

MILITAIRE SPECTATOR

NATO FORCE PROJECTION AND RUSSIAN MILITARY INTERDICTION



- Vranjo
- Report: Lennart Meri Conference 2024
- Het Amerikaanse militaire exportcontrolesysteem onder vuur

FOTO MCD, THOMAS VAN GOORSCHOT



In *Militaire Spectator* 7/8-2024 verschijnt onder meer: ‘Stelsel Bewaken en Beveiligen in beweging. Kansen en keuzes in een noodzakelijke transitie’ van luitenant-kolonel drs. Wesley Knetsch EMSD en prof. dr. Monica den Boer.

Elke dag moeten in Nederland ernstig bedreigde personen worden bewaakt. Na een aantal aanslagen in de afgelopen jaren blijkt dat met name criminele netwerken het gebruik van excessief geweld tegen de dragers van democratische instituties niet schuwen. De bescherming van bedreigde personen is een voorwaarde voor het functioneren van de democratische rechtsstaat en het offensief tegen de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Maar het zogeheten Stelsel Bewaken en

Beveiligen piept en kraakt. Naar aanleiding van een serie aanbevelingen en evaluaties is een grootscheepse transitie in gang gezet.

De auteurs beschrijven de voornaamste stappen in de ontwikkeling van het stelsel, deels door belangrijke momenten te reconstrueren, deels door alvast naar de toekomst te kijken. Hun hoofdargument is dat in de context van een hoge operationele druk strategische keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de inzet van schaarse en specialistische middelen. De auteurs zijn van mening dat voor de duurzaamheid van het stelsel een aantal knopen moet worden doorgemaakt, uitgaande van een drietal scenario's: complementariteit, maatwerk en verdergaande samenwerking met partnerlanden in de Europese Unie of de Benelux. ■

Doe niet waar je goed in bent geweest

De top van de NAVO en de Nederlandse krijgsmacht stellen dat we beter voorbereid moeten zijn op grootschalige geweldsincidenten of zelfs oorlog. In maart legde luitenant-admiraal Rob Bauer, voorzitter van het Militair Comité van de NAVO, de noodzaak van een andere mentaliteit en extra investeringen nog eens uit in een interview in het *Algemeen Dagblad*.¹ Vlak daarna gaven de operationele commandanten van de krijgsmacht eensgezind aan wat Nederland zou moeten doen om de dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Enkele politici en een deel van het Nederlandse bedrijfsleven haakten met name aan bij de oproep voor extra investeringen.

Maar laten we realistisch blijven. Waar de militairen zich beperken tot een zakelijke analyse en aangeven in welke richting de problemen op te lossen zijn, komen enkele politici en een deel van het bedrijfsleven met invulling gedreven door politiek opportunisme of eigen belang: het aandringen op productie van strategische goederen in eigen land.

Nederland had in het verleden een geroemde militair-industriële capaciteit: de Walrusklasse heeft zich bewezen en munitiebedrijven als De Kruithoorn, Hembrug/Eurometaal en Muiden Chemie waren wereldtop. Maar dat is meer dan twintig jaar geleden. Inmiddels zijn infrastructuur en kennis verdwenen. In de materieel-logistiek blijkt de tijd om iets opnieuw op te bouwen ongeveer twee keer langer dan de periode waarin het is afgebroken. Tekorten aan technisch personeel en de langdurige procedures voor nieuwbouwprojecten zijn daar mede debet aan. Als het al zou lukken, dan alleen tegen enorme kosten en veel tijd. Dat is economisch onverantwoord en voor de Nederlandse krijgsmacht veel te laat.

Admiraal Bauer weet wat nodig is, maar ook dat niet alles mogelijk is. Hij dringt niet voor niets aan op betere samenwerking met NAVO-partners. Een goede insteek, mits er uit oogpunt van veiligheid minstens twee leveranciers zijn en een goed evenwicht in uitgaven en inkomsten. Als Nederland (deel)systemen aanschaft bij buitenlandse bedrijven moeten Nederlandse bedrijven daar iets voor terugkrijgen. Toppers als ASML, BAM, Defenture, DSM, Ten Cate, Thales Nederland, bedrijven op het gebied van oppervlakteschepen/jachtbouw, leveranciers van componenten, maar ook van ICT en datamanagment spelen hier een rol.

Wat helpt is dat het ministerie van Economische Zaken bij grote materieelprojecten eist dat een deel van de investering terugvloeit in de vorm van Industriële Participatie. Dat dit werkt is bij megaprojecten als de aanschaf van het infanteriegevechtsvoertuig CV-90 en de F-35 aangetoond. Ook bij de gunning van de opdracht voor nieuwe onderzeeboten is een substantieel deel Industriële Participatie meegenomen en gaat een aantal Nederlandse bedrijven een belangrijke rol spelen. Dus niet teruggrijpen naar het roemrijke, maar voorbijge verleden, maar investeren in het heden en de toekomst: doen waar je goed in bent. ■

¹ Hans Nijenhuis, 'Hoogste Navo-militair wil iedereen wakker schudden: 'In mei 1940 maakten we ons ook geen zorgen'', *Algemeen Dagblad*, 30 maart 2024.

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
E info@kvbk.nl
linkedin.com/company/kvbk/

Secretaris en ledenadministratie

Majoor R. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
kol dr. L. Boskeljon-Horst
bgen prof. dr. A.J.H. Bouwmeester
dr. A. Claver
drs. P. Donker
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol mr. dr. B.M.J. Pijpers
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar
dr. R. de Winter

BUREAU REDACTIE

M. Katsman MA (e-outreach)
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator
linkedin.com/company/militaire-spectator/

De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association



LIDMAATSCHAP

Particulier lid € 30,-
Particulier lid buitenland € 30,-
+ € 15,- verzendkosten

Instellingen binnenland € 35,-
Instellingen buitenland € 35,-
+ € 15,- verzendkosten

Evenementenlid € 10,-

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Amerikaanse militairen
arriveren in de Estlandse haven Paldiski
met het strategische sealiftschip USNS
2nd Lt. John P. Bobo

Foto Eesti KaitsevEesti Kaitsevägi



FOTO US AIR FORCE, TYLER MCGUISTON

NATO force projection and Russian military interdiction

Nicole de Wolf-Fabricsius and Freek Wintermans

Analysis indicates that the Russian military can potentially disrupt NATO's ground, maritime, and aerial lines of communication more extensively than commonly perceived.

'Connect the dots of hybrid operations and prepare for worse'

Maarten Katsman

At this year's Lennart Meri Conference in Tallinn several speakers called for decisive action against Russian hybrid operations in Europe.

398



FOTO US AIR FORCE, SAMUEL KING JR.

384

Het Amerikaanse militaire exportcontrolesysteem onder vuur

Joop Voetelink

Het Amerikaanse systeem voor het beheersen van de export van militaire goederen en diensten is star en bemoeilijkt internationale militaire samenwerking.



FOTO ADOBE STOCK

416

Vranyo

Christian Kamphuis

In Russian culture, *vranyo* is a form of institutionalized lying which undermines the performance of the Russian armed forces in Ukraine.

EN
VERDER

| | | |
|-----------------------------------|--|------------|
| EDITORIAAL | Doe niet waar je goed in bent geweest | 365 |
| TEGENWICHT | Warfighting mindset en andere problemen | 404 |
| COLUMN HENK WARNAR | Is Rusland echt een existentiële bedreiging voor Europa? | 406 |
| COLUMN PIEN VAN DER HOEVEN | CDS tegen de premier: 'Doe je werk!' | 408 |
| BOEKEN | <i>Airpower Pioneers</i> en <i>How to Survive a Crisis</i> | 410 |
| RETROSPECTATOR | Moustache, een doodgewone poedel | 414 |

NATO force projection and Russian military interdiction

Four recommendations to reduce risk

Brigadier general Nicole de Wolf-Fabricius and lieutenant colonel Freek Wintermans*

NATO is devising military plans to address the risk of military escalation at its eastern border. An important consideration is the extent to which NATO allies can bring their military mass, a crucial component of operational planning, to the battlefield in the Baltic Sea region. Analysis indicates that the Russian military can potentially disrupt NATO's ground, maritime, and aerial lines of communication more extensively than commonly perceived. This article aims to contribute to a better understanding of the Russian General Staff's ability to interdict NATO force projection.

As the 1944 Allied Operation Overlord of the Second World War approached, many Allied bombers' missions shifted from targeting German industry to transportation systems.¹ The aim was to prevent the German military from reinforcing the French beaches where the Allies intended to establish a foothold. The Transportation Plan, approved by Supreme Allied Commander Europe Dwight Eisenhower despite strong opposition from strategic bomber enthusiasts who preferred to allocate resources to German industry, aimed to target logistical nodes, including roads, railroads, and bridges necessary for transporting German troops. The plan was successful: from March 1 to the start of Operation Overlord on D-Day, total traffic on French railroads decreased by 60 percent.²

Subsequently, Gerd von Rundstedt, the Commander of the German forces, lamented the Allied invasion in Normandy stating that he 'prepared for various eventualities...that all came to nothing...by the destruction of railway communications...'³

Military interdiction is a strategy that prevents an opponent from bringing its full military potential to the battlefield.⁴ The goal is to deny a position of advantage by preventing opposing forces and supplies from arriving at the place of combat when needed.⁵ Eisenhower's Transportation Plan exemplifies air interdiction, but the Second World War's history brims with ground and maritime examples achieving similar effects across all domains. Operation Overlord also saw ground interdiction with sabotage activities of partisans in France targeting specific bridges or railroads. German maritime interdiction hampered US support to the UK and the Allied efforts during the Battle of the Atlantic. In March 1942 alone, German U-boats caused a loss of about a half million tons of Allied shipping.⁶

Currently, NATO is devising military plans to address the risk of military escalation at its eastern border. An important consideration is the extent to which NATO allies can bring their military mass, a crucial component of operation-

* Brigadier general N.G. de Wolf-Fabricius currently serves as the commanding general of the Dutch Operational Support Command Land; Lieutenant colonel F.A.J.J. Wintermans serves as a staff officer for the Directorate Operational Readiness of the Defence Staff.

1 William W. Momyer, *Air Power in Three Wars* (Washington, D.C., Government Printing Office, 1978) 164.

2 Eduard Mark, *Aerial Interdiction. Air Power and the Land Battle in Three American Wars* (Washington, D.C., Center for Air Force History, 1994) 238.

3 Ibidem.

4 John A. Snider, 'Air Interdiction. Focus for The Future,' GlobalSecurity.org (1990).

5 Eduard Mark, *Aerial Interdiction*, 1.

6 Jerry Russel, 'Ultra and the Campaign Against the U-boats in World War II,' (Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1980) 4.



Polish Army BMP-1 Infantry Fighting Vehicles at the Lithuanian rail yard of Mockava during exercise Brilliant Jump 20, designed to test the deployment time of NATO's Very High Readiness Joint Task Force

PHOTO NATO

al planning, to the battlefield in the Baltic Sea region. While Eisenhower's Transportation Plan is an example of Western interdiction, this article aims to contribute to a better understanding of the Russian General Staff's ability to interdict NATO force projection. Analysis indicates that the Russian military can potentially disrupt NATO's ground, maritime, and aerial lines of communication more extensively than commonly perceived. Highlighting this thesis, this article first discusses NATO force projection of ground, maritime, and air forces into the Baltic Sea region and potential corridors for reinforcing the Baltic States. Second, it outlines how Russian threat perception over the past three decades shaped design principles for its military. During this period, NATO militaries focused mainly on executing counterinsurgency operations, requiring a specific force design. The political developments in Europe secured by

default NATO's eastern flank. In contrast, the Russian military never refrained from military planning vis-à-vis NATO. The third part of this article discusses a small cross-section of Russia's weapon systems for interdicting NATO's ground, maritime, and air forces. The Russian General Staff has developed and deployed specific capabilities to address the military problem of NATO force projection in these three domains. Lastly, this article recommends four measures for NATO planners to help them think through how to address better the imposition of costs on their battlefield plans.

Two key elements frame this article. First, it confines itself to the three traditional military domains. While NATO's operational planning also encompasses the cyber and space domain, the authors focus on ground, maritime, and air lines of communications that enable force

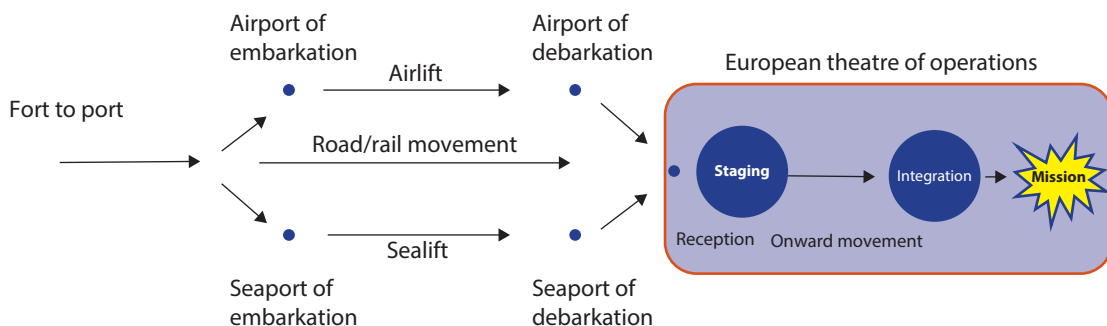


Figure 1 The concept of force projection using road/railroad movement, sea or airlift

projection. Second, the geographical focus of the analysis is the Baltic Sea region. The Russian General Staff’s ability to interdict extends across its entire border to some extent. However, with Finland and Sweden joining NATO, the epicenter of conflicting security interests with Western countries, from a Russian viewpoint, is in this region. From a military perspective, it underscores the encirclement of Russian sovereign territory in Kaliningrad by what they perceive as an aggressive alliance. While this may seem implausible from a Western perspective, given that NATO is a defensive alliance, strategic depth has historically been crucial to Russia’s state survival. Indeed, this depth has significantly reduced over recent decades.

Projecting force in the Baltic Sea region

Force projection refers to a nation’s capacity to mobilize its forces, deploy and employ them for specific tasks, sustain them over time, and redeploy them once military operations have ceased.⁷ At present, the US military can project power on a global scale, and it is arguably the only military worldwide capable of doing so.⁸ Notable examples of force projection in recent history are the 1991 operations Desert Shield and Desert Storm. Within a few months, the US military and its allies mobilized forces, deployed

them thousands of kilometres away from their home base in Saudi Arabia, employed and sustained them over time to liberate Kuwait, and redeployed them after the cessation of operations. However, these operations unfolded in an operational environment with relatively few military threats. In contrast, a potential force projection operation in the Baltic Sea region would face a significantly higher military threat, consisting of advanced weapon systems operating across all domains. Given this heightened military threat, it is crucial to consider how NATO could project forces to uphold its principle of collective defence. As each service operates differently, the next section aims to enhance understanding of how each service projects forces up to and during a potential Article 5 scenario.

Projecting ground forces

Conceptually, force projection of ground forces involves four components: from fort to port, port to port, and port to theatre. Upon arrival in the theatre, the fourth component is the reception, staging, onward movement, and integration (RSOI) process, which prepares forces for supporting the battlefield commander’s operation.

Consider a hypothetical scenario where the 1st US Armored Division deploys from its fort to the Baltic Sea region. Stationed at Fort Bliss, Texas, the 1st US Armored Division transports its approximately 3,500 combat vehicles and 17,000 personnel to the port of Houston, Texas, or a military airfield. Military planners have two options when transporting large numbers of

7 Andre F. Piggee, ‘A 100-Year-Old Question: Are You Ready to Move Today?’, *Army Sustainment* (March–April 2018) 3–4.

8 Michael J. Mazarr, ‘Toward a New Theory of Power Projection’, *War on the Rocks* (15 April 2020).

troops and equipment across oceans: strategic sealift with large ships and strategic airlift with cargo planes. For the 1st Armored Division, strategic sealift is the obvious choice for its material when transporting it from Texas to the Baltic Sea region. Indeed, transporting the division's vehicles by air would require more C-17s, based on one tank per flight, than the US Transportation Command operates. From the port of embarkation, about four to eight roll-on/roll-off ships would sealift the 1st US Armored Division in approximately 15 days to the port of debarkation in, for example, Bremerhaven, Germany or Vlissingen, the Netherlands. Its personnel would fly in batches, with a small group spearheading the division to prepare its reception in Europe. The port authorities and other host nation support agencies would receive the division in the operations theatre by unloading the combat vehicles and moving them to a marshaling area. After uniting, personnel and equipment are organized into smaller mobile units at a staging area, where they receive logistical support. The size and composition of these units depends largely on the combat mission and the type of threat emanating from the adversary. At a staging area, Russian precision-guided munitions are an important component of the threat to the division. Indeed, organizing small movement units and dispersing them over a large geographical area is prudent. Next, the 1st US Armored Division will move to a tactical assembly area by road or rail, preferably over several routes. Just before entering combat, the division integrates into the battlefield commander's order of battle and receives the latest intelligence about its area of responsibility.

The above hypothetical scenario considers projecting just one ground forces division from the US to the potential battlefield. The logistics needed to support its deployment and sustain it in combat outscale the necessary maneuver components regarding people and equipment and require as much planning, preparation and continuous attention as the maneuver plan does.

Over the past three decades, the US military and its allies have mainly depended on sea and airlift

to project force into operational theatres. Nevertheless, the quantity of strategic mobility forces within NATO has declined since 1989 because Cold War operational plans for the defence of Europe required much more forces than the execution of counterinsurgency operations in the Middle East and Africa in the 2000s and 2010s.⁹ Currently, the US Transportation Command operates roughly 44 roll-on/roll-off ships for strategic sealift and around 275 C-17s for strategic airlift, which is insufficient for the forces that will likely be necessary for large-scale combat operations against a peer competitor, especially considering there might be more operational theatres simultaneously in need of forces.¹⁰ The sealift fleet is also aging, with an average age per ship of 44.¹¹ The airlift fleet is longer lasting, with a projected end-of-life cycle of the C-17s in 2050. European militaries have not prioritized any strategic lift capabilities, be it sea, air, rail, or road, in their force development in the past decades, resulting in no significant capability for transporting forces.

Currently, NATO is devising operational plans to execute within the collective defence framework. From 10 to October 19, 2023, NATO's largest command post exercise of the 21st century Steadfast Jupiter 'tested NATO's responsiveness, command and control, and defense posture in a highly challenging multi-threat environment.'¹² One of the main concerns NATO faces is how to deploy the forces of European nations that do *not* need to travel across the Atlantic like the 1st US Armored Division. The operational plans will assign combat forces a set area of operations, making training the potential tactical mission tasks more effective.¹³ However, units need to get

9 Bruce Busler, 'Strategic Mobility in the Context of U.S. National Defense Strategies,' *Joint Forces Quarterly* 107 (4th quarter, 2022) 79.

10 Jim Garamone, 'Air-Refueling, Sealift Recapitalization Is Key to U.S. Logistical Dominance,' (Washington, D.C., U.S. Department of Defense, 2023); Bruce Busler, 'Strategic Mobility,' 80.

11 *Ibidem*.

12 Tory Darr, 'NATO tests new regional 'deterrence and defense' plans,' (Defense Visual Information Distribution Service, 2023).

13 Sven Biscop, 'The New Force Model: NATO's European Army?,' *Egmond Policy Brief* 285 (2022) 1.

there first, and NATO considers rail, road, and inland water routes from west to east as the main modes of transport. Unfortunately, national border crossing legislation makes arriving at the combat area problematic. NATO allies have different national legislation regarding munitions transport, road and rail movement of units, and border crossing requirements. One could imagine that after the invocation of Article 5 many of these regulations will vanish into thin air. However, not everyone shares this view. Additionally, troop movement could already occur before invoking Article 5 for posturing purposes. These legislations negatively affect the readiness to operate considerably as they obstruct military units from reaching their assigned training areas. Luckily, the European Union set in motion several initiatives, such as the Military Mobility and Logistic Hub initiative, to overcome these obstructions. The Russian General Staff, however, is not impeded by similar preparation hurdles.

Interestingly, Russia's approach to military mobility differs significantly from that of the US, with railroads playing a crucial role.¹⁴ This design choice results in a more limited capacity for global force projection. The Russian General Staff supports the Kremlin's security policy with a mobility strategy that relies heavily on the Railway Troops, utilizing around 85,000 kilometres of railroads in Russia.¹⁵ Indeed, the transportation of troops by rail to the edges of the Russian borders was a key factor in the Russian annexation of Crimea and remains crucial in its ongoing war against Ukraine.¹⁶ In contrast, the US military's ability to deploy large forces across oceans aligns with the global goals of the 2022 US National Security Strategy. However, the onward movement of units via rail or road transportation to reach their final tactical area of operations across mainland

Europe often receives insufficient consideration. In sum, the mobilization and deployment of US ground forces in the European theatre presents challenges due to a lack of military mobility. Additionally, insufficient European harmony in approaching military mobility to get European forces to their tactical combat areas is challenging for NATO's exploration of how to employ ground forces within the broader operational plans.

Projecting maritime forces

The concept of force projection is more straightforward in the maritime domain than its land counterpart. This is primarily because deploying maritime forces into an operational theatre involves fewer distinct components than ground forces. However, the practical execution of such deployments shares with land forces the enormous complexity of operations at scale. Furthermore, maritime forces significantly impact the balance of forces both at sea *and* on land. Currently, the US Navy employs Carrier Strike Groups centered on aircraft carriers as their primary forward-deployed task force for force projection.¹⁷ A typical group consists of an aircraft carrier, five or six surface combatants, one or two submarines, and a logistical ship. The aircraft carrier houses an air wing with 40 to 50 fighter jets, several helicopters, and Airborne Warning and Control Systems (AWACS). A Carrier Strike Group offers flexible military response options, as it brings precision-guided munitions for a deep strike capability, intelligence collection, and airpower to a potential battlefield. In times of escalating tensions, a Carrier Strike Group is likely to be one of the first naval force packages deployed to the High North. Upon receiving orders, the strike group can cover approximately 750 nautical miles in 24 hours depending on speed, thus enabling operations much faster than a ground forces division from Texas.¹⁸

Maritime forces from European NATO nations are already present in the operational theatre, given that a potential military conflict with Russia likely encompasses all of Western Europe. Smaller naval fleets from these nations are better suited for operations in the Baltic Sea.

14 Emily Ferris, 'Russia's Railway Troops. The Backbone Sustaining Russian Military Force Posture,' (Arlington, CNA, July 2023).

15 Ibidem, 1.

16 Ibidem, 5.

17 Victor G. Addison, 'The Answer Is the Carrier Strike Group... Now, What Was the Question?,' *Proceedings*, Vol. 136/7/1, 289 (July 2010).

18 Christopher H. Elliott, 'The Carrier Strike Group. Examining Approaches To Forward Presence,' (Monterey, Naval Postgraduate School, 2016) 15.

An M2A2 Bradley Infantry Fighting Vehicle disembarks from US vehicle carrier Endurance at the port of Bremerhaven, taking part in DEFENDER-Europe 20, an exercise to improve allied forces' ability to move quickly across the Atlantic and Europe

PHOTO NATO



However, they face the challenge of being channeled when attempting to reinforce the Baltic States. The only viable option to reach Estonia, Latvia, and Lithuania is to enter the Baltic Sea through the Skagerrak and the Sont, a narrow maritime corridor between Denmark and Sweden. From there, the corridor widens and passes by the German, Swedish and Polish coastlines. Within the Baltic Sea, several ports to major cities offer the option of a sealift to Klaipeda, Riga, and Tallinn. In the hypothetical scenario of Russian forces occupying the entire Baltic States, this military response option would require amphibious assault forces instead of conventional ground forces transported by roll-on/roll-off ships. To be successful in this scenario, neutralizing Kaliningrad's precision-guided missile systems and clearing naval mines is conditional on securing sea lines of communication. Once these sea lines are secure, reinforcements should be ready for deployment from the aforementioned ports.

Projecting air forces

The force projection of air power shares similarities with maritime forces, primarily in its ability to arrive in the operational theatre without the need for strategic air or sealift, unlike ground forces. The unique characteristics of air power are speed, reach, and height. They provide a broad range of military options, making it responsive and easily scalable. However, it's important to note that air power has limitations, such as impermanence, payload restrictions, and relative vulnerability. For effective deployment of air power, extensive geographical basing near the operational theatre is essential. This strategic positioning allows for optimal utilization of firepower, thereby maximizing the number of adversarial targets at risk. For instance, the approximate combat radius of an F-35A is only 1,000 kilometres.¹⁹ Airfields must be strategically located close enough to the adversary for the

fighter-bombers to reach targets but simultaneously sufficiently dispersed to impose operational targeting dilemmas on the adversary. Currently, the US Air Force in Europe, with its headquarters in Ramstein, Germany, operates from two main air bases in the United Kingdom, two in Germany, one in Italy, one in Turkey, and one in Portugal. In NATO's operational plans, NATO nations must use a multitude of airfields along their border with Russia to enable all of NATO's air forces, or alternatively a large number of air-to-air refueling capabilities will be needed.

While mobilization and deployment are currently the most pressing challenge for NATO planners regarding ground forces, the biggest challenge for aircraft is in employing them with better focus. With the emphasis on stability operations in recent decades, the employment of air forces has centered on close air support of ground forces, intelligence collection, and surgical strikes in threat-free airspace. However, large-scale combat operations against a formidable military adversary necessitate a different mission: Suppression and Destruction of Enemy Air Defences (SEAD/DEAD).²⁰ SEAD/DEAD targets the adversarial air defence system, such as command and control nodes, radar installations, and Surface-to-Air Missile (SAM) systems. Regrettably, NATO largely depends on the US to execute this mission.²¹ Fortunately, several European NATO nations are replacing legacy fighter jets with the F-35, which is well suited for SEAD/DEAD. Indeed, it appears that Lockheed Martin specifically designed the F-35 for this task. An F-35 squadron possesses the capability for an effective targeting process to degrade an Integrated Air Defense System (IADS): a spread-formation of aircraft where the sensor suites cooperate to triangulate SAM radars in real-time and long-range precision strike with Spear-3 or advanced anti-radiation guided missiles with extended range.²² According to a RUSI analyst, about three F-35 squadrons dedicated to SEAD/DEAD with several hundred specific missiles to sustain them could potentially degrade the Russian IADS within several weeks to such a degree that NATO ground forces can operate much more effectively.²³ Paradoxically, air forces shifting away from

19 Royal Australian Air Force, 'F-35A Lightning II.'

20 Justin Bronk, 'Getting Serious About SEAD. European Air Forces Must Learn from the Failure of the Russian Air Force over Ukraine,' (London, RUSI, 6 April 2022).

21 Ibidem.

22 Peter Roberts, 'The Credibility of NATO depends on DEAD,' *This Means War* podcast with Justin Bronk (11 May 2023).

23 Ibidem.



NATO fighters during an air policing mission over Poland, 2023. The F-35 is well suited for SEAD/DEAD operations

PHOTO MCD, CHRISTIAN SCHRICK

close air support to SEAD/DEAD aid ground forces in operating more effectively because assisting them from the air is challenging without air superiority. However, SEAD/DEAD requires crews to practice extensively because it is a difficult task to perform. Indeed, using planning assumptions for air forces that double or triple-hat with tasks in a warfighting scenario seems ill-judged. In June 2023, NATO executed the Air Defender 2023 exercise, involving 220 aircraft from 25 nations.²⁴ Some of the drills included protecting against adversarial aircraft, drones, and missile attacks on infrastructure, evacuation missions, and supporting ground troops.²⁵ However, many of these drills will be high-risk operations if the Russian IADS functions unimpeded. Exercises that enable performing SEAD/DEAD better are a good addition to large-scale military operations versus a peer adversary.

In sum, NATO planners must collectively address the challenges ground, maritime, and air forces face within the force projection process. The considerations involved in mobilizing forces,

deploying them in the Baltic Sea region, and employing them to perform specific tasks vary across domains. The mobilization of ground forces outside the operational theatre and their subsequent deployment within the theatre is a more time-consuming and effort-intensive process than employing a Carrier Strike Group in the High North. However, the flexible response options of a Carrier Strike Group do not extend to regaining lost territory, aside from establishing a bridgehead, a task better suited to ground forces. NATO air forces face the challenge of optimizing their employment for large-scale combat operations, given that the wide variety of tasks performed during counter-insurgency operations over the past decades are no longer viable. These cross-domain challenges present a formidable task for NATO planners. Indeed, the scale of force projection for a potential Article 5 scenario in Europe is so

24 Andrew Salerno-Garthwaite, 'Article 5 contingency sparks largest air deployment in Nato history,' *Air Force Technology* (12 June 2023).

25 Edwin Schimmel, 'NATO Wraps Up Air Defender 2023, Its Largest Ever Air Exercise,' *The Aviationist* (26 June 2023).



Figure 2 Visualizing force projection in the Baltic Sea region enhances the comprehension of the vast scope of the operation

extensive that it constitutes a sophisticated operation in itself.

Interestingly, some argue for a new approach to force projection, as the concept that proved effective against regional adversaries has limitations when facing powerful military peer competitors.²⁶ Over the past decades, one such limitation has emerged as adversaries like Russia and China have responded to this unique Western global capability. They have designed their military to significantly increase the cost for NATO nations to project their forces near their borders. With a better understanding of some considerations when projecting NATO forces, the subsequent section discusses how the Russian General Staff designed its military to counter this perceived threat.

Russian military design principles

Over the years, the perception of NATO as a threat has significantly influenced the Russian General Staff’s approach to designing the Russian military. Whether perceived as a real or imagined threat, it tangibly influenced the development of the Russian force structure. This perception encompasses at least two military viewpoints over the years. First, despite NATO’s steadfast commitment to being a defensive alliance, Moscow’s observation of Western military forces deployed globally for offensive operations toppling unwelcome regimes in recent decades has highlighted the enormous military imbalance between Russia and NATO.²⁷ Additionally, the Russian government has considered its own status as an unwelcome regime in the eyes of the West. Second, the encroachment of NATO’s military infrastructure on the Russian Western border has reduced their strategic depth.²⁸ The consequence of this diminishing geographical distance between NATO and Moscow carries negative military planning considerations. It reduces reaction times, negates the strategy of trading space for

26 David Ochmanek, ‘Restoring U.S. Power Projection Capabilities,’ (Santa Monica, RAND Corporation, 2018) 8.

27 Richard Sokolsky, ‘The New NATO-Russia Military Balance. Implications For European Security,’ (Carnegie Endowment for International Peace, 2017) 1-2.

28 See for example comments by Dimitry Peskov after Finland joined NATO: Andrew Osborn and Jake Cordell, ‘Russia says Finland’s NATO accession is dangerous historic mistake,’ *Reuters* (4 April 2023).

time, and increases the risk of a decapitating first strike with Western high-technology precision-guided munitions. These two viewpoints have contributed to the Russian General Staff designing its military largely to interdict NATO offensive operations by disrupting force projection. Considering this Russian perception without being comprehensive, at least three design principles warrant consideration when analyzing the Russian military's ability to interdict: warfare at an increased stand-off distance, aerospace defence, and radio-electronic warfare.

First, increasing stand-off distance enhances the General Staff's ability to interdict NATO's force projection by striking deep into the battlefield. This allows for disrupting NATO's rear area where they sustain their operations. Activities in this rear area include receiving recently mobilized forces in theatre intended to reinforce front lines, setting up maintenance hubs to keep equipment operational, and managing operations through a command post network. In the General Staff's view, during a potential military conflict NATO's rear area includes countries such as Norway, the Netherlands, Belgium, and Great Britain because they are vital in sustaining operations in the Baltic Sea region. The only possibility of striking NATO targets such as seaports and airfields is using long-range precision-guided munitions with ranges of several thousands of kilometres. With this goal in mind, the Russian military developed ground, air, and sea-launched ballistic and cruise missiles to disrupt force projection and increase NATO's cost of sustaining offensive operations.

The second design principle is to strengthen aerospace defence.²⁹ The overwhelming impact of the US Air Force on the 1991 Operation Desert Storm left a profound impression on Russian military planners. The fear of a Desert Storm-style air campaign directly affected Russian force development and structures since the 1990s. It prioritized air defence over other services, resulting in the Russian Aerospace Defence forces currently having modern, redundant air defence systems. The Russian military organized most of its short-range air defence in the Ground

Over the years the perception of NATO as a threat has significantly influenced the Russian General Staff's approach to designing the Russian military

Forces and its longer-range systems in the Aerospace Defence Forces.³⁰ While the short-range systems' aim is to protect manoeuvre brigades and divisions, the idea behind deploying long-range systems in the Baltic Sea region is to respond to the perceived threat of a NATO air campaign. The Russians integrated their air defence system with Belarus into a belt with overlapping protection, a common air picture, and centralized command and control, likely from the Joint Strategic Command West headquartered in Saint Petersburg.³¹ This design principle directly impacts the Western assumption that arose during counterinsurgency operations in the past decades of ground forces operating with air superiority.

29 'Russia Military Power,' (Washington, D.C., Defense Intelligence Agency, 2017) 33.

30 Mason Clark and Karolina Hird, 'Russian Regular Ground Forces Order of Battle,' (Washington, D.C., Institute for the Study of War, 12 October 2023) 47. <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-regular-ground-forces-order-battle-russian-military-101>.

31 Bob Deen, Barbara Roggeveen and Wouter Zweers, 'An Ever Closer Union? Ramifications of Further Integration between Belarus and Russia,' (The Hague, Clingendael Report, 9 August 2021) 25. <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-regular-ground-forces-order-battle-russian-military-101>.



Figure 3 During a presentation in 2015, Deputy Chief of the General Staff Kartapolov visualized the perceived threat of Western air power to the Russian homeland³²

The final design principle facilitating interdiction is radio-electronic warfare, which aims to achieve effects in the electromagnetic spectrum.³³ The Russian General Staff views information support to NATO military units as crucial to its fast-paced, high-technology style of warfare.³⁴ As a result, they have developed a doctrine that anticipates disrupting NATO command and control nodes to slow force projection and operational tempo.³⁵ Some of the modern Russian radio-electronic warfare systems can jam, disrupt, spoof, suppress, or intercept signals from satellites, radars, communication systems, and precision munitions guidance systems. Indeed, after analyzing Operation Desert Storm, Russian observers noted that space-based systems were ‘the basis of all technical reconnaissance’ during the war.³⁶

While capabilities for stand-off warfare, aerospace defence, and radio-electronic warfare are not the only design principles that NATO must consider, they significantly affect the alliance’s ability to project force in the Baltic Sea region. Additionally, they involve what many commentators define as the Russian strategy of anti-access/area denial (A2AD) in the Baltic Sea region. This strategy aims to prevent opposing forces from entering an area and reduce their ability to operate in it. As such, it reflects the Russian approach well. However, A2AD is not a strategy commonly used in Russian military discourse. With a better understanding of these principles, the below section of this article will delve into specific Russian maritime, aerial, and ground weapons systems.

Russian interdiction of NATO force projection

Since 2022, numerous media outlets and think tanks have highlighted the lackluster performance of the Russian army in Ukraine. In fact, in the initial phase following the invasion on February 22, 2022, Russia was unable to seize control of Kyiv and decapitate the Ukrainian government. The General Staff currently – in the Spring of 2024 – lacks the necessary forces to

32 Russian Military Reform, blog by Dmitry Gorenburg, <https://russiamil.wordpress.com/2015/05/>.
 33 Radio-electronic warfare is the term used by the Russian military for what many Western militaries call electromagnetic warfare.
 34 ‘Russia Military Power’, 36.
 35 Timothy L. Thomas, ‘Russian Military Thought. Concepts and Elements,’ (McLean, MITRE, 26 August 2019) 6-2. <https://www.mitre.org/news-insights/publication/russian-military-thought-concepts-and-elements>.
 36 Mary C. FitzGerald, ‘Russian Views on Electronic and Information Warfare: Volume II,’ (Washington, D.C., Hudson Institute, 1996) 141.

decisively breach Ukrainian defensive lines and conclude the war on terms favorable to Moscow. While many think tank reports assess the Russian military, few highlight the discrepancy between its design and usage in Ukraine. A ground-centric offensive campaign to conquer territory in Ukraine is not the intended purpose of the General Staff's design of the Russian military. Over the past decades, Moscow designed a military for homeland defence, driven by the perceived threat of NATO offensive operations near Russian borders. It is not designed for territorial expansion. Indeed, the utility of military forces today often hinges on a nation's threat perception from previous years. Without being exhaustive, the following section delineates which components of a potential Western force projection operation are vulnerable to interdiction by specific Russian weapon systems across domains.

Interdicting force projection of ground forces

The principles of Russian military design have resulted in specific weapons systems to counter

the perceived threat of NATO projecting ground forces to the Baltic Sea region. Across all domains, the Saint Petersburg-based Operational Strategic Command West's inventory includes precision-guided munitions designed to impose high costs on any attempt to reinforce the Baltic States. First, although the Russian Navy lacks the substantial submarine capability to interdict the sealift of US divisions across the Atlantic, seaports of debarkation in Western Europe are at risk. With a straight line distance of just under 2,000 kilometres between Moscow and the port of Bremerhaven, the latter is within reach of salvos of air-launched KH-101 and ground-launched 9M729 cruise missiles. The KH-101 is a low-flying missile built with radar-absorbing materials to evade radar detection and carries a conventional warhead, while the KH-102 is the nuclear variant.³⁷ The difficulty locating mobile launchers from which Russian crews fire the

37 Missile Defense Project, 'Kh-101/Kh-102,' *Missile Threat* (Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, October 26, 2017, last modified July 31, 2021).

Royal Marines practice an amphibious landing at Kolga Bay, Estonia. The Russian Baltic Fleet's capabilities reflect a limited Baltic Sea denial doctrine designed to prevent NATO naval forces from realizing their full military potential



PHOTO: UK MINISTRY OF DEFENCE/ROMAN COPRIGHT, STEPHEN L.



Russian show of force in Kaliningrad during the May 9, 2024 military parade dedicated to the 79th anniversary of Victory in the Great Patriotic War

9M729 poses a challenge for NATO targeting.³⁸ Targeting critical infrastructure is a fundamental premise of Russian operational planning, as regularly demonstrated by the General Staff in Ukraine. Disrupting the reception of the RSOI process with salvos of cruise and ballistic missiles is a realistic response option when Moscow deems war with NATO as inevitable.

Second, assuming a safe arrival at a seaport of debarkation, the onward movement of ground forces from Western Europe to the Baltic States requires rail or road transport. Interdicting this

part of the RSOI process is a bigger challenge for the Russian military. Targeting transport infrastructure like bridges and railroad junctions to disrupt sustainment, a goal akin to Eisenhower's Transportation Plan from 1944, requires combat aircraft in addition to precision-guided munitions to achieve significant degradation. However, despite the strength of the Russian and Belarussian integrated air defence system, it seems highly unlikely that the General Staff can maintain air superiority over Germany and Poland for a sustained period to allow Russian combat aircraft to execute such a mission. Indeed, if force projection of NATO ground forces shifts into high gear, the chance of the General Staff taking the initiative during the initial phase of the conflict is lost. Neverthe-

³⁸ Missile Defense Project, '9M729 (SSC-8),' *Missile Threat* (Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, October 23, 2018, last modified March 31, 2022).

less, they have more flexible maritime and aerial force projection options because ships and airfields are better targets for precision-guided munitions and are more technology-dependent. In sum, within the force projection process, the Russian military possesses the capacity to impose high costs by interdicting the deployment of ground forces to the European theatre and the reception in various ports. However, preventing allied forces from moving within the theatre in small packages by road or rail into the Baltic Sea region is harder for the Russian General Staff to interdict.

Interdicting maritime force projection

The Russian Baltic Fleet's capabilities reflect a limited Baltic Sea denial doctrine designed to prevent NATO naval forces from realizing their full military potential.³⁹ Highlighting a few capabilities that reflect Russian design principles, the 25th Coastal Missile Brigade in Kaliningrad likely possesses one Bastion-P and two Bal battalions, each equipped with four launchers for anti-ship missiles.⁴⁰ The transportable Bastion-P launch system can fire the P-800 Oniks missile, which has a range of approximately 300 kilometres.⁴¹ The 3K60 Bal system launches the KH-35 missile, which is capable of engaging targets at 120 kilometres. The brigade participated in the Ocean Shield exercise from August 2-18, 2023, set up to test the readiness of the Baltic Fleet to operate in the Baltic Sea.⁴² Training areas received a deployment of approximately 200 military personnel to simulate launches with Bastion-P and Bal anti-ship systems. Similar to the 9M729 ground-launched cruise missile, both the Bastion-P and Bal systems are mobile road systems, complicating effective Western targeting. In addition, the Russian Navy currently operationalizes the hypersonic 3M22 Tsirkon sea-launched cruise missile, which has an approximate range of 1,000 kilometres.⁴³ Its supposed speed of Mach 8 and potential maneuverability make it hard to intercept.⁴⁴

Since 2019, the Baltic Fleet's 841st Electronic Warfare Center has likely been operating its first Murmansk-BN complex, a modern system designed to jam high-frequency communication

over a range of several thousand kilometres for operations in the electromagnetic spectrum. Additionally, it can interfere with communication between satellites and combat units, making it harder to complete the Observe-Orient-Decide-Act (OODA)-loop for the targeting-to-kill cycle. Murmansk-BN can deprive NATO naval forces of navigation and communication and stop onboard weapon systems from functioning.⁴⁵ In sum, Russian naval forces in and around the Baltic Sea region are well equipped to increase NATO's cost of maritime deployment and employment in the force projection process.

Interdicting aerial force projection

The projection of US air power during Desert Storm left a profound impression on the Russian military. Therefore, similar to targeting seaports of debarkation, airfields are likely high on the Russian target list to increase the cost of force employment in the theatre. In addition, the integrated IADS with Belarus and radio-electronic warfare are critical priority areas for countering NATO air power.⁴⁶ The Russian-Belarusian IADS consists of an interconnected, layered constellation of radars and SAMs, commanded and controlled by the Russian Operational Strategic Command in Saint Petersburg. Its flexible approach to air defence encompasses various SAMs, from inexpensive short-range missiles to low-flying aircraft and

39 Fredrik Westerlund and Susanne Oxenstierna (Eds.), 'Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2019,' (Stockholm, FOI, December 2019) 30 <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4758--SE>.

40 Jonas Kjellen, 'The Russian Baltic Fleet. Organisation and Role within the Armed Forces in 2020,' (Stockholm, FOI, 2021) 52.

41 Center for Strategic and International Studies, 'P-800 Oniks/Yakhont/Bastion (SS-N-26 Strobile),' (Washington, D.C., CSIS Missile Defense Project, 2021).

42 Milosz Gapinski, Ireneusz Kulesza and Konrad Muzyka, 'Ocean Shield 2023. The Baltic Fleet's Perspective,' (Rochan Consulting, 2023) 6.

43 Akshai Vikram, Russia's New Nuclear Weapons. Understanding Avangard, Kinzhal, and Tsirkon,' (Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2021).

44 Jill Hruby, 'Russia's New Nuclear Weapon Delivery Systems. An Open-Source Technical Review,' (Washington D.C., NTI, 2019) 22.

45 Ibidem.

46 Justin Bronk, 'Modern Russian and Chinese Integrated Air Defence Systems. The Nature of the Threat, Growth Trajectory and Western Options,' (London, RUSI, 2020) 15.



The Dutch 43 Mechanised Brigade, part of the enhanced Forward Presence in Lithuania. NATO should re-think force projection conceptually and prioritize rail, road, and inland waterway movement

cruise missiles to long distance missiles. The SA-21 and SA-23 SAMs can fire 40N6 missiles that can potentially engage targets at 400 kilometres. Although targeting fighter aircraft at such a range is challenging, it puts less agile aircraft like AWACS at risk.⁴⁷ In addition, Russian and Belorussian Army brigades and regiments have short- and medium-range air defence systems to maneuver with, further strengthening the IADS. Indeed, forward-deployed ground forces within a Russian Baltic Sea region concept of operations increase the depth of the IADS, putting NATO air operations at high risk during the initial weeks of a military conflict.

Furthermore, NATO air power is also impeded by Russian capabilities to interfere in the electro-

magnetic spectrum. Specifically designed to counter Western flying Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR) platforms, the 1RL257 Krasukha-4 can disrupt low-earth orbit satellites and airborne radars such as AWACS up to 300 kilometres away.⁴⁸ The Russian operational commander for the Baltic Sea directly oversees the 15th and the 16th Independent Electronic Warfare Brigades.⁴⁹ Each brigade consists of four battalions, which 'seek to confuse and deceive opposing force military decision-makers.'⁵⁰ With these brigades, the operational commander can strengthen the main effort of his concept of operations. In sum, despite a significantly disadvantageous balance of air forces relative to NATO, a clever Russian threat-driven force design partly compensates for this and can impose severe costs on a Western air campaign. Indeed, the Russian military punches above its weight because it is designed for a specific task.

Conclusion and recommendations

Russian setbacks on the battlefield in Ukraine do not a *priori* indicate a weak Russian military. Neither did Western battlefield setbacks – of

47 Ibidem 16.

48 'Krasukha-4 1RL257 Broadband Multifunctional Jamming Station', Armyrecognition.com.

49 Konrad Muzyka, 'Russian Forces in the Western Military District,' (Arlington, CNA, 2021) 27.

50 Morgan J. Spring-Glace, 'Return of Ground-Based Electronic Warfare Platforms and Force Structure,' *Military Review* (July-August 2019) 42.

51 'Russian Offensive Campaign Assessment,' (Washington, D.C., Institute for the Study of War, December 29, 2023).

which there were plenty – during counterinsurgency operations in Afghanistan. Indeed, the Russian military can impose high costs by interdicting NATO force projection in the Baltic Sea region. They developed concepts and weapon systems across all domains to address this specific perceived military problem. NATO staff officers making operational plans to project forces to the Baltic Sea region have at their disposal force structures largely designed to execute counterinsurgency operations in the Middle East. The Russian General Staff augments the alliance's challenge of force projection by addressing this threat head-on. This article aimed to contribute to a better understanding of the Russian General Staff's ability to interdict NATO force projection. Within the force projection process, ground forces are vulnerable when mobilizing and deploying into the European theatre but less so when moving onward in small packages to their tactical combat areas by road or rail. In contrast, maritime and air forces face their biggest challenge in employing their military power. From a military perspective, the Baltic Sea region is heavily fortified. Precision-guided munitions, the Russian-Belorussian IADS, and radio-electronic warfare are just some of the systems that impede the deployment, employment, and sustainment of NATO forces in a potential military conflict with Moscow. With the Russian defence industrial base mobilized more successfully than previously assumed possible, the near future will likely not see a weakened Russian military.⁵¹ The General Staff continues to develop operational plans for being – at least partly – successful on the battlefield.

Operational implications and recommendations

Moving forward, NATO planners should consider four options to better address the imposition of costs on their battlefield plans:

1. **Prioritize SEAD/DEAD during the initial phase of a potential war.** Reserving F-35 squadrons for this specific task in the unlikely event of an Article 5 scenario is highly inefficient, costly, and almost impossible to justify. However, it is also highly effective in combat, will save many soldiers' lives, and makes the military leader defending it now a retrospective hero at the war's end.
2. **Use phasing in NATO's operational plans** in line with prioritizing SEAD/DEAD. Depending on the time and space forces need before employment and opposing some of the 'integration' and 'Multi-Domain' logic currently fashionable in NATO circles, not all domains have an equal part to play in each phase. The successful phasing of Operation Desert Storm is a helpful framework. Currently, within the European theatre, ground forces, with the exception of those already in place, will likely be slower to arrive on the battlefield than maritime and air forces. However, they are indispensable for regaining lost territory once conditions like air superiority are set.
3. **Prioritize rail, road, and inland waterway movement** for combat units to arrive on the battlefield in the theatre. This involves harmonizing or eliminating hampering legislation across NATO nations to improve military mobility. Additionally, NATO nations should be encouraged to improve their road, rail, and inland waterway networks with the enormity of effort that military force projection entails, and encourage investments in civil-military cooperation for deploying, employing, and sustaining forces for large-scale combat. Closer cooperation between the EU and NATO can significantly speed up this process.
4. **Re-think force projection conceptually.** The force design of many NATO militaries is insufficient for the enormous scope of deploying, employing, and sustaining forces on the battlefield in the Baltic Sea region. Some experts argue NATO should increase its prepositioned forces at its eastern flank. Indeed, permanent forces and prepositioning stocks are part of the solution to address the impediments the Russian military imposes. Additionally, it reduces the Russian perceived chances of success by executing a pre-emptive operation in the Baltic Sea region by essentially taking away the Russian advantages during the initial phase of a potential war. ■





Het Amerikaanse militaire exportcontrolesysteem onder vuur

Verandering in zicht?

Joop Voetelink*

Het Amerikaanse systeem dat toeziet op het beheersen van de export van militaire goederen en diensten ligt al langere tijd onder vuur. De kritiek richt zich onder andere op het starre systeem zelf en de stroperigheid van de procedures. Verder roept de lange arm van de regels die tot in het buitenland rijkt de nodige irritatie op, wat de internationale militaire samenwerking bemoeilijkt en volgens sommigen zelfs afbreuk kan doen aan de Amerikaanse nationale veiligheid. Recente Amerikaanse initiatieven om de internationale militaire samenwerking met bepaalde partners te verdiepen, kan de aanleiding zijn voor (de aanzet tot) herziening van dit systeem.

Aan het gebruik van in de VS ontwikkeld of geproduceerd defensiematerieel, zoals de F-35, kleven beperkingen door de regelgeving rond exportcontrole

* Kolonel b.d. dr. Joop Voetelink is werkzaam bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Hier is hij betrokken bij de Master Compliance and Integrity in International Trade (CIIMT) waar hij zich heeft gespecialiseerd in Exportcontrolrecht. Deze bijdrage maakt deel uit van zijn onderzoek onder auspiciën van het Amsterdam Center for International Law en het Research Center Military Management Studies. Hij bedankt Jeroen Klomp en Dik van Manen voor commentaar op een eerdere versie van het stuk. Mogelijke fouten in het stuk komen volledig voor rekening van de auteur.

Gebruikers van in de VS ontwikkeld of geproduceerd defensiematerieel en -technologie, zoals de Nederlandse en andere westerse krijgsmachten, weten dat aan het gebruik van die middelen beperkingen kleven. Hoewel niet onoverkomelijk, kunnen de beperkingen wel impact hebben op de dagelijkse en operationele werkzaamheden. De oorzaak daarvan is te vinden in de Amerikaanse regelgeving rond exportcontrole: het geheel van regels dat ziet op de uitvoer en, in de praktijk soms ook, het buitenlands gebruik van Amerikaanse producten. Kritiek op dit complex van regels is een terugkerend thema in de reacties op recente Amerikaanse initiatieven tot verdieping en uitbreiding van de internationale (militaire) samenwerking met onder meer het Verenigd Koninkrijk en Australië¹ en met India.²

Hoewel het commentaar geldt voor het hele systeem dat van toepassing is op de export van militaire goederen, software en technologie (hierna verder aangeduid als militaire items)³ zijn de pijlen vooral gericht op de International Traffic in Arms Regulations (ITAR).⁴ Dit is een set regels waarmee ook de Nederlandse krijgsmacht vrijwel dagelijks te maken heeft en waarvan het soms ook last heeft.

De kritiek op dit volgens sommigen ‘antiquated and cumbersome export control system’⁵ is niet nieuw en ook in het verleden zijn pogingen ondernomen om het systeem meer flexibel te maken; tot nu toe met minder succes dan waarop was gehoopt. Het lijkt erop dat de voorgenomen verdere samenwerking tussen Australië, het VK en de VS (AUKUS) op het gebied van nucleair aangedreven onderzeeërs en de ontwikkeling van ‘joint advanced capabilities’⁶ een nieuwe impuls geeft aan een herziening van het systeem.

Dit artikel analyseert de strekking van de voorgestelde en doorgevoerde wijzigingen van de Amerikaanse exportcontroleregels voor militaire items. Hiertoe worden na een korte beschrijving van het Amerikaanse exportcontrolesysteem de punten van zorg met betrekking tot de ITAR samengevat, gevolgd door een beschrijving van de wijzigingen van de regels over de export van militaire items. Tot slot worden de (voorgestelde) aanpassingen beschreven en geanalyseerd en wordt een inschatting gemaakt van het mogelijke effect ervan voor de Nederlandse krijgsmacht. Dit artikel besluit met een korte synthese en conclusie.

Het Amerikaanse exportcontrolesysteem

Veel landen beperken de uitvoer van bepaalde goederen, techniek of software (hierna samen aangeduid als ‘items’) omwille van hun natio-

- 1 Enhanced trilateral security partnership AUKUS (Australia, the United Kingdom, and the United States). Voor de aankondiging hiervan, zie: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.
- 2 Onder meer het bilaterale Defense Acceleration Ecosystem (INDUS-X). Zie: K. Alan Kronstadt, ‘India-U.S.: Major arms transfers and military exercises’, *CRS In Focus*, 29 juni 2023. Zie: <https://sgp.fas.org/crs/row/IF12438.pdf>. Een ander voorbeeld is het Initiative on Critical and Emerging Technology, zie Bryant Harris, ‘AUKUS standoff: Australia, UK wait on Congress to approve pact’, *Defense News*, 5 september 2023. Zie <https://www.defensenews.com/congress/2023/09/05/aukus-standoff-australia-uk-wait-on-congress-to-approve-pact/>.
- 3 Amerikaanse regelgeving spreekt over ‘defense articles and services’ en daaraan gerelateerde technologie, zoals opgenomen in de United States Munitions List (USML) dat onderdeel is van de International Traffic in Arms Regulations (§120.10(a) van de ITAR). Sommige militaire items waarvan de uitvoer minder gevoelig ligt, staan niet (meer) op deze lijst. Voor een korte beschrijving van die items zie: Joop Voetelink, ‘The Extraterritorial Reach of US Export Control Law. The Foreign Direct Product Rules’, *Journal of Strategic Trade Control* 1 (2023) (1) 6-7. Zie: <https://popups.uliege.be/2952-7597/index.php?id=57&file=1>.
- 4 22 Code of Federal Regulations (C.F.R.) Section 120–130.
- 5 Jeffrey P. Bialos, ‘Is the Y24 NDAA a Missed Opportunity for AUKUS Technology Sharing?’, *Defense News*, 20 december 2023.
- 6 Onder meer: ‘... advanced cyber capabilities, artificial intelligence and autonomy, quantum technologies, [...] additional undersea capabilities, [...] hypersonic and counter-hypersonic capabilities, electronic warfare, innovation and information-sharing’; The White House, Fact Sheet: Implementation of the Australia – United Kingdom – United States Partnership (AUKUS), 5 april 2022. Zie: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/05/fact-sheet-implementation-of-the-australia-united-kingdom-united-states-partnership-aukus/>.

nale veiligheid of om andere redenen, zoals bezorgdheid over de internationale vrede en veiligheid, het voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens of het tegengaan van mensenrechtenschendingen. Om dat proces in goede banen te leiden, stellen zij lijsten samen van te controleren items die alleen mogen worden uitgevoerd als aan bepaalde vereisten is voldaan of daarvoor expliciet toestemming is verleend, bijvoorbeeld door afgifte van een vergunning. Als een soort vangnet bevatten exportcontroleregelingen vaak een bepaling dat items die niet op de controlelijsten voorkomen toch aan uitvoerbeperkingen kunnen worden onderworpen als er met betrekking tot dat item een in de regeling genoemd risico blijkt te bestaan (*catch-all*-bepalingen). Ook in de VS is deze systematiek terug te zien.

Het huidige complex van Amerikaanse regels heeft zich vanaf de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld onder invloed van de dreigingen waaraan het land zich zag blootgesteld. Dat begon met de veiligheidsdreiging die een oorlog nu eenmaal met zich meebrengt. Na het einde van de Tweede Wereldoorlog handhaafde de VS de exportcontroleregels met het oog op de verwachte wereldwijde schaarste aan goederen waarna ze relevant bleven met de oplopende Oost-Westspanningen. Het einde van de Koude Oorlog gaf aanleiding tot versoepelingen maar de opkomst van terreurdreigingen zorgde al snel voor nieuwe restricties. De recente, razendsnelle opkomst van emerging technologies, zoals quantum computing, artificial intelligence en robotics, bracht nieuwe uitdagingen, terwijl de oplopende economische spanningen met China en de oorlog in Oekraïne nu weer een andere richting aan het systeem geven.

Het voorgaande heeft ertoe geleid dat het Amerikaanse exportcontrolesysteem, zowel de regels als de toepassing en handhaving ervan, is gegroeid tot wat wel is beschreven als '...a complicated, perplexing system of laws and regulations, administered by a host of agencies...'.⁷ De regels hebben betrekking op zowel militaire items als civiele items die ook een militaire toepassing kennen (dual-use-items), en

FOTO: U.S. EMBASSY AUSTRALIA



De leiders van de VS, het VK, en Australië, oftewel de AUKUS-landen. Het lijkt erop dat AUKUS een impuls heeft gegeven aan herziening van het Amerikaanse exportcontrolesysteem

op nucleaire uitrusting en techniek en radioactief materiaal.⁸

Het overzicht in Figuur 1 vat het systeem schematisch samen met daarbij nog het volgende punt van toelichting. Landen en internationale organisaties kunnen rechtstreeks bij de Amerikaanse defensie-industrie inkopen doen (Direct Commercial Sales, DCS) of via de Amerikaanse overheid onder het Foreign Military Sales (FMS)-programma. In tegenstelling tot de aanschaf via DCS waarop de ITAR van toepassing is, valt het FMS-programma daar juridisch gezien niet onder. Onder FMS sluit het betreffende land of organisatie een overeenkomst (Letter of Order and Acceptance, LOA) met de Amerikaanse overheid in plaats van met het defensiebedrijf die het aan te schaffen item produceert.⁹

7 Eric L. Hirschhorn, Brian J. Egan en Edward J. Krauland, *U.S. Export Controls & Economic Sanctions*, 4th edition (Oxford, Oxford University Press, 2022) xxiii.

8 Dit is de gebruikelijke omschrijving van dual-use; de definitie in het Amerikaanse recht is ruimer en omvat ook 'civilian applications and military, terrorism, weapons of mass destruction, or law-enforcement-related applications' (50 United States Code (U.S.C.) §4801(2)).

9 Voor de duidelijkheid: inhoudelijk wijken de rechten en plichten zoals overeengekomen in de LOA en bijbehorende 'terms and conditions' (algemene voorwaarden) niet veel af wat in de ITAR is geregeld. De procedures zijn in ieder geval wel anders.

| Items | Wettelijke grondslag | Uitvoeringsregeling | Uitvoeringsinstantie |
|---|----------------------|----------------------------------|--|
| Defense articles and service | AECA ⁱ | ITAR ⁱⁱ | DDTC ⁱⁱⁱ |
| | | SAMM ^{iv} | DSCA ^v PM/RSAT ^{vi} |
| Dual-use ^{vii} | ECA ^{viii} | EAR ^{ix} | BIS ^x |
| Nucleaire uitrusting en radioactief materiaal | AEA ^{xi} | 10 C.F.R. ^{xii} pt. 110 | NRC ^{xiii} |
| Nucleaire technologie | AEA | 10 C.F.R. pt 810 | DOE ^{xiv} |

Legenda:

- i Arms Export Control Act of 1976 (22 United States Code (U.S.C.) 2751 et seq.).
- ii International Traffic in Arms Regulations.
- iii Directorate of Defense Trade Controls (DDTC) van het Department of State.
- iv *Security Assistance Management Manual* (SAMM); voor de elektronische versie (ESAMM) zie: <https://www.samm.dsca.mil/listing/chapters>.
- v Defense Security Cooperation Agency van het Department of Defense.
- vi Bureau of Political-Military Affairs, Office of Regional Security and Arms Transfers van het Department of State.
- vii Onder de regelgeving voor dual-use items vallen naar Amerikaans recht ook minder belangrijke militaire items en zelfs commerciële items.
- viii Export Controls Act of 2018 (50 U.S.C 4811 et seq.). Deze is deel van Export Control Reform Act (ECRA) of 2018, Pub. L. No. 115-232, §§ 1741-81, 132 Stat. 2208.
- ix Export Administration Regulations (15 C.F.R. Section 730 et seq.).
- x Bureau of Industry and Security (BIS) van het Department of Commerce.
- xi Atomic Energy Act of 1954 (42 United States Code (U.S.C.) 2011 et seq.).
- xii Code of Federal Regulations.
- xiii Nuclear Regulatory Commission.
- xiv Department of Energy.

Figuur 1 Schematisch overzicht van het Amerikaanse exportcontroleeramenwerk

Aangezien dit artikel zich vooral richt op de ITAR en die regelingen niet direct van toepassing zijn op het FMS-systeem, komt in deze bijdrage FMS alleen zijdelings aan bod. Dat geldt ook voor de voorgestelde versterking van het FMS-programma¹⁰ tenzij het relevant is voor dit artikel.

Punten van zorg

Van verschillende kanten ligt de ITAR, en daarmee de wet waarop die regelingen zijn gebaseerd, de Arms Export Control Act (AECA), onder vuur. Hierbij zijn verschillende, elkaar overlappende punten van zorg te zien. Het eerste gaat vooral over het systeem van autorisaties die voor de uitvoer van militaire items zijn vereist. Het tweede punt heeft betrekking op het delen van technologie en het derde betreft de reikwijdte van de ITAR.

Voor de uitvoer vanuit de VS van militaire items vereist de ITAR een autorisatie. Wanneer er geen in de ITAR vastgelegde uitzondering (exemption) geldt, dan moet een vergunning worden aangevraagd of, in het geval van bepaalde diensten, een overeenkomst¹¹ worden gesloten. De eisen

10 Zie persbericht Amerikaanse ministerie van Defensie van 13 juni 2023: 'Department of Defense Unveils Comprehensive Recommendations to Strengthen Foreign Military Sales', zie: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3425963/department-of-defense-unveils-comprehensive-recommendations-to-strengthen-forei/#:~:text=June%2013%202023%20%7C%20Today%20%20Secretary%20of%20Defense,the%20Department%27s%20institutional%20processes%20to%20execute%20FMS%20cases.>

11 Technical Assistance Agreements, TAA; Manufacturing License Agreements MLA of Warehouse and Distribution Agreements; WDA. Zie §§120.57(d)-(f) van de ITAR.

waaraan moet worden voldaan en de procedures die moeten worden doorlopen zijn uitgewerkt in de ITAR. Hoewel gebruikers dit door de administratieve lasten als een kostbaar, langdurig en omslachtig proces kunnen ervaren,¹² het VK schatte bijvoorbeeld dat het in 2017 ongeveer \$500 miljoen had besteed om ITAR-compliant te zijn,¹³ is het systeem op zich niet ongebruikelijk.

Waar het proces meer pijn gaat doen, is in het vervolgtraject wanneer een item in gebruik is gekomen bij de (buitenlandse) gebruiker. Een van de bijzondere aspecten van het Amerikaanse exportcontrolerecht is namelijk dat het soms op bepaalde items van toepassing blijft wanneer die al lang en breed zijn geëxporteerd en in handen zijn gekomen van een andere (buitenlandse) partij. Dit wordt wel aangeduid als 'rule follows the part'.

Die rule heeft nogal wat consequenties, want de ITAR reguleert niet alleen de uitvoer van een item maar ook een aantal daaraan gerelateerde activiteiten, zoals het weer uitvoeren uit een land van een eerder uit de VS ingevoerd militair item ('reexport').¹⁴ Ook een 'retransfer' blijft onderworpen aan de ITAR. In termen van de ITAR is een retransfer een verandering in eindgebruik, eindgebruiker of een tijdelijke overdracht aan een andere partij binnen een land.¹⁵

Strikt gesproken zou de Nederlandse krijgsmacht dus, wanneer het een ITAR-controlled item meeneemt op een oefening of operatie in het buitenland, een reexport-vergunning aan de VS moeten vragen. Momenteel hanteert de VS in afwijking van de ITAR het beleid dat die toestemming niet nodig is.¹⁶ Het Directorate of Defense Trade Controls (DDTC) van het Department of State heeft voorgesteld dit beleid in de ITAR vast te leggen.¹⁷ Hierbij zullen dan wel de voorwaarden gelden dat het alleen landen betreft die hiervoor toestemming hebben ('...a previously approved country...'), het item door de krijgsmacht wordt vervoerd en in haar bezit blijft en dat er geen wijziging plaatsvindt in eindgebruik of eindgebruiker.

In andere gevallen is wel voorafgaande Amerikaanse instemming nodig om ITAR-controlled

items buiten Nederland te brengen, ook bijvoorbeeld wanneer die items naar de VS worden overgebracht.¹⁸ Verder blijft toestemming vereist als een andere partij dan defensie bijvoorbeeld onderhoud moet doen aan het item of het door een externe transporteur moet worden vervoerd.¹⁹

Dit alles kost tijd en geld. Militaire items voortaan alleen nog via het FMS-programma aanschaffen biedt overigens geen uitweg want op grond van de LOA gelden vergelijkbare condities. Deels valt dit alles te ondervangen door bij aanschaf van het item al toestemming te vragen voor allerlei activiteiten, maar niet alle situaties zijn dan al te voorzien. Zeker niet als men bedenkt dat de ITAR van toepassing blijft zelfs als het item, soms letterlijk, rijp is voor de sloop of het museum. Illustratief is de uitleen van een oudere versie van een Nederlandse F-16 aan het Nationaal Militair Museum. De VS gaven hiervoor pas toestemming nadat een groot aantal gecontroleerde items uit het toestel was verwijderd, wat echter het toestel minder aantrekkelijk maakte om te exposeren.²⁰

Bovendien maakt de ITAR, anders dan bijvoorbeeld de Export Administration Regulations (EAR), weinig onderscheid als het aankomt op land van bestemming. Voor de ITAR-procedures

12 Cour des comptes, 'Le soutien aux exportations de matériel militaire', Rapport public thématique, januari 2023, 63. Zie: https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-02/20230127-soutien-exportations-armement_0.pdf.

13 Harris, 'AUKUS standoff'.

14 §120.51 van de ITAR.

15 §120.52 van de ITAR.

16 Section 17(a) van de Guidelines for Preparing Agreements (revision 5.0), 14 februari 2022. Zie <https://millerco.com/sites/default/files/2022-02/Guidelines%20for%20Preparing%20Agreements%20%28Revision%205.0%29%20%281%29.pdf>.

17 Zie de voorgestelde wijziging van §120.54 van de ITAR in de Proposed Rule, Amendment to the Definition of Activities That Are Not Exports, Reexports, Retransfers, or Temporary Imports; 87 Federal Register (Fed. Reg.) 77046, 16 december 2022.

18 Dit is dan een import in de VS en geldt bijvoorbeeld voor gerubriceerde items of items die niet binnen vier jaar de VS weer verlaten; zie §123.3 j en §123.4 van de ITAR.

19 William Greenwalt en Tom Corben, 'Breaking the barriers: reforming US export controls to realise the potential of AUKUS', Report United States Studies Centre, mei 2023, 30. Zie: <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2023/05/Breaking-the-barriers-Reforming-US-export-controls-to-realise-the-potential-of-AUKUS.pdf>.

20 Met dank aan majoor Mattaar van de Sectie Export Controle van de Koninklijke Luchtmacht.

maakt het niet uit of een land op defensiegebied intensief met de VS samenwerkt of dat het een 'country of concern' is. Met deze one-size-fits-all-benadering worden trouwe bondgenoten die veel Amerikaans militair materieel in gebruik hebben op geen enkele manier bevoordeeld, maar hebben zij juist meer (administratieve) last ervan.²¹

Dat de 'rule follows the part' niet alleen een luxeprobleem is lieten bijvoorbeeld de luchtoperaties boven Libië zien tijdens de NAVO-operatie Unified Protector in 2011. Sommige deelnemen-

de landen raakten snel door hun voorraad precisiemunitie heen die voornamelijk van Amerikaanse makelij was.²² Vervolgens bleek het onder meer door exportcontroleprocedures lastig om dit soort munitie snel over te nemen van andere NAVO-landen die ruimer in hun jasje zaten.²³

Het tweede zorgpunt hangt met het eerste samen en betreft technical data. Dat is informatie die betrekking heeft op de ITAR-controlled militaire items. Hierbij kun je denken aan zaken als foto's, tekeningen, blauwdrukken, handleidingen et cetera. Die technical data kunnen ook een niet tastbare variant hebben in de vorm van kennis die weer eenvoudig kan worden overgedragen aan een collega in een gesprek of via email. De ITAR ziet ook op het delen van technical data met een buitenlands persoon in de VS (deemed export)²⁴ of in het buitenland (deemed reexport²⁵ of retransfer).²⁶ Ook voor deze handelingen is dus een autorisatie nodig.

Het derde punt van zorg is dat de ITAR van toepassing blijft op een controlled item als het onderdeel is gaan uitmaken van een in het buitenland geproduceerd item.²⁷ Een voorbeeld

- 21 Vgl. Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 2023, 13-14.
 22 Paul McLeary, 'NATO stocks up on bombs, giving smaller states more punch', *Breaking Defense*, 5 november 2018. Zie: <https://www.dsca.mil/news-media/news-archive/nato-stocks-bombs-giving-smaller-states-more-punch>.
 23 Binnen de NAVO heeft dit geleid tot een project waarbij de NATO Support and Procurement Agency, NSPA, als Lead Nation precisiemunitie aanschaft in de VS via het FMS-programma (Lead Nations Sale) ten behoeve van een specifieke groep NAVO-landen waaronder Nederland.
 24 §120.50(a)(2) van de ITAR.
 25 §120.51(a)(2) van de ITAR.
 26 §120.52(a)(2) van de ITAR.
 27 De term is in het spraakgebruik ontstaan en was niet specifiek in de ITAR uitgewerkt. Sinds kort is dit deels ondervangen in §120.11(c) van de ITAR: 'Defense articles described on the USML are controlled and remain subject to this subchapter following incorporation or integration into any item not described on the USML...'

Bij operatie Unified Protector raakten sommige landen snel door hun voorraad precisiemunitie heen. Door exportcontroleprocedures bleek het lastig dit soort munitie snel over te nemen van andere NAVO-landen



is een buiten de VS ontworpen en gebouwd militair voertuig waarin sensoren en communicatiemiddelen zitten die uit de VS komen en ITAR-controlled zijn. Volgens de zogenaamde 'see-through rule' kijkt het Amerikaanse recht als het ware door het voertuig heen naar de van origine Amerikaanse sensoren en communicatiemiddelen die onder de ITAR blijven vallen; het voertuig wordt dan als het ware 'ge-ITARiseerd'.²⁸ Dat betekent dat voor de export van het buiten de VS geproduceerde voertuig toestemming van de VS nodig is. Daarnaast gelden dan natuurlijk nog de lokale exportcontroleregels, bijvoorbeeld die van de Europese Unie en het land waar het voertuig wordt gemaakt.²⁹ In 2013 is de uitwerking van de 'see-through rule' iets versoepeld toen sommige items van de regeling zijn uitgesloten wanneer zij niet 'specially designed' zijn, waaronder bijvoorbeeld items als schroeven, bouten, sluitringen et cetera.³⁰

De 'see-through rule' wordt in de literatuur wel beschreven in termen van een besmetting; de 'ITAR taint',³¹ wat aangeeft hoe weinig positief over de rule wordt gedacht. Tekenend is de beschrijving van een Engelse gebruiker die aangaf dat de ITAR is als '... one drop of cyanide in a bucket of water. Once you've put the smallest drop in, everything becomes contaminated'.³² Sommige bedrijven vinden die 'ITAR taint' zo bezwaarlijk dat ze hun eigen producten willen maken zonder daarbij ITAR-controlled items te gebruiken (soms aangeduid als de 'ITAR-free movement').³³ Daarbij krijgen ze ook steun van landen. In een recent rapport stelde de Franse rekenkamer bijvoorbeeld dat het beter zou zijn om al vanaf het eerste ontwerp van een product 'ITAR-free solutions' te ontwikkelen.³⁴ Gezien het belang en de omvang van de Amerikaanse defensie-industrie zal de impact van deze laatste initiatieven vooralsnog niet groot zijn, hoewel het zeker een teken aan de wand is.

Ernstiger is het wanneer niet-Amerikaanse bedrijven wegens de ITAR taint niet met de VS willen samenwerken. De kern van de Amerikaanse exportcontrolewetgeving is ontworpen in de tijd dat de Amerikaanse defensie-industrie leidend was in de westerse wereld en het weinig van doen had met buitenlandse bedrijven.

Inmiddels ziet de wereld er heel anders uit. Veel landen beschikken inmiddels over een hoogwaardige defensie-industrie waarin niet alleen de grote defensiebedrijven verantwoordelijk zijn voor nieuwe technologische ontwikkelingen maar waaraan ook vaak jonge en soms nog kleine bedrijven een cruciale bijdrage leveren.

Voor de VS is samenwerking met ook deze laatste groep buitenlandse bedrijven noodzakelijk om vooraan te kunnen blijven lopen in de ontwikkelingen op defensiegebied; zeker nu de spanningen in de wereld toenemen. Uit onderzoek blijkt echter dat deze bedrijven de ITAR soms als een bedreiging zien en liever hun producten commercieel ontwikkelen dan delen met de Amerikaanse defensie-industrie.³⁵ Zij kiezen voor deze aanpak uit angst dat hun kennis of producten verstrikt raken in het web van de ITAR. Wanneer bijvoorbeeld hun producten in de VS terecht komen en worden aange-merkt als een 'defense article' dan is daarop de ITAR van toepassing.³⁶ Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat zij de zeggenschap over zelf

- 28 Term gebruikt in Cour des comptes, 'Le soutien aux exportations de matériel militaire', 62. Voor de duidelijkheid: het volledige buitenlandse voertuig valt strikt gesproken niet onder de werking van de ITAR, Kevin DiBartolo, 'Reexportation. Part 2: ITAR and OFAC', in: Tom Blass (red.), 'The Export Compliance Manager's Handbook', 2nd ed., WorldECR 2020, 167.
- 29 Voor de uitvoer vanuit de EU van militaire items geldt een Gemeenschappelijk Positie die de lidstaten via hun nationale regelgeving moeten implementeren en handhaven.
- 30 De zogeheten 'catch and release' van §120.41(b) van de ITAR; 'Revisions to the Export Administration Regulations: Initial Implementation of Export Control Reform', 78 Fed. Reg. 22660, 16 april 2013; 78 Fed. Reg. 22740, 16 april 2013; Kevin DiBartolo, 'Reexportation. Part 2: ITAR and OFAC', 168.
- 31 Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 14.
- 32 David Moore, Pete Ito, Stuart Young, Kevin Burgess en Peter Antill, 'Impact of U.S. export control and technology transfer regime on the Joint Strike Fighter (JSF) project. A UK perspective'. Conference paper Eighth Annual Acquisition Research Symposium, Cranfield University, mei 2011, 35-36.
- 33 Zie bijvoorbeeld Gerhard Hegmann, 'ITAR free – So will sich Europas Militär vom US-Diktat befreien', *Welt*, 6 augustus 2020. Zie: <https://www.welt.de/wirtschaft/article213002794/Ruestungsindustrie-Europa-will-sich-von-den-Vereinigten-Staaten-emanzipieren.html>. Greenwalt en Corben noemen ook enkele Australische voorbeelden: Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 28.
- 34 Cour des comptes, 'Le soutien aux exportations de matériel militaire', 12 en 63. Hierbij wordt verwezen naar een instructie van de *Direction Générale de l'armement* (DGA) no. 1618.
- 35 Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 10-11 en 28-30.
- 36 Kevin DiBartolo, 'Reexportation. Part 2: ITAR and OFAC', 167.

Sommige bedrijven kiezen voor commercieel ontwikkelen uit angst dat hun kennis of producten verstrikt raken in het web van de ITAR

ontwikkelde technologie kwijtraken en afhankelijk worden van Amerikaanse toestemming voor verdere activiteiten met betrekking tot hun eigen producten en dat ze bovendien bij mogelijke overtreding van de ITAR de kans lopen op strenge straffen of maatregelen.³⁷

Aanpassingen van het systeem

In de loop van de jaren hebben de Amerikaanse regelgevers meerdere keren geprobeerd het systeem te versoepelen door onderdelen ervan te

herzien of uitzonderingen te creëren. Een aantal van de herzieningen waren onderdeel van het door president Obama in gang gezette Export Control Reform Initiative (ECRI) waarbij het gehele Amerikaanse exportcontroleregime op de schop zou gaan.³⁸ In dat kader zijn duizenden items overgebracht van de U.S. Munitions List naar de Commerce Control List, waardoor ze niet langer onder de ITAR vielen maar onder de werking van de EAR.³⁹ Met het overbrengen van die items naar de EAR was het ook nodig de terminologie van ITAR en EAR op een aantal punten op elkaar af te stemmen. Dat leidde onder meer in 2013 tot de hierboven aangehaalde aanpassing van de ITAR waarbij bepaalde items die niet 'specially designed' zijn van de werking van de ITAR werden uitgesloten.⁴⁰ Al met al heeft het ECRI niet tot grote verbeteringen of versoepelingen geleid op het gebied van militaire items.

Verder is in de loop van de jaren voor enkele landen een uitzondering gemaakt, namelijk het VK, Canada en Australië. Sinds 1958 geldt voor het VK een uitzondering op de Atomic Energy Act (AEA), vaak aangehaald als de McMahonwet, waardoor beide landen informatie met elkaar kunnen delen op militair-nucleair gebied.⁴¹ Dit is in 1959 uitgewerkt in de Mutual Defence Agreement (MDA).⁴² Deze afspraken hebben echter geen betrekking op de ITAR. Gezien Canada's ligging en speciale band met de VS golden al sinds de Tweede Wereldoorlog tal van uitzonderingen op de ITAR.⁴³ Daar ging het land niet altijd even zorgvuldig mee om waardoor het betrokken raakte bij meerdere exportchandalen onder andere met China en Iran. Als gevolg hiervan maakte de VS een belangrijk deel van de uitzonderingen ongedaan.⁴⁴ Bovendien besloot het Amerikaanse Congres, de formele wetgever in de VS, dat verdere uitzonderingen op de ITAR alleen nog mogelijk zouden zijn als een bilaterale overeenkomst met het betreffende land werd gesloten⁴⁵ en dat land ten minste vergelijkbare exportcontroleregels als de VS zou hanteren.⁴⁶ Het gevolg hiervan is dat het nu vrij lastig is een land een meer bevoorrechte positie in de ITAR te geven, tenzij het Congres daar alsnog ruimte voor zou willen maken door de wet, de AECA, te wijzigen.

- 37 Ian F. Fergusson en Paul K. Kerr, 'The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative' Congressional Research Service, 28 januari 2020, 6. Zie: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41916/58>.
- 38 Fergusson en Kerr, 'The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative'. Tot een complete herziening is het niet gekomen. Het belangrijkste resultaat tot nu toe is de totstandkoming van de Export Control Reform Act van 2018 (Pub. L. No. 115-232, codified at: 50 U.S.C. §§ 1741-81, 132 Stat. 2208).
- 39 Joop Voetelink, 'The Extraterritorial Reach of US Export Control Law', 6-7.
- 40 §120.41(b) van de ITAR; 'Revisions to the Export Administration Regulations: Initial Implementation of Export Control Reform', 78 Fed. Reg. 22660, 16 april 2013; 78 Fed. Reg. 22740, 16 april 2013; Fergusson en Kerr, 'The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative', 16.
- 41 Joe Courtney, 'Rep. Joe Courtney: To make AUKUS work, Congress should look to the past', Op-ed *Breaking Defense*, 11 januari 2023. Zie: <https://breakingdefense.com/2023/01/rep-joe-courtney-to-make-aucus-work-congress-should-look-to-the-past/>.
- 42 'Agreement between the UK and the USA for cooperation in the uses of atomic energy for mutual defence purposes', Washington, 3 juli 1958 (UN Treaty Series 1959, No. 4707).
- 43 Cecire en Peters, CRS 2021, 1. Dit startte in 1941 met de Hyde Park Declaration en de Defense Production Act van april 1941 (lend-lease-constructie) en werd in de loop van de jaren versterkt met een reeks bilaterale afspraken; Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers' 2023, 80.
- 44 Harris, 'AUKUS standoff'; Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 18; Section 38(j)(1)(B) van de AECA; Canada's uitzondering op de ITAR heeft alleen betrekking op niet-gerubriceerde ITAR-controlled items (§126.5 van de ITAR).
- 45 En die het Congres moet goedkeuren. Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 18. Zie verder Sectie 38(j)(1) van de AECA.
- 46 Zie Sectie 38(j)(2) van de AECA; ooit ingesteld door het Congres in 2000. Bialos, 'Is the Y24 NDAA a Missed Opportunity for AUKUS Technology Sharing?', 2023.

In 2007 heeft de VS met Australië en het VK verdragen gesloten over samenwerking op het gebied van 'Defense Trade Cooperation'.⁴⁷ Beide verdragen gelden echter niet als bilaterale overeenkomst in de zin van AECA zoals in de vorige alinea beschreven, maar als een uitzondering. De twee verdragen en de bijbehorende uitvoeringsovereenkomsten (Implementing Arrangements) zouden de samenwerking tussen de landen moeten bevorderen en de uitvoer van minder gevoelige militaire items moeten vergemakkelijken door het schrappen van vergunningsverplichtingen of andere autorisaties.⁴⁸ Op het resultaat moest men nog even wachten omdat het tot 2012 (het VK) en 2013 (Australië) duurde voordat de afspreken daadwerkelijk van kracht en geïmplementeerd werden.⁴⁹ In de praktijk blijken de beperkingen in de verdragen te omvangrijk te zijn om echte meerwaarde te hebben en worden zij daarom vrijwel niet gebruikt.⁵⁰ Voor een belangrijk deel was dit het gevolg van de extra beperkingen die het Congres in 2010 in de AECA had aangebracht.⁵¹

Onder invloed van toenemende spanningen in de wereld door onder meer de Russische annexatie van de Krim en toenemende militaire activiteiten van China in de Zuid-Chinese Zee werden in 2017 het VK en Australië opgenomen in de Amerikaanse National Technology and Industrial Base (NTIB).⁵² Dit is een netwerk van organisaties en bedrijven van waaruit de VS militaire items kan betrekken.⁵³ Het idee was een verdere integratie te bewerkstelligen van de defensie-industrieën van de landen. Echter, mede omdat verdere aanpassingen van de ITAR geen onderdeel van het initiatief waren, had het weinig tot geen effect op de perikelen rond exportcontrole.⁵⁴

Voorstellen tot aanpassing

Na de aankondiging van Australië, het VK en de VS in 2021 over samenwerking op het gebied van nucleair aangedreven onderzeeërs en de ontwikkeling van 'joint advanced capabilities' in AUKUS, volgde een consultatieperiode waarin de samenwerking tussen de drie landen werd uitgewerkt.

**U.S. TECHNOLOGY
IN THE WRONG HANDS**

Arms Export Control Act Violation

Pratt & Whitney Canada Corp. (PWC), a Canadian subsidiary of the Connecticut-based defense contractor United Technologies Corporation (UTC), pleaded guilty to violating the Arms Export Control Act and making false statements in connection with its illegal export to China of U.S.-origin military software used in the development of China's first modern military attack helicopter, the Z-10.

Z-10
China's first modern military attack helicopter.

3
Companies in Violation

\$75,000,000
GLOBAL SETTLEMENT WITH THE JUSTICE DEPARTMENT AND STATE DEPARTMENT

30 mm cannons
Anti-tank missiles
Air-to-air missiles
Unguided rockets

U.S. Immigration and Customs Enforcement

FOTO U.S. IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT, PAUL CAFFREY

Infographic van de U.S. Immigration and Customs Enforcement die laat zien wat er gebeurt als (Canadese) bedrijven de Amerikaanse exportcontroleregels schenden

- 47 'Treaty Between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Concerning Defense Trade Cooperation', Washington en Londen, 21 en 26 juni, 2007, zie: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/12-413-United-Kingdom-Def-Treaty.pdf>; 'Treaty Between the Government of the United States of America and the Government of Australia Concerning Defense Trade Cooperation', Sydney, 5 september 2007, zie <https://2009-2017.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/101756.htm>. Verder uitgewerkt in §126.16 (Australië) en §126.17 (VK) van de ITAR.
- 48 'Defense Trade Cooperation Treaties', zie <https://www.acq.osd.mil/ic/DTCT.html>.
- 49 'Defense Trade Cooperation Treaties'.
- 50 Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 20 en 21.
- 51 Amy McDonnell, 'The road is long: charting the US legislative path to AUKUS', *WorldECR*, Issue 122, september 2023, 32; Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 21. Zie de Defense Trade Cooperation Act of 2010 (S. 3847) waarmee o.m. Sectie 38(j)(1) in de AECA werd ingevoegd.
- 52 Section 881 of the 2017 National Defense Authorization Act.
- 53 Luke A. Nicastro, 'FY2024 NDAA: Defense Industrial Base Policy', *CRS Insight*, 15 augustus 2023, 1. Zie: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN12221>.
- 54 Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 21-22.

Begin 2023 werden de consultaties afgerond en de concrete plannen voor de verwerving door Australië van nucleair aangedreven onderzeeërs bekendgemaakt ('The Optimal Submarine Pathway').⁵⁵ De verdere samenwerking brengt onder meer met zich mee dat defensiebedrijven van de betrokken landen nauw moeten gaan samenwerken en kennis (lees: technologie) moeten delen. Van verschillende kanten is erop gewezen dat met name de ITAR een serieus struikelblok kan vormen voor die samenwerking en kennisdeling ('...a roadblock for cooperation...')⁵⁶ en dat om het project te laten slagen dringend actie nodig is.⁵⁷ De bereidheid daartoe lijkt er nu te zijn, ongetwijfeld mede ingegeven door de

oorlog in Oekraïne, de spanningen tussen de VS en China en de aanspraken die de laatste blijft maken op Taiwan.

Een eerste stap had het DDTC, uitvoeringsinstantie voor de ITAR, al medio 2022 gezet door het starten van een pilotprogramma voor zogeheten Open General Licenses (OGL's). Dit type vergunning, dat veel wordt gebruikt in exportcontrole-regelgeving voor dual-use-items, maakt het kort gezegd mogelijk om binnen de grenzen van de vergunning en als aan bepaalde voorwaarden is voldaan transacties uit te voeren zonder steeds een aparte autorisatie te hoeven aanvragen. Binnen deze pilot publiceerde DDTC OGL 1 en OGL 2 die de reexport respectievelijk retransfer van bepaalde niet-gerubriceerde, ITAR-controlled items naar en tussen bepaalde Britse, Canadese en Australische partijen mogelijk maakt, waarbij echter wel de nodige voorwaarden gelden.⁵⁸ OGL's op zich kunnen niet de oplossing van de ITAR-perikelen brengen zodat verdere maatregelen hoe dan ook nodig zijn.⁵⁹ De pilot wordt nog geëvalueerd, wat tot verbetering en uitbreiding van het instrument kan leiden.

Een tweede stap is de lancering van het AUKUS Trade Authorization Mechanism (ATAM) in juli 2023.⁶⁰ Dit instrument maakt gebruik van een bestaande bepaling van de ITAR⁶¹ om de overdracht van bepaalde militaire items naar partijen in Australië en het VK te versoepelen. Het instrument dat tijdelijk van aard is in afwachting van verdere wettelijke wijzigingen, moet als een soort uitzondering op de vergunningplicht werken. Op dit ogenblik is nog geen informatie bekend over de praktische uitwerking daarvan.

Waar de ATAM onder andere naar verwijst, is dat naast actie op uitvoerend niveau door DDTC ook formele wetswijzigingen nodig zijn. Dat laatste is een taak van het Congres⁶² dat inmiddels de bal heeft opgepakt met de lancering van een reeks van wetsvoorstellen.⁶³ Enkele hiervan bevatten concrete voorstellen om de werking van de ITAR en AECA te verbeteren. Dat zijn de voorstellen met ook nog eens de mooiste afkortingen: de TORPEDO Act,⁶⁴ de BRITS Act en de KOALA Act. De andere voorstellen hebben betrekking op de levering van onderzeeboten,⁶⁵

- 55 The White House, Fact Sheet, 'Trilateral Australia-UK-US Partnership on Nuclear-Powered Submarines', 13 maart 2023. Zie: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/fact-sheet-trilateral-australia-uk-us-partnership-on-nuclear-powered-submarines/>.
- 56 Zoals de voorzitter van de House China Committee vertelde na gesprekken in het VK; Harris, 'AUKUS standoff'.
- 57 Zie bijvoorbeeld: Colin Clark, 'Eye on AUKUS, Aussie defense minister pushes US on ITAR – gently', *Breaking Defense*, 3 maart 2023, zie: <https://breakingdefense.com/2023/03/eye-on-aukus-aussie-defense-minister-pushes-us-on-itar-gently/>; Tim O'Callaghan, Travis Shueard, Laura Coppola, 'AUKUS, ITAR, Export Control Reform and the Australian Defence Industry', *Piper Alderman Insight*, 8 mei 2023. Zie: <https://piperalderman.com.au/insight/aukus-itar-export-control-reform-and-the-australian-defence-industry/>.
- 58 87 Fed. Reg. 43366, 20 juli 2022.
- 59 Vgl. Greenwalt en Corben, 'Breaking the barriers', 24.
- 60 Department of State, Fact Sheet, 'The AUKUS Trade Authorization Mechanism (ATAM): Ensuring swift and secure defense trade under AUKUS', 10 juli 2023. Zie: <https://www.state.gov/ensuring-swift-and-secure-defense-trade-under-aukus/#:~:text=The%20AUKUS%20Trade%20Authorization%20Mechanism%20offers%20an%20immediate%20solution%20to,seamless%20and%20speedy%20defense%20trade.%24>
- 61 §126.4 van de ITAR.
- 62 De leden van het Congres, dat bestaat uit de Senaat en het Huis van Afgevaardigden, kunnen voorstellen indienen voor het opstellen of wijzigen van wetten zoals de AECA. Deze wetsvoorstellen (Bills) moeten door beide kamers worden goedgekeurd en hebben daarna de handtekening van de president nodig om in werking te kunnen treden.
- 63 Zie: McDonnell, 'The road is long', 31-37; Ronald O'Rourke, 'Navy Virginia (SSN-774) Class Attack Submarine Procurement: Background and Issues for Congress', *CRS Report*, 13 december 2023, 65 e.v. Zie: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL32418/265>.
- 64 'Truncating Onerous Regulations for Partners and Enhancing Deterrence Operations (TORPEDO) Act of 2023 (S. 1471)', geïntroduceerd op 4 mei 2023. Zie: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1471/text/is>; 'Bilateral Resilience in Industry Trade Security Act (BRITS Act) (H.R. 4715)', geïntroduceerd op 18 juli 2023. Zie: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4715>; Keeping our Allies Leading in Advancement Act (KOALA Act) (H.R. 4716), geïntroduceerd op 18 juli 2023. Zie: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4716>.
- 65 'AUKUS Undersea Defense Act (H.R. 3939)', geïntroduceerd op 9 juni 2023. Zie: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/3939/text>.



Een Amerikaanse onderzeeboot arriveert bij een Australische marinebasis. De KOALA Act brengt voor Australië uitzonderingen aan in de AECA op de vergunningsverplichtingen voor de export van militaire items

toezicht⁶⁶ en voorstellen die het herzieningsproces moeten bespoedigen.⁶⁷

De TORPEDO Act voorziet onder meer in versnelling van export en reexport van zowel militaire als dual-use-items naar Australië en het VK, een fast-trackproces in het FMS-programma voor bepaalde items bestemd voor beide landen en het vergemakkelijken van het delen van informatie tussen de AUKUS-partners. De BRITS Act en de KOALA Act brengen respectievelijk voor het VK en Australië uitzonderingen aan in de AECA op de vergunningsverplichtingen voor de export van militaire items.

Inmiddels zijn deze voorstellen ingehaald door de National Defense Authorization Act (NDAA) 2024 die met tweeëneenhalve maand vertraging uiteindelijk op 22 december 2023 van kracht is geworden.⁶⁸ In een aparte paragraaf over AUKUS zijn onder meer voorstellen opgenomen voor versnelde afhandeling van verzoeken uit Australië en het VK voor export van militaire items en de overdracht van technologie naar die

landen.⁶⁹ Verder moet er een lijst komen van ‘.. advanced military platforms, technologies, and equipment..’ gerelateerd aan AUKUS die vooraf zijn goedgekeurd voor verkoop of overdacht aan beide landen (en aan Canada).⁷⁰ In mei 2024 heeft het State Department een voorstel gedaan voor aanpassing van de ITAR.⁷¹ Dit voorstel voorziet onder meer in een brede uitzondering

66 De AUKUS Oversight and Accountability Act ('AOA Act') (H.R. 4725), geïntroduceerd op 19 juli 2023, zie: <https://www.congress.gov/118/bills/hr4725/BILLS-118hr4725ih.pdf>.

67 'To direct the Secretary of State to submit to Congress a report on implementation of the advanced capabilities pillar of the trilateral security partnership between Australia, the United Kingdom, and the United States', H.R. 1093, geïntroduceerd op 17 februari 2023. Zie: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/1093>.

68 'Public Law (Pub. L.) 118-31, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024', zie: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/2670?q=%7B%22search%22%3A%22hr2670%22%7D&s=1&r=1>.

69 Dat geldt voor zowel FMS als DCS, zie sectie 1341.

70 Zie sectie 1342. Het Department of Commerce heeft in reactie hierop inmiddels in de EAR de vereisten voor export en reexport vergunningen naar Australië en het VK sterk verminderd, zie 89 Fed. Reg. 28594, April 19, 2024. Zie: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2024-04-19/pdf/2024-08446.pdf>.

71 'Proposed rule, Regulations: Exemption for Defense Trade and Cooperation Among Australia, the United Kingdom, and the United States, 89 Fed. Reg. 35028', 1 mei 2024. Zie: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2024-05-01/pdf/2024-08829.pdf>.

voor export naar Australië en het VK (§126.7 ITAR (nieuw)) en een versnelde toetsing van aanvragen voor vergunningen naar beide landen en Canada.⁷²

Daar staat wel tegenover dat Australië en het VK een systeem van exportcontrole moeten invoeren dat vergelijkbaar is met dat van de VS en waarin de VS ook de nodige ontheffingen voor die exportcontrole krijgt.⁷³ Beide landen hebben begin 2024 hiertoe een aanzet gedaan. Australië past de Defence Trade Controls Act 2021 aan.⁷⁴ Het VK heeft een ontwerp-Open General Licence (OGL) opgesteld specifiek voor AUKUS die als algemene autorisatie moet dienen voor onder andere uitvoer en doorvoer van bepaalde producten naar de VS en Australië.⁷⁵ Of dat voldoende is moet nog blijken.

Het positieve van het geheel van de bovenstaande (voorstellen tot) wijzigingen is dat zowel aan de uitvoerende (DDTC) als de wetgevende kant (het Congres) de problemen rond de ITAR worden onderkend en dat de eerste echte stappen zijn gezet voor herziening van het systeem. Bovendien krijgen de wijzigingen ook vanuit de praktijk de nodige steun.⁷⁶ Dat is van belang omdat van verschillende kanten wordt gewezen op mogelijke weerstand tegen versoepeling van het systeem, bijvoorbeeld binnen het State Department waaronder het DDTC valt en waar volgens sommigen een ‘.. cultural shift...’ nodig is.⁷⁷ Tekenend is de uitspraak van de voorzitter van het House Foreign Affairs Committee dat dit ministerie ‘... will not issue the exemption, that’s the problem. State has shown that it will never certify Australia or the U.K. for an exemption because it does not want to give up its bureaucratic power over licensing. In the 50 years, only one country’s been granted an exemption by State and that is Canada’.⁷⁸

Daar staat overigens wel tegenover dat DDTC mogelijk al een ruime mate van beoordelingsvrijheid neemt bij de toepassing en uitleg van de ITAR. Dat zou in ieder geval kunnen worden opgemaakt uit het beleid dat DDTC hanteert ten aanzien van ITAR-controlled items die landen meenemen naar het buitenland in het kader van oefeningen en operaties. Hoewel de ITAR daar geen ruimte voor lijkt te geven, hanteert DDTC desondanks het beleid dat die activiteiten geen reexport zijn en waarvoor dus geen autorisatie van DDTC nodig is. Een pragmatische aanpak die bevriende staten een hoop tijd en administratieve lasten bespaart.

Dat is goed nieuws voor Australië en het VK, hoewel het voorbehoud moet worden gemaakt dat het verder wijzigen van zo’n complex systeem de nodige energie en tijd zal vergen en mogelijk niet alle gesignaleerde problemen volledig kan oplossen. Andere landen komen nog niet⁷⁹ in de voorstellen voor, hoewel het State Department voor de toekomst voorzichtig de deur op een kier lijkt te zetten. Een aantal landen zal in ieder geval de huidige ontwikkelingen met grote belangstelling volgen nu zij zelf in overleg zijn met de VS over verbetering van de

72 Op het voorstel is nog commentaar mogelijk.

73 Zie Sectie 1343 die aan het einde van Sectie 38 van de AECA een nieuwe sub-sectie ‘AUKUS Defense Trade Cooperation’ invoert.

74 Zie de in maart 2024 aangenomen Defence Trade Control Amendment Bill 2024 die op 8 oktober 2024 van kracht wordt: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bld=r7121.

75 Draft 1 mei 2024, zie: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6630ee2af3e54f33b3bb0862/draft-open-general-licence-under-the-aucus-partnership.pdf>. Ook op dit voorstel kan nog commentaar worden gegeven.

76 Zie de brief van de Aerospace Industries Association aan het House Foreign Affairs Committee van 25 juli 2023. Zie: <https://www.aia-aerospace.org/news/aia-praises-aucus-bills-from-house-foreign-affairs-committee/>; Rachel Oswald, ‘Lawmakers seek to ease defense export controls to UK, Australia’, *Roll Call*, 23 mei 2023. Zie: <https://rollcall.com/2023/05/23/lawmakers-seek-to-ease-defense-export-controls-to-uk-australia/>; Open brief van Jacob Helberg, Commissaris van de US-China Economic and Security Review Commission (USCC), mede ondertekend door een aantal leidende defensie technologie bedrijven, zie: <https://www.prnewswire.com/news-releases/jacob-helberg-issues-an-open-letter-to-the-us-government-co-signed-by-leading-defense-technology-companies-301929140.html#20230918>.

77 Sydney J. Freedberg Jr., ‘With ITAR reform, “culture change” will be key to AUKUS, says Australia’s Chief Defense Scientist’, *Breaking Defense*, 20 september 2023. Zie: <https://breakingdefense.com/2023/09/with-itar-reform-culture-change-will-be-key-to-aucus-says-australias-chief-defense-scientist/>; Greenwalt en Corben, ‘Breaking the barriers’.

78 Rich Abbott, ‘House Committee Advances AUKUS Sub Transfers, ITAR Exemptions While Wicker Holds Up Senate Side For Sub Funds’, *Defense Daily*, 27 juli 2023. Zie: <https://www.defensedaily.com/house-committee-advances-aucus-sub-transfers-itar-exemptions-while-wicker-holds-up-senate-side-for-sub-funds/navy-usmc/>.

79 Zie het verslag van het op 27 november 2023 door de Atlantic Council georganiseerde gesprek met Under Secretary of State Ambassador Bonnie Jenkins. Zie: <https://www.atlanticcouncil.org/event/a-conversation-with-bonnie-jenkins/>.

interoperabiliteit van de defensie-industrieën en de effectiviteit van de exportcontroles.⁸⁰ Mogelijk is onder invloed van AUKUS het DDTC bereid ook andere partners tegemoet te komen waarbij de huidige internationale verhoudingen een drijfveer kunnen zijn bevriende landen een meer bevoorrechte positie te geven.

Synthese en conclusie

Het Amerikaanse exportcontrolesysteem is een enorm uitgebreid en complex systeem van wetten en regelingen dat wordt uitgevoerd en gehandhaafd door instanties van verschillende ministeries. In deze bijdrage staat het onderdeel centraal dat ziet op militaire items (de zogeheten defense articles and services). De wettelijke basis hiervoor is de AECA die verder is uitgewerkt in de ITAR waarvoor het DDTC van het State Department verantwoordelijk is.

Het gehele Amerikaanse exportcontrolesysteem heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld om aan allerlei dreigingen het hoofd te kunnen bieden. De nationale en economische veiligheid stond hierbij voorop maar toenemende kritiek op vooral de ITAR laat zien dat daarbij minder is gelet op de belangen van industrie en bevriende staten. Er geldt een uitgebreid stelsel van autorisaties dat niet is beperkt tot de eerste uitvoer van een militair item uit de VS. Ook als het item is overgegaan in handen van een buitenlandse partij blijft het onderworpen aan de ITAR (rule follows the part) en is voor een reexport of retransfer een Amerikaanse autorisatie nodig. Dat geldt zelfs als het item onderdeel is gaan uitmaken van een in het buitenland geproduceerd item (de ITAR taint ofwel de see-through rule). Bovendien zijn de regels van toepassing op het delen van technical data met een buitenlands persoon wat een deemed reexport of retransfer in de zin van de ITAR kan opleveren.

Kernachtig samengevat is het ITAR-systeem ‘... outdated and overburdensome...’ terwijl recente ervaringen, onder andere met het Export Control Reform Initiative, laten zien dat aanpassing van het systeem lastig is te realiseren.⁸¹ Het

leek erop dat de Amerikaanse regelgevers zich weinig van alle kritiek aantrokken. Inmiddels is wel duidelijk geworden dat het systeem zich zo in de eigen staart bijt. Buitenlandse bedrijven trachten producten te produceren zonder daarbij ITAR-controlled items te gebruiken en landen kopen soms gericht ITAR-free materieel (de ITAR-free beweging). Door de dominantie van de Amerikaanse defensie-industrie zal dat geen grote impact hebben. Gevoeliger ligt het dat buitenlandse bedrijven minder genegen zijn zelf ontwikkelde producten en kennis met de VS te delen uit vrees dat ze door de ITAR-taint zeggenschap verliezen over de eigen producten en data en mogelijk risico's lopen bij onverhoopte schending van de ITAR. Waar vroeger de VS op alle terreinen voorop liep bij de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen is dat tegenwoordig niet vanzelfsprekend. Buiten de VS heeft zich een hoogwaardige defensie-industrie ontwikkeld waar ook de VS zijn voordeel mee kan doen of, gezien de huidige geopolitieke situatie, zijn voordeel mee *moet* doen.

De verdieping van de samenwerking met Australië en het VK in AUKUS hebben de problemen rond de toepassing van de ITAR in de schijnwerpers gezet. Recente initiatieven van de Amerikaanse wetgever en van het DDTC lijken een teken dat het systeem in beweging is gekomen, mogelijk mede ingegeven door de huidige internationale spanningen. Als dat zich doorzet brengt het in ieder geval voor Australië en het VK verbetering. Het valt zeker niet uit te sluiten dat andere landen, zoals Nederland, van het momentum gebruik kunnen maken om ook uitzonderingen op het ITAR-systeem overeen te komen met de VS. ■

80 Weinig informatie is echter openbaar, vgl. bijvoorbeeld de U.S.-France Defense Trade Strategic Dialogue. Zie: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-france-defense-trade-strategic-dialogue/>. Ook kan worden genoemd de werkgroep Export Controls van de U.S.-EU Trade and Technology Council, hoewel deze een veel bredere benadering heeft.

81 De voorzitter van het House Foreign Affairs Committee, aangehaald in: Abbott, 'House Committee Advances AUKUS Sub Transfers'.

'Connect the dots of hybrid operations and prepare for worse'

Observations from the Lennart Meri Conference and NATO exercise Spring Storm

Maarten Katsman MA

Arson in Poland, attempted sabotage of European railway lines, and explosives buried next to NATO fuel pipelines in Germany. This is just a selection of countless so-called hybrid operations that Russia allegedly carries out against Europe. The EU and NATO should not treat these actions as isolated incidents, Estonian Prime Minister Kaja Kallas said at the Lennart Meri Conference (LMC) in Tallinn.¹ The West 'must connect the dots of Russia's hybrid activities' in order to be able to respond decisively. At the same time as the LMC the NATO exercise Spring Storm took place in Estonia.²



At the end of May, Poland arrested a number of people associated with sabotage on behalf of Russia. A shopping centre in the capital Warsaw went up in flames, which Prime Minister Donald Tusk said was ‘possibly the work of Russia’.³ Also in May, the Russian Ministry of Defence published a plan to unilaterally adjust the borders in the Baltic Sea (but later withdrew it) and border markers were stolen in the Narva River (the border between Russia and Estonia). Earlier, in April, Finnair planes were forced to return to Finland because GPS disruptions prevented them from landing in the Estonian city of Tartu. This too was probably the work of Russia. Estonian Foreign Minister Margus Tsahkna spoke of a ‘hybrid attack’ and wants to raise this issue at NATO and the EU.⁴

During a session on the sidelines of the LMC, Jonatan Vsevirov, Secretary General of the Estonian Ministry of Foreign Affairs, said that the ‘pace and scope of Russian hybrid activities are increasing across Europe’. According to Vsevirov

- 1 The Lennart Meri Conference was held on 16-18 May. Some of the sessions were subjected to the Chatham House Rule: quotes from those sessions are not attributed to individuals or their affiliations. Prior to the conference, on 15 May, various locations linked to NATO exercise Spring Storm were visited. See: <https://lmc.icds.ee/>.
- 2 NATO, ‘Allied national exercises and activities’. See: <https://shape.nato.int/exercises/allied-national-exercises>.
- 3 ‘Poland arrests sabotage suspects and warns of potential hostile acts by Russia’, *ABC News*, 21 May, 2024. See: <https://abcnews.go.com/International/wireStory/poland-arrests-sabotage-suspects-warns-potential-hostile-acts-110438127>.
- 4 Tommaso Lecca, ‘Estonia blames Russia for GPS interference that forces Finnair to suspend flights’, *Politico*, 29 April, 2024. See: <https://www.politico.eu/article/estonia-blames-russia-for-gps-interference-that-forces-finnair-to-suspend-flights/>.

*Estonian, British and French officers
at a command post in the Spring
Storm exercise area*

PHOTO MILITAIRE SPECTATOR



they are aimed at undermining Western unity and cohesion and at disrupting military aid to Ukraine. In addition, the hybrid operations seem ‘to compensate for the Russian military being stuck in Ukraine. It is eerily quiet on our border with Russia.’ For now, Estonia itself does not seem to be Moscow’s priority, says Vseioiv. ‘We don’t feel particularly vulnerable. The strategic threat Russia poses is significant and existential for us, but we are not afraid. In fact, Estonia is feeling more confident than four years ago, because NATO now moves in the right direction.’

Adapt at a faster pace than Russia

A sign of this ‘right direction’ is the presence of NATO soldiers on Estonian territory. For example, in the context of the Spring Storm exercise, the British 16 Air Assault Brigade Combat Team (the British Army’s ‘Global Response Force’) carried out an airbourne landing ‘to practice the deployment of allied units in Estonia under conditions of military resistance’.⁵ Spring Storm is part of the broader NATO exercise Steadfast Defender. In total,

14,000 soldiers from 15 countries participated in the annual exercise, the largest in Estonia. For example, a French company, equipped with the new Jaguar armoured vehicle, practiced tactical training and integration into a British battalion that in turn is part of the NATO battlegroup of the enhanced Forward Presence (the eFP, in Estonia under British leadership as a ‘framework nation’). At a higher level the NATO battlegroup was operating in an integrated manner with the Estonian 1st Brigade. The latter’s commander, Colonel Mart Sirel, warns that the Russian army is not as incapable as some observers sometimes think: ‘The Russians are learning from their experience on the Ukrainian battlefield, and they adapt to it. To stay ahead of them, we must follow suit and adapt at a faster pace.’

The British practiced, among other things, with Challenger tanks and tested combined operations with the French wheeled armoured vehicle Jaguar. Challenger tanks were delivered to Ukraine last year. One of the lessons of that war, however, is that tanks like the Challenger are too heavy for the muddy soil in parts of Ukraine.

British Challenger tanks and French Jaguar armoured vehicles practiced integrated tactical training



The majority of the soldiers participating in exercise Spring Storm were Estonian: conscripts, reservists, active-duty personnel from the Estonian Defence Forces (EDF) and members of the voluntary national organization Estonian Defence League. At the LMC, former President of Estonia Toomas Hendrik Ilves stated that the country has made great strides by ‘building up its reservists following the Finnish model since independence’. Finland is known for its rapidly scalable armed forces with a sophisticated conscription and reserve system. ‘Proportionally speaking, the Estonian reserve is now larger than that of Finland’, Ilves said.

When asked about the enormous numerical superiority that Russia will have in the event of an invasion, and its willingness to suffer many casualties, Colonel Mait Müürisepp (EDF), Spring Storm’s Exercise Director, noted that numbers alone are not decisive. He points to the importance of democratic values and the role that reservists and Defence League volunteers play in defending them: ‘You have to create a country that is worth fighting for, motivation is key. Next, exercises like this, with reservists

participating, are extremely important. In case of an attack, everyone needs to know exactly what to do and how to do it’.

‘Defend our country from the first minute and the first centimetre of our territory’

It is often said that NATO exercises send out a deterrent signal: they show Russia how strong the alliance is, forcing the Kremlin to think twice before launching an attack. Colonel Müürisepp is not so sure that it works like this: ‘Do you really think Moscow will change its behaviour when it observes the exercise we are doing here in Estonia? Of course not. But the more important thing of Spring Storm is that we ourselves are prepared and that we can work together with our allies.’

Being prepared is what it is all about in Estonia. Prime Minister Kaja Kallas, who visited the training troops in the field, pointed out: ‘We have two choices. We can hope the aggressor does not take the next step. Or we prepare to be able to push back the aggressor if he does. We have decided to prepare ourselves as much as we can so we are able to defend our country from the first minute and the first centimetre of our territory’. The major Estonian exercise with NATO allies gives the Prime Minister confidence: ‘NATO now functions the way we thought it would when we were not part of the Alliance’. When the Baltic states joined NATO in 2004 their interests did not always match those of the alliance, because the US was mainly focused on the War on Terror and the administration of George W. Bush sought rapprochement with Vladimir Putin’s Russia.⁶ This may have been understandable in the context of the time, but for the Baltic states the Russian threat has never diminished. Jonatan Vseviov sees Putin’s

PHOTO MILITAIRE SPECTATOR



5 ‘Gallery: Exercise of Allied airborne troops at Spring Storm’, *ERR*, 11 May, 2024. See: <https://news.err.ee/1609339638/gallery-exercise-of-allied-airborne-troops-at-spring-storm>.

6 Jeroen Bult, ‘20 jaar na de Baltische toetreding tot de NAVO’, *Atlantisch Perspectief* 48 (2024) (2). See: <https://www.atlcom.nl/artikelen-atlantisch-voorwaarden/20-jaar-na-de-baltische-toevoering-tot-de-navo/>.



Estonian Minister of Defence Hanno Pevkur addresses the press during exercise Spring Storm 2024

PHOTO MILITAIRE SPECTATOR

objectives as a constant: he wants ‘to restore the Russian empire and to be a global power’. When the global superpowers discuss the world order the Russian President wants to participate in the conversation because, Vseviiov says, ‘Putin thinks that if Russia is not at the table, it is on the menu.’

Even though it is quiet on the Estonian-Russian border, per Vseviiov, the Baltic states remain a vulnerable part of NATO territory. With the accession of Finland and Sweden to the alliance the Baltic states are easier to defend, and that may be one reason why Moscow is increasing its hybrid operations in the wider Nordic region. Estonian Defence Minister Hanno Pevkur noted that there are still gaps in logistics, A2AD capabilities and control of the Baltic Sea that NATO needs to address. According to him, Russia is still able to rapidly take a piece of Baltic territory before allies can muster reinforcements, and thus create a *fait accompli* ‘to humiliate NATO’. The Regional Plans that NATO

agreed upon at its 2023 Vilnius Summit are a step in the right direction, but they require more funding, says Pevkur.

Back in the field, it is clear Estonia is a front-runner when it comes to the ‘whole-of-society approach’ to defence that more and more NATO officials are advocating. For the first time a civilian component was added to Spring Storm, with role-players practicing an evacuation and citizens receiving warning messages via SMS. From now on, citizens can also act as eyes and ears for the EDF. Shortly before Spring Storm the women’s Defence League organisation Naiskodukaitse launched the ‘Ole Valmis’ app (Be Prepared). This app allows citizens to photograph and report aircraft, helicopters and drones. Using AI, Ole Valmis identifies the flying object, after which the EDF receives the relevant information.⁷

Guided by fear?

Ultimately, wars have a political dimension. Although NATO countries provide a lot of support to Ukraine, some more than others, a

⁷ ‘Large-scale military exercise Spring Storm starts on Monday’, *ERR*, 3 May, 2024. See: <https://news.err.ee/1609331355/large-scale-military-exercise-spring-storm-starts-on-monday>.

clear strategy and end goal are lacking. For now it comes down to perseverance, says Vseviou: 'Putin goes on because he thinks time is on his side. The many elections on the agenda this year reinforce his beliefs. So that is where the West needs to hit him: keep supporting Ukraine so that early next year the time argument loses credibility in Russia'.

American leadership remains crucial in this regard. However, former US ambassador to NATO Kurt Volker thinks that 'US policy is guided by fear instead of purpose', even though Putin 'is playing a much weaker hand in the war in Ukraine than he lets on'.⁸ In the past two years, Moscow repeatedly threatened escalation if the West crossed a red line (supplying more and heavier equipment), but in hindsight the threats were always limited to rhetoric. Another speaker added that this demonstrates that 'nuclear coercion works, because the White House clearly restrains itself in its aid to Ukraine'. More broadly speaking, this creates a dangerous precedent with regard to the China-Taiwan tensions. According to Volker, caveats for the use of Western weapons on Russian territory should be lifted and there should be no restrictions on the type and quantity of weapons that Ukraine may receive. 'Russia must feel its own forces on its own soil are vulnerable, that will help Ukraine move forward', Volker says.

A part of Putin's time-buying strategy is bringing Russia's war economy to full speed. One speaker pointed out that a Russian artillery shell costs about \$500 to produce, while Western 155mm shells can cost as much as \$3-8,000 each. This partly explains the difference in ammunition production between Russia and Western countries. The old adage that quantity is a quality in itself comes into play again here. A speaker pointed to Russia's artillery advantage: it has ten times the number of guns available compared to Ukraine. In addition, it doesn't matter that much to the Russians that their equipment is older and less accurate: heavier payloads compensate for the lack of precision, taking out their targets with more powerful explosions. Ukraine may enjoy an advantage in targeting and intelligence, but the Ukrainian

armed forces lack the means to exploit their superiority in that area.

At the conference, the question was raised whether Moscow's hybrid operations are part of a larger campaign. Indeed, some speakers see the war in Ukraine as just a theatre of a broader Russian attack on the West. Former Estonian President Ilves mentions the 'weaponization of thugs' by Russia and urges for a stronger NATO response to this phenomenon. Prime Minister Kallas agrees and insists that the West 'must connect the dots of Russia's hybrid activities'. These are not isolated incidents, so a coordinated response by NATO is warranted. It is still unclear however what that response should entail because there is currently no consensus among allies about the severity of the incidents and what exactly will breach the Article 5 threshold. ■



Colonel Mait Müürisepp, Spring Storm's Exercise Director

PHOTO: MILITAIRE SPECTATOR

8 'US ex-representative to Ukraine: Russia playing a weaker hand than it might seem', ERR, 17 May, 2024. See: <https://news.err.ee/1609345059/us-ex-representative-to-ukraine-russia-playing-a-weaker-hand-than-it-might-seem>.

Warfighting mindset en andere problemen

Frans Matser

Onze opleiders staan de komende jaren heel wat uitdagingen te wachten. De opleidingsopdracht voor bijvoorbeeld de KMA wordt al jaren regelmatig uitgebreid. Eerst vooral om de tekorten aan subalterne officieren binnen de krijgsmacht op te lossen, maar de laatste jaren ook omdat er nieuwe eenheden worden (her)opgericht en er dus veel nieuwe functies bijkomen. De staf en instructiecapaciteit, die in de jaren van bezuinigingen tot het absolute minimum was weggestreept,¹ groeit echter niet evenredig mee. De coronaperiode sloeg ook nog eens een deuk in de kwaliteit van de opleiding, want heel veel lessen, die je als instructeur liever persoonlijk geeft, moesten op afstand via het beeldscherm worden verzorgd en veel interactie, waar de cadetten van zouden moeten leren voordat ze in het diepe worden gegooid, kon niet binnen de muren van het kasteel van Breda plaatsvinden. Daar komt nog een nieuw probleem bij: de generatiekloof tussen de cadetten en de instructeurs wordt steeds breder. Doordat de pensioenleeftijd van militairen met maar liefst zeven jaar is opgehoogd, is de gemiddelde leeftijd van de seniorinstructeurs flink gestegen, terwijl die van de cadettenpopulatie gelijk is gebleven. Daardoor zijn de leeftijdsverschillen tussen de generatie van enerzijds de docenten/instructeurs en anderzijds de cadetten fors toegenomen.

Die verschillen tussen opeenvolgende generaties lijken de laatste jaren sowieso enorm toe te nemen. Ik bedoel hier nadrukkelijk niet dat de nieuwe generatie slechter is dan de vorige generaties. Wat ik wel bedoel is dat de maatschappij steeds sneller verandert, met name door digitale ontwikkelingen, sociale media, individualisering, verlies van vertrouwen in de overheid en een plotseling teruggekeerde reële militaire dreiging tegen de NAVO. Jongeren van 18 tot 25 jaar lijken daardoor soms uit een heel andere wereld te komen dan de mensen die hen lesgeven.

Niet alleen de interacties tussen de instructeurs en de cadetten, maar ook de taakstelling van de KMA is aan verandering onderhevig. In de eerste veertig jaar na de Tweede Wereldoorlog was de opleiding volledig gericht op het grootschalig gevecht: staal op staal, massaal, verbonden wapens, divisies en legerkorpsen. Na 1990 verschoof de inzet langzaam naar wat ons nieuwe voorland leek: vredesoperaties. Daar hebben we ons inmiddels 30 jaar op gefocust. Met de inval van Rusland in Oekraïne gaat de klepel opeens weer de andere kant uit. Het gaat er niet langer primair om de aspirantofficieren voor te bereiden op een uitzending naar een exotisch buitenland, maar ze moeten volgens onze generaals plotseling weer beschikken over een *warfighting mindset*,² waarmee naar ik aanneem een terugkeer naar het grootschalig gevecht wordt bedoeld.

Dit is makkelijk gezegd, maar het vergt een totaal andere denkwijze. We praten dan over een conflictvorm waarbij bijvoor-



1 Zie ook mijn column 'Door de bomen het bos niet meer zien', *Militaire Spectator* 186 (2017) (12) 597-598.

2 Deze 'kreet' heeft onze defensietop verzonnen en wordt sinds kort in de media uitgevent.

beeld op een dag binnen de eigen gelederen zo maar tientallen of honderden slachtoffers kunnen vallen.³ Het is een formidabele uitdaging om onze toekomstige leiders daar met de huidige instructiecapaciteit goed op voor te bereiden. De kennis over het grootschalig conflict is na de val van de Berlijnse Muur namelijk met een duizelingwekkend tempo over de heg gedonderd.

De ervaring die onze instructeurs bij vredesoperaties hebben opgedaan is absoluut waardevol, maar van een andere orde. Kleinschalig, meestal werken onder luchtsuperioriteit, met een groot vuur(steen)overwicht en bovendien vrijwel altijd met een grote technologische en logistieke voorsprong op de opponent. Daarnaast een relatief snelle en superieure medische ondersteuning (een helikopter voor elke gewonde). In Oekraïne zien we een heel ander gevecht. Als er de komende jaren aan de randen van het NAVO-verdragsgebied wat mis gaat, dan zal het militaire optreden er heel anders uitzien dan in Afghanistan, Irak, Bosnië of Afrika. Hoe moeten we onze leiders van de toekomst voorbereiden op zo'n scenario? De instructeurs van vandaag zijn de veteranen van tal van vredesmissies in de afgelopen 30 jaar. Hun veteranenstatus is absoluut verdiend, maar langzaam daagt bij sommigen het besef dat een TIC of een sociale patrouille iets anders is dan drie maanden in de loopgraven van Loegansk onder constant vijandelijk vuur. Hoe kunnen onze instructeurs op hun leerlingen een warfighting mindset overbrengen, die ze zelf nooit ervaren hebben?

Dat is nog niet alles, want naast de gewijzigde intensiteit, duur en schaal van de strijd is namelijk ook de aard van het gevecht behoorlijk veranderd. De oorlog in Oekraïne is de eerste waarbij de digitale techniek een steeds belangrijker rol op het slagveld speelt, naast het ouderwetse spel van vuur en beweging. De mogelijk-

heden van moderne geleide wapensystemen en met AI geprogrammeerde drones geven het slagveld een beangstigend onvoorspelbare dimensie. Dat betekent dat ons leiderschap ook moet veranderen. Maar hoe?

Daarbovenop is het lastig dat de min of meer universele vaardigheden die een officier nodig heeft om zijn werk goed te kunnen doen steeds meer op gespannen voet komen te staan met de ontwikkelingen in de moderne westerse maatschappij. Wij hopen dat een officier een boek leest en zo zijn vakkennis verdiept, maar de huidige generatie zoekt kennis liever via Google. Wij hopen dat een officier naast digitale vaardigheden ook nog met een kaart en kompas overweg kan, maar de huidige generatie is gewend aan Tom-Tom. Leiderschap in een grootschalig conflict eist tijdverslindende continue inzet. Hoe past dat bij deeltijdwerk, 4x9, papadag en gedeelde gezinstaken bij een moderne werkgever? Hoe breng je dat als instructeur bij elkaar?

Terug naar mijn openingszin. Ik wil niet alleen problemen opsommen, maar hier vooral aandacht vragen voor het verdomd moeilijke werk dat onze opleiders, op alle opleidingsinstituten, de komende jaren wacht. Ik hoop dat mensen wat hoger in de organisatie, die dit per ongeluk lezen, niet alleen hun aandacht richten op het verzinnen van sexy kreten, het ontwikkelen van nieuw beleid en het aanschaffen van meer hardware, maar ook met spoed gaan nadenken over het opleiden, trainen en vormen van de jonge mannen en vrouwen die de komende jaren leiding moeten gaan geven in een mogelijk grootschalig conflict dat hopelijk nooit losbarst, maar waarop de kans in de afgelopen twee jaar wel dramatisch is toegenomen. Want het benoemen van een warfighting mindset is een; het bereiken daarvan met de huidige middelen is iets heel anders. ■

3 Ik was in Afghanistan van dichtbij getuige van het effect dat enkele slachtoffers al hebben op de gevechtsbereidheid van een eenheid.

Is Rusland echt een existentiële bedreiging voor Europa?

KTZ drs. Henk Warnar

In *HP-De Tijd* werd Rusland recent als een existentiële bedreiging voor Europa omschreven.¹ Volgens de geïnterviewde expert manifesteert deze vijandschap zich onder meer in cyberaanvallen en desinformatiecampagnes en de NAVO moet voorbereid zijn op een aanval op de Baltische staten. Deze uitleg past bij het huidige dreigingsbeeld, maar niet bij het begrip existentieel. De duiding als een existentiële dreiging werd onlangs ook gebruikt door de Europese Commissaris Thierry Breton² en duikt momenteel vaker op in defensiekringen. Dit creëert echter een verkeerd beeld van de aard van de oorlog of crisis waar Europa zich op moet voorbereiden.

Het duiden van de *nature of war* is mogelijk een van de belangrijkste opgaven bij strategievorming en het voorbereiden op de toekomstige mogelijke vormen van oorlog en crisis waar de krijgsmacht en samenleving mee kunnen worden geconfronteerd. Het is onderdeel van de eerste fase van het militaire planningsproces en het geeft richting aan de scenario's waarmee rekening wordt gehouden.

Existentieel houdt in dat het voortbestaan van iets in gevaar komt. Het verbinden van dit

begrip met Europa lijkt dan te slaan op het gevaar dat Europa zijn onafhankelijke politieke positie zou verliezen, bijvoorbeeld door een invasie of bezetting door Rusland. Oekraïne vecht momenteel een existentiële oorlog uit waarbij het onafhankelijke voortbestaan van de eigen staat op het spel staat. Een aanval op een Baltische staat kan voor die staat een existentiële oorlog opleveren, maar dit betekent nog niet dat het voortbestaan van Europa in gevaar komt. Een dergelijk conflict in de Baltische staten zal ingrijpende gevolgen hebben voor Europa. Het kan de economie ontwrichten, de kans op grootschalige inzet van de Nederlandse krijgsmacht en slachtoffers is groot en materiële schade in Europese steden is niet uit te sluiten. Tevens kan bij zo'n crisis met nucleaire escalatie worden bedreigd. Toch is het erg onwaarschijnlijk dat Rusland Europa of grote delen daarvan zal bezetten. Dit heeft Rusland nog nooit gedaan, nooit aangekondigd te zullen doen en het is er ook niet toe in staat. Rusland tracht wel om het Westen zoveel mogelijk te verzwakken om zo de eigen autocratische invloedssfeer te kunnen vergroten. De oorlog in Oekraïne en de spanningen in Georgië zijn daarvan voorbeelden, maar het voortbestaan voor Europa komt daarmee nog niet in gevaar.

Het begrip existentiële dreiging heeft in de krijgskunde een expliciete, duidelijke betekenis die hoort bij een zogeheten *unlimited war*, die te onderscheiden is van een *limited war*. Clausewitz maakte al in 1804 onderscheid tussen oorlogen waarin de tegenstander en zijn staat worden vernietigd en oorlogen met als doel bij de vredesonderhandelingen gunstige voorwaarden op te kunnen leggen.³ Aanvankelijk vond

1 Bert Nijmeijer, 'Als de Russen komen', *HP/De Tijd* (19 april 2024) 18.

2 Marc Peepkorn, 'Europese defensie moet naar staat van paraatheid, zegt Brussel. 'Het gaat om bescherming van onze burgers'', *de Volkskrant* (5 maart 2024).

3 Carl von Clausewitz, 'Strategie aus dem Jahre 1804' in: Werner Hahlweg, *Carl von Clausewitz. Verstreute kleine Schriften* (Osnabrück, Biblio Verlag, 1979) 20: 'Der politische Zweck des Krieges kann doppelter Art sein. Entweder den Gegner ganz zu vernichten, seine Staatenexistenz auszuheben, oder ihm beim Frieden Bedingungen vorzuschreiben'. Zie ook Peter Paret, 'The Genesis of On War, Carl von Clausewitz', in: *On War* (redactie en vertaling Michael Howard en Peter Paret (Princeton, Princeton University Press, 1976) 21.

Clausewitz dat de aanpak van deze oorlogen niet echt hoefde te verschillen. In beide gevallen moest de wil van de tegenstander worden gebroken en dit vereist altijd de grootst mogelijke inspanning om de vijand te verslaan. Gedurende zijn leven heeft Clausewitz zijn hoofdwerk *Vom Kriege* meerdere keren aangepast. In 1827 concludeert hij dat zijn gehele werk op grond van de genoemde tweedeling moeten worden herschreven, maar Clausewitz heeft dit maar voor een deel kunnen voltooien.⁴ In de latere krijgskunde is dit onderscheid verder uitgewerkt omdat zowel het beperken van de doelstellingen als de mate van geweldgebruik of inspanning in sterke mate de aard van de oorlog bepaalt.⁵ Bij een unlimited war zal een staat alle beschikbare middelen inzetten, bestaat er weinig bescherming tegen escalatie en is er weinig tot geen bereidheid tot onderhandelen, zoals nu te zien is in de opstelling van de Oekraïense regering. Het Westen, dat met de steun aan Oekraïne een vorm van limited war of conflict voert, is niet voor niets zeer voorzichtig en doet alles om te voorkomen dat de oorlog verder escaleert dan nodig. Dit wil overigens nog niet zeggen dat er bij een limited war niet met (nucleaire) escalatie kan worden bedreigd. Integendeel, mogelijk is het vooral vanwege de nucleaire afschrikking dat omvangrijke escalatie tussen Rusland en de NAVO is voorkomen. Verder wordt het belang en de relevantie van het begrip limited war geïllustreerd door een recente studie van de Defensieacademie over de oorlog in Oekraïne, waarin twee hoofdstukken dit begrip als theoretisch kader gebruiken.⁶ Veel analyses van deze oorlog zijn echter beschrijvend, tactisch en technisch van aard, terwijl het gebruik van theorie kan helpen om dieper en scherper inzicht tot stand te brengen.

Het gebruik van een term als 'existentieel' is te begrijpen in de context van het overtuigen van maatschappelijke en politieke actoren van het belang van de grote veiligheidsrisico's die nu bestaan, maar tegelijkertijd zullen we ook de aard van die risico's zo nauwkeurig en zorgvuldig mogelijk moeten formuleren. Het themanummer 5-2024 van de *Militaire Spectator* over het westerse inlichtingenbeeld tijdens de

De zorgvuldigheid is er niet mee gediend als we krijgskundige begrippen al te makkelijk toepassen op maatschappelijke vraagstukken

Koude Oorlog laat bijvoorbeeld zien hoe lastig dit is. Destijds werd een verkeerd beeld van de Russische intenties en doelstellingen geconstrueerd. Of en in welke mate daardoor een verkeerde westerse strategie is gevolgd, is moeilijk vast te stellen. Even lastig is het om maatschappelijke weerbaarheid en militaire strategie goed met elkaar te integreren. De Russische ondermijning van de Europese liberale democratische rechtsorde is onmiskenbaar aanwezig en er bestaat een brede consensus dat de krijgsmacht moet worden versterkt. Deze maatschappelijke en krijgskundige domeinen houden verband met elkaar, maar de zorgvuldigheid is er niet mee gediend als we krijgskundige begrippen als 'existentiële dreiging' al te makkelijk toepassen op maatschappelijke vraagstukken. Rusland zal het westerse politieke regime niet kunnen wegvagen. Het bieden van weerstand tegen Russische ondermijning zal vooral uit de democratische vitaliteit van de eigen maatschappij moeten komen. Militaire eenheden aan de grens kunnen hier slechts in beperkte mate aan bijdragen. ■

- 4 Carl von Clausewitz, 'Note of 10 July 1827', in: *On War*, 69. Drs. Paul Donker werkt aan een proefschrift dat hier diepgaand op ingaat.
- 5 Zie bijvoorbeeld John Baylis, James J. Wirtz en Colin S. Gray, *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies* (zesde editie) (Oxford, Oxford University Press, 2019) 63-4.
- 6 Maarten Rothman, Lonneke Peperkamp en Bas Rietjens (red.), *Reflections on the Russia-Ukraine War* (Leiden, Leiden University Press, 2024) hoofdstuk 10 en 11.

CDS tegen de premier: 'Doe je werk!'

Pien van der Hoeven

Een FRISC-onderscheppingsboot scheurt ketsend over de golven. De muziek zwelt aan en de beat gaat over in knallend vuur. Vanaf de openingsscène van *Invasie* zit de kijker op het puntje van de bioscoopstoel. Het spektakel neemt nog toe: een neerstortende helikopter, een uit zee rijzende onderzeeboot, schitterende beelden onder water. *Invasie* van regisseur Bobby Boermans en producent Errol Nayci is een film van on-Nederlandse allure. De film kwam tot stand met medewerking van de Koninklijke Marine, die kazernes, materieel en personeel beschikbaar stelde, waardoor een actiefilm kon worden gemaakt die normaliter het budget ver te boven zou zijn gegaan.

In *Invasie* worden Curaçao en Aruba aangevallen door een dictatoriaal buurland, het fictieve Veragua, met een vlag in dezelfde kleuren als Venezuela. Onder het kijken moest ik onwillekeurig denken aan wat een wetenschapper uit de kring van Defensie mij eens vertelde: het werk van de krijgsmacht bestaat tijdens oorlog voor pakweg 85 procent uit logistiek en maar voor 15 procent uit gevechtshandelingen en desondanks gaat alle aandacht van de media uit naar de gevechtsactie. Dat de media hiermee een vertekend beeld geven, wordt ook binnen de eigen journalistieke gelederen zo beleefd. Journalisten zijn er soms ongelukkig over dat het conflict dat zij verslaan pas aandacht krijgt als het onttaardt in gewelddadigheden. Dit ligt natuurlijk niet zozeer aan de aard van de media als wel aan die van de mens. Er is pas publiek voor een conflict als er bloed vloeit. *War sells* – zolang het althans niet te confronterend is voor de kijker of lezer. Want als het al te bloederig wordt, dan haakt die

juist weer af. Terwijl ik zat te kijken, bedacht ik me dat deze door Defensie mede mogelijk gemaakte film aan hetzelfde euvel lijdt als oorlogsverslaggeving: nul aandacht voor logistiek, uitbundige aandacht voor gevechtsactie.

Invasie is in verschillende steden vertoond, gecombineerd met voorlichtingsbijeenkomsten over werken bij de marine. Volgens de website van het ministerie van Defensie 'is het doel een jonge doelgroep aan te spreken om een baan bij de Koninklijke Marine te overwegen'. Dit is niet de eerste keer dat een film wordt gebruikt voor de werving van marinepersoneel. In 1965 regisseerde Paul Verhoeven als dienstplichtig militair de film *Het Korps Mariniers*. Deze werd nog jaren gebruikt voor de werving van mariniers. Voor Verhoeven was het een leuke vingeroefening, een slimme manier om zijn diensttijd in te zetten voor zijn regiecarrière. Maar het is hem in de flowerpower-tijd ook nagedragen. Wat dat betreft is de tijdgeest flink veranderd. Inmiddels is ook in het linkse wereldje dat acteurs doorgaans bevolken het besef doorgedrongen dat Nederland zijn eigen achtertuin moet beschermen. Dus had de cast niet zo'n bezwaar om reclame te maken voor de marine. Sterker nog, de samenwerking met de marine was voor de acteurs een avontuur, een 'jongensdroom' – al speelt er ook een fictieve eerste vrouwelijke marinier in de film.

Hetzelfde avontuur dat de acteurs aantrok, moet de marine nieuwe mensen opleveren. Uit onderzoek onder Nederlandse oorlogsjournalisten blijkt dat ook zij



zonder uitzondering voor hun vak kozen uit een zucht naar avontuur.¹ Opvallend was dat zij daar allemaal openlijk voor uitkwamen. In vergelijking met hun Angelsaksische collega's brachten zij veel minder vaak ideële motieven naar voren om hun beroepskeuze te verklaren. De meesten van hen ontwikkelden gaandeweg wel een moreel kompas. Laten we hopen dat het laatste ook geldt voor de nieuwe rekruten.

Hoe onderhoudend *Invasie* ook is, het verhaal heeft weinig om het lijf. De plot is flinterdun en lijdt onder het vele materieel dat men graag wilde laten zien. Zo komt Zr.Ms. Dolfijn aan het eind van de film als een deus ex machina uit de oceaan rijzen om de mariniers uit een lek en zinkend rubberen bootje te redden. De film wordt gered door de acteurs. Raymond Thiry is sterk als de geharde, maar sympathieke oudere marinier. Hij sneuvelt op heldhaftige wijze in een sterfscène die voor iedere acteur een verrukking moet zijn om te spelen. Ook binnen de marine is positief gereageerd op het acteurswerk. Op de première in Pathé Arena, waar de film in drie zalen tegelijkertijd werd gedraaid om alle mensen van de marine die aan de film hadden meegeholpen te kunnen herbergen, kregen de acteurs complimenten voor hun spel. 'Zo gaat het echt', klonk het. De acteurs waren dan ook klaargestoomd voor hun rol door de marine zelf. Zij kregen een basistraining in de omgang met wapens en in marinejargon. En ook gedurende de opnames kregen ze advies van de marine hoe ze hun personage levensecht konden neerzetten.

De film is grotendeels in Caribisch Nederland opgenomen, onder meer op Saba, in het enige stukje Nederlandse jungle. Enkele scènes spelen in het commandocentrum in Den Haag en zijn opgenomen in het Jaarbeursgebouw in Utrecht. De Haagse politici zitten er met hun handen in het haar, doodsbang om het conflict te laten escaleren. In Caribisch Nederland wordt onder-tussen grommend neergekeken op Den Haag. De marineofficieren voelen zich met handen en voeten gebonden aan de Haagse inertie en weifelachtigheid. Fedja van Huêt speelt de capabele commandant van het patrouilleschip Zr.Ms. Groningen. Hij is getergd door de geringe

speelruimte die Den Haag hem laat. Maar de mannen en vrouwen van de marine zijn niet voor een gat te vangen. Want wat zij niet van Den Haag mogen, laten ze de echtgenote van een van hen doen. Zij is een toeristische gids en amateurvlieger en dropt haar zwager en marinier in de jungle voor een gevaarlijke opdracht. Ook in Den Haag zijn de vertegenwoordigers van Defensie de enigen die niet voor actie terugdeinzen. Als een politicus in de film al zijn verantwoordelijkheid neemt, is hij daartoe aangespoord door een militair. Zo zegt de Commandant der Strijdkrachten tegen de weifelende minister-president: 'Doe je werk!' Met knikkende knieën belt de premier vervolgens met zijn Veraguaanse collega. Deze blijkt dan echter al te zijn afgezet. De film loopt met een sisser af. Een drugsbaas in handen van de Nederlandse marine blijkt een troef te zijn, waardoor de Verenigde Staten te hulp schieten. Nadat de minister-president op een persconferentie verkondigt dat het conflict door samenwerking tot een goed einde is gebracht, klinkt het commentaar van een van de mariniers: 'Wat een gelul!' De marine heeft de klus immers met Amerikaanse hulp geklaard; Den Haag was laf en hulpeloos.

Invasie maakt dus niet alleen gebruik van actie en avontuur om nieuwe rekruten te werven, maar spreekt ook het anti-Haagse onderbuikgevoel aan. De film kent een ontluisterende kloof tussen krijgsmacht en politiek, die overigens meer in de (militaire) fantasie bestaat dan in het echt. Defensie maakt tenslotte net als andere departementen deel uit van de Haagse werkelijkheid. Het trof mij dan ook onaangenaam dat op kosten van de Nederlandse belastingbetaler een film is gemaakt die de krijgsmacht en de politiek tegenover elkaar zet. Juist in deze tijd is samenwerking nodig omwille van de taken waarvoor wij staan. ■

1 Regina (Pien) van der Hoeven en Bernadette Kester, 'Demythologizing war journalism. Motivation and role perception of Dutch war journalists'. *Media, War & Conflict* (2019).



Airpower Pioneers

From Billy Mitchell to Dave Deptula
Door John Andreas Olsen (red.)
Annapolis (Naval Institute Press) 2023
446 blz.
ISBN 9781682477892
€ 45,-

Wederom verscheen in 2023 een publicatie geredigeerd door John Andreas Olsen: *Airpower Pioneers*. From Billy Mitchell to Dave Deptula. Olsen is kolonel in de Noorse luchtmacht en werkzaam op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel. Als professor is hij verbonden aan het Norwegian Institute for Defence Studies, het Mitchell Institute for Aerospace Studies en de Royal Swedish Academy of War Sciences. *Airpower Pioneers* is onderdeel van een serie van 15 publicaties binnen het project History of Military Aviation, waarin titels verschenen zijn als *A History of Air Warfare*, *Airpower Reborn*, *Airpower Applied* en het *Routledge Handbook of Air Power*. Van het *Routledge Handbook of Air Power* is voor de Koninklijke Luchtmacht een speciale editie uitgegeven.

Leidinggevende kwaliteiten

Elke uitgave van de serie draagt bij aan de noodzakelijke kennis over airpower. Niet alleen in het airpoweronderwijs in Nederland, maar ook op vele militaire (luchtmacht)academies en in wetenschappelijke studies in de wereld, met thema's als militaire geschiedenis en luchtvaart, evolutie van airpowertheorie en strategie. Ieder boek in de serie heeft een

unieke invalshoek. In *Airpower Pioneers* beschrijven toonaangevende auteurs twaalf Amerikaanse pioniers en piloten. Het gaat niet alleen om de invloed die hun individuele ideeën hadden op de ontwikkeling van airpower, maar vooral om de manier waarop zij met hun persoonlijke toewijding en overtuiging andersdenkenden wisten te overtuigen.

Airpower Pioneers focust daarmee op de persoonlijke, leidinggevende kwaliteiten en verhalen over de mens achter de ideeën. De besproken pioniers excelleerden tijdens de verschillende oorlogen waarin zij vochten en hadden bovendien grote invloed op organisatorische veranderingen. Hoewel het om Amerikaanse piloten gaat, dus uiteraard voorstanders van het luchtwapen bestaande uit zowel doeners als denkers, is hun invloed niet tot de VS beperkt gebleven. Juist deze creatieve denkers hebben hun stempel gedrukt op de westerse wijze van het voeren van de lucht oorlog, onze huidige airpowerdoctrines en dus ook op het Nederlandse luchtoptreden.

Olsens bundel bevat korte biografieën van de meer bekende pioniers als William 'Billy' Mitchell, Henry

Harley 'Hap' Arnold, Curtis LeMay, John Warden en David Deptula, die niet zijn weg te denken in het huidige airpoweronderwijs. Minder bekende, maar niet minder belangrijke vernieuwers komen eveneens aan bod, zoals Haywood 'Possum' Hansell jr. als grondlegger van de strategische luchtcampagne tegen Duitsland in de Tweede Wereldoorlog, Hoyt Vandenberg met zijn aandeel in de succesvolle Berlijnse luchtbrug, Bernard Schriever die bijdroeg aan de nucleaire rol voor het luchtwapen en Glenn Kent die een belangrijk aandeel had in de (airpower)strategie tijdens de Koude Oorlog. Ook Wilbur Creech, die pleitte voor meer mogelijkheden om ook 's nachts missies uit te voeren, ontbreekt niet en in het boek is ook plaats ingeruimd voor Merrill McPeak, die een belangrijke impuls gaf aan de ontwikkeling van precisiewapens. Kortom, *Airpower Pioneers* is niet alleen interessant voor lezers die onbekend zijn met airpower, maar kan ook de echte kenners in de airpowercommunity nieuwe inzichten geven.

Leerzaam

Juist omdat *Airpower Pioneers* vooral ingaat op de mens achter de ideeën en hoe die vaak tegen de dominante stroming ingingen zijn de afzonderlijke verhalen vooral leerzaam voor jonge leiders die op dit moment hun opleiding volgen of hun eerste functies binnen de luchtmacht of krijgsmacht vervullen. Zij – en niet alleen vliegers – kunnen leren van historische figuren die als jonge vliegers vol zaten met ideeën waarmee zij moesten strijden tegen de heersende opvattingen van vorige generaties. Het boek zou daarom verplichte kost moeten zijn voor ervaren luchtmachtofficieren en jongeren op de militaire academies.

Airpower Pioneers is een bundel met toonaangevende auteurs, die goed en makkelijk leesbaar schrijven. Hierdoor is het niet alleen toegankelijk voor airpowerprofessionals, die

mogelijk minder onder de indruk zijn van de voor hen bekende namen en verhalen, maar juist ook voor een groter publiek. Maar vooral kunnen jonge mensen, ongeacht krijgs-

machtdeel, inspiratie halen uit de verhalen van persoonlijkheden, leiders en visionairs. ■

Lt-Kol Rob Benning MA, NLDA

Schrijft u een gastcolumn in de *Militaire Spectator*?

De redactie van de *Militaire Spectator* biedt lezers de mogelijkheid een gastcolumn te schrijven van maximaal duizend woorden. Het thema is vrij, maar moet passen in de formule van het tijdschrift. Een gastcolumn bevat een relevante boodschap voor de lezers, een gefundeerde eigen mening en juiste en verifieerbare feiten in een logisch opgebouwd betoog.

U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureau-redactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur



Lees in het *Belgisch Militair Tijdschrift* het artikel over het strategisch belang van de Noordzee 'Waarom ons veiligheidsbeleid rond kritieke maritieme infrastructuur nood heeft aan een inhaalbeweging' van korvetkapitein (reservist) Thomas Lambert:
<https://www.defence-institute.be/en/publications-2/bmr/bmr-27/bmr-27-thomas-lambert/>.





How to Survive a Crisis

Lessons in Resilience and Avoiding Disaster

Door David Omand

Londen (Viking/Penguin) 2023

368 blz.

ISBN 9780241561331

€ 23,-

In zijn nieuwste analyse/handboek/professionele autobiografie verhaalt David Omand over zijn persoonlijke ervaringen met (bestuurlijke) crises en deelt hij zijn inzichten omtrent dit fenomeen. Een keur aan voorbeelden uit het verleden passeert daarbij de revue: Dien Bien Phu, de Falkland-oorlog, 9/11, de NotPetya malware-infectie van 2016, de Grenfell Tower-brand in 2017, COVID-19, de val van Kaboel, de Oekraïne-oorlog, enz. Als voormalig Brits topambtenaar (onder meer directeur Global Communications Headquarters (GCHQ), lid UK Joint Intelligence Committee (JIC) en adviseur van de Britse premier na 9/11) kan Omand veelvuldig putten uit eigen waarneming. Gelukkig doet hij dit ook en maakt hij – verbonden aan King's College London – geïnteresseerden daarvan deelgenoot met een gestage stroom aan publicaties en optredens in het (semi-)publieke domein.

Omand schreef eerder *How Spies Think* (2020)¹ dat als pendant kan worden beschouwd van *How to Survive a Crisis*. Inlichtingen en crisis zijn in de ogen van Omand direct met elkaar verbonden en hij drukt dat als volgt grafisch uit: *Spies* → *think, warn and avoid* → *Crisis*.²

Wat heeft de besluitvormer nodig? Deze vraag stelt Omand zich expliciet in beide boeken; eerst vanuit de invalshoek van spionage, vervolgens vanuit het perspectief van crisisbeheersing. In *How Spies Think* introduceerde Omand het acroniem SEES als handvat: S(ituational Awareness), E(xplanation), E(stimation) en S(trategic Warning) zijn vereist om te komen tot de vereiste reductie van onzekerheid en vergroting van het aantal beslisopties. De laatste component van deze *coping strategy*, door Omand *strategic notice* genoemd, vereist volgens hem visualisatie van de voorstelbare toekomst om tot de vereiste voorzorgsmaatregel te komen. Met andere woorden, *strategic notice* heeft alles te maken met het voorkomen van of voorbereid zijn op een noodgeval of crisis; het hoofdthema van zijn boek *How to Survive a Crisis*.

Crisis en controle

Omand gebruikt de officiële Britse overheidsdefinitie van een crisis: 'an abnormal and unstable situation that threatens an organization's strategic objectives, reputation or viability' (blz. 11). Het bepalende kenmerk van een crisis is het verlies van controle. Een situatie die zeer verontrustend is voor leiding-

geveden, gewend aan en gediend bij een grote mate van controle. 'In crisis, leaders have to accept considerable loss of control over events, and resign themselves to the reality that it will be efforts of others that determine how it will all work out' (blz. 308). Alleen door de informatievoorziening snel op orde te brengen komt er iets van controle terug. Als het gaat om crises het hoofd te bieden toont Omand zich evenwel optimistisch: 'Most people rise to the challenge'. Niet de dominante of puur analytische geest is daarbij in het voordeel, maar de leider in het bezit van een 'wise personality, who knows he does not know and asks his team for advice'. Geduld is een schone zaak, niet meteen interveniëren het devies. De beste resultaten in een crisis worden bereikt door duidelijke strategische aanwijzingen van de leiding in combinatie met het verlenen van de grootst mogelijke ruimte voor plaatselijke beslissingen in overeenstemming met de lokale omstandigheden. Volgens Omand blonk de Oekraïense president Volodymyr Zelensky juist hierin uit nadat Oekraïne op 24 februari 2022 door Rusland militair werd aangevallen.

In zijn boek heeft Omand het consequent over 'crisis survival' in plaats van 'crisis management' (blz. 12) en maakt hij onderscheid tussen incidenten, crises en rampen. Niet elk incident wordt automatisch een crisis en niet elke crisis groeit uit tot een ramp. Incidenten kunnen naar zijn mening worden gemanaged. Een crisis daarentegen vereist weerbaarheid (*resilience*) en voorbereiding (*preparation*) om dit te realiseren en een ramp te voorkomen.

Acuut en latent

In zijn analyse van diverse crisissituaties maakt Omand scherp onderscheid tussen acute crises die als een volledige verrassing komen (*volcanic eruption*) en zogeheten latente crises (*slow-burn crises*) die zich al langer aandienen en zich vroeg of laat manifesteren. De metafoor die hij voor de laatstgenoemde categorie gebruikt is een citaat van Ernest Hemingway: 'How did you go bankrupt? Two ways. Gradually and then suddenly' (blz. 310). Verwijzend naar de machts-overname door de Taliban in Afghanistan karakteriseert Omand de latente crisis als volgt: 'Not noticed, or more often noticed, but ignored. Because, either too expensive to fix, or too difficult to fix'. Waarbij hij aantekent dat het psychologisch moeilijk is om actie te ondernemen op een latente crisis, omdat dit een hoge mate van zelfinzicht en erkenning van foutief handelen vereist. Volgens Omand vragen latente crises het meest van overheden, bedrijven en individuen en vormen zij daarmee de lakmoesproef voor succes of falen. Deze crises kunnen doorgaans worden vermeden door ze tijdig te onderkennen en daarnaar te handelen. Wanneer vermijden niet tot de mogelijkheden behoort, dienen overheden zich ten minste zo goed mogelijk voor te bereiden op *slow-burn crises*.

Daartoe moet de mogelijkheid van een latente crisis wel eerst worden onderkend en geïnternaliseerd en dat is gecompliceerd, zo leert de ervaring. Om die reden kent Omand een belangrijke rol toe aan 'strategic warning/notice' (blz. 147-153). Dit illustreert hij onder meer aan de hand van de val van Kaboel, waar een waarschuwing niet ontbrak als

gevolg van een gebrek aan informatie. Er waren voldoende aanwijzingen voor de fragiliteit van het door het Westen ondersteunde Afghaanse regime en de vasthoudendheid en meedogenloosheid van de Taliban om de controle over Afghanistan te verkrijgen. Wat ontbrak was een goed begrip van zogeheten *tipping points*, waar in de sociale wetenschappen (*complexity science*) het nodige onderzoek naar wordt verricht. Daarbij valt te denken aan het intrekken van de Amerikaanse luchtsteun en het plotselinge vertrek van hoogwaardigheidsbekleders (zoals president Ghani). Het is een gemis dat Omand geen oog heeft voor dit verschijnsel, waarbij een ontwikkeling die al gaande was in een stroomversnelling werd gebracht en uiteindelijk uitmondde in een ondubbelzinnige nederlaag voor het Westen. Net als het bankroet bij Hemingway kwam deze nederlaag 'gradually and then suddenly'.

Omand stelt in zijn boek de retorische vraag hoeveel informatie vereist is om een waarschuwing te kunnen geven. En in hoeverre je kennis moet hebben van de consequenties – de mogelijk hoge mobilisatiekosten – verbonden aan een dergelijke waarschuwing. Zijn antwoord is ondubbelzinnig: deze drempel valt niet te bepalen, maar zijn adagium is om liever voorzichtig te zijn en er naast te zitten dan geen alarm te slaan. ('You cannot determine the threshold, but it is better to err on the side of caution than not to sound the alarm.')

De komende jaren

Met welke *slow-burn crises* moet de komende jaren rekening worden gehouden? Duidelijk is dat Europa zich in ieder geval moet voorbereiden op de mogelijkheid van een grootschalig militair conflict, voortkomend uit geopolitieke spanningen in Europa (Rusland) en/of het Verre Oosten (China). Strategic notice dienaangaande is er in overvloed. Is een geopolitieke crisis nog te voorkomen, en zo ja hoe? En hoe bereiden we ons optimaal voor mocht een dergelijke crisis zich onverhoopt voordoen? De hoofdboodschap van Omand is dat de kansen om een crisis te overleven in ieder geval aanzienlijk kunnen worden vergroot door doelgericht te investeren in de versterking van de nationale weerbaarheid (resilience), met inbegrip van het versterken van *early-* en *strategic warning-*mechanismen en voorbereidingsmaatregelen zoals het houden van militaire en civiele oefeningen. Dat is ook waar recente uitspraken van generaal Onno Eichelsheim als CDS en luitenant-admiraal Rob Bauer als voorzitter van het Militaire Comité van de NAVO over gingen. Voor Nederland en Europa zijn dit de komende jaren prioriteitsthema's. *How to Survive a Crisis*, een boek van een man met een schat aan ervaring, kennis en kunde van het kaliber David Omand is alleen daarom al de moeite van het lezen waard. ■

Dr. A. Claver en dr. S. Reyn, ministerie van Defensie

1 Voor een recensie van *How Spies Think* zie: A. Claver en S. Reyn, *Militaire Spectator* 190 (2021) (7/8) 408-410.

2 Lezing David Omand, ISGA, Universiteit Leiden, 7 december 2023.

Moustache, een doodgewone poedel

An den oorlogshond der 20e eeuw is dus niet meer de taak opgedragen, om den vijand met zijn tanden te bestrijden. De moderne oorlogshond vervult bij het leger in hoofdzaak de plaats van waakhond en ordonnans.' Met die constatering mengde kapitein-paardenarts E. Bemelmans zich in 1915 in de *Militaire Spectator* in de discussie over de rol van de kleinere viervoeters bij de strijdkrachten.¹

In zijn artikel beschreef Bemelmans vrij gedetailleerd hoe de instructeurs hun dieren moesten africhten. Zo dienden zij hun hond te bestraffen als hij zich door vreemden liet aanhalen, terwijl de hond ook moest leren bij onraad zacht te brommen: 'Tot blaffen mag hij

niet overgaan, doet hij dit, dan bestraft men hem met „foei!”' Volgens de auteur waren honden bij uitstek geschikt als overbrengers van berichten of munitie, en sneller en onopvallender dan wielrijders of een militair te paard. Hij wees naar landen als Duitsland, België en Rusland en schreef dat de Nederlandse krijgsmacht er eveneens goed aan zou doen het aantal militaire honden fors uit te breiden.

Al in 1832 wees de *Militaire Spectator* de lezers op de functies die honden aan het front hadden vervuld. In vroeger tijden gebruikten militairen hun hond op het slagveld ook wel als 'een afzonderlijk wapen', terwijl 'de Finlanders de honden zeer behendig wisten af te rigten, om de



Van 'afzonderlijk wapen' ontwikkelde de hond zich tot een multitasker bij de krijgsmacht



Sergeant der eerste klasse Hondebrink, instructeur hondengeleider, laat zijn diensthond, een bouvier, een klmsprong over een muur maken


ruiterij te bestrijden'.² In de Eerste Wereldoorlog, waarover kapitein J.P.J. Verberne net als Bemelmans schreef, hadden de dieren heel andere taken: het opzoeken van gewonden, trekkracht voor de mitrailleurs en het overbrengen van berichten, munitie of levensmiddelen.³

Dat er bij de Nederlandse krijgsmacht in 1915 minder belangstelling was voor honden schreef Bemelmans toe aan de opkomst van 'verschillende mechanische hulpmiddelen zoals telefoon, vliegmachines, luchtschepen, auto's, kabelballons, optische signalen, enz.' Misschien werd er ook gewoon bezuinigd, net als in de jaren dertig, toen majoor F. Alofs in de *Militaire Spectator* pleitte voor de oprichting van een militaire hondenschool.⁴ Hij tipte de dwergschnauzer, want die was 'moedig, snel en intelligent' en viel door zijn 'peper- en zoutkleur' niet op in het veld. Andere auteurs gaven juist hoog op van de karakter- en lichaams-eigenschappen van de herdershond, boxer of

airedale terriër. Bemelmans roemde Moustache, 'een doodgewone poedel', die met het leger van Napoleon over de St. Bernard trok en op een dag in het kamp alarm sloeg na 'het naderen van den vijand te hebben gehoord of geroken'.

Welk ras dan ook, Plinius wist in de Oudheid al dat alle honden op één vlak absoluut betrouwbaar waren: zij vielen nooit iemand lastig '...om eertekenen, bevorderingen of verhooging van soldij'.⁵ ■

- 1 E. Bemelmans, 'Vecht- en oorlogshonden', *Militaire Spectator* 84 (1915) (10) 657-671.
- 2 'Geschiedkundige nasporingen omtrent het gebruik van honden in den oorlog', *Militaire Spectator* 1832-006, 45-47.
- 3 J.P.J. Verberne, 'Mitrailleurs elders en hier', *Militaire Spectator* 84 (1915) 711-716.
- 4 F.A.J. Alofs, 'Oorlogshonden', *Militaire Spectator* 108 (1939) (10) 446-447.
- 5 'Geschiedkundige nasporingen', 46.

A photograph of a river with a large pile of debris and a tank in the background. The river is filled with branches and other debris. In the background, a large, dark, cylindrical object, likely a tank, is visible. The surrounding area is a dense forest of trees, some of which appear to be charred or dead. The sky is overcast.

A Ukrainian soldier examines an abandoned Russian tank in the Severski Donets river. In May 2022, Ukrainian forces inflicted heavy losses on a Russian battalion that attempted to cross the river

Vranyo

How lies undermine the performance of the Russian Armed Forces in Ukraine

Lieutenant-Colonel Christian Kamphuis Bc.*

The Russian language contains two different terms for lying. *Vranyo* is a form of institutionalized lying, which means that everybody knows that everybody is lying but they all go along with it. This form of lying is deeply entrenched in the Russian culture and within the military. All militaries are susceptible to a culture of lying but the Russian armed forces are more susceptible than their Western counterparts. This susceptibility results from a commander-centric approach to Russian military decision-making and force employment. These practices have contributed to the poor performance of the Russian armed forces in Ukraine. *Vranyo* is a specific Russian phenomenon and there are wide interests to maintain this culture of lying instead of changing it.



PHOTO: ANP, PANOS PICTURES, MOR PRICKEIT

When analyzing the (poor) performance of the Russian Armed Forces (RuAF) in Ukraine, analysts tend to focus on hard factors like weapon systems' effectiveness, command and control, or the number of combat troops employed. This is not the whole picture, however, and it is insufficient to explain why, for example, the overall maintenance situation of the RuAF is so poor that engines fail, tires run flat and artillery tubes explode.¹ Nor does it explain why many troops are badly trained,² or why tactical commanders show ineffective leadership.³ When Russian military analysts on state television or military bloggers analyze the performance of the armed forces, a common narrative is that commanders on all levels of the operation are lying.⁴ This reported institutional form of lying is by no means the only factor contributing to the disappointing performance of the army once considered second strongest in the world.⁵ Factors like corruption, lack of training, and inherent doctrinal weaknesses are also important factors,⁶ but will be left out of the scope of this article. This article will focus

solely on institutional lying undermining the performance of the RuAF.

This article starts by explaining what entails the specific Russian culture of lying. Secondly, it elaborates on why all armed forces, and especially the RuAF, are vulnerable to lying. This is followed by an exposition of the consequences of a culture of lying for the Russian forces operating in Ukraine and how it impacts at all levels of command up to the political level. Finally, the article provides some remarks on how typically Russian the phenomenon of *vranyo* is and also a short assessment on the likelihood of the RuAF being able to change the phenomenon.

A Russian culture of lying

The Russian language has two different words for what most European languages would describe as lies. One is *lozh* (ложь), best translated into what we consider to be a lie; something that is the opposite of the truth. There is also *vranyo* (вранье). *Vranyo* is more than a simple lie. It is described as: 'You know I'm lying, and I know that you know, and you know that I know that you know, but I go ahead with a straight face, and you nod seriously and take notes.'⁷

This kind of culture is not created overnight and often rooted deeply in society. Institutionalized lying is part of many cultures and organizations across the world. For example, employees lie to their superiors to keep them happy or because it is easier this way to conform to the bureaucratic standards. It often becomes a survival skill in more authoritarian cultures, like the Russian Federation and its predecessor the Soviet Union. In the Soviet Union, there were two major state-owned newspapers, *Pravda* (truth) and *Izvestia* (news). The joke was that, in the truth there was no news, and in the news, there was no truth.⁸ *Vranyo* only functions when there is collective or majority participation, just as is the case with endemic corruption. In the states of the former Soviet Union, lying became a survival skill and people lied about everything.⁹ Once a

* Lieutenant-Colonel Christian Kamphuis Bc. works at the Project management Foxtrot Program at the Chief Information Office of the Army Staff.

- 1 D. Davydenko, 'Lessons for the West: Russia's military failures in Ukraine', *ECFR*, 11 August, 2022. See: <https://ecfr.eu/article/lessons-for-the-west-russias-military-failures-in-ukraine/>.
- 2 M. Starr, 'Russia's mobilized troops poorly trained, lack proper gear for war – western intel', *Jerusalem Post*, 29 September, 2022. See: <https://www.jpost.com/international/article-718458>.
- 3 N. Musumeci, 'Russia's military leadership has only become "increasingly dysfunctional", UK intel says', *Business Insider*, 19 October, 2022. See: <https://www.businessinsider.com/russian-military-leaders-increasingly-dysfunctional-uk-intel-2022-10?international=true&r=US&IR=T>.
- 4 N. Hodge, 'Why the failures of Russia's top brass are now fair game', *CNN*, 8 October, 2022. See: <https://edition.cnn.com/2022/10/08/europe/russia-war-criticism-analysis-intl-cmd/index.html>.
- 5 M. Karpova, 'Russia ranked world's 2nd military power after U.S.', *Russia Beyond*, 17 February, 2016. See: https://www.rbth.com/defence/2016/02/17/russia-ranked-worlds-2nd-military-power-after-us_568639.
- 6 Pavel Baev, 'Russia's War in Ukraine: Misleading Doctrine, Misguided Strategy', *Etudes de l'Ifr* 40 (October 2022) 6-21.
- 7 N. Bermel, 'Ukraine war: 'vranyo' – Russian for when you lie and everyone knows it, but you don't care', *The Conversation*, 12 April, 2022. See: <https://theconversation.com/ukraine-war-vranyo-russian-for-when-you-lie-and-everyone-knows-it-but-you-dont-care-181100>.
- 8 B. Popik, 'There is no truth in news and no news in truth', *Barrypopik.com*, 10 August, 2016. See: https://www.barrypopik.com/index.php/new_york_city/entry/there_is_no_truth_in_news_and_no_news_in_truth.
- 9 D. Mikheyev, 'The Soviet Mentality', *Political Psychology* 8 (1987) (4).

culture like this exists and is entrenched in society, it can become very powerful and very difficult to eliminate. Take as an example lies that were being told about industrial or agrarian output for which the Soviet Union was well-known. This required workers and farmers, management, but also government officials and politicians colluding to maintain the lie. Of course this kind of distorting of the truth in many cases was intertwined with different degrees of corruption. This whole system of lying and corruption is self-sufficient and can continue for a very long time. This is not the case with the military, especially when it is being deployed for combat operations. If one state is generally believed to have a very powerful military, and invades another state that believes otherwise, things may go very wrong when the attacked state calls the attacker's bluff. This, of course, refers to Russia invading a well-prepared Ukraine. In this context, it is important to understand why people continue to lie.

One reason is that it is often just easier to lie than to deal with reality. Ignoring uncomfortable facts makes a job easier and life more comfortable. Also, systems within organizations can be configured to reward liars and even punish the honest, as is the case in authoritarian (and often corrupt) societies, like – Russian society.¹⁰ Lying may lead to promotion, whistleblowing to dismissal, or worse.¹¹ There are cases where participation in lying is enforced, for example, by the fake news laws in Russia concerning the armed forces and the war in Ukraine.¹² In a military context, among the few honest officers in a Russian unit, there will be some who will almost by default hand in the worst readiness reports of the whole unit. This will either lead to not being promoted or being forced out of the army by colleagues who do not like anyone rocking the boat. This is not a characteristic phenomenon of every single officer and his commander, but requires a culture of institutionalized lying deeply permeating a society, like Russian society as a whole.

In the former Soviet Union lying became a survival skill

Why all militaries (and especially the RuAF) are vulnerable to vranjo

Institutionalized lying at all levels can be dangerous to all military organizations. First of all, this is because all militaries are complex networked organizations that operate under the presumption that information is both timely and accurate. Military operations require accurate information from various sources to produce accurate (digital) overlays, gain situational awareness, and provide input into the military decision-making process. If this information flow is of low quality due to lying, the output (decisions) will be of low quality as a result. This is known as 'garbage-in, garbage-out'.

As stated before, all military organizations need accurate information to make correct decisions. There are, however, several factors that make it even more damaging to the RuAF when the information they use as input is of low quality. The RuAF are more vulnerable to vranjo for

- 10 L. Hamers, 'Corrupt Societies encourage lying', *Science*, 9 March, 2016. See: <https://www.science.org/content/article/corrupt-societies-encourage-lying>.
- 11 The whistleblower attorneys, 'Why Companies Self-Sabotage by Punishing Whistleblowers', 11 February 2021. See: <https://www.whistleblowerattorneys.com/blog/companies-sabotage-punishing-whistleblowers>.
- 12 V. Jack, 'Russia expands laws criminalizing "fake news"', *Politico*, March 22, 2022. See: <https://www.politico.eu/article/russia-expand-laws-criminalize-fake-news/>.

three reasons. First, Russia takes a mathematical/scientific approach to decision-making. Second, Russia adopts a commander-centric decision-making hierarchy. Finally, Russia applies the doctrine of using subsequent waves (echelons) of forces during defence and attack, hereafter referred to as 'echelonment of forces'.

Scientific approach to decision making

In every military, there is an ongoing discussion about the nature of warfare: is it an art or a science? In most armies, warfare will be regarded as a mix of both, with a preference towards either science or art.¹³ In the RuAF, however, there is a clear preference for a scientific approach to warfare, especially on the tactical level.¹⁴ Much emphasis is put on mathematical decision-making. This is implemented, among others, by the extensive use of nomograms during decision-making processes. A nomogram is a graphical calculating device, used to perform mathematical operations by drawing a line through a series of scales on a chart. Nomograms can be used to solve complex equations quickly and easily without the need for a calculator or other computational tools. They are also used in science, engineering, and other fields where precise calculations are needed. Nomograms can be drawn by hand or created using specialized software. They are used by the RuAF for a wide variety of applications, such as calculating the duration of a march, the acquired amount of personnel, or fire missions.¹⁵

Mathematical formulas and nomograms are being extensively used to mathematize military decision-making in the RuAF. Another key component of mathematical planning on the

tactical and operational level is determining the correlation of forces and means (COFM).¹⁶ This methodology is a mathematical determination of the combat power of the adversary after mathematically assessing differences in combat systems, quantity and quality, et cetera. COFM provides the ability to determine a mathematical probability of success. This outcome can be used as the decisive determinant in the commander's decision.¹⁷

Because the decision-making process itself is captured in a set of equations, it is also possible to (semi) automate decision-making. This is supported by dedicated, digitally-automated command and control systems.¹⁸ The RuAF still believe their first priority is high-speed manoeuvre warfare, demonstrated in the opening stages of the invasion in Ukraine. For this purpose, their automated planning system is considered very useful. They believe this will give them an edge over NATO adversaries, rooted in the belief that their decision-making cycle at a certain level is faster than NATO's equivalent. This ensures that the Observe, Orient, Decide, Act (OODA) loop is faster than that of the adversary, at least in theory.¹⁹

This rigid decision-making approach is very vulnerable to the already mentioned 'garbage-in, garbage-out' principle. If the inputs to the equation are faulty, then the decision will be faulty as well. When there is a deeply-embedded culture of lying at all levels, the faulty input will heavily bias such an automated decision-making process towards a damaging result. If, for example, the formula accounts for an attack against the enemy with 500 troops, it will render a certain probability of success. But, if in reality, the attack comprises just 100 troops, that probability is useless. This example is anecdotal for what is happening in Ukraine at the moment.

Commander-centric planning

In NATO armies, staffs use direction and guidance from commanders to study the situation and develop courses of action for the commanders' review and approval. In the Russian system, the commander, not the staff,

13 M. Vego, 'Science vs. the Art of War', *JFQ* 66 (3rd Quarter 2012).

14 L. Grau, *The Russian way of War* (Fort Leavenworth, FMSO, 2016) 38.

15 Grau, *The Russian way of War*, 51-59.

16 C. Reach et al, *Russian Assessments and Applications of the Correlation of Forces and Means* (Santa Monica, Rand Corporation, 2020) 4-24.

17 Grau, *The Russian way of War*, 56.

18 R. McDermot, 'Russian Military Introduces New Automated Command-and-Control Systems', *Eurasia Daily Monitor* 16 (2019) (86), The Jamestown Foundation, 11 June, 2019.

19 Grau, *The Russian way of War*, 56-58.



Vranyo: 'You know I'm lying, and I know that you know, and you know that I know that you know'

PHOTO DARPA

develops the course of action.²⁰ The Russian tactical military decision process not only starts with the commander but he also strictly controls the execution of the order. The Russian process is facilitated by battle-drills, quick staff procedures, and digital planning tools. The RuAF consider speed to be more important than being meticulous, so they accept a rigid system that supports that. This is very different from the more staff-centric, more flexible planning processes in most NATO armies.²¹

The commander's decision is also the law. When he issues his orders, the staff starts working out the details; there is no room for discussion and there is little room for flexibility and creativity on the part of the staff. They fill out the details based on the strict guidelines provided by the commander and on available planning data in the manuals used, including the aforementioned nomograms. The subordinate commanders are also expected to execute the orders to the letter, with little room to exercise initiative and flexibility. The commander bases his decision

often on mathematical decision-making techniques, like the aforesaid COFM calculations. Because he makes this decision himself, and there is little to no discussion with his staff or subordinates, the whole process is even more vulnerable to 'garbage-in, garbage-out'. And once issued, the faulty order has to be executed to the letter and to its conclusion. This is a partial explanation to why Russian units continue to conduct attacks when they lack any military logic to external observers.

Echelonment of forces

During both defence and attack, the RuAF use echelonment of forces. This means that the available forces are divided into several echelons, each with specific tasks assigned to it. During the attack, the first echelon is to achieve a certain objective. When in one sector the first

20 C.K. Bartles, *Recommendations for Intelligence Staffs Concerning Russian New Generation Warfare* (Kansas City, University of Missouri, 2017).

21 Grau, *The Russian way of War*, 58.

In Russian doctrine only success is reinforced

echelon is successful, the second echelon is sent in to exploit the success in that sector. It will not be sent in to reinforce the sector that has been struggling because, according to Russian doctrine, only success is reinforced. The decision when, where, and how to send in the second echelon is also a decision that can be mathematically-determined and automated.²²

Therefore, this process is also very susceptible to 'garbage-in, garbage-out'. When the data feeding the commanders' decision to engage the second echelon is faulty, the decision to release the second echelon may end in disaster. This cycle can reinforce itself when commanders of subsequent echelons provide inaccurate reports, creating a situation where several waves of units throw themselves against a well-entrenched defender, being destroyed one echelon at a time. This is illustrated by the disastrous river crossing near Bilohorivka across the Severski Donets river between 5 and 13 May 2022, whereby several Russian Battalion Tactical Groups (BTGs) were committed to an already-failing river crossing. After an attempt had failed on 5 May the Russian forces attempted a pontoon bridge crossing on 8 May. A Ukrainian reconnaissance detachment from the 17th tank brigade, using drones and artillery and mines

floating downstream in the river, successfully destroyed the pontoon bridge the Russian forces had constructed. This trapped a number of Russian forces and their vehicles on the west bank of the river. What is striking is that follow-up mechanized elements arrived at exactly the same location, seemingly adding to the defeat instead of reinforcing the success, as doctrine dictates. It can therefore be deduced that commanders at the failed crossing handed in inaccurate reports which led the higher command level to conclude the crossing was (at least) a partial success, thus triggering the second echelon being committed. So, in the minds of the commanders they were actually reinforcing a success instead of a defeat.

Tactical ineptitude led the mechanized units piling up in a restricted area near the destroyed bridge, offering an excellent target to Ukrainian artillery. In the period from 8 to 13 May Russian forces made several attempts to cross the river, committing even more follow-on echelons and even trying to broaden the crossing at different locations. This further points to a continuous cycle of inaccurate reporting by multiple layers of command triggering the commitment of fresh echelons of mechanized troops. In the end all attempts to construct bridges were thwarted by artillery, drones and air support, which resulted in more troops being cut off on the wrong side of the river. Furthermore, Russian units suffered heavy casualties in the approaches towards the location of the failed crossing, especially while they remained static, waiting to cross. In the end nearly all troops and equipment that managed to cross the river were destroyed or captured. Finally, on 13 May the Russian forces gave up any further attempt to cross the river at this location. Afterwards open source analysts estimated that approximately two BTGs worth of equipment (70 to 80 vehicles) were destroyed and Russian units suffered between 400 and 1,000 dead, wounded and captured. Ukrainian troops are reported to have described the subsequent echelons following their predecessors in the Russian assault as lemmings, a further indication that commanders received faulty triggers to commit fresh troops to an already failing operation.²³

²² Ibidem, 24-50.

²³ N. Aleksejeva, 'Russian War Report: Drone footage confirms failed Russian military pontoon crossing', *Atlantic Council*, 13 May, 2022. See: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/russian-war-report-drone-footage-confirms-failed-russian-military-pontoon-crossing/>.

The consequences of vranyo in Ukraine

Vranyo can have severe consequences on military units during peacetime. It undermines discipline, unit cohesion and readiness. As a consequence, Russian units were deployed to the combat zone in Ukraine lacking manpower, having low training standards, being short on supplies and spare parts, and they were not fit for a large-scale war. This resulted in many units that ran out of fuel, had flat tires, ran out of food, and had insufficient communication equipment while they lacked manpower. For example, infantry fighting vehicles were sent into action with only a driver and a gunner, and not carrying infantry squads. This was, however, not reported by their officers, who lied in their status reports about the combat effectiveness of their units, as well as about the results of their operations.

Going to war based on the wrong assumptions

In hindsight, it has become clear that Russian President Vladimir Putin ordered the invasion based on faulty intelligence. It is unlikely that the intelligence reports given to Putin and the contents of the various briefings and decisions will ever become public. It is, however, possible to reconstruct the Russian decision-making process almost entirely, based on insights in intelligence reports that indicated that an invasion in Ukraine would be similar to the simple walk-over operation during the annexation of Crimea in 2014.²⁴ Ukrainian armed forces would be no match for the RuAF because the Ukrainian soldiers were unmotivated, would not put up a fight, and would defect in considerable numbers. It was furthermore reported that a significant part of the population would welcome the Russian troops as liberators, while other parts of the population and security forces were waiting to be employed as agents in the service of Russia. Adding to this, Putin was given inaccurate data about RuAF combat readiness. It was therefore concluded that the invasion would be over in several days, that Kyiv would be taken quickly, and that Russia could install a friendly regime while taking possession of the territory it wanted.²⁵

A final assumption made by the Russian authorities was the low probability of a reaction by the West, just as in 2008 and 2014. The force posture of the RuAF is in line with the assumptions mentioned above, because it was aligned to conduct a swift operation and secure an easy victory. This would be done with air-assault forces taking possession of some key positions including airports that could serve as a jump-off point to strategic targets. These were followed by a speedy advance by light units, special forces and Russian airborne forces, the *Vozdushno-desantnye voyska* (VDV), to do the link up, who would thus avoid zones of resistance to reach their strategic targets in a matter of hours. The VDV were followed by mechanized forces that would conduct thunder-run like operations in march formation to overwhelm the remaining opposition. According to the faulty assumptions created by vranyo mentioned above, there was no need for a prolonged, infrastructure-damaging shaping operation using the (strategic) air forces and high-precision long-range weapons as the Coalition forces did in Iraq prior to Operation Desert Storm in 1991. Therefore, the RuAF only conducted a limited bombardment using a small number of stand-off weapons, like SRBM and cruise missiles, before the invasion kicked off.

The strong point of the RuAF, their immense arsenal of tube and rocket artillery, also was not initially used to shape the battlefield for the same reasons based on the same faulty assumptions. Neither was there a unified theatre command because, according to the false assumptions, there would not be a coherent opponent that required such a unified effort. Therefore, the operation consisted of more or less separate operational axes of advance without the need for complex coordination. Of course, the invasion did not deliver the swift victory anticipated, and the war is now more

24 D.V. Gioe, 'Putin Should Have Known His Invasion Would Fail', *Foreign Policy*, 24 February, 2023. See: <https://foreignpolicy.com/2023/02/24/ukraine-russia-putin-war-invasion-military-failure/>.

25 Imperial War Museum, 'Russian invasion of Ukraine: How Putin lost in ten days', 2023. See: <https://www.iwm.org.uk/history/how-putin-lost-in-10-days>.



Destroyed Russian equipment in Kyiv. The Russian invasion did not deliver the swift victory anticipated by the Russian leadership

than two years old.²⁶ As a reaction to this debacle, the 5th Directorate of the Russian Federal Security service, Federalnaja Sloezjba Bezopasnosti (FSB), which had been responsible for providing Putin with intelligence about Ukraine, was purged. The FSB is not only focused on the Russian Federation itself but also on Russians living elsewhere, the 'Compatriots abroad', especially those living in former Soviet states like Ukraine. Therefore, the FSB always had an excellent information position, which has always been used with a certain degree of success to improve Russian security at home, and to direct Russian foreign policy and interests abroad. This is a clear indication that the intelligence processes themselves are in general quite successful, with the successful annexation of Crimea in 2014 as a clear example. Therefore, is it highly plausible that vranyo is to be blamed for the faulty intelligence provided to Putin and his circle of trusted policy makers on Ukraine in the run-up to the invasion in 2022.

At the same time that the FSB was purged, the foreign military intelligence service of the Russian army, the Glavnoye Razvedyvatel'noye Upravleniye, (GRU), was made responsible for providing intelligence reports on Ukraine to Putin.²⁷ It is a clear sign that the FSB was punished for providing faulty intelligence.

The final step in the intelligence processing cycle involves the transfer of processed information from the intelligence bureaus to the decision-makers. It is quite possible that Putin was not open to this kind of intelligence or that the FSB told Putin what he wanted to hear, instead of basing their reports on reality. Historically Russian intelligence services have

26 Robert Dalsjö, et al, 'A Brutal Examination: Russian Military Capability in Light of the Ukraine War', *Survival* 64 (2022) (3) 7-28.

27 M. Jankowicz, 'Putin purged large numbers of FSB agents in retribution for poor Ukraine intelligence, Russia expert says', *Business Insider*, 12 April, 2022. See: <https://www.businessinsider.com/putin-purges-fsb-over-ukraine-failures-bellingcat-expert-2022-4?international=true&r=US&IR=T>.

often been very effective, which points to well-established processes. In Russia, however, it is all too common to tell the higher ups what they want to hear. It is the moment when vranyo comes into play, and that is what happened in the run-up to the invasion in 2022. A very specific example is the fact that the FSB knew from surveys that large parts of the Ukrainian population would defy Russian occupation and that the notion that Russia would be greeted as a liberator was unfounded. Yet the FSB reported the opposite. Once the lies were circulating, most Russian authorities started to believe them. It is difficult to stop this continuous chain of lying once it has been initiated. Imagine being an analyst at the FSB knowing very well what is actually going on?. Will that analyst risk being the one to tell the emperor he is not wearing clothes? This is unlikely in a culture where conformity is the norm and where mavericks are punished. Vranyo is a culture in which the majority participates so, as a consequence, also competent FSB personnel simply went along with the flow.²⁸

Being the emperor himself, Putin continues with lying about the reason for the invasion and the progress of the war in general and, of course,

everybody follows suit. From day one of the war the narrative of a special military operation has been in use and using terms such as invasion or, let alone war, is prohibited. Regardless of what actually transpires in the field, the special military operation is still making progress according to Putin, his government, the military and the official Russian state-owned news outlets. Moreover, most of Russian society still appears to accept this narrative or does not openly speak out against it. It is also partly due to repressive measures in force within the Russian Federation, but the Russian people are accustomed to being led by a strong leader, even if he keeps them cowed with fables.

Operations defying all military logic

For many months on end, the Russian army and in the recent past also the Wagner group, have conducted continuous frontal assaults using human wave tactics. This happened amongst others near Pavlivka,²⁹ Vuhledar,³⁰ Bakhmut,³¹ and Avdiivka.³² This type of assault is characterized by waves of troops that continue to advance regardless of previous (catastrophic) failures. This resulted in thousands of dead and wounded Russian troops and hundreds of armoured vehicles destroyed or abandoned. It has been assessed, for example, that the 155th naval Infantry Brigade, a former elite formation, has already been replenished at least three times using freshly-mobilized troops as of summer 2023. One infamous assault by this unit near Vuhledar in February 2023 resulted in the destruction of one complete BTG worth of armoured vehicles and the loss of several hundreds of soldiers during one assault. This unit repeatedly drove into a minefield, which caused it to become easy pickings for Ukrainian artillery and anti-tank missiles.³³ The same kind of behaviour is being reported more recently during attacks on Avdiivka, raising the question whether the culture of vranyo also prohibits units to learn from their mistakes on the basic tactical and technical level. This is exemplified by the following quote from the *Kyiv Independent* about the assaults on Avdiivka: 'Reminiscent of the mindless columns of armor that tried to take Vuhledar last winter, Russian tanks and armored vehicles were churned up in their dozens by

28 G. Miller, C. Belton, 'Russia's spies misread Ukraine and misled Kremlin as war loomed', *Washington Post*, 19 August, 2022. See: <https://www.washingtonpost.com/world/interactive/2022/russia-fsb-intelligence-ukraine-war/>.

29 D. Axe, 'The Village Of Pavlivka Is A "Furnace" Burning Up Russian Marine Brigades', *Forbes*, 21 November, 2022. See: <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2022/11/21/the-village-of-pavlivka-is-a-furnace-for-two-russian-marine-brigades/?sh=6e52c59c19d3>.

30 M. Eckel, 'What Happened in Vuhledar? A Battle Points To Major Russian Military Problems', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 17 February, 2023. See: <https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-battle-vuhledar/32276547.html>.

31 S. Roblin, 'In Pictures: Russia's Strange Assault On Bakhmut Wreaks A World War I Hellscape', *Forbes*, 16 October, 2022. See: <https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2022/10/16/in-pictures-russian-forces-assault-world-war-i-hellscape-at-bakhmut/?sh=2969d3e358d3>.

32 J. Psaropoulos, 'Russia unleashes assault waves on Ukraine's Avdiivka, refugees on Nordics', *Aljazeera*, 29 November, 2023. See: <https://www.aljazeera.com/news/2023/11/29/russia-unleashes-assault-waves-on-ukraines-avdiivka-refugees-on-nordics>.

33 I. Birrell, 'Putin's marine brigade of 5,000 men is all but destroyed in one of the most brutal battles since the start of the war', *Daily Mail*, 13 February, 2023. See: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-11746903/Putins-marine-brigade-5-000-men-destroyed-brutal-battle.html>.

Ukrainian artillery, anti-tank fire, and first-person-view (FPV) drones.’

All these assaults defy prevailing military logic, at least by Western standards. The operational and even tactical benefits of gaining control over the aforementioned towns are very limited, or even non-existent, according to Western military analysts. Also, Russian military doctrine clearly states that success and not defeat needs to be reinforced. The failing assaults likely continued in 2022 and 2023 because Putin needed a success to make up for suffering two major setbacks due to the Kharkiv and Kherson counter-offensives and being on the defensive for months during the summer of 2023. ‘Liberating’ the rest of Donbass could be one such success. The fact that this area has not yet been liberated remains a thorn in Putin’s side. Putin (and also the Defence Minister and senior commanders) really want a victory. For Russian commanders, though, it is better to tell the leadership what it wants to hear than to report failures as they occur. This is proven by the fate of General Ivan Popov, the former commander of the 58th army, who publicly criticized the conduct of the war and complained about the horrendous casualties suffered by his 58th army. He was subsequently fired in July 2023.

Although hard evidence is lacking, and if ever it becomes available, it is highly plausible that the officers at all levels lie about what is happening at the front and within the armed forces. They lie about the staffing of their units, the supplies at hand, availability of weapons and about the outcome of their assaults. That can also be a contributing factor to the continuation of the assaults; when partial successes are reported, even though the assaults are actually failing, then doctrine dictates that partial result must be reinforced. When the majority of officers continue to lie, those who speak the truth are punished in the Russian system as it functions at the moment, as the case of General Ivan Popov shows.

The fall of Izyum

Until now most examples about the consequences of vranyo were offensive actions by the

For Russian commanders it is better to tell the leadership what it wants to hear than to report failures

Russian army. Vranyo can also have devastating consequences when military units are surprised and forced to defend. The fall of Izyum, for example, during the Kharkiv counteroffensive in September 2022, was highlighted on Russian state television by former Russian officer Mikhail Khodarenok. Referring to the earlier-mentioned COFM calculations, he stated that the fall of Izyum should not have been possible because there is a mathematical formula to determine whether a position can be held or not.³⁴ In theory it should not have been possible to be overwhelmed as they were in Izyum. If the outcome of the mathematical formula used was based upon lies, Russian forces would have been taken by surprise and overrun by the enemy. As a result, these forces were routed, leaving behind their dead, large amounts of destroyed equipment, and, on top of that, large quantities of weapons, ammunition, vehicles and other supplies.³⁵ Of course, there are also other factors contributing to the defeat like the redeployment of regular Russian formations, leaving the area to be partially defended by the Donetsk People’s Republic (DPR) and Luhansk People’s Republic (LPR) militias. Finally, faulty intelligence, or successful deception by the Ukrainian forces, are also likely contributing factors.

34 T. Spirlet, ‘Russian commander admitting “constant lying” around Putin’s war defeat cut live on TV’, *Express*, 2 October, 2022. See: https://www.express.co.uk/news/world/1677145/putin-russia-ukraine-war-propaganda-lies-defeat-annexation-luhansk-donetsk-kherson-vn/amp#amp_tf=Van%20%251%24s&aoh=16790797121850&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com.

35 Reuters, ‘Russian state media grapples with Kharkiv defeats’, 12 September, 2022. See: <https://www.reuters.com/business/media-telecom/russian-state-media-grapples-with-kharkiv-defeats-2022-09-12/>.

PHOTO DUMA



Russian President Putin and the Moscow-appointed heads of the four annexed Ukrainian regions. Vranjo is deeply entrenched in all levels of Russian society and politics, making it unlikely to disappear

Final remarks

It is questionable whether the RuAF can fix the problem of vranjo because it is so deeply entrenched in Russian society in general. State Duma Deputy and former Commander of the Southern Military District, Lieutenant-General Gurulev made a remarkable telegram post in September 2023, giving a rare glimpse into the effects of vranjo on the military operating in Ukraine. In this post he complained that the culture of lying in the Russian military is the main issue preventing a Russian victory in Ukraine and claimed that false reports lead to poor decision-making at many levels within the Russian military.³⁶

Of course, other cultures also have to deal with lies and their effects on society, government and armed forces. For example, the English language

makes a distinction between white lies and black lies. Black lies are plain lies for one's own benefit. A white lie, on the other hand, is a lie that may be told for the benefit of another person, to protect that person or his feelings. This is something different than vranjo, though. White lies are individual acts with good intentions, whereas vranjo requires a sort of conspiracy where multiple actors collude to maintain a chain of lies benefiting them to the detriment of others.

The Russian authorities have a deep-rooted interest in maintaining the system of vranjo as it is. Where corruption gives them material and financial gains, vranjo helps them to further their careers and protect their reputations. In fact, there will be no internal resistance from the soldier to the top political level to change this system of lies. To genuinely change this phenomenon, the political will to implement a comprehensive change programme from the top down is necessary, and it is very unlikely that this will happen in today's Russia. ■

³⁶ ISW press, 'Russian offensive campaign assessment', 15 September, 2023. See: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-september-15-2023>.

SIGNALERINGEN



The New Makers of Modern Strategy

From the Ancient World to the Digital Age
Door Hal Brands (red.)
Princeton (Princeton University Press)
2023
1158 blz.
ISBN 9780691204383
€ 41,-

In *The New Makers of Modern Strategy* analyseren auteurs de rol van strategie en denkers daarover vanaf de Oudheid tot in de tijd na de Koude Oorlog. De bundel behandelt concepten als de beperkte en de totale oorlog, counterinsurgency en counterterrorisme, détente en irreguliere oorlogvoering. In zijn inleiding omschrijft Hal Brands strategie als het toepassen van alle vormen van macht om centrale doelen te bereiken, terwijl rivalen op het wereldtoneel dat proberen te verhinderen. Het ontwikkelen van een strategie gebeurt nooit in een vacuüm, maar onder invloed van sociale en technologische veranderingen en ideologieën.



Kunstbunkers en cultuurkaravanen

De bescherming van cultureel erfgoed in de Tweede Wereldoorlog
Door Andrea Kieskamp (red.)
Zutphen (Walburg Pers) 2024
248 blz.
ISBN 9789464562408
€ 29,99

Wat hebben we op het vlak van de bescherming van cultureel erfgoed geleerd van de Tweede Wereldoorlog en zijn we voorbereid op een mogelijke volgende oorlog? Op die vragen proberen Andrea Kieskamp en haar mede-auteurs een antwoord te vinden in *Kunstbunkers en cultuurkaravanen*. Het boek laat zien hoe de Rijksinspectie Kunstbescherming onder leiding van Jan Kalf van 1 oktober 1939 tot 1 oktober 1946 de bescherming van kunstwerken, monumenten, musea, archieven en bibliotheken tegen oorlogsgevaar coördineerde. Als drie casussen kozen de auteurs het Rijksmuseum, het Nederlands Openluchtmuseum en slot Loevestein. Na de oorlog kreeg de krijgsmacht een structurele rol bij de bescherming van cultureel erfgoed.



How To Win an Information War

The Propagandist Who Outwitted Hitler
Door Peter Pomerantsev
Kaapstad (Faber & Faber) 2024
304 blz.
ISBN 9780571366354
€ 24,-

Peter Pomerantsev, verbonden aan de Johns Hopkins University, onderzoekt in *How To Win an Information War* welke lessen er voor de huidige tijd te trekken zijn uit leven en werk van de Britse journalist/propagandist Sefton Delmer. De Britse regering trok Delmer in september 1940 aan omdat hij vloeiend Duits sprak en als journalist goede toegang had gehad tot de nazi-top. Delmer zette vanuit Engeland diverse propaganda-acties op, waaronder 'der Chef', op Duitsland gerichte radiouitzendingen waarin een zogenaamde fanatieke nazi tekeer ging tegen Hitlers regime. Delmer was ook het brein achter Soldatensender Calais, een radiostation met als opdracht het demoraliseren van Duitse troepen in meerdere Europese landen.



Voor huis en haard

De geschiedenis van de Vrijwillige Landstorm 1914-1940
Door Fred Warmer (met Wim Maas en Wim de Natris)
Amersfoort (Uitgeverij Boiten) 2024
416 blz.
ISBN 9789083189475
€ 35,-

Voor huis en haard vertelt de geschiedenis van de aan het begin van de Eerste Wereldoorlog opgerichte Vrijwillige Landstorm. In 20 jaar tijd groeide die uit tot een organisatie met bijna 100.000 leden, met afdelingen in zo'n 1.300 steden en dorpen. Zij oefenden wekelijks in het schieten met een geweer. De Vrijwillige Landstorm vocht in mei 1940 mee met het Nederlandse leger tegen de Duitsers. Honderden vrijwilligers sneuvelden tijdens deze gevechten. Daarna werd de Vrijwillige Landstorm opgeheven door de bezetter. Het tegenwoordige Korps Nationale Reserve geldt als de voortzetting van de Vrijwillige Landstorm en staat eveneens in de traditie van spontane volkswapening.

