidsdocument is het zo dat de gehele beheersstructuur inzake militaire mobiliteit en *enablement* in de Letse context wordt verankerd in nationale veiligheidswetgeving en het defensieconcept. Deze leggen immers de verplichting op om een *National Civil Defence Plan* uit te werken waarin de juridische basis voor verschillende werkgroepen wordt voorzien. Dit alles vertrekt vanuit het concept van *Comprehensive National Defence* waarbij een *whole of government*-benadering wordt toegepast op de verdediging van het nationale grondgebied waarbij ook gekeken wordt naar de rol die de civiele administraties hierin kunnen spelen (J. Rjaščenko-Šaraks, persoonlijke communicatie, 18 juni 2024).

Deze wettelijke structuur zet een heel aantal formele interdepartementale overlegstructuren op, waaronder twee niveaus van werkgroepen, één op het ministeriële niveau en één op het niveau van permanente secretarissen (hoogste ambtenaren binnen een overheidsdienst) voor tal van materies. Eén daarvan kan zich in vreedstijd buigen over horizontale vraagstukken in verband met militaire mobiliteit. Een vaste subgroep onder deze werkgroep van permanente secretarissen houdt zich bijvoorbeeld bezig met transportvraagstukken gelinkt aan civiele defensie en verenigt experts in dit domein die zich ook buigen over structurele vraagstukken gelinkt aan militaire mobiliteit. In geval van crisis of conflict worden deze structuren aangevuld met een *ad hoc* commandocentrum voor civiele defensie (J. Rjaščenko-Šaraks, persoonlijke communicatie, 18 juni 2024).

De hierboven uiteengezette structuren buigen zich dus voornamelijk over de structurele beleidsvraagstukken, waaronder aspecten van militaire mobiliteit en *enablement*, vanuit een logica dat alle overheidsdiensten moeten bijdragen aan een concept van civiele defensie van het grondgebied. In geval van crisis of conflict is er de mogelijkheid tot opschaling van deze structuren.

Daarnaast bestaat er een *Host Nation Support Cell* die zijn juridische basis vindt in een instructie van de Letse ministerraad dd. 3 maart 2015. Deze cel is samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende ministeries



en agentschappen uit de hele overheidssector die expliciet omschreven worden in de instructie (Ministerraad van Letland, 2015).

De instructie verleent een expliciete en solide juridische basis voor interdepartementale samenwerking op het vlak van de verlening van *host nation support*. Voorts voorziet zij in een duidelijke opsomming van alle betrokken spelers en de rolverdeling binnen de *Host Nation Support Cell* alsook een omschrijving van de algemene taken van de cel en specifieke taken per betrokken instantie. Meldenswaardig zijn voorts nog het feit dat er in de instructie aan al het betrokken personeel de verplichting wordt opgelegd om te beschikken over een veiligheidsmachtiging van het niveau NATO SECRET alsook de verplichting om de nodige vorming inzake *host nation support* te volgen.

### **Aanbevelingen**

*Bij de uitwerking van de familie van plannen inzake nationale veiligheid (BNR-P, BNE-P en BND-P) wordt overwogen om een concept van civiele defensie te integreren dat voor meer bewustzijn van de rol van civiele overheden in de ondersteuning van Defensie dient te zorgen. Indien reeds zo voorzien wordt deze benadering vertaald in de voorziene specifieke defensieplannen van civiele administraties.*

*Binnen een toekomstig BNE-P kan overwogen worden om een permanente werkgroep op te richten die kan instaan voor de coördinatie van en steun aan host nation support operaties. Er wordt voldoende aandacht besteed aan de voorafgaande omschrijving van de betrokken instanties alsook van hun respectievelijke rollen en taken in dit kader.*

*De opportuniteit van het opleggen van eisen inzake de screening van personeel (evt. noodzaak van beschikken over een veiligheidsmachtiging/advies) betrokken bij coördinatie van en steun aan host nation support operaties dient te worden geanalyseerd.*

*Er dient ook aandacht te worden besteed aan adviezen met betrekking op de veiligheid van communicatie en er dient aandacht gevestigd te worden op de noodzaak om in te zetten op de verdere verspreiding naar civiele overheidsdiensten van systemen voor de uitwisseling van geclassificeerde informatie.*

*Er wordt voorzien in de nodige opleidingen met betrekking tot de materies van militaire mobiliteit, enablement en host nation support voor personeel van betrokken overheidsdiensten. Deze wordt eventueel verplicht.*

### **4.2.2 Ad hoc-functionering en oefeningen**

In de Letse context zijn het hiervoor toegelichte interdepartementaal overleg en oefeningen sterk met elkaar gelinkt. Het is immers zo dat de interdepartementale overlegorganen zoals ze op heden bestaan geen vast vergaderschema hebben en in de meeste gevallen slechts *ad hoc* samen komen wanneer oefeningen of seminaries georganiseerd worden. Er wordt overwogen om dit in de toekomst te gaan aanpassen naar een meer permanent vergaderritme (J. Rjaščenko-Šaraks, persoonlijke communicatie, 18 juni 2024).

Er dient hierbij echter wel vermeld te worden dat er een sterke oefencultuur bestaat waarbij ook lokale besturen met bepaalde belangrijke transportfaciliteiten of langs belangrijke transportcorridors ook betrokken worden (J. Rjaščenko-Šaraks, persoonlijke communicatie, 18 juni 2024).

### **Aanbevelingen**

*Betrekken van relevante lokale actoren bij toekomstige oefeningen inzake host nation support en militaire mobiliteit.*

### 4.3 Estland

De geostrategische positie en context van Estland is heel vergelijkbaar aan deze van Estland, zo ook de structuur die wordt gehanteerd voor het interdepartementaal overleg. Er is een juridisch verankerde structuur voor interdepartementaal overleg die bestaat uit enerzijds een *Host Nation Support Coordination Cell* op het niveau van het Ministerie van Defensie. Daarboven staat een *Host Nation Support Steering Committee* die de hoogste ambtenaren binnen relevante betrokken overheidsdiensten verenigt en fungeert als de primaire manier om de belanghebbenden buiten de defensiecontext geïnformeerd te houden en te betrekken bij de besluitvorming. Ook wordt deze groep gebruikt om bepaalde problemen ter attentie te brengen en te zoeken naar oplossingen waarvoor de civiele overheidsdiensten kunnen instaan (T. Pärnpuu, A. Allas & H. Raudsepp, persoonlijke communicatie, 26 juli 2024).

Bij de reguliere vergaderingen van dit HNS Steering Committee zijn eveneens vertegenwoordigers betrokken van de kanselarij van de eerste minister die moeten zorgen voor de link en bewustzijn van de besproken materies op het hoogste politieke niveau. Deze zelfde structuren zouden van kracht blijven in geval van crisis of conflict. (T. Pärnpuu, A. Allas & H. Raudsepp, persoonlijke communicatie, 26 juli 2024).

Interessant in de Estse context is de manier waarop de bevindingen (*lessons identified/lessons learned*) uit jaarlijkse oefeningen inzake *host nation support* consequent gebruikt worden om bepaalde problemen of verbeterpunten aanhangig te maken op het politieke niveau door deze te presenteren naar aanleiding van vergaderingen van het *Host Nation Support Steering Committee* (T. Pärnpuu, A. Allas & H. Raudsepp, persoonlijke communicatie, 26 juli 2024).

#### **Aanbevelingen**

*Uitwerken van een geformaliseerd systeem voor het identificeren van bevindingen (lessons identified/lessons learned) uit oefeningen en deze te escaleren naar het beleidsniveau.*

### 4.4 Tussenconclusie

De geformuleerde aanbevelingen op basis van *best practices* uit bestudeerde landen situeren zich in eerste instantie op het voorzien van voldoende legitimiteit voor de structuren van interdepartementaal overleg, dit voornamelijk door te voorzien in een solide juridisch- en beleidskader. Het verdient in deze de aanbeveling dat een eventueel plan inzake militaire mobiliteit of *enablement*, zoals het BNE-P dat op heden wordt uitgewerkt, eveneens geïntegreerd wordt in een breder juridisch kader zoals we dat kunnen vaststellen in de Baltische staten. Realistisch gezien is dit op korte termijn echter weinig waarschijnlijk vanwege de hiermee geassocieerde tijdslijnen.

Verder is het belangrijk dat een kader voor interdepartementale overlegstructuren ingebed wordt in de bestaande beleidsstructuren en de nodige rapportagelijnen heeft met het politieke niveau om te verzekeren dat er voldoende bewustwording ontstaat over het belang van de materie. Voorts is het essentieel dat er een duidelijke omschrijving is van de rollen, bevoegdheden en specifieke verantwoordelijkheden van alle actoren in de keten.

Enkele andere meer praktische en operationele aanbevelingen werden eveneens meegegeven gebaseerd op de bevindingen uit de interviews en studie van beleidsdocumenten, zoals de aandacht voor informatieveiligheid of relevante *best practices* met betrekking tot oefeningen.

## 5 Hoofdstuk 4: *Best practices* inzake betrokkenheid van de private sector

In dit laatste hoofdstuk wordt gekeken naar de *best practices* die we kunnen observeren uit dezelfde selectie van landen voor wat betreft het betrekken van de private sector bij militaire mobiliteit en *enablement*, dit is een belangrijk aspect van het bewerkstelligen van een *whole of society*-benadering van deze materies. Er kon worden vastgesteld naar aanleiding van de verschillende interviews dat op dit vlak het beleids- of juridisch kader van de verschillende staten zich grotendeels toespitst op de steun van de private sector voor specifieke *host nation support* operaties.

Hierbij zal voornamelijk worden gebruik gemaakt van de input verkregen uit de interviews met experts uit de geselecteerde landen alsook eventuele bijkomende ondersteunende documenten die het beleidskader van deze staten verduidelijken of staven. Concreet zal het hoofdstuk worden onderverdeeld in delen per bestudeerd land, respectievelijk Nederland, Letland en Estland en per land de meest relevante *best practices* identificeren alvorens over te gaan tot het formuleren van de concrete beleidsaanbevelingen die hieruit kunnen worden gedestilleerd. De beleidsaanbevelingen worden gebaseerd op de eerder geïdentificeerde noden zoals geformuleerd in Hoofdstuk 2.

### 5.1 Nederland

De ambitie die Nederland nastreeft in zijn benadering tot het betrekken van de private sector wordt duidelijk uitgedrukt in de Kamerbrief die het National Plan Military Mobility vergezelt: “*Militaire verplaatsingen in het kader van host nation support worden veelal ad hoc en vraaggestuurd gepland. (...) Het vergroot de waarde van Nederland als betrouwbare veiligheidspartner door het vergroten van transparantie richting onze bondgenoten. Het planningsproces gaat van vraag-gestuurd naar aanbod-gestuurd.*” (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021). Men vertrekt hierbij vanuit een vergelijkbare logica als deze die we hebben kunnen vaststellen in het vorige hoofdstuk, met name dat operaties in het domein van militaire mobiliteit voor transitnaties zoals Nederland (en België) inherent grotendeels repetitief zijn en onderling veel gemeenschappelijke elementen vertonen. Dit maakt het dan volgens Nederland ook mogelijk om zich in dit kader meer te organiseren en transparanter te zijn ten opzichte van de naties die zich over het Nederlandse grondgebied willen bewegen.

Het voorgaande wordt nog verder in detail toegelicht door het focuspunt nummer 6 uit het eigenlijke plan. Hierin wordt gewezen op de context waarbij het praktisch onmogelijk is geworden voor legers om zelf te ageren in alle aspecten van de logistieke keten, en dat zij voor het mogelijk maken van grootschalige operaties onvermijdelijk beroep dienen te doen op de private sector. Dit wordt door de Nederlandse strijdkrachten het *Adaptive Armed Forces*-concept genoemd waarbij men wil afstappen van de benadering waarbij de automatische reflex is dat men zelf bepaalde capaciteiten volledig in handen wil hebben. In plaats daarvan wordt er gestreefd om punctueel te kunnen beschikken over capaciteiten wanneer dit nodig is, zonder te moeten instaan voor onderhoud en dergelijke (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021).

#### ***Aanbevelingen***

*Het is noodzakelijk dat het toekomstige BNE-P het ambitieniveau alsook de concrete taken die aan verschillende actoren worden toevertrouwd bij de uitwerking van een beleid inzake betrokkenheid van de private sector duidelijk omschrijft.*

#### 5.1.1 Logistiek ecosysteem

Verder in het zesde focuspunt wordt echter ook de opdracht gegeven aan de interdepartementale werkgroep om de nodige stappen te ondernemen om een ‘logistiek ecosysteem’ op poten te zetten (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021). Ruim beschouwd moet dit bekeken worden als een strategische samenwerking met private bedrijven die op dit moment in ontwikkeling is en die moet toelaten om de militaire logistieke keten

waar de Nederlandse strijdkrachten over kunnen beschikken te vergroten. Men streeft er hierbij naar om deze private bedrijven structureel en op duurzame wijze te betrekken bij zowel de eigen militaire mobiliteit als *host nation support*. Dit moet gebeuren door middel van strategische samenwerkingsovereenkomsten met een minimumduur van 10 jaar die veel verder gaan dan klassieke contracten die louter gebaseerd zijn op het aan elkaar koppelen van vraag en aanbod. In deze overeenkomsten worden ook aspecten van innovatie en ontwikkeling alsook (informatie)veiligheid betrokken die men in het kader van een reguliere contractuele overeenkomst van korte duur niet zou kunnen aanbieden. Hierdoor wordt een unieke *value proposition* gecreëerd naar Nederlandse bedrijven of bedrijven met een sterke Nederlandse verankering uit alle schakels van de logistieke keten (H. Bouman, persoonlijke communicatie, 18 juni 2024).

Dit alles op een juridisch correcte manier op poten zetten, in overeenstemming met het vigerende recht inzake aanbestedingen, vergt echter de nodige juridische expertise. Er dient immers de nodige aandacht besteed te worden aan het uitschrijven van aanbestedingsprocedures waar de gunningscriteria ook militaire vereisten mee incorporeren. Daarenboven is hieraan voorafgaand ook economische expertise nodig voor het uitvoeren van de nodige marktconsultaties die inzichten geven in de toe te passen gunningscriteria. In de Nederlandse context werd beroep gedaan op een extern bureau in opdracht van het Ministerie van Defensie om een marktconsultatie, haalbaarheidsstudie en beschrijving van de parameters en noodzakelijke vereisten van het ecosysteem uit te voeren (Meijers & Verhoef, 2020).

Daarnaast zijn ook de *governance*-aspecten uiterst belangrijk en wordt in het rapport eveneens gewezen op de noodzaak van het integreren in de werking van het Ministerie van Defensie van een zogenoemde ‘controletoeren’ die een regiefunctie kan vervullen. Hierbij gaat het onder meer over het beheren van toegang tot het ecosysteem en het verdelen van aanvragen over de pool van bedrijven die er in aanwezig zijn aangezien het immers de bedoeling is dat er voldoende *redundancies* aanwezig zijn. Daarnaast dient er toezicht te zijn op het voortdurende naleven van de parameters van de strategische samenwerkingsovereenkomsten en moet er ook kunnen worden ingegrepen indien dit niet langer het geval zou zijn. Als laatste dient het beheer van de pool bedrijven aanwezig in het ecosysteem verzorgd te worden, er dient immers steeds voldoende capaciteit gegarandeerd worden. Al deze aspecten integreren in de werking van een administratie is geen sinecure (H. Bouman, persoonlijke communicatie, 18 juni 2024).

De ontwikkeling van het Nederlandse logistieke ecosysteem is een interessante testcase die als inspiratie kan dienen voor de Belgische context, in België is immers ook een erg sterk ontwikkelde logistieke sector aanwezig. Uit initiële verkennende gesprekken vanwege Defensie kan daarenboven worden vastgesteld dat hiervoor vanuit de markt ook interesse en appetijt zou zijn om mee te stappen in een dergelijk verhaal. De nodige politieke steun zal hiervoor echter essentieel zijn om verdere stappen te kunnen zetten. Daarnaast is het essentieel om gebruik te maken van de expertise aanwezig in andere overheidsdiensten om het studie- en verkenningswerk alsook de operationalisering van een dergelijk ecosysteem te realiseren. Als laatste is het belangrijk om in dit kader ook rekening te houden met de specificiteit van de Belgische context, het communautaire aspect is hierbij een mogelijke beperking (J. Felies, persoonlijke communicatie, 22 juli 2024).

## ***Aanbevelingen***

*Het toekomstige BNE-P dient een mandaat te verlenen aan de bevoegde diensten binnen Defensie, met inspraak van de interdepartementale overlegstructuren, om de mogelijkheid voor een Belgisch logistiek ecosysteem naar Nederlands model verder te verkennen en hier de nodige engagementen voor aan te gaan.*

*Het uit te werken logistiek ecosysteem dient zowel te kunnen worden aangesproken voor de eigen noden inzake militaire mobiliteit als worden aangeboden als een one-stop-shop voor bondgenoten die hier gebruik van kunnen maken in het kader van host nation support operaties.*

*Personeel met de nodige juridische, economische of logistieke expertise dat kan worden ingezet voor het analyseren van de marktvoorwaarden en juridische implicaties op vlak van aanbestedingen, alsook de governance-aspecten van een logistiek ecosysteem, dient geïdentificeerd te worden. Dit kan gemobiliseerd worden vanuit de actoren betrokken bij de interdepartementale overlegstructuren, ofwel door gebruik te maken van profielen aanwezig in de Reserve of door gebruik te maken van externe aannemers.*

## 5.2 Letland

De situatie in Letland is enigszins anders dan deze in Nederland, de economie van dit land is immers significant kleiner en het aantal logistieke spelers actief op de Letse markt is niet vergelijkbaar met de markt in de Lage Landen. Zij zijn zich ook bewust van het restrictieve kader dat zij hebben gecreëerd voor potentiële samenwerkingen tussen overheid en private sector door het opleggen van vele voorwaarden inzake veiligheid. Dit neemt echter niet weg dat er de intentie is vanuit het Letse Ministerie van Defensie om de mogelijkheden van een *business-to-government* model te analyseren en eventueel over te gaan tot het aangaan van samenwerkingen op lange termijn met bedrijven. Om dit te doen willen zij *business-to-government* conferenties organiseren die moeten toelaten om de markt beter te begrijpen.

Daarnaast beschikt de Letse overheid over verschillende overeenkomsten met overheidsbedrijven zoals de luchthaven en haven van Riga, andere havens en *Latvian Railways* die hen gegarandeerde capaciteit of preferentiële toegang tot capaciteiten verschaffen.

### **Aanbeveling**

*Aan de structuren voor interdepartementaal overleg kan in het kader van een BNE-P het mandaat gegeven worden om te analyseren of verdere overeenkomsten mogelijk zijn met overheidsbedrijven of bedrijven met een overheidsparticipatie die gegarandeerde capaciteit of preferentiële toegang tot bepaalde capaciteiten kunnen bewerkstelligen.*

## 5.3 Estland

De actuele situatie in Estland is enigszins vergelijkbaar met deze van haar Baltische buur in de zin dat er een vrij kleine markt is die eerder wordt aangesproken voor overeenkomsten op korte termijn maar er een zekere dynamiek is waarbij men meer naar de markt als een partner op langere termijn begint te kijken. Er wordt wel de nodige aandacht besteed aan voldoende *redundancies* in contractuele betrekkingen en er worden de nodige bepalingen opgenomen die de geldigheid van overeenkomsten in crisistijd verzekeren. Ook zijn er meer langdurige overeenkomsten met overheidsbedrijven (T. Pärnpuu, A. Allas & H. Raudsepp, persoonlijke communicatie, 26 juli 2024).

Waar Estland wel uniek in is onder de bevraagde staten is hun erg sterk ontwikkelde kader voor opeisingen in oorlogstijd. De Estse rechtsorde beschikt immers over wetgeving die het mogelijk maakt om exact omschreven goederen te gaan opeisen in deze situatie. Onder leiding van een *Defence Investment Centre*, dat hiernaast ook verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en management van de eigen infrastructuur, is er een duidelijk systeem voor de exacte identificatie van goederen binnen de private sector die in het geval van conflict bestemd zijn voor gebruik door de strijdkrachten. Hierbij wordt de nodige aandacht besteed aan de proportionaliteit zodat in de mate van het mogelijke de normale economische activiteiten van de bedrijven in kwestie ook nog kunnen gegarandeerd worden. Hiernaast wordt ook actief geïnformeerd naar de eventuele tijdsperiode waarbinnen bepaalde goederen kunnen ter beschikking gesteld worden (T. Pärnpuu, A. Allas & H. Raudsepp, persoonlijke communicatie, 26 juli 2024).

Als laatste dient opgemerkt te worden dat in vreedetijd de strijdkrachten zelfs oefeningen ondernemen met de geïdentificeerde goederen die *earmarked* zijn voor opeising in oorlogstijd. Er wordt in de toekomst eveneens verkend in welke mate het mogelijk zou zijn om ook bepaalde dienstverleners en personeel te gaan opvorderen door gebruik te maken van hetzelfde mechanisme (T. Pärnpuu, A. Allas & H. Raudsepp, persoonlijke communicatie, 26 juli 2024).

Terwijl een dergelijk systeem gezien de vrij verschillende geostrategische positie van België niet noodzakelijk aan de orde lijkt noopt het wel tot reflectie over de noodzakelijkheid tot het herzien van het wettelijk kader inzake opeisingen in crisis- en a fortiori oorlogstijd. Het huidige wettelijk kader mist immers samenhang of is erg verouderd wat het praktisch moeilijk toepasbaar zou maken.

## **Aanbeveling**

*Aan de structuren voor interdepartementaal overleg kan in het kader van een BNE-P het mandaat gegeven worden om het wettelijke kader voor opeisingen in crisis- en oorlogstijd te analyseren en aanbevelingen/voorstellen te doen om dit te hervormen en tot een actueler en effectief uitvoerbaar overkoepelend kader te komen dat eveneens werkbaar is voor de private sector.*

### 5.4 Tussenconclusie

Het is belangrijk bij de analyse van *best practices* in dit kader rekening te houden met de aanzienlijke verschillen in geostrategische context tussen de Lage Landen en de Baltische staten. Voor België, in zijn positie als transitland uitgebreide infrastructuur en een erg sterke private sector, is het logischer om voor zijn noden eerder de mosterd te halen bij een model dat gebaseerd is op het Nederlandse ecosysteem in opbouw. Hierbij dient echter wel rekening gehouden te worden met de specifieke Belgische context. Een dergelijk model schept echter vele mogelijkheden, het zou niet in het minst toelaten om enerzijds een betere grip te behouden op de noodzakelijke coördinatie op het vlak van militaire mobiliteit en *host nation support* en aan bondgenoten een eenvoudige en allesomvattende op aanbod gecentreerde oplossing (*one stop shop*) aan te bieden. Daarnaast laat het toe om op lange termijn samen te werken met Belgische of sterk in België verankerde bedrijven en zo economische meerwaarde te realiseren.

Daarnaast kunnen beperkte lessen getrokken worden uit de Baltische context met betrekking op de relatie met overheidsbedrijven of het wettelijk kader inzake opeisingen voor wat betreft oorlogstijd.

## 6 Conclusie en beleidsadvies

### 6.1 Conclusie

In de context van dit werk hebben we kunnen vaststellen dat het domein van militaire mobiliteit en *enablement* steeds belangrijker wordt voor Europese landen gezien het sterk gewijzigde dreigingslandschap en de nood om een geloofwaardige afschrikkingspostuur aan de oostflank van de NAVO te bewaren. België moet in het kader van de DDA-plannen en andere verbintenissen die het is in NAVO-verband is aangegaan als trouwe bondgenoot een dubbele rol kunnen spelen. Enerzijds moet het zelf als vechtende natie kunnen optreden en kunnen voorzien in zijn eigen noden op het vlak van militaire mobiliteit en bijdragen aan *enablement*. Daarnaast moet het kunnen fungeren als transitland voor de andere bondgenoten en de nodige steun kunnen verlenen op het vlak van *enablement* van het achtergebied en *host nation support*. Om dit alles zowel in vreedestijd als in geval van crisis of conflict te kunnen garanderen is eveneens de betrokkenheid van de hele overheidssector (*whole of government*) als de private sector (*whole of society*) nodig. We stellen echter vast dat ons actueel beleid op beide vlakken tekortschiet.

**Conclusie 1: Het huidige (gebrek aan) beleid inzake militaire mobiliteit laat op heden enkel toe om ‘brandjes te blussen’.**

Op heden is er immers geen expliciet en allesomvattend beleids- en juridisch kader, het bestaat immers voornamelijk uit *bottom-up* initiatieven, zoals het IDO MilMob, uitgewerkt binnen administraties en geïsoleerde wetgeving. Ondanks het feit dat *host nation support* operaties zonder uitzondering steeds succesvol worden uitgevoerd laat de huidige structuur niet of niet voldoende toe om op langere termijn te denken en een succesvol structureel beleid te voeren op vlak van militaire mobiliteit en *enablement*. Met de beschikbare middelen en structuren kan enkel het hoognodige gedaan worden. Er is immers nood aan een overkoepelende structuur en kader dat voldoende legitimiteit garandeert en die partners kan verenigen rond een plan met een duidelijke visie. Bovendien dienen hieraan de nodige middelen gekoppeld te worden. Daarnaast dient de nodige aandacht besteed te worden aan het ontwikkelen van een meer duurzame relatie met de private sector aangezien ook deze essentieel is voor de uitwerking van een succesvol beleid dat vertrekt vanuit een *whole of society*-benadering.

Het is hoopvol om vast te kunnen stellen dat er inspanningen gedaan worden om voor het einde van 2024 een BNE-P uit te werken dat hieraan zou moeten tegemoet komen. Daarom wil dit werk hieraan bijdragen door concrete beleidsaanbevelingen gebaseerd op *best practices* van de geanalyseerde landen te doen met die eerste conclusie in het achterhoofd.

**Conclusie 2: Een ambitieus nationaal plan voorziet in legitimiteit en verhoogd bewustzijn door duidelijkheid in de doelen, structuur en de mandaten die het verleent aan interdepartementale overlegstructuren.**

Een van de meest in het oog springende conclusies is dat alle geanalyseerde landen in meerdere of mindere mate beschikken over een expliciet beleids- en/of juridisch kader dat interdepartementale overlegstructuren kadert en duidelijke taken geeft. Daarnaast zijn er voor België waardevolle bijkomende lessen te trekken uit de manier waarop omgegaan wordt met de rapportagelijnen en ondersteuning vanuit het beleidsniveau. Een dergelijk plan zou België toelaten om, net als Nederland, uit te gaan van de eigen sterktes en zich ook op het internationale toneel sterker te profileren. Ons land heeft immers veel ervaring in de succesvolle afwikkeling van operaties en mag hier terecht fier op zijn.

**Conclusie 3: Een ambitieus nationaal plan zet in op wederzijds voordelige samenwerking op lange termijn met de private sector.**

Wanneer wij kijken naar onze noorderburen kunnen wij vaststellen dat zij bezig zijn met de uitwerking van een logistiek ecosysteem dat, mits de nodige aanpassingen aan de specifieke Belgische context, zeker kan getransponeerd worden. Een dergelijk model moet toelaten om bondgenoten een eenvoudige oplossing voor hun logistieke noden aan te bieden en bovendien een meerwaarde voor de eigen economie te bewerkstelligen. Daarnaast dient indien mogelijk ingezet te worden op het hervormen van het juridisch kader inzake opeisingen.

## 6.2 Beleidsadvies: overzicht aanbevelingen

In wat volgt kan een oplistings teruggevonden worden van alle aanbevelingen die geformuleerd werden op basis van best practices uit de geselecteerde landen. Deze werden voor het leesgemak onderverdeeld volgens dezelfde logica als het eindwerk.

### 6.2.1 Aanbevelingen betreffende interdepartementaal overleg

#### Op nationaal beleidsniveau (strategisch):

1. Bij de uitwerking van de familie van plannen inzake nationale veiligheid (BNR-P, BNE-P en BND-P) wordt overwogen om een concept van civiele defensie te integreren dat voor meer bewustzijn van de rol van civiele overheden in de ondersteuning van Defensie dient te zorgen. Indien reeds zo voorzien wordt deze benadering vertaald in de voorziene specifieke defensieplannen van civiele administraties.
2. Een toekomstig BNE-P vormt een allesomvattend beleidskader dat legitimiteit verschaft aan de interdepartementale overlegstructuren, vertrekkende van een duidelijke visie en gebruik makend van een voorafgaande strategische analyse.
3. Een toekomstig BNE-P legt een duidelijke visie op over minstens de volgende elementen:
  - a. Internationale positionering van België;
  - b. Vorm en opdrachten van interdepartementale overlegstructuren;
  - c. Rapporterings- en communicatielijnen, waarbij er extra aandacht wordt besteed aan de nodige linken tussen interdepartementale overlegstructuren en het beleidsniveau eventueel door middel van een duale structuur van verbonden werkgroepen;
  - d. Budgettaire implicaties van eventuele beslissingen.
4. Een toekomstig BNE-P geeft een duidelijk mandaat voor het uitwerken van interdepartementale procedures voor *host nation support* operaties.
5. Een toekomstig BNE-P bevat concrete doelen met betrekking tot de organisatie van en deelname aan nationale en internationale oefeningen.
6. Een toekomstig BNE-P stelt een analyse van bestaande wetgeving met een impact op militaire mobiliteit voorop die wordt toevertrouwd en gecoördineerd op interdepartementale basis om silovorming tegen te gaan. Er wordt hierbij maximaal ingezet op de 'recyclage' van bestaande wetgeving.
7. Er wordt in een toekomstig BNE-P aan interdepartementale structuren het mandaat gegeven om een overkoepelend wettelijk kader, voorzien van gemeenschappelijke en gedeelde terminologie, voor te bereiden dat minstens een onderscheid invoert tussen vreedstijd, crisis en conflict, hier worden duidelijke consequenties op het vlak van noodbevoegdheden en escalatie aan gekoppeld.
8. Binnen een toekomstig BNE-P kan overwogen worden om een permanente werkgroep op te richten die kan instaan voor de coördinatie van en steun aan *host nation support* operaties. Er wordt voldoende aandacht besteed aan de voorafgaande omschrijving van de betrokken instanties alsook van hun respectievelijke rollen en taken in dit kader.

#### Op niveau van de administraties/interdepartementaal overleg (operationeel):

1. Er wordt een allesomvattende en formele gap-analyse uitgevoerd van infrastructuur gelegen op de door België geïdentificeerde corridors voor militaire mobiliteit.
2. Er wordt bestudeerd of het nieuwe veiligheidsplatform Paragon kan aangewend worden om de coördinatie en *common operational picture* bij *host nation support* operaties te verzekeren.
3. De opportuniteit van het opleggen van eisen inzake de screening van personeel (evt. noodzaak van beschikken over een veiligheidsmachtiging/advies) betrokken bij coördinatie van en steun aan *host nation support* operaties dient te worden geanalyseerd.
4. Er dient ook aandacht te worden besteed aan adviezen met betrekking op de veiligheid van communicatie en er dient aandacht gevestigd te worden op de noodzaak om in te zetten op de verdere verspreiding naar civiele overheidsdiensten van systemen voor de uitwisseling van geclassificeerde informatie.



5. Er wordt voorzien in de nodige opleidingen met betrekking tot de materies van militaire mobiliteit, *enablement* en *host nation support* voor personeel van betrokken overheidsdiensten. Deze wordt eventueel verplicht.
6. Betrekken van relevante lokale actoren bij toekomstige oefeningen inzake *host nation support* en militaire mobiliteit.
7. Uitwerken van een geformaliseerd systeem voor het identificeren van bevindingen (*lessons identified/lessons learned*) uit oefeningen en deze te escaleren naar het beleidsniveau.

## 6.2.2 Aanbevelingen betreffende betrokkenheid van de private sector

### Op nationaal beleidsniveau (strategisch):

1. Het is noodzakelijk dat het toekomstige BNE-P het ambitieniveau alsook de concrete taken die aan verschillende actoren worden toevertrouwd bij de uitwerking van een beleid inzake betrokkenheid van de private sector duidelijk omschrijft.
2. Het toekomstige BNE-P dient een mandaat te verlenen aan de bevoegde diensten binnen Defensie, met inspraak van de interdepartementale overlegstructuren, om de mogelijkheid voor een Belgisch logistiek ecosysteem naar Nederlands model verder te verkennen en hier de nodige engagementen voor aan te gaan.
3. Een uit te werken logistiek ecosysteem dient zowel te kunnen worden aangesproken voor de eigen noden inzake militaire mobiliteit als worden aangeboden als een *one-stop-shop* voor bondgenoten die hier gebruik van kunnen maken in het kader van *host nation support* operaties.
4. Aan het interdepartementaal overleg kan het mandaat gegeven worden om te analyseren of verdere overeenkomsten mogelijk zijn met overheidsbedrijven of bedrijven met een overheidsparticipatie die gegarandeerde capaciteit of preferentiële toegang tot bepaalde capaciteiten kunnen bewerkstelligen.

### Op niveau van de administraties/interdepartementaal overleg (operationeel):

1. Personeel met de nodige juridische, economische of logistieke expertise dat kan worden ingezet voor het analyseren van de marktvoorwaarden en juridische implicaties op vlak van aanbestedingen, alsook de *governance*-aspecten van een logistiek ecosysteem, dient geïdentificeerd te worden. Dit kan gemobiliseerd worden vanuit de actoren betrokken bij de interdepartementale overlegstructuren, ofwel door gebruik te maken van profielen aanwezig in de Reserve of door gebruik te maken van externe aannemers.
2. Aan het interdepartementaal overleg kan het mandaat gegeven worden om te analyseren of verdere overeenkomsten mogelijk zijn met overheidsbedrijven of bedrijven met een overheidsparticipatie die gegarandeerde capaciteit of preferentiële toegang tot bepaalde capaciteiten kunnen bewerkstelligen.
3. Aan de structuren voor interdepartementaal overleg kan in het kader van een BNE-P het mandaat gegeven worden om het wettelijke kader voor opeisingen in crisis- en oorlogstijd te analyseren en aanbevelingen/voorstellen te doen om dit te hervormen en tot een actueler en effectief uitvoerbaar overkoepelend kader te komen dat eveneens werkbaar is voor de private sector.

## 6.3 Beperkingen van het eindwerk

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat de beschikbaarheid van informatie in het openbaar domein over deze materies erg gelimiteerd is, dit heeft niet in het minst te maken met de vaak confidentiële aard van deze documenten die vaak intrinsiek gelinkt zijn met de nationale veiligheid. Daarnaast dient men niet te onderschatten dat, ondanks de verregaande internationale samenwerking in de materie, staten ook onvermijdelijk tot op zekere hoogte als concurrenten dienen gezien te worden. Gezien de niet te onderschatten meerwaarde voor de nationale economie die kan gerealiseerd worden door het op het eigen grondgebied verwelkomen van ontplooiingen van buitenlandse strijdkrachten hoeft het dan ook niet te verbazen dat men de troefkaarten steeds graag dicht bij de borst wenst te houden. Dit heeft ook een beperkende rol gespeeld bij het aantal interviews die aan de basis van dit onderzoek liggen.

De geografische scope voor vergelijking en het bekomen van relevante *best practices* was om voorgaande redenen dan ook beperkter dan initieel de ambitie was.

De thematische scope van het werk werd bovendien met opzet erg ruim opgevat aangezien er nog maar weinig onderzoek in de materie heeft plaatsgevonden. Dit betekent echter dat er bepaalde toegevingen dienden gemaakt te worden en er niet steeds even diep kon ingegaan worden op alle aspecten.

#### 6.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

Het kan aanbevolen worden dat voor vervolgonderzoek waarbij eveneens besloten wordt tot het analyseren van *best practices* uit het buitenland eveneens naar een grotere collectie van ons omliggende landen wordt gekeken, bij voorkeur wordt hierbij gekeken naar grotere landen die over meer middelen beschikken zoals Frankrijk en/of Duitsland. Deze laatste zou mogelijk ook interessant kunnen zijn vanwege de federale staatsstructuur die op een bepaalde manier een vergelijkbare complexiteit met de onze vertoont. Gezien de beperkte beschikbaarheid van openbaar beschikbare geschreven bronnen zal men naar alle waarschijnlijkheid in zekere mate aangewezen blijven op interviews met experts hiervoor.

Verder kan er ook aanbevolen worden dat er meer diepgaand onderzoek wordt gedaan naar de verschillende deelaspecten, zoals bijvoorbeeld de concrete haalbaarheid van de ontwikkeling van een logistiek ecosysteem in de Belgische rechtsorde of een analyse van de wetgevende instrumenten die zouden moeten aangepast worden om tot een duidelijk overkoepelend wetgevend kader inzake militaire mobiliteit te komen.

## 7 Verklarende woordenlijst

AOR	Area of Responsibility
APMM	Action Plan Military Mobility
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
DDA	Concept for the Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area
EDA	European Defence Agency
EDF	European Defence Fund
EEAS	European External Action Service
EU	Europese Unie
EUMS	European Union Military Staff
HNS	Host Nation Support
ICC	International Crisis management Cell
JFC	Joint Force Command
JSEC	Joint Support and Enabling Command
MPF	Multiannual Financial Framework
NAVO / NATO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie / North Atlantic Treaty Organisation
NCCN	Nationaal Crisiscentrum
Notice to Effect	De tijd die troepen wordt gegeven om op de plaats waar zij nodig zijn aan te komen en het vooraf overeengekomen effect te bereiken met gebruik van vooraf overeengekomen capaciteiten
Notice to Move	De tijd die wordt verleend aan troepen om hun basis te verlaten na een order
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PESCO MM	PESCO Project Military Mobility
PESCO NetLogHubs	PESCO Project Network of Logistics Hubs in Europe and Support to Operations
POD	Port of Disembarkation
RSOM	Reception, Staging and Onward Movement
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
Strategic airlift	De capaciteit om militaire middelen over lange afstanden door de lucht te kunnen transporteren.
TTX	Table-Top Exercise



## 8 Referentielijst

### Rapporten en publicaties van gouvernementele organisaties

- Cabinet of the Republic of Latvia. (2015). *Instruction No. 2 On the Provision of Host Nation Support*. Likumi.
- D'Hert, K. (2024). *Keynote geleverd op het Dual-Use and Military Mobility Seminar te Gent op 22 februari 2024*. Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie – Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie.
- Europese Commissie & Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. (2018). *EU Action Plan on Military Mobility*. (JOIN/2018/05). Europese Unie.
- Europese Commissie & Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. (2022). *EU Action Plan on Military Mobility 2.0*. (JOIN/2022/48). Europese Unie.
- Europese Commissie & Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. (2021). *Joint Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Action Plan on Military Mobility from October 2020 to September 2021*. (JOIN/2021/26). Europese Unie.
- Europese Commissie & Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. (2023). *Joint Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Action Plan on Military Mobility 2.0 from November 2022 to October 2023*. (JOIN/2023/37). Europese Unie.
- Federale Regering. (2021) *Nationale Veiligheidsstrategie*. Federale Overheid.
- Kamer van Volksvertegenwoordigers. (2023). *Integraal Verslag Commissie voor Landsverdediging Dinsdag 21-03-2023 Namiddag*. (CRIV 55 COM 1034). Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- NATO Standardisation Office. (2020). *NATO Glossary of Terms and Definitions*. (AAP-06). NATO.
- NATO. (2018). *Brussels Summit Declaration*. (PR/CP(2018)074). NATO Public Diplomacy Division
- Nederlands Ministerie van Defensie. (2020). *Aanbiedingsbrief bij Defensievisie 2035*. (BS2020019952). Rijksoverheid.
- Nederlands Ministerie van Defensie. (2021). *Kamerbrief met Nationaal Plan Militaire Mobiliteit*. (BS2021000134). Rijksoverheid.
- Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie. (2018). *Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*. (10246/18). Europese Unie.
- Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. (7371/22). Europese Unie.
- Van Hoeymissen, S. (2023). *Interinstitutionele samenwerking als aandrijver van verbeterde militaire mobiliteit in Europa*. (e-Note 51). Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie – Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie.
- Van Hoeymissen, S. (2024). *Dual use and Military Mobility Seminar Report: Fast-tracking Military Mobility*. (e-Note 57). Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie – Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie.

### Rapporten en publicaties van niet-gouvernementele organisaties

- Bellomo, O. (2023). *Bringing Back Military Mobility*. Finabel – The European Army Interoperability Centre
- Brauss, H., Hodges, B. & Lindley-French, J. (2021). *The CEPA Military Mobility Project*. Center for European Policy Analysis.
- Chihaiia, M.S. (2023) *Advancing military mobility in Europe: An uphill battle*. (Europe in the World Programme). European Policy Centre & Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

Drent, M., Kruijver, K. & Zandzee, D. (2019) *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*. Clingendael Netherlands Institute of International Relations

Hodges, B., Lawrence, T. & Wojcik, R. (2020). *Until Something Moves: Reinforcing the Baltic Region in Crisis and War*. Center for European Policy Analysis & International Centre for Defence and Security.

Scaparotti C.M. & Bell, C.B. (2020). *Moving Out: A Comprehensive Assessment of European Military Mobility*. Atlantic Council Scowcroft Center for Strategy and Security.

## Literatuur

Bessems, R. (2021). Moving outside the Box. *Atlantisch Perspectief*, 45(4), 28-32.

Constandt, P. & Felies, J. (2023). Logistiek van de toekomst : ondersteuning van landoperaties. *Belgisch Militair Tijdschrift*, 26, 109-121.

Constandt, P. & Felies, J. (2023). Logistiek van de toekomst : ondersteuning van landoperaties. *Belgisch Militair Tijdschrift*, 26, 109-121.

Hodges, B. & Schmiedl, C. (2021). Enablement from a U.S. Perspective. *Atlantisch Perspectief*, 45(4), 16-21.

Knappe, J.& Boeke, S. (2021). JSEC. *Atlantisch Perspectief*, 45(4), 33-37.

Koster, T.S. (2018). Reinforcement of NATO forces and military mobility. *Atlantisch Perspectief*, 42(4), 15-18.

Lindley-French, J. (2021).After You. Please? Enablement and Deterrence. *Atlantisch Perspectief*, 45(4), 11-15.

Nuyens, M. (2020). Militaire Mobiliteit in beweging in Europa. *Belgisch Militair Tijdschrift*, 20, 107-116.

Paet U. (2017). Europe needs a Military Schengen. *European Defence Matters*, 12, 18-20.

Stoltenberg, J. (2021). Readiness, Resilience and Resources – the Key Components of Enablement. *Atlantisch Perspectief*, 45(4), 4-5.

Usewicz, T., Czekaj, A. & Bartoszek, W. (2022), Military mobility: Ambition versus reality, *Safety & Defense*, 8(1), 15-22.

## Online bronnen

Bundeswehr. (s.d.). *Host Nation Support – The Bundeswehr as the Host*. Bundeswehr. <https://www.bundeswehr.de/en/organization/further-fmod-departments/bundeswehr-homeland-defence-command/mission-of-the-bundeswehr-homeland-defence-command/host-nation-support>

Bundeswehr. (s.d.). *RSOM - Reception, Staging, Onward Movement - Reception, Staging, Onward Movement-Prozess*. Bundeswehr. [RSOM - Reception, Staging, Onward Movement-Prozess \(bundeswehr.de\)](https://www.bundeswehr.de/en/organization/further-fmod-departments/bundeswehr-homeland-defence-command/mission-of-the-bundeswehr-homeland-defence-command/host-nation-support)

EDA. (2019). *Military Mobility [Fact sheet]*. European Defence Agency. [2019-05-14-factsheet military-mobility.pdf \(europa.eu\)](https://www.eda.europa.eu/media/124266/124266.pdf).

JSEC. (2022). *The Joint Support and Enabling Command expands and intensifies its Reinforcement and Sustainment Network*. NATO. [JSEC - The Joint Support and Enabling Command Expands and Intensifies Its Reinforcement and Sustainment Network \(nato.int\)](https://www.nato.int/pr/doc/20220727-jsec-statement-on-the-joint-support-and-enabling-command-expands-and-intensifies-its-reinforcement-and-sustainment-network)

NATO. (2022). *Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)*. NATO. [NATO - Topic: Supreme Allied Commander Europe \(SACEUR\)](https://www.nato.int/pr/doc/20220727-jsec-statement-on-the-joint-support-and-enabling-command-expands-and-intensifies-its-reinforcement-and-sustainment-network).

NATO. (2024). *Deterrence and defence*. NATO. [NATO - Topic: Deterrence and defence](https://www.nato.int/pr/doc/20240727-jsec-statement-on-the-joint-support-and-enabling-command-expands-and-intensifies-its-reinforcement-and-sustainment-network)

## Interne documenten

Meijers, R. & Verhoef, D. (2020). *Verslag verkenning ecosysteem logistiek: Naar een strategische en innovatieve samenwerking*. Kirkman Company

## Interviews

Zie ophijsting van afgenomen interviews onder 1.4, transcripties kunnen op verzoek worden overgemaakt.

## 9 Overzicht figuren

Figuur 1: Overzicht van de rol van militaire mobiliteit in het geheel van militaire processen die vervat kunnen worden onder enablement (Scaparotti & Bell, 2020).

Figuur 2: Schematische voorstelling (dd. 2019) van de verhoudingen tussen stakeholders in het domein van militaire mobiliteit (Drent, Kruijver & Zandzee, 2019).

Figuur 3: Schematische voorstelling van het concept enablement in de ruimere fasering van vrede tot conflict (Knappe & Boeke, 2021).

Figuur 4: SWOT-analyse van het EU-beleid inzake militaire mobiliteit (Michaia, 2023).

Figuur 5: Beeld van toekomstig beleid inzake nationale veiligheid, met inbegrip van militaire mobiliteit (Defensie, 2024).

Figuur 6: Matrix houdende doelen, objectieven en taken ter verbetering van beleid inzake militaire mobiliteit die aan de grondslag ligt van het National Plan Military Mobility (Nederlands Ministerie van Defensie, 2021).



## 10 Bijlagen

Bijlage 1. Lijst vragen interviews met buitenlandse experts

Bijlage 2. Lijst vragen interview Kol. Jürgen Felies

Bijlage 3. Lijst met leden Interdepartementaal Overleg Militaire Mobiliteit

Bijlage 4: Toelichting van scenario TTX MilMob 15 & 16 mei 2023

## Bijlage 1: Lijst vragen interviews met buitenlandse experts

De onderstaande vragen werden voorgelegd aan alle gecontacteerde buitenlandse experts voorafgaand aan het interview. De verschillende interviews werden steeds in de mate van het mogelijke afgenomen met respect voor deze structuur.

### Part 1: Interdepartmental coordination structures in the matter of Military Mobility

1. Which department takes the lead on peacetime Military Mobility operations in your jurisdiction?
2. Are there further structural cooperation/coordination mechanisms in matters of Military Mobility (or more generally RSOM/enablement) between civil and military actors in your jurisdiction?
  - a. Is this solely focused on cooperating/coordinating on specific operations missions or is there a structural component to this (e.g. designation of corridors/financing opportunities)?
  - b. Are these formal or rather informal structures/mechanisms?
  - c. In case these have been formally organised, is there a fixed legal basis for these structures/mechanisms?
  - d. Would the same arrangements be in place beyond peacetime? What in terms of crisis or active conflict?
3. Please provide an overview of how interdepartmental coordination in matters of military mobility (or more generally RSOM/enablement) is organised practically in your country?
  - a. Is there a lead department? If so, which one (military or civil)?
  - b. Which actors are involved?
  - c. Would you/your service desire other actors to become involved?
  - d. Is there a fixed meeting frequency/schedule or is this organised *ad hoc*?
4. Are there any points of improvement to / intentions to alter these structures/mechanisms towards the future? (And what is the reasoning behind these?)

### Part 2: Private sector implication in matters of Military Mobility

1. To what extent is there direct interaction/cooperation between governmental and private sector actors in matters of Military Mobility in your jurisdiction?
  - a. Is this solely focused on cooperating/coordinating on specific operations/missions or is there a structural cooperation/coordination mechanism?
2. Please provide an overview of how private sector interaction in matters of Military Mobility (or more generally RSOM/enablement) is organised practically in your country?
  - a. Does your State have formal (contractual or other) partnerships with private sector entities? If yes, what forms do these take? (e.g. Public-private partnership, long-term contractual arrangements, ...)
  - b. What is the legal basis for such structures/mechanisms?
3. Are there any points of improvement to / intentions to alter any existing structures/mechanisms towards the future? (And what is the reasoning behind these?)
4. In case there would be no direct interaction/cooperation between governmental and private sector actors in matters of Military Mobility in your jurisdiction, do you intend to take steps towards this in the future and what would these steps be?

## Bijlage 2: Lijst vragen interview Kol. Jürgen Felies

*Specifiek voor het interview met Kol. Felies werd een specifieke vragenlijst opgemaakt gezien de andere insteek van het interview.*

### **Deel 1: Interdepartementaal Overleg Militaire Mobiliteit**

1. Kunt u kort, en in de mate van het mogelijke, de totstandkoming van het Interdepartementaal Overleg inzake Militaire Mobiliteit schetsen? Hoe heeft dit zich ontwikkeld tot op heden?
2. Kadert dit Interdepartementaal Overleg Militaire Mobiliteit in een breder beleid inzake militaire mobiliteit binnen Defensie? Is dit uitgeschreven en gevalideerd of is er een intentie om dit te doen? Zo ja, tot op welk niveau?
3. Wat is volgens u de meerwaarde van dit overlegorgaan?
4. Wat zijn huidige tekortkomingen op het vlak van interdepartementale samenwerking inzake militaire mobiliteit?
5. Wat zijn bijkomende materies die door het interdepartementaal overleg zouden kunnen worden aangepakt? (bv. Gesprekken over multinationale corridors, een civ-mil plan militaire mobiliteit)
6. Welke verbeterpunten zijn volgens u mogelijk voor de verdere ontwikkeling van dit overlegorgaan? En voor een nationaal beleid militaire mobiliteit in het algemeen?
7. Is het een meerwaarde dat dit overlegorgaan juridisch verankerd zou worden?

### **Deel 2: Betrokkenheid van de private sector in militaire mobiliteit**

1. Wat is de huidige stand van zaken op het vlak van betrokkenheid van de private sector bij militaire mobiliteit? Kunt u een overzicht geven van actuele workstrands/beleidsbeslissingen?
2. Acht u het opportuun dat private partners op termijn betrokken worden bij het Interdepartementaal Overleg Militaire Mobiliteit? Dienen hier voorwaarden aan verbonden worden (bv. qua informatieveiligheid)?
3. Hoe moet een toekomstig beleid inzake betrokkenheid van de private sector er volgens u uit zien?

## Bijlage 3: Lijst met leden Interdepartementaal Overleg Militaire Mobiliteit

*Dit is een lijst houdende het meest recente overzicht van de leden van IDO MilMob*

1. Defensie
  - a. **ACOS Strategy: Integrated Capability Management -> Voorzitter**
  - b. ACOS Ops&Training: J4 (Division Support / HNS)
  - c. ACOS Ops&Training: J5 (NatPlans)
  - d. DG Management Resources
  - e. Movement Control Group
  - f. Provinciecommando West-Vlaanderen
  - g. Provinciecommando Antwerpen
2. FOD Buitenlandse Zaken
  - a. DG Bilaterale Zaken: Internationaal Transportbeleid (B4)
  - b. DG Europese Zaken en Coördinatie: E3 (o.m. EU vervoersbeleid)
  - c. DG Multilaterale Zaken: M1 (Veiligheidspolitiek)
  - d. Vertegenwoordiging België bij het EU Military Committee (BelEU)
  - e. Permanente Vertegenwoordiging van België bij de NAVO (BelOTAN)
3. FOD Mobiliteit
  - a. Diensten van de Voorzitter: Crisiscel
  - b. DG Duurzame Mobiliteit en Spoorbeleid
4. FOD Economie: AD Kwaliteit en Veiligheid
5. FOD Financiën: Douane en accijnzen
6. FOD Volksgezondheid: SANIPORT
7. Federale Politie: DAO
8. Vlaanderen
  - a. Departement Mobiliteit en Openbare Werken
  - b. Vlaams Verkeerscentrum
  - c. Vlaamse Waterweg
9. Wallonië
  - a. SPWallonie
  - b. Centre PEREX
10. INFRABEL
11. Port of Antwerp-Bruges
  - a. Platform Zeebrugge
  - b. Platform Antwerpen
12. North Sea Port: Platform Haven Gent
13. Port of Ostend

EXERCISE – EXERCISE - EXERCISE

## Setting the scene

- 1/1 CD ABCT (1e Armoured Brigade Combat Team van de 1e Cavalry Division)
- Fort Hood (USA) → SPOD ANTWERPEN/ZEEBRUGGE
- ETA: 19/06 (AET Terminal + Wallenius-Wilhelmsen).
- Tijdsvork spearhead: 19/06 - 26/06.
- Eindbestemmingen zijn KAUNAS (LITOUWEN) en BIALYSTOK (POLEN).



EXERCISE – EXERCISE - EXERCISE

## Setting the scene

- Personnel : +/- 1000 (drivers + support) → ETA MELSBROEK: 12/06 and 15/06
- Vehicles:
  - ❖ 250 tracked (200 RAIL / 35 IWT / 15 ROAD)
  - ❖ 500 wheeled (ROAD)
  - ❖ 1st ship: 19/06 (ANT)
  - ❖ 2nd/3rd ship: 20/06 (ANT)
  - ❖ 4th ship: 21/06 (ZB)
- Containers: 250 Ammo (ZB) (RAIL)
- Logistics Support Area: 29th Bn Log (GROBBENDONK)
- Sea Port Of Debarkation: ANTWERPEN – ZEEBRUGGE (= Marshalling Area)
- Air Port Of Debarkation: MELSBROEK
- Border Crossing Point (BCP): EYNATTEN
- Main Deployment Route (MDR):
  - ❖ ROAD: ANT-E34-E313-HASSELT-LUIK-E40-EYNATTEN-BCP
  - ❖ RAIL: ANT – MONTZEN – BCP
  - ❖ RAIL: ZB – MONTZEN – BCP
  - ❖ IWT: ANT – Albertkanaal – LUIK - BCP



EXERCISE – EXERCISE - EXERCISE