

European Air Transport Command

Een blauwdruk voor Europese samenwerking en integratie

Nederland, België, Frankrijk en Duitsland hebben belangrijke delen van hun militaire lucht- en tankervloot onder de operationele controle van het European Air Transport Command gebracht. De totstandkoming van dit commando is een significante stap op het gebied van *pooling & sharing* van nationale militaire middelen. Binnen het concept van deze blauwdruk van Europese samenwerking is de overdracht van de soevereiniteit met succes opgelost, in zowel het operationele als functionele domein. Hoewel veel is bereikt, ligt de sleutel tot meer successen in de toekomst in een diepere integratie. Dit kan slechts worden bereikt door een verandering van de *mindset* binnen de landen, niet alleen op politiek niveau, maar bij alle spelers binnen de wereld van het militaire luchttransport.

Ir. J.H. Berghuizen – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Met de officiële opening van het European Air Transport Command (EATC) op 1 september 2010 is een nieuw hoofdstuk in het boek van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) geopend. De oprichting van dit nieuwe commando is een mijlpaal op de weg naar *pooling & sharing* van nationale militaire middelen. Natuurlijk hebben de bezuinigingen op de defensiebegroting in hoge mate bijgedragen aan het besluit om een EATC te creëren, evenals een aantal politieke initiatieven binnen de EU en de NAVO, zoals de *European Headline Goal*,¹ de *Declaration on strengthening of capabilities*² en *NATO's Defence Capabilities Initiative (DCI)*.³ Deze initiatieven identificeerden het tekort aan militair luchttransport en legden de intentie van nauwere samenwerking vast,

zodat de beschikbare middelen optimaal kunnen worden benut.

Aan de ontstaansgeschiedenis van het EATC hebben echter meer factoren bijgedragen. Zo kunnen de luchtmachten van de aangesloten landen bogen op een lange geschiedenis van internationale samenwerking, onder meer op het gebied van militair luchttransport. Crisisoperaties zoals IFOR in voormalig Joegoslavië, SFIR in Irak en ISAF in Afghanistan (met haar Aerial Port of Debarcation of APOD's in onder meer Termez en Minhad) getuigen daarvan. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van middelen en de operationele noodzaak om zeer nauw te coördineren, bijvoorbeeld voor een luchtbrug, leek het bovendien niet meer dan logisch om de internationale samenwerking te formaliseren. Vooral ook, omdat een toenemende vraag naar luchttransport voor zowel reguliere taken als wereldwijde missies te verwachten was.

Bovendien is het duidelijk, wanneer we verder kijken naar de recente geschiedenis van de vier deelnemende landen België, Duitsland, Frankrijk en Nederland en er rekening mee houden dat het van het begin af aan de politieke visie⁴

* De auteur was van augustus 2010 tot januari 2012 werkzaam als Head Policy Support & Briefing bij het EATC. Hij dankt zijn collega-officieren die aan dit artikel hebben bijgedragen voor hun tijd en moeite.

1 *EU Presidency's Conclusions*, Helsinki European Council, december 1999; Member states welcome in this respect decisions already announced by certain Member States which go in the direction to prepare the establishment of a European air transport command.

2 *Council of the European Union*, december 2008.

3 *NATO summit*, Washington, D.C., april 1999.

4 Uitgesproken tijdens de top van defensie ministers van Frankrijk en Duitsland in 1999. Zie ook: *EU Presidency's Conclusions*, Helsinki European Council, december 1999 en *NATO Defence Capability Initiative*, april 1999.

was om het idee van een EATC naar andere EU-lidstaten uit te breiden, dat onze soortgelijke culturen één van de hoekstenen van deze organisatie vormen: de luchtstrijdkrachten van de EATC-landen leiden op, trainen en opereren actief samen zowel in vreedstijd als voor en tijdens operaties. Dit heeft geleid tot een gemeenschappelijk begrip van de derde dimensie, dat verder is uitgewerkt in het gezamenlijk ontwikkelen van technieken, tactieken en procedures. Gecentraliseerde controle en

van het EATC aan de orde, met afsluitend een blik op de toekomst op basis van de succesfactoren en uitdagingen. Aan het einde van het artikel volgt een korte beschouwing.

Grondslagen

Oprichting EATC

Op weg naar de oprichting van het EATC is gekozen voor een stapsgewijze aanpak met daarin een aantal belangrijke mijlpalen. Als eerste transformeerde de in 2001 in gebruik genomen European Airlift Coordination Cell (EACC) in Eindhoven naar het European Airlift Centre (EAC). De doelstelling van deze organisatie(s) was de verbetering van het gebruik van de luchttransportmiddelen van de deelnemende landen. Omdat die landen terughoudend waren in het vrijgeven van (de bevoegdheden tot) het plannen van de middelen, is deze doelstelling in feite niet gehaald. Zodoende werd in 2006 het EAC ontbonden onder gelijktijdige installatie van het Movement Coordination Centre Europe (MCCE) op Eindhoven en het Implementation Team EATC in het Belgische Beauvechain. De vier deelnemende landen België, Frankrijk, Duitsland en Nederland ondertekenden in hetzelfde jaar de *Letter of Intent (LoI)* om een EATC te creëren.⁵ Een periode van vier jaar doorspekt met diverse nationale en internationale politieke uitdagingen volgde, afgesloten met een voorgestelde EATC-organisatie die was gebouwd op de noodzakelijke gezamenlijke processen en procedures, de toe- en verdeling van daaruit voortvloeiende benodigde capaciteit, de allocatie van de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden én de schikking van posities, rangen en standen over de vier deelnemende landen. Tot slot is na politieke besluitvorming over de definitieve locatie van het EATC in 2010 het *Technical Agreement (TA)* als interim juridisch kader bekrachtigd.⁶



Gecentraliseerde controle en gedecentraliseerde uitvoering is de basisfilosofie van het EATC

gedecentraliseerde uitvoering is de basisfilosofie van de werkwijze. En hoewel de gecombineerde missies veelal succesvol waren, zijn – ondanks deze culturele hoeksteen – ook duidelijke tekortkomingen aangetoond op het gebied van harmonisatie en standaardisatie, opleiding en training, regelgeving en logistieke ondersteuning. Die tekortkomingen hebben invloed gehad op het verloop van de missie.

Bijna twee jaar na het startschot is het opportuun om het EATC in opbouw, ontwikkeling en toekomst te beschouwen door kort in te gaan op het ontstaan, gevolgd door een beschrijving van de doelstelling van het EATC en de gekozen commandostructuur en commandovoering. Daarna komen de organisatie en het concept

Doelstelling EATC

Conform het Technical Agreement is de doelstelling van het EATC: *'Gradually transfer and integrate within one single multinational command all relevant national responsibilities and personnel which together direct the force genera-*

⁵ *Letter of Intent concerning the development of an European Air Transport Command (EATC)*, 5 april 2006.

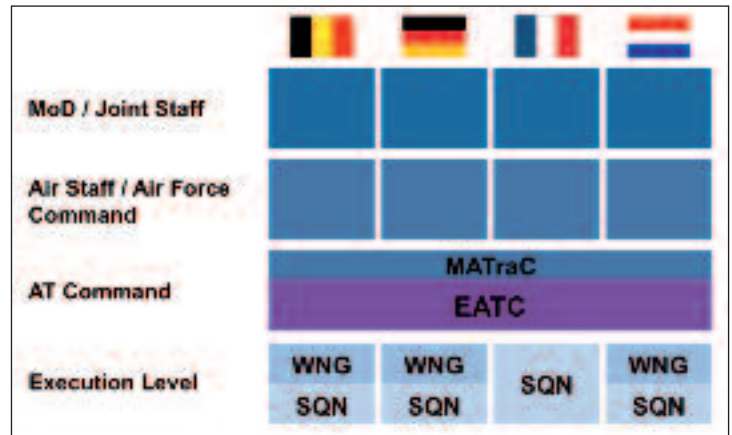
⁶ *Technische overeenkomst tussen de ministers van Defensie van België, Duitsland, Frankrijk en Nederland betreffende het EATC*, 30-6-2010.

tion and the mission execution of the combined air transport capabilities, thus improving the effectiveness and efficiency of the participants' military Air Transport (AT) efforts'. Het EATC is daarmee opgericht met als doel het integreren in één commando van alle relevante nationale verantwoordelijkheden en personeel met betrekking tot de gezamenlijke vastvleugelige militaire transportcapaciteit en het richting geven aan de gereedstelling en uitvoeren van missies met de gezamenlijke transportcapaciteit voor de vier deelnemende landen. De meer algemene doelstelling is het zo effectief en efficiënt mogelijk beheersen van de schaarse luchttransportcapaciteit, om zodoende meer capaciteit vrij te kunnen maken voor het verbeteren van bijvoorbeeld missiegerichte trainingen en/of om kosten te besparen.

Commandostructuur en commandovoering

Ten faveure van de doelstelling maakt het EATC – anders dan de meeste andere multinationale en internationale organisaties – integraal deel uit van de nationale militaire commandostructuur van de deelnemende landen (zie figuur 1). Het EATC past in de respectievelijke nationale structuren als schakel tussen staf en uitvoerend niveau. Concreet voor Nederland fungeert het EATC als schakel tussen de Staf Commando Luchtstrijdkrachten en het uitvoerende niveau Vliegbasis Eindhoven.

Formeel wordt de Commandant van het EATC aangestuurd door het zogeheten *Military Air Transport Committee* (MATraC), dat bestaat uit vertegenwoordigers van de vier deelnemende landen op het niveau van Commandant der Luchtstrijdkrachten. Bij de overdracht van het commando over het EATC vaardigt de MATraC een mandaat uit in de vorm van een *Directive for the Commander*, dat de taakopdrachten en doelstellingen uitzet. Het Directive for the Commander wordt jaarlijks geamendeerd. De Commandant EATC rapporteert direct en legt verantwoording af aan de MATraC voor het behalen van de gegeven taakopdracht en doelstelling en dient bij de MATraC – indien noodzakelijk – zijn verzoeken in. De MATraC komt in principe twee maal per jaar bijeen; besluiten worden genomen op basis van unanimiteit.



Figuur 1 Het EATC als integraal deel van de vier nationale militaire commandostructuren

Het commando over de gezamenlijke militaire luchttransportcapaciteit wordt gevoerd in de vorm van *Operational Control* (OPCON),⁷ De Commandant EATC voert momenteel OPCON over circa honderddertig tactische en niet-tactische vastvleugelige luchttransporttoestellen (zie figuur 2). Het is de eerste keer in de geschiedenis dat de vier uitvoerende landen Duitsland, Frankrijk, België en Nederland permanent het OPCON over een wapensysteem hebben overgedragen aan een multinationaal commando.

Figuur 2 geeft een overzicht van de vliegtuigtypes en het aantal per type dat momenteel is overgedragen aan het EATC. Daarin betekent *Transfer of Authority* (TOA): het EATC heeft volledig OPCON; *Revoke of TOA* (RTOA): het OPCON ligt tijdelijk bij het deelnemende land; en Non TOA: het deelnemende land is nog niet bereid om OPCON over te dragen. Wat ook opvalt in het overzicht is dat voor een aantal toestellen geen OPCON is overgedragen aan het EATC. Het betreft hierbij voornamelijk VIP-toestellen, waarbij voor bepaalde landen geldt dat voor VIP-vluchten toch vooral de eigen vlag het toestel moet sieren. Een andere uitzondering is de

7 Definitie OPCON conform NATO Standardization Agency AAP-6(2010); *NATO Glossary of Terms and Definitions*, 22 maart 2010: '... The authority delegated to a commander to direct forces assigned so that the commander may accomplish specific missions or tasks which are usually limited by function, time, or location; to deploy units concerned, and to retain or assign tactical control of those units. It does not include authority to assign separate employment of components of the units concerned. Neither does it, of itself, include administrative or logistic control'.

Standpunt 22 mei 2012		ToA	RTA	Niet ToA	
BEL	A330	1	0	Falcoz 500/25	3
	C-130	10	1	ERJ 145/135	4
NLD	KDC-10	1	1		
	DC-10	1	0		
	G4	1	0		
	C-130	2	2		
	F-35 (overname)	3	0		
FRA	A330	2	0	KC-135	14
	A330	2	1	A330	1
	C-130	3	0	Falcoz	6
	C-130	27	16		
	CB-215	11	11		
DEU	AS12 (MRTT)	3	0	AS12	2
	C-130	16	0	AS12 VIF	1
	C-130 ESS	17	7	AS12	2
				Global 5000	4
Totaal		126	45		
Ready to Take		50			

Figuur 2 Overzicht typen/aantallen overgedragen OPCON⁸

Frans tankervloot, die een sterke relatie heeft met de Franse nucleaire vloot. Het is triviaal dat als het EATC ook over dit deel van de vloot OPCON zou krijgen, deze ook efficiënter ingezet zou kunnen worden.

Het versterken van het niveau en de intensiteit van samenwerking is gebaseerd op de bereidheid om nationale soevereiniteit op te geven. Het opgeven van nationale soevereiniteit was altijd de uitdaging bij de voorlopers van het EATC, zoals het EAC, en is dat eigenlijk tot op heden nog steeds voor elke andere multinationale defensieorganisatie. Er is geen mogelijkheid om succesvol (efficiënter en effectiever) aan pooling & sharing te doen als landen niet bereid zijn onder bepaalde voorwaarden hun soevereiniteit, of ten minste een deel daarvan, op te geven.

EATC: organisatie en concept

Aan de commandostructuur en commandovoering ligt een organisatie en een concept voor het EATC ten grondslag. Aan het hoofd staan de Commandant EATC en zijn Plaatsvervangend Commandant, ondersteund door

een staf bestaande uit beleidsondersteuning, (vlieg)veiligheid, juridische zaken en voorlichting/protocol. Voor de algemene ondersteuning is een *General Support*- en een IT-branch ingericht. De filosofie achter en de uitvoering van het EATC-concept⁹ berusten vervolgens op twee van elkaar afhankelijke pijlers: een functionele en een operationele pijler (zie figuur 3).

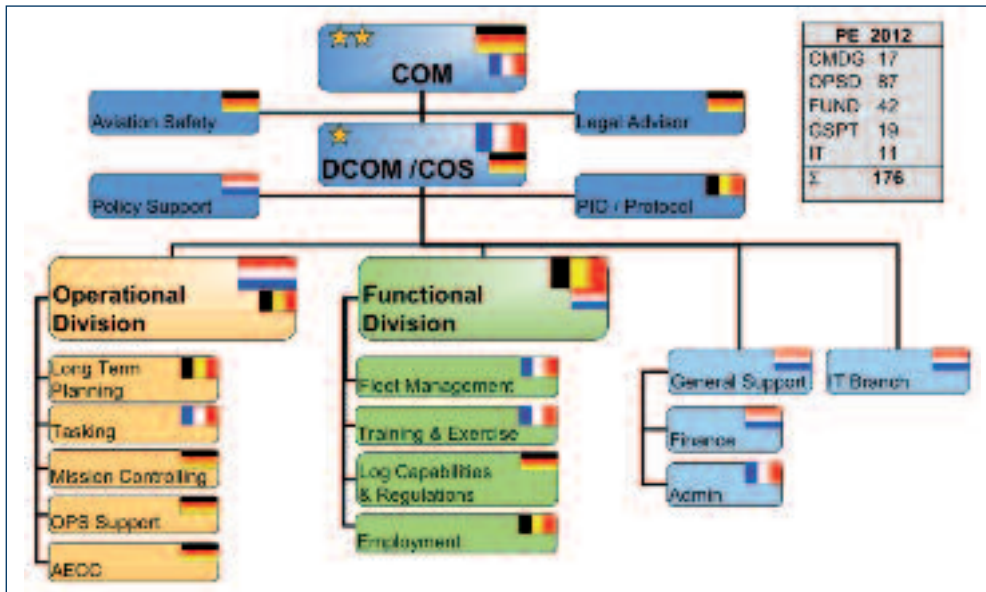
Momenteel bestaat het EATC uit ongeveer 176 functies. Alleen voor de vier hoogste functies zijn afspraken gemaakt over roulatie tussen de landen. De overige functies zijn permanent aan een bepaald land toegewezen. Bij het bereiken van *Full Operational Capability* (FOC) is een groei naar 190 functies voorzien, vooral in het functionele domein. Gegeven het doel om de multinationale samenwerking zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, wordt de inrichting van de organisatie permanent tegen het licht gehouden. Daarom zijn in het eerste jaar al diverse reorganisaties doorgevoerd.

De operationele pijler

De overdracht van OPCON, pooling & sharing van transportvliegtuigen én een gemeenschappelijk doel maken het mogelijk om het meest geschikte beschikbare middel op de meest efficiënte en effectieve manier in te zetten. Dit leidt uiteindelijk tot minder uitbesteding aan commerciële vervoerders, een verbeterde bezettingsgraad van de toestellen en extra capaciteit voor de training van de transporteenheden. Binnen de operationele pijler vindt zodoende het proces van *mission planning*, *tasking* en *control* plaats van de toegewezen middelen. Het operationele proces is in principe een eenvoudig recht-toe-recht-aan proces: *Request, Plan, Task, Control and Report*. Niettemin kent dit proces de nodige uitdagingen door de grote verscheidenheid aan missies, vliegtuigtypes, nationale uitzonderingssituaties en restricties met betrekking tot diplomatieke klaringen.

De vloot waarover het OPCON is overgedragen aan het EATC bestaat uit een mix van uiteenlopende soorten vliegtuigen (zie tevens figuur 2), waaronder *widebody* passagiers- en vrachtvliegtuigen zoals de DC-10, tankers zoals de KC-10

8 Om de Fokker 50 voor verkoop in vliegende luchtwaardige staat te houden, wordt het vliegtuig in TOA aan het EATC ter beschikking gesteld voor een gering aantal uren per maand.
 9 *EATC Concept*, 11-5-2007, representing the foundation of the EATC, providing the guidelines for the EATC Implementation Team (IMT) to develop from 1st July 2007 onwards, all necessary documents to establish an EATC structure.



Figuur 3 (bron: EATC)

en A310, middelzware tactische vliegtuigen zoals de C-130 en C-160 en kleine tactische vliegtuigen en zakenvliegtuigen (bijvoorbeeld de Gulfstream). In absoluut aantal is de integrale EATC-transportvloot groter dan enige nationale Europese vloot.¹⁰

De functionele pijler

Voor het functionele domein houdt het overdragen van taken in dat het EATC namens de deelnemende landen op drie niveaus een gedelegeerde bevoegdheid kan ontvangen om bij te dragen tot (*Recommending Authority* c.q. *Coordinating Authority*) of het leveren van (*Commanding Authority*) richtlijnen, verordeningen of beleidsnota's:

- het laagste niveau: REA of *Recommending Authority*, waarbij het EATC wordt beschouwd als 'vijfde partij' en alleen advies mag uitbrengen;
- één niveau hoger: COA of *Coordinating Authority*, waarbij het EATC de coördinerende instantie is. Dit betekent dat de deelnemende landen voor desbetreffende onderwerpen, studies en ontwikkelingen verplicht zijn het EATC van begin af aan te betrekken in de processen rond het ontwikkelen van procedures en regelgeving;

- het hoogste autorisatieniveau: CMA of *Commanding Authority*, waarbij het EATC het stafingproces initieert en bevoegd is om richtlijnen te geven aan de deelnemende landen.

Het overdragen van bevoegdheden in het functionele domein maakt multinationale harmonisatie mogelijk op het gebied van opleiding en training, regelgeving en logistieke ondersteuning en geeft het EATC de solide basis die nodig is om gemeenschappelijk beleid en standaarden te ontwikkelen op de diverse gebieden van militair luchttransport. Ieder land bepaalt daarbij dus zelf zijn 'snelheid'. Hiermee wordt voorkomen dat landen, zoals vaak gebeurt bij internationale samenwerking, kiezen voor de kleinste gemene deler.

Figuur 4 geeft een aantal voorbeelden van overgedragen bevoegdheden. In totaal zijn drie hoofddomeinen en negentwintig subdomeinen gedefinieerd. Duidelijk zichtbaar is dat de overgedragen bevoegdheid per land en per domein verschilt. Het hoogste overgedragen niveau bepaalt echter wel de inrichting van de organisatie van het EATC. Zo is de organisatie van het EATC op het gebied van bijvoorbeeld APOD/

¹⁰ Alleen de Russische transportvloot is groter, maar deze is verdeeld over Europa en Azië.

Domain (Hoofddomein)	Airport (Sector)	BEL	DEU	FRA	NLD
Employment	Air Transport Cochine	COA	COA	COA	REA
	APOE/APOE Regulations	CMA	COA	COA	REA
Training & Courses	Aircrew Training Concepts	COA	COA CMA (TCTP)	COA	REA
	Air Terminal Operations Personnel Training Concept	CMA	REA (Direct) COA (Orders)	COA	REA
	Plan the scheduled maintenance	REA	REA	REA	REA
Harmonise, Standardise and Optimize Logistic Management of Assets, Capabilities and Regulations	Logistical Studies	COA	COA	COA	COA
	Airworthiness Management and Flight of Action	REA	REA	REA	REA
	Operate Training and Exercise	COA	REA	COA	COA

Figuur 4 Voorbeeld overzicht overgedragen bevoegdheden aan het EATC

APOE-regelgeving (Aerial Port of Embarcation) ingericht op het niveau van Commanding Authority (CMA), ook al is het alleen België dat CMA heeft toegekend aan het EATC. Ook voor de andere deelnemende landen kan dit worden uitgevoerd indien zij daartoe de bevoegdheid overdragen.

Het EATC ontwikkelt zich hierdoor voor de deelnemende landen geleidelijk tot een uniek kennis- en expertisecentrum op het gebied van harmonisatie, interoperabiliteit en standaardisatie van luchttransport. Op de korte termijn zal de ambitie echter wat getemperd moeten worden omdat vooral de harmonisatie van nationale regelgeving en documenten, waarbij een aantal van de nationale belanghebbenden (niet alleen militair) betrokken zijn, veel vertrouwen vergt in elkaars mogelijkheden. Ondanks de soortgelijke culturen spelen bovendien aspecten als politieke ontwikkelingen, soevereiniteit, unieke configuraties, reorganisaties en geld een rol in de groei van het wederzijdse vertrouwen. Gegeven de huidige weerbarstige politieke en economische tijden en alle gevolgen die dat heeft voor onder meer (inter)nationale organisaties en financiën, zal het naar verwachting enige tijd duren voordat het vertrouwen volledig daar is. Toch is de functionele

pijler van het EATC de tak van de organisatie waar op langere termijn grote mogelijkheden liggen om aanzienlijke besparingen te behalen. Enkele voorbeelden van reeds behaalde voordelen die niet alleen operationeel, maar ook financieel renderen staan verderop in dit artikel onder de paragraaf Succesfactoren.

EATC-concept

Inhoudelijk bestaat het EATC-concept uit een soort ‘verzekering’ voor deelnemende landen dat ze hun nationale soevereiniteit over de overgedragen bevoegdheden altijd kunnen terugkrijgen. Het doel daarvan is de terughoudendheid om deel te nemen aan het EATC te verminderen c.q. te laten verdwijnen. Zo is het allereerst aan de landen zelf om te beslissen over welke middelen ze OPCON overdragen aan het EATC. Zowel het overdragen van OPCON over de hele vloot als delen daarvan is een mogelijkheid. Nederland heeft bijvoorbeeld honderd procent van de transportvloot overgedragen, België zijn gehele vloot met uitzondering van de VIP-toestellen, terwijl Frankrijk meer uitzonderingen maakt, zoals het niet overdragen van de tankervloot die gerelateerd is aan de nucleaire vloot.

Voorts mag een deelnemend land op elk moment en zonder de verplichting om dat te onderbouwen de overgedragen autoriteit (over de vloot of delen daarvan) intrekken. Dit zogeheten *Revoke of TOA* (RTOA ofwel het intrekken van de Transfer of Authority), kan betrekking hebben op zowel het aantal toestellen als de duur van de terugtrekking en kan per direct ingaan. Diverse landen gebruiken dit al of hebben deze mogelijkheid gebruikt voor onder meer *special ops*. Nederland, België, Frankrijk en Duitsland hebben dit (tijdelijk) gedaan voor toestellen in Afghanistan (ISAF), België voor toestellen gerelateerd aan MONUSCO¹¹ en Frankrijk voor toestellen in overzeese gebiedsdelen.

En dan wordt het EATC geacht de eenheden te *tasken* in overeenstemming met het EATC-plan. Daarbij dient het EATC bij het opstellen van de planning altijd rekening te houden met de nationale beperkingen. Om inbreuk hierop te voorkomen is binnen het EATC voor ieder land een zogeheten *red card holder* aangesteld. Deze

11 MONUSCO: United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo.



Figuur 5 Weergave internationale werkelaties EATC (bron: EATC)

kan op elk moment een geplande missie tegenhouden als deze niet overeenkomt met de nationale regelgeving en uitzonderingssituaties.

Tot slot kunnen de deelnemende landen die gebruik maken van RTOA zelf beslissen hoe ze het OPCON over de teruggetrokken middelen uitvoeren. De landen hebben de mogelijkheid om dit binnen het EATC te laten uitvoeren. Hiervoor heeft ieder land binnen het EATC één ‘Hoofd van de nationale bevelslijn’ aangewezen. Deze functionaris wordt indien noodzakelijk tijdelijk vrijgesteld van zijn EATC-taken en weer in de nationale bevelslijn opgenomen en hij mag dit eventueel doen vanuit de nationale *black cell*. In deze rol mag hij ook andere medewerkers van het EATC belasten met nationale taken, waarbij de impact op het EATC dient te worden geminimaliseerd.

Internationale werkelaties

Het EATC maakt integraal deel uit van de nationale militaire commandostructuur van de deelnemende landen en de nationale werkelaties zijn daarmee bepaald. Direct na de inauguratie van het EATC zijn daarom ook de relaties met internationale luchttransportorganisaties vastgesteld.¹² Dit was noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen wie waartoe in relatie tot elkaar bevoegd is, om af te stemmen en om

dubbel werk te voorkomen c.q. synergie te bewerkstelligen. Figuur 5 geeft de verschillende relaties schematisch weer.

Zo zijn met de European Air Transport Fleet (EATF) en de European Air Group (EAG) goede werkelaties vastgelegd. Natuurlijk is er ook een sterke werkelatie tussen het EATC en het Movement Coordination Centre Europe in Eindhoven. Het MCCE is de beheerder van het verrekeningssysteem, ATARES, dat de basis is voor crossnationale uitwisseling van vliegtuigen tussen EATC-landen.¹³ Alle verrekeningen van vliegtuigen tussen de deelnemende landen kunnen op deze wijze budgetneutraal plaatsvinden. Internationale werkelaties zijn noodzakelijk voor het invullen van bijvoorbeeld één van de belangrijkste taken in het functionele domein, namelijk expertise verkrijgen voor de introductie van het transporttoestel A400M. Het EATC heeft hiertoe het voorzitterschap van de *A400M Operational User Group*¹⁴ over-

12 Voor een uitgebreide beschrijving van de organisaties zie: G.J.M. Boink, ‘Militair luchttransport in Europa. Tijd voor meer centrale regie?’ in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (11) 590-599.
 13 Zie ook G.J.M. Boink, ‘Het ‘European Airlift Centre’ in Eindhoven. Antwoord op het tekort aan militair luchttransport’ in: *Militaire Spectator* 174 (2005) (1) 30-39.
 14 In dit belangrijke forum wordt niet alleen de interoperabiliteit besproken, maar het geeft de landen ook de mogelijkheid hun plannen te coördineren en overeenkomstig te handelen. Tevens is het EATC betrokken bij een aantal organisaties die zich bezighouden met de invoering van de A400M om zo een hoog niveau van interoperabiliteit te waarborgen en onnodig dubbel werk te voorkomen.

genomen en is verder belast met het opstellen van het concept voor de toekomstige A400M *Multi-National Unit* (MNU)¹⁵.

Opvallend is wel dat, aangezien het EATC integraal deel uitmaakt van de nationale militaire commandostructuur van de deelnemende landen, de NAVO noch de EU de autoriteit hebben om het EATC opdrachten te geven. Mocht binnen deze organisaties behoefte zijn aan luchttransport, dan wordt dit verzoek altijd doorgestuurd naar de deelnemende landen.

Succesfactoren

Sinds de recente oprichting van het EATC in 2010, na een relatief lange en politiek woelige en gevoelige periode, zou *the proof of the pudding in the eating* moeten zijn. Zowel aanhangers als criticasters van het EATC hebben de ontwikkelingen dan ook nauw gevolgd op werkbaarheid, uitdagingen en succesfactoren. En hoewel het EATC pas kort bestaat, is al een aantal opmerkelijke prestaties geleverd. Eén van de succesfactoren bij en sinds het oprichten van het EATC is er één – zo is gebleken – waarbij de terughoudendheid van de landen werd ondervangen, namelijk het EATC-concept. Het concept is zo ontworpen dat de deelnemende landen de verzekering hebben dat ze hun nationale soevereiniteit altijd kunnen terugkrijgen over de overgedragen bevoegdheden.

Operationeel gezien heeft het EATC binnen 6,5 maanden, op 11 mei 2011, de status *Initial Operational Capability* (IOC) bereikt. Daarmee heeft het EATC bewezen in staat te zijn om de gemandateerde taken met het gebruik van de overgedragen middelen (bevoegdheden, personeel en vliegtuigen) uit te voeren. Het crossnationaal gebruik van middelen in het luchtruim van de deelnemende landen is vereenvoudigd door het gebruik van één gemeenschappelijk *common diplomatic clearance number* voor vliegtuigen die onder controle zijn van het EATC.¹⁶



A400M in vogelvlicht tijdens de opening van het EATC

Naast de vereenvoudiging en dus ook standaardisatie heeft dit een besparing in uitgaven voor *diplo-clearances* opgeleverd.

Een markante prestatie is het verkrijgen van toestemming van de Verenigde Staten om op te treden als *common freight forwarder* voor Amerikaans defensiematerieel in bezit van de deelnemende landen.¹⁷ Hierdoor is het eenvoudiger geworden om voor elkaar materieel te vervoeren, waarmee de beladingsgraad kan worden opgevoerd en de beschikbare capaciteit nog effectiever en efficiënter kan worden benut.

Operationeel vervulde het EATC zijn rol door een sterke betrokkenheid bij de *contingency planning* en evacuatie van Europese burgers uit Japan en Libië begin 2011. Wat betreft de *Non-Combatant Evacuation Operation* (NEO), waarbij Europese burgers werden uitgevlogen vanaf Tripoli en andere Libische vliegvelden, had het EATC OPCON over zeventien multi-

15 Op 10 november 2008 verklaarden de ministers van Defensie van België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg de intentie te hebben om een multinationale A400M-eenheid op te richten.

16 Alleen geldig voor het grondgebied van de deelnemende landen.

17 Het betreft zowel via *Foreign Military Sales* als via *Direct Commercial Sales* aangeschaft materiaal dat voorkomt op de USML in de *category I* tot en met XIII, XX en XXI.

ationale missies (in totaal: 185 vliegreuren; 1100 personen en 15 ton lading). Kijkend naar de operationele missies in de figuren 6 en 7 dan zijn er tot 1 april 2012 meer dan 9723 missies uitgevoerd sinds de autoriteit over de eerste toestellen in oktober 2010 is overgedragen.¹⁸ Momenteel heeft het EATC OPCON over een gemiddelde van circa zestig missies per werkdag.

Bovendien laat figuur 6 zien dat het hierbij niet alleen om ‘normaal’ luchttransport gaat, maar bijvoorbeeld ook om gewondentransport c.q. medische evacuatie. Door de hoeveelheid crossnationaal transport (niet opgenomen in de tabellen), mogelijk gemaakt door de gecombineerde planning en tasking binnen de EATC, is het aantal medische evacuaties dat zelf kon worden uitgevoerd met vijftien procent gestegen. Voorheen kon dit percentage medische evacuaties niet anders dan worden uitbesteed aan commerciële vervoerders.

Een andere indicator voor het crossnationaal transport en het succes van het EATC is de uitwisseling van vliegreuren. De totale uitwisseling tussen de landen van het EATC is aanzienlijk toegenomen zonder daarbij een onbalans te veroorzaken in de verrekening binnen het ATARES tussen de landen. De opgelegde doelstelling voor 2011 was een groei van twintig procent ten opzichte van 2010. Zoals uit figuur 8 blijkt is deze doelstelling ruimschoots gehaald met een verviervoudiging ten opzichte van 2010. Deze indicator toont niet alleen duidelijk aan dat de oprichting van het EATC heeft geleid tot een effectieve organisatie als het gaat om het gebruik van elkaars middelen, maar ook tot een efficiëntere organisatie, aangezien op deze manier lege of gedeeltelijke lege vluchten (kunnen) worden voorkomen.

Conform het concept voor de functionele pijler zijn de deelnemende landen in februari 2011 een EATC *Logistic Studies Plan* overeengekomen. Namens de vier landen is het EATC zodoende gestart met een aantal belangrijke logistieke studies naar bijvoorbeeld een gestandaardiseerde procedure voor het transport van vloeibare zuurstof (LOX), de wederzijdse erken-

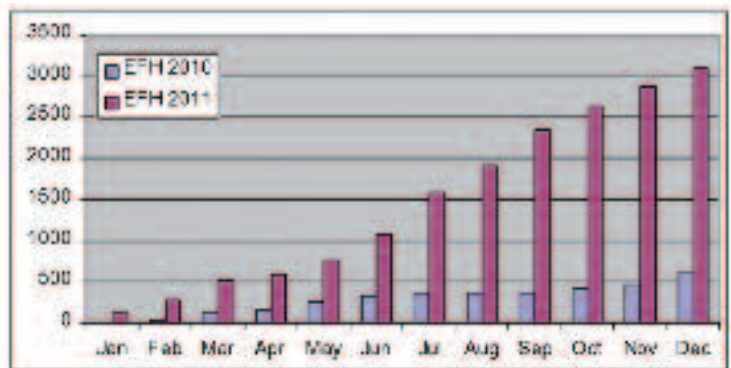
Nation	Missions	Flying Hours	MEDEVAC (Patients)	AAR
BEL	592	4.621	34	0
DEU	3.646	16.890	305	68
FRA	3.058	20.048	458	43
NLD	416	3.108	5	60
Total	7.712	44.667	502	171

306.406 passengers and 21.596 tons of cargo

Figuur 6 Missieoverzicht 2011

Nation	Missions	Flying Hours	AAR
BEL	211	1416	0
DEU	979	4072	16
FRA	696	5151	21
NLD	125	878	19
Total	2011	11517	56

Figuur 7 Missieoverzicht januari tot en met april 2012



Figuur 8 Uitwisseling van vliegreuren (EFH) tussen de EATC-landen in 2010 en 2011

ning van buitenlandse onderhoudsnormen, geharmoniseerde vrachtklaringprocedures en de *tracking and tracing* van *Unit Loading Devices* (ULD).

Verder heeft het EATC, door de aanschaf van een gemeenschappelijk militair *planning tool*, missies binnen de organisatie – maar ook binnen de deelnemende landen – op effectievere wijze kunnen voorbereiden. Dat heeft tevens geleid tot een kostenreductie ten opzichte van de tot dan toe gebruikte middelen. Voor één land liep die reductie zelfs op tot zeventig procent. Tot slot is het EATC als gastheer opgetreden voor

18 Voor Duitsland sinds 15 oktober 2010, voor Nederland sinds 26 november 2010, voor Frankrijk sinds 1 december 2010 en voor België sinds 28 april 2011.

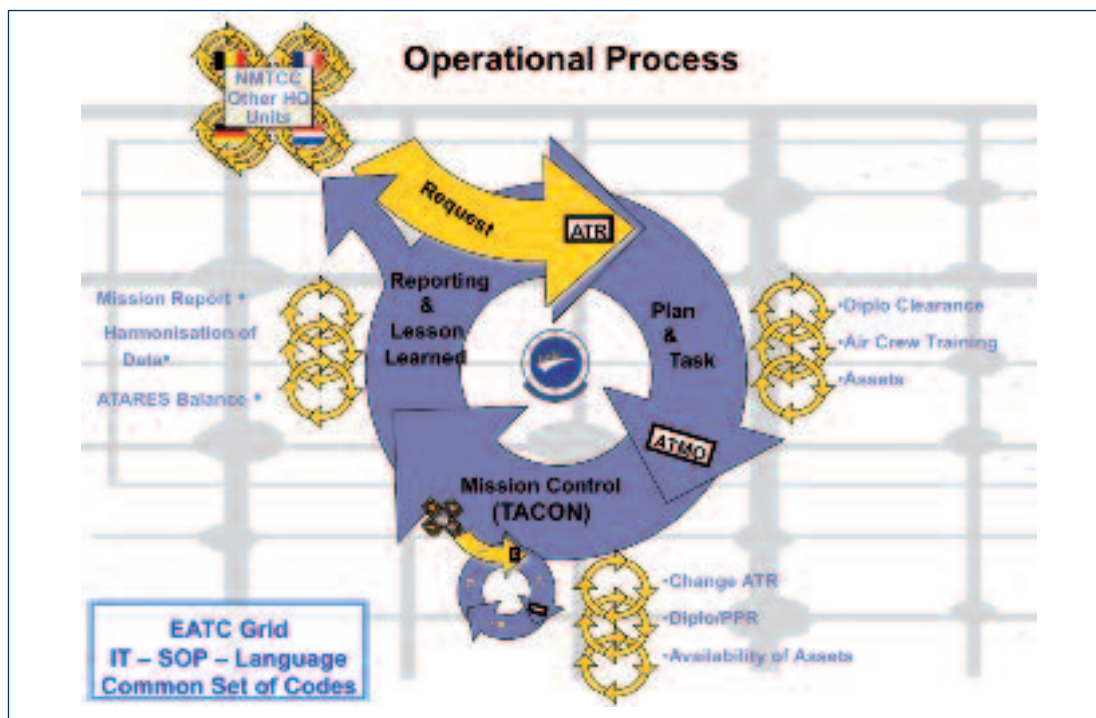
een Commander's conferentie en een conferentie over langetermijnplanning. Het zijn indicatoren van een toenemend vertrouwen in en integratie van het EATC in de militaire structuren van de deelnemende landen.

Uitdagingen

Ondanks deze succesfactoren staat het EATC de komende jaren als jonge organisatie ook voor een aantal uitdagingen. Zo is de huidige wettelijke basis van en voor het EATC een Technical Agreement. Over een verdrag wordt nog onderhandeld. Ervaringen met andere internationale organisaties leren echter dat het nog jaren kan duren voordat een verdrag is uitonderhandeld en ondertekend. Hoewel de huidige overeenkomst in combinatie met de ondersteuning door Nederland op zich goed voldoet, is een verdrag noodzakelijk om een juridische basis te kunnen geven aan bijvoorbeeld efficiënt werken met een 24/7 shiftsysteem. Een dergelijk shiftsysteem voldoet namelijk niet aan de Nederlandse arbeidstijdenwet. Daarnaast is één van de grote uitdagingen voor

het EATC nog altijd het organiseren en harmoniseren van alle processen die gerelateerd zijn aan multinationaal luchttransport. Zoals figuur 9 aangeeft is het operationele proces in principe eenvoudig recht-toe-rechtaan (Request, Plan, Task, Control and Report). De verschillende denkwijzen in de landen over de planningshorizon in het algemeen en de processen binnen de landen zelf in het bijzonder (soms ondersteunend, maar net zo vaak tegenstrijdig met wat het EATC tracht te bereiken met één gemeenschappelijk proces) maken vooral het harmoniseren van processen binnen de deelnemende landen een probleem dat nog niet volledig is opgelost. De verwachting is dat deze uitdaging voorlopig nog niet verdwijnt.

De volgende uitdaging is de verdere ontwikkeling van het IT-netwerk ter ondersteuning van de EATC-processen. Dat is een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor het uitvoeren van *command & control* en voor het delen van de informatie, in het bijzonder bij het optimaliseren en harmoniseren van processen, gebruiksvriende-



Figuur 9 Schematische weergave operationeel proces (bron: EATC)

lijkheid en toekomstige groei van de organisatie. De uitdagingen zitten hier in de (synchronisatie van de) ontwikkeling van het systeem in relatie tot het beschikbaar hebben van geoptimaliseerde en geharmoniseerde processen en in de benodigde fondsen. Bovendien mag het duidelijk zijn dat de visie, het concept en het routinematige werk alleen succesvol te realiseren zijn als er ondersteuning is van een gemeenschappelijke set van operationele en functionele procedures en één gemeenschappelijke taal. Het EATC kan alleen goed functioneren bij naleving van de overeengekomen *Standard Operating Procedures* (SOP's). De output is direct afhankelijk van de gemeenschappelijke taal, het Engels. Hoewel Engelse in de vliegende wereld al lang in gebruik is, moet het nu ook de voertaal worden voor het overige personeel. Daarbij gaat het niet alleen om technisch personeel, maar ook om bijvoorbeeld de medewerkers die de aanvraag voor transport indienen of de beleidsdocumenten schrijven. De beheersing van Engels is nog geen vanzelfsprekendheid. Het vergt bovendien een verandering van mentaliteit en/of cultuur om de taalslag voor elkaar te krijgen. Dit is niet alleen een kwestie van willen: ook hier geen optimalisatie zonder compromis en vertrouwen.

Gerelateerd aan bovenstaande uitdagingen is dat het succes van het EATC er toe leidt dat diverse landen geïnteresseerd bij de poort aankloppen en de vraag zich voordoet of uitbreiding van het aantal deelnemende landen aan de EATC-organisatie opportuun, wenselijk en te behappen is.¹⁹ Net zoals de ambities binnen de functionele pijler van het EATC getemporiseerd moeten worden, is ook hier terughoudend geboden. Niet alleen is de Full Operational Capability-status nog niet bereikt, tevens zou een uitbreiding op dit moment leiden tot meer complexiteit in de harmonisatie van bijvoorbeeld regelgeving of het oplopen van een verdrag. Ook zal de 'sollicitant' nadrukkelijk de waarom-vraag moeten beantwoorden: is een land echt bereid de doelstellingen te onderschrijven en daarnaar te handelen of gaat het alleen om *showing the flag*? Het EATC is immers opgezet als een 'open' organisatie die alleen doeltreffend en doelmatig kan werken als beide

of alle partijen geïnteresseerd zijn en het voor beide of alle partijen voordelen oplevert.

De grootste uitdaging waar het EATC voor staat is echter naar verwachting de diepe integratie in de nationale bevelsstructuur. Dit vereist een mentaliteitsverandering bij alle relevante spelers in het veld van militair luchttransport, van politicus tot militair, van (bestuurs)staf tot uitvoerder.

Toekomst

Op dit moment wegen de succesfactoren van het EATC op tegen de uitdagingen, al is de diepere integratie in de nationale bevelsstructuur geen sinecure. Het is dan ook belangrijk te onderkennen dat het EATC niet alleen dient als een politiek middel op de weg naar een Euro-

De grootste uitdaging waar het EATC voor staat is naar verwachting de diepe integratie in de nationale bevelsstructuur

pese politieke unie, maar ook een voorbeeld van politieke wil van de EU-lidstaten is voor een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. De synergetische effecten en voordelen op strategisch, operationeel en tactisch niveau, gecreëerd door het gemeenschappelijke doel, de gecentraliseerde controle, de gedecentraliseerde uitvoering, het *poolen* en *sharen* van middelen, de operationele synergie en de gezamenlijke inspanningen, bieden een breed scala aan besparingsmogelijkheden. Deelnemende landen zullen profiteren van een verhoogde beschikbaarheid van de militaire luchttransportmiddelen, onder meer door middel van de crossnationale tasking-autoriteit van het EATC. Deze 'winst' kan worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld training om beter het hoofd te kunnen bieden aan de opgelegde vliegreductie of meer te doen met minder middelen en zo de hoeveelheid uitbestedingen te verminderen. In de *overhead* en de operationele kosten voor

19 Spanje heeft inmiddels een liaisonofficier binnen het EATC en met Luxemburg wordt onderhandeld over toetreding op korte termijn.

het militaire luchttransport valt behoorlijk te snoeien. De mankracht die nodig is in een multinationalaal commando is lager dan de som van de afzonderlijke nationale behoeftes. Het EATC heeft nu al minder medewerkers dan het opgeheven Duitse luchttransportcommando. Ook zijn specifieke nationale hoofdkwartieren voor luchttransport (en de bijbehorende infrastructuur) overbodig geworden. Grotere landen hebben hier een duidelijk voordeel, omdat de kleinere landen bijna hun hele voormalige bestand aan mensen moeten investeren om nog enige invloed te houden in het proces. Landen krijgen in sommige gevallen zelfs een additioneel hiërarchisch niveau in de commandolijn, dat zij eerder niet nodig hadden. Het toepassen van gemeenschappelijke procedures en regelgeving vermindert de wrijving in de werkprocessen en minimaliseert daarmee de inspanning en uiteindelijk de logistieke *footprint* bij de inzet in operaties. De eerste tastbare resultaten voor het EATC, waaronder het toepassen van een gemeenschappelijke procedure voor het vragen van diplomatieke toestemming, besparen tijd en mankracht en verhogen de effectiviteit.

Tot slot opent de grotere, gezamenlijke en meer veelzijdige vloot van gepoolde luchttransportmiddelen een bredere waaier aan mogelijkheden en capaciteiten voor de deelnemende landen. Daarbij valt te denken aan capaciteiten als bijvoorbeeld *Medevac*, *Air-to-Air refueling* (zoals onlangs aangegeven door de Europese defensie ministers),²⁰ de potentie tot het gezamenlijk en crosstrainen van crews en technici, het optimaliseren van onderhoud, *supply chain* en contracten en het behalen van schaalvoordelen op het gebied van logistiek, infrastructuur en personeel. Op de langere termijn biedt het potentie tot het gezamenlijk vervangen van vliegtuigen, standaardisatie van configuratie en luchtwaardigheidsborging en een relatief grotere pool aan kennis en ervaring. Het EATC is dan ook een blauwdruk voor Europese integratie en verdergaande internationale militaire samenwerking. Het sluit bovendien

aan bij politieke ontwikkelingen en verschuivingen in de wereld, waarbij kan worden vastgesteld dat bijvoorbeeld de Verenigde Staten zich steeds terughoudender opstelt bij het politiek-militair behartigen van de belangen van Europa. Europa zal daarom meer en meer haar eigen militaire broek moeten ophouden, zonder geld en capaciteit(en) te verspillen.

Slotbeschouwing

Bij de vraag ‘Wat zijn de voordelen van het EATC?’ moet men erkennen dat die gericht is op de twee met elkaar samenhangende processen: het interne EATC-proces, dat continu moet worden geoptimaliseerd, en de processen en procedures binnen de deelnemende landen. Aangezien de landen de klant zijn, houden zij ook de toegangssleutel tot de gebieden waarbinnen verbeteringen in efficiëntie, effectiviteit en besparingen te vinden zijn. Toekomstige inspanningen, die duidelijk verbonden zijn en beïnvloed worden door het verkrijgen van het vertrouwen in het werk van het EATC, kunnen dan worden gericht op het stoppen van duplicatie van processen en structuren en op het bevorderen van transparantie.

Uiteindelijk zal het succes van het EATC dus worden bepaald door het bereiken van een diepe integratie in de nationale bevelsstructuur. Dat vereist dat de deelnemers zich nog sterker binden, vooral door hun eigen wil en mindset daarop af te stemmen en door het overhevelen van meer verantwoordelijkheden in het functionele domein. Tevens moeten zij hun inspanningen opvoeren om compromissen te sluiten (bijvoorbeeld het gebruik van het Engels voor nationale documentatie) en de besparingsmogelijkheden door te voeren die via het EATC worden geboden door bijvoorbeeld parallelle nationale structuren (zowel op het gebied van organisatie als processen) af te breken en door het OPCON over het resterende deel van luchttransportvloten over te dragen. Een mentaliteitsverandering bij alle relevante spelers in het militair luchttransport is dan wel vereist. Het is een verandering die tijd en toewijding vergt en – met wilskracht – op termijn succesvol kan zijn. ■

20 European Defence Agency, ‘Defence Ministers’ political declaration regarding Air-to-Air refueling capabilities’, 22 maart 2012.