



BELGIAN AIR



AIRBUS A400M
CT-03 MSN09

BELGIAN AIRLIFT

Hey Captain, are we there yet?

Gerd FINCK

Luitenant-kolonel vlieger, ir Gerd FINCK is C-130 piloot met bijna 30 jaar ervaring als piloot, tasking *officer* en smaldeelcommandant en was verscheidene keren ontplooid in operaties. Daarnaast was hij nauw betrokken bij verschillende aankoopdossiers. Hij werd ook gedetacheerd naar het *European Air Transport Command* (EATC) tijdens de opstartfase en bleef daar gedurende acht jaar als hoofd van de *Employment Branch*.

L'année 2020 était une année importante pour le transport aérien militaire belge : l'arrivée des remplaçants du C-130 – après quelque 50 ans de service –, la fin d'accès direct aux avions de transports stratégiques et la fin du contrat HiFly pour un A321. Mais, finalement, avec l'arrivée du nouvel avion A400M et du Multirole Transport Tanker, est-ce que la nouvelle flotte de transport aérien militaire belge répond aux besoins de la Défense ?

Om de vraag of de middelen beantwoorden aan de behoeftes te begrijpen, wil ik even teruggaan in de tijd. Luchttransport is lange tijd een nationale behoefte geweest. De NAVO beschouwde dit middel als een puur logistiek gegeven, elke natie moest zelf instaan voor het ter plaatse brengen van zijn troepen, hun materiaal en de ondersteuning. Zolang de NAVO zijn operatietoneel vooral zag op het Europees continent was het natuurlijk vooral via de weg dat transport plaats vond. De jaren 1990 brengen de eerste verandering – de oorlog in de Golf en Somalië kunnen niet langer zo ondersteund worden. De Belgische bijdrage aan de operatie in UNOSOM hebben wij grotendeels met eigen middelen kunnen ondersteunen: steunend op twaalf C-130's en twee B727's werd het Belgische detachement ter plaatse gebracht, én werd er tegelijk steun geleverd aan het Rode Kruis. De reden dat België over een relatief sterke luchttransportvloot voor strategisch gebruik beschikte? De ex-kolonies en het jaar 1964. In dit jaar (vier jaar na de onafhankelijkheid) breken er zware rellen uit in Congo waarbij

verschillende Belgische onderdanen, samen met burgers van andere westerse naties, gegijzeld worden door opstandelingen. Op vraag en met steun van de Amerikaanse overheid zal België een aantal manoevers opstarten om deze mensen te ontzetten – “*Dragon Noir*” en “*Dragon Rouge*” worden uitgevoerd met Amerikaanse¹ C-130’s en Belgische para-eenheden. Deze operaties zijn de directe aanleiding van de aankomst in 1972 van de eerste van twaalf Belgische C-130’s in Melsbroek. De twee B727’s werden in de loop van de laatste dertig jaar vervangen, eerst door twee A-310’s, later door een “*dry lease contract*”² A-330/A321. Deze combinatie van middelen heeft altijd toegestaan om de “*Non-combatant Evacuation Operation*” (NEO) opdracht van de Belgische Defensie in te vullen.

Echter, de internationale context is sterk veranderd. Niet alleen heeft de NAVO verklaard dat zijn interesse ook buiten het directe grondgebied van de Alliantie ligt, met een impact op afstand, maar zijn de operaties zelf ook sterk veranderd. Terwijl men voor de val van de Muur vooral keek naar een “hard tegen hard” oorlog tegen de Sovjet Unie met een duidelijk en nabij front, zijn de conflicten in Afghanistan, Irak/Syrië en de Sahel totaal anders: enerzijds wil men de lokale bevolking van zich niet vervreemden (rondrijden met een zwaar gepantserd voertuig op kleine, smalle straatjes is hiervoor niet aangewezen), anderzijds begint het front bij wijze van spreken op het moment dat je een beveiligde compound verlaat, met een vijand die lang niet zichtbaar, of zelfs niet ter plaatse is (gebruik van berm bommen bijvoorbeeld) en een operatie die eerder *counterinsurgency* is dan een strijd tussen twee gelijkwaardige legers. Bovendien heb je nog de afstand: in 1989 was je met 650 km al goed voorbij de grens van het Warschau Pact, maar om in Kismayu (Somalië) te geraken in 1994 moest je al 6700 km vliegen...

Terwijl de Belgische troepen in 1994 in Somalië nog rondreden met Iltis jeeps en Unimog lichte vrachtwagens, zijn deze middelen nu vervangen door Pandur, Dingo, Piranha, enz. Terwijl deze nog net in een C-130 passen, althans voor een logistiek transport, is de tijd van vijf Iltis in één C-130 te persen wel ver achter ons. De komst van de A400M, die

¹ Onze eigen middelen – de C-119’s Flying Boxcar – hadden noch de laadcapaciteit noch het bereik om dit uit te voeren

² Het ging niet 100% om een “dry lease contract” volgens de EASA regelgeving, vermits de vluchten uitgevoerd werden volgens de regels opgesteld door HiFly. De bemanningen waren wel volledig militair.

zowel in breedte als hoogte de C-130 overtreft, laat nu toe om alle tactische voertuigen van de landcomponent direct tot in het operatietoneel te brengen. Bovendien vervangen de acht A400M's in capaciteit³ ruimschoots de twaalf C-130's en anderhalve A-330.

Buiten de nood aan strategisch transport, heeft de deelname aan verschillende operaties buiten het Europees continent ook de behoefte aan *air-to-air refuelling* (AAR) voor onze gevechtsvliegtuigen verhoogd, wat zich vertaalt heeft in een door de NAVO aan België opgelegde doelstelling, namelijk het beschikken over één AAR-tanker. Deze doelstelling wordt ingevuld door de deelname aan de *Multinational MRTT Unit* (MMU): de A-330 *Multirole Tanker Transport* (MRTT) kan zowel *boom*⁴ als *drogue*⁵ *refuelling* uitvoeren en dus alle types vliegtuigen in vlucht bevoorraden, en geeft ons ook nog een extra middel voor strategisch transport, ter vervanging van het “*dry lease contract*” A321/A330.

Er blijft nog één behoefte – de ondersteuning van de *Special Operations Forces* (SOF) – die vandaag niet is ingevuld. Om hun nood aan mobiliteit en directe ondersteuning op het gebied van *Intelligence, Surveillance en Reconnaissance* (ISR) in te vullen is er een klein tactisch transporttoestel nodig met een zogenaamde *Short-Take-Off and Landing* (STOL) capaciteit en voorzien van sensoren. Hiervoor werd echter in de Strategische Visie van 2016 een nieuw programma “SOF Air” vastgelegd, wat moet resulteren in een gespecialiseerde Luchtmacht-eenheid die in de periode 2024-2028 zal kunnen beschikken over vier toestellen.

Buiten deze behoefte aan SOF Air, is het antwoord op de vraag “beantwoorden de militaire luchttransportmiddelen aan de behoeften van Defensie?”: “Ja, maar ...” Hier slaagt de “maar ...” op drie aspecten van het luchttransport: pickbehoefte, interoperabiliteit en inzetregels.

³ In volume kan een C-130 zes standaard NATO-paletten vervoeren. Een A400M kan er negen vervoeren, maar tegelijk ook nog eens 54 passagiers, wat de C-130 niet kan – daar verlies je per 15 passagiers ongeveer een palletpositie.

⁴ Bij een *boom* gaat een stijve buis van de tanker naar het ontvangend vliegtuig: deze techniek wordt veelal toegepast op vliegtuigen in gebruik bij de Amerikaanse luchtmacht (F-16, F -35, enz.)

⁵ Bij een *drogue* wordt er gewerkt met een flexibele buis tussen de tanker en het ontvangend vliegtuig: deze techniek wordt gebruikt bij de Amerikaanse zeemacht en Marine korps, de Europese vliegtuigen én alle helikopters.

In het eerste deel van dit artikel heb ik gekeken naar de behoefte “operaties” met zowel de ondersteuning van de NAVO-doelstellingen en de deelname aan het *Force Generation Process*, als de nationale NEO-ondersteuning. Echter, het luchttransport is een behoefte die er dagelijks is, ook buiten de operationele inzet. Elke dag van het jaar is er wel een eenheid die op oefening vertrekt: op het moment van schrijven zijn er nog steeds drie operatietonelen die moeten ondersteund worden met *inter-theater* (strategisch) vervoer en kan er elke dag een vraag naar boven komen om, omwille van geopolitieke redenen, een internationale organisatie te ondersteunen⁶. Echter, een vloot bouwen louter op basis van de absolute maximale behoefte is economisch niet te verantwoorden.



© Wikipedia

Een A330 MRTT

⁶ Tot midden 2019 had België nog steeds één C-130 permanent in Mali gestationeerd ter ondersteuning van de UN-operatie “MINUSMA”. Tijdens de transitie C-130/A-400M zijn dit soort opdrachten niet voorzien, maar verwacht wordt dat vanaf 2023 dit wel terug het geval zal zijn.

Tijdens de operaties in Afghanistan drong dit besef ook duidelijk door in de wijze waarop vervoer via de lucht beheerd kan worden. In eerste instantie werd er gepoogd om het tijdelijke overschot in capaciteit van één natie in te vullen met behoeftes van een andere natie, wat uiteindelijk leidde tot de oprichting van het *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) in 2007. Dit agentschap treedt op als broker tussen verschillende naties waarbij beschikbaarheden op bestaande vluchten maximaal benut worden. Eén van de grootste verwezenlijkingen hier is de ontwikkeling van een eenvoudig “betaalmiddel”: in plaats van cash te betalen voor een bepaald vervoer, wordt alles omgerekend in een “*Equivalent Flying Hour*” (EFH). Zo zal, als voorbeeld, de twee Belgische paletten die op een Frans toestel richting Bamako vertrekken, betaald worden door twee Duitse paletten op een Belgische C 130 richting Kaboel te zetten... Ondertussen heeft MCCE deze betaalmethode uitgebreid tot alle vormen van vervoer (trein, schepen) en zelfs tot het gebruik van oefenterreinen.

De manier van werken van het MCCE – een aanvrager in contact brengen met een mogelijke vervoerder, heeft als grote nadeel dat er pas aan optimalisatie gebeurt op het moment dat de aanvrager zijn vervoersprobleem niet langer zelf kan oplossen. Het *European Air Transport Command* (EATC) vertrekt vanuit een ander standpunt: de deelnemende naties vragen niet langer een zending aan, maar maken hun vervoersbehoefte kenbaar. De “*operational division*” van het EATC gaat met al die aanvragen aan de slag en zal deze invullen met één van de hun onder “*Operational Control*” toegewezen middelen, en dit volgens hun slogan “*We want to be as effective as needed and efficient as possible.*” Hoewel het EATC vooral gegroeid is uit de tekorten die er waren voor de komst van de A-400M, blijft het EATC belangrijk om deze rol van “afvlakker” van de nood aan aantal toestellen in te vullen, én de efficiëntie van de inzet van de middelen te verhogen. Het verhogen van de efficiëntie is echter een verhaal dat nog wat mentaliteitsveranderingen in andere departementen zal nodig hebben. Tot vandaag is het EATC volledig afhankelijk van de aanvragen die ingediend worden – een zending wordt pas gecreëerd wanneer de behoefte gekend is, en als deze behoeftes niet op elkaar afgestemd worden, zal efficiëntie moeilijk blijven. Een voorbeeld: in het jaar X gaan zowel België als Duitsland naar een oefening in de Verenigde Staten, maar de periodes worden totaal niet op elkaar afgesteld, waardoor er geen gebruik kan gemaakt worden van de lege terugvlucht tussen de ontplooiing van één natie en de herontplooiing van een andere natie. Er wordt wel zesmaandelijks een planning van elkaars oefenkalender kenbaar gemaakt en besproken, maar dit overleg is er nog altijd eerder om de pieken te zien, dan om door afspraken de pieken te verminderen – de klant

blijft steeds bij zijn vooropgestelde data. Er wordt wel aan gewerkt, bijvoorbeeld door het organiseren van vluchten op vaste data naar de verschillende operatietonelen, maar dit staat nog in zijn kinderschoenen. Echter, er is maar één mogelijkheid om een zo hoog mogelijke efficiëntie te bekomen: voor de oefeningen en aflossingen wordt er eerst gekeken naar eenieders behoefte om dan één globaal plan op te stellen.

Hoewel het EATC in eerste instantie opgericht werd om de piekbehoeftes op te vangen, vooral wegens de sterke inkrimping van de tactische luchttransportvloot in de overgang naar A400M, was er vanaf het start van de organisatie een grote nadruk op interoperabiliteit: de ideale wereld voor het plannen van een vlucht is deze waar de planners géén rekening moeten houden met de nationaliteit van het smaldeel dat de vlucht gaat uitvoeren. De *Employment Branch* van het EATC is hierin geslaagd voor wat betreft *flight duty regulation*⁷ en de uitvoering van een vlucht. *TechLog Branch* heeft hetzelfde bekomen wat betreft de voorbereiding en afhandeling van de vracht. Ook de regelgeving wat betreft gevaarlijke goederen begint goed op elkaar afgestemd te worden, maar er is nog een groot verschil wat betreft de combinatie van gevaarlijke goederen en passagiers. In het volgende stukje ga ik hier echter nog verder op terugkomen.

Terwijl interoperabiliteit tussen de smaldelen vrij goed uitgewerkt is voor wat betreft *inter-theater*-vluchten (die 99% van de opdrachten van het EATC uitmaken), moet er nog verder gewerkt worden aan interoperabiliteit tijdens multinationale ontplooiingen. Een voorbeeld uit mijn eigen ervaring: tijdens de opdracht Artemis nam België met twee C-130's en twee bemanningen deel aan een tactische luchttransporteenheid onder Frans bevel. Frankrijk zelf nam deel met C-160 en C-130 (met drie bemanningen). Op een gegeven moment is er één Belgische boordcommandant niet beschikbaar, en is het Franse toestel beschadigd, waardoor het verscheidene dagen op de grond staat. Omdat de regelgeving met betrekking tot het uitvoeren van vluchten en de vorming van de bemanningen verschilt, verliest het detachement 75% van zijn C-130 capaciteit, terwijl er eigenlijk geen verlies hadden moeten zijn⁸. Hoewel vandaag, met de A400M, dit in theorie veel beter zou moeten zijn (zo goed als identieke vliegtuigen, identieke

⁷ De *flight duty regulation* bepaalt de werk- en rusttijden van de vluchtbemanningen.

⁸ Met twee Belgische bemanningen en drie Franse crews kan je vier “12u *mission periods*” per dag doen. Met slechts één Belgische bemanning die vliegt is dat er slechts één, terwijl de 3 Franse crews – mochten ze op de Belgische C-130 vliegen – nog drie “12u *periods*” hadden kunnen doen.

regelgeving onder het EATC, gemeenschappelijke training), is het nog steeds niet voorzien dat een Belgische crew met een Frans vliegtuig zou mogen vliegen, nog minder dat er bemanning gevormd wordt met een Belgische captain met een Franse copiloot en twee Duitse loadmasters ... In de burgerwereld kan dit wel – als zowel de licentie van de piloot als de maatschappij onder dezelfde reglementering vallen (qua Europa brengt het *European Aviation Safety Agency* (EASA) deze uit) is het puur een kwestie van over de juiste licentie (*type rating*) voor het vliegtuigtype te beschikken... Wat betreft de technici A400M zijn hiervoor wél de eerste stappen genomen.



Hoofdkwartier EATC, Eindhoven

Waar er echter grote problemen blijven, is in het domein van de inzetregels. Nu België één van zijn grote middelen verkrijgt door deelname aan een internationale eenheid, namelijk de MMU die A330 MRTT inzet, steekt het probleem van politieke goedkeuring voor deelname aan een operatie de kop op. In het Memorandum of Understanding (MoU) dat de deelnemende landen ondertekend hebben, staat namelijk letterlijk vermeld dat elk land het recht heeft NIET deel te nemen aan een bepaalde operatie. Hoewel het gebruik van het vliegtuig niet kan verboden worden, is het mogelijk dat een land een de facto veto krijgt in functie van de definitie “deelname aan een operatie”: gaat het hier alleen over het zeer zichtbare gedeelte (bemanning en ontplooid grondpersoneel), of bijvoorbeeld ook het voorbereiden van een specifieke vlucht (*mission planning*...). Als een land personeel heeft in alle aspecten van een vlucht is dit niet direct een probleem, want dit land kan met eigen personeel alle aspecten van de deelname aan de operatie behandelen. België heeft echter wel voldoende bemanningen (piloten en luchtbevoorradingsoperatoren), maar niet in alle andere functies. Dit zou dus een probleem kunnen zijn voor een “Belgische” operatie zoals NEO waaraan andere landen niet willen deelnemen. Onder

de naties wordt hieraan gewerkt, en het gaat in de goede richting: de beperking zou alleen gelden voor de personeel dat ontplooid wordt in een operatietoneel, het meest zichtbare aspect van een deelname. Een ander aspect van de inzetregels is wat in het algemeen “risico-appetijt” wordt genoemd. *Operational Risk Management* kijkt naar het risico van een bepaalde vlucht, eventuele maatregelen om dit risico te beperken, en weegt dan het residuele risico af tegen de operationele doelstelling die beoogd wordt. Voor de MMU ligt het risico bij de Nederlandse militaire luchtvaartautoriteit (MLA), waar de toestellen geregistreerd worden en onder wiens regelgeving⁹ de eenheid opereert (goedkeurend organisme voor het *military air operator certificate* – MAOC). Deze regelgeving is gedeeltelijk gebaseerd op het EASA equivalent¹⁰, maar gezien er (nog) geen algemene Europese militaire regelgeving voor operaties bestaat, heeft ieder land zijn eigen interpretatie opgesteld. De Nederlandse is daarbij veel meer beperkend dan wat bijvoorbeeld België en Duitsland gebruiken. De reden hiervoor, volgens mij, is dat alle landen wel kijken naar wat EASA voor de burgerluchtvaart heeft geschreven, maar dat men teveel kijkt naar de regelgeving voor commercieel luchttransport (*Commercial Air Transport* – CAT), terwijl er ook een regelgeving is voor niet-commercieel transport (*Non-Commercial Complex Operations* – NCC). Het grote verschil tussen beide is het vertrekpunt: in een CAT is er geen enkele band tussen de operator en de cliënt/passagier, terwijl voor NCC men de operator en passagiers beschouwt als werkend voor één enkele organisatie, en dat het de organisatie is die bepaalt of zij het risico van een bepaalde vlucht op zich wil nemen. Een voorbeeld om dit duidelijk te maken: 40 militairen moeten naar hun compound gebracht worden. Op 15 km van de compound is er een landingsbaan, maar zonder brandweer. Het dichtstbijzijnde vliegveld mét brandweer bevindt zich op 100 km, maar de wegen tussen dit vliegveld en de compound zijn gekend voor terroristische activiteiten. Vanuit CAT zet je de passagiers af op het verste vliegveld – je hebt hen “veilig” gebracht. Vanuit NCC kan je wel verder redeneren – ok, deze vlucht is iets “veiliger” voor de operator, maar het doel van de operatie is om mensen op hun compound te brengen, en in dat opzicht brengt een beperking van de afstand over de grond een significante verlaging van het totale risico. Een ander typisch voorbeeld is de combinatie van gevaarlijke goederen (meestal gaat het hier over explosieven en munitie) met passagiers. Volgens de Belgische interpretatie (die ook door bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk en Spanje gevolgd wordt), mag je de meeste van deze transporten combineren met militaire passagiers¹¹, maar niet voor de Nederlandse

⁹ In dit geval: *Military Air Regulation – Operations* (MAR-Ops)

¹⁰ Verordening (EU) Nr. 965/2012

¹¹ Cf. het “*operator employee*”-principe dat in de ICAO regelgeving voorzien is.

MLA, volgens dewelke je hiervoor een uitzonderingsmaatregel moet vragen of de twee ladingen moet scheiden, dit wil zeggen twee vluchten voorzien. En dus twee keer risico lopen ... In Duitsland wordt de redenering vrij simpel gemaakt: als men de bemanning kan blootstellen aan een bepaald risico, mag dat even goed voor bepaalde categorieën van passagiers... Voor de NEO-planning leidt de MLA-interpretatie, voorlopig, tot het uitsluiten van de A330 MRTT van de MMU uit de planning voor de initiële ontplooiing.

Vanuit België willen wij hier een oplossing voorstellen die gebaseerd is op het splitsen van de verantwoordelijkheden: enerzijds de luchtwaardigheid van het toestel, anderzijds de operationele inzet. Luchtwaardigheid zou in dat geval steeds bij het land van registratie blijven (in casu Nederland voor de MMU-vliegtuigen). Binnen Europa zijn hiervoor ook al een reeks algemeen goedgekeurde reglementen opgesteld (de *European Military Airworthiness Regulation* – EMAR), wat de zaak sterk vereenvoudigt. Voor de operationele inzet zal er voorgesteld worden dat de toestellen tijdelijk kunnen opereren onder een andere MAOC, waarbij België bijvoorbeeld zijn eigen reglementen zou volgen, of zelfs die van een ander land. Ook binnen de EASA-reglementering is dit voorzien onder het concept “*dry lease out*”, waarbij de verhuurder (“*lessor*”) verantwoordelijk blijft voor de luchtwaardigheid, de toestellen ook op zijn AOC vermeld blijven, maar dat de huurder (“*lessee*”) de toestellen volgens zijn eigen regels mag inzetten tot een maximum van 30 opeenvolgende dagen.

Hopelijk kan het European Defence Agency (EDA) het succes dat het had met de EMAR herhalen voor air operations en wordt deze mogelijkheid hier ook in opgenomen.

So, are we there yet?

Zonder rekening te houden met de behoefte aan SOF Air, waaraan gewerkt wordt, zitten we met de A-400M, het EATC en het MMU goed qua capaciteit. Het EATC verzekert ook het centrale commando om zo planning en interoperabiliteit te verbeteren. Nu nog, samen met het EDA, werken aan de uniforme inzetregels. Zo zullen we de beschikbare capaciteit optimaal kunnen inzetten.

Trefwoorden: Airlift, Luchttransport, EATC