



Forsvarets høgskole

våren 2013

Masteroppgave

It's a kind of Magic?

*Flernasjonalt samarbeid om militære styrker:
en studie av NATO AWACS*

Freddy Moland

Forord

Denne studien er gjennomført som en del av masterstudiet ved Forsvarets stabsskole. Arbeidet ble utført vinteren og våren 2013.

Det har vært et sant privilegium å få muligheten til å fordype seg over en lengre periode i et tema man er opptatt av. Det skal likevel ikke stikkes under en stol at veien frem mot det endelige produktet har føltes både lang, strevsom og tidvis frustrerende. Heldigvis er det flere som har hjulpet til med å gjøre reisen lettere. En stor takk går derfor til alle de som på ulikt vis har bidratt til å gjøre denne studien mulig. En spesiell takk til Paal Sigurd Hilde ved Institutt for forsvarsstudier (IFS), som gjennom sin kyndige veiledning skal ha mye av æren for at studien ble brakt vel i havn. All honnør til Knut Johan Bere for hjelpen med å luke bort språkblomster, uklarheter og annet språklig ugress. Mine medstudenter generelt, og medstudent Tom Snedal spesielt, fortjener også en takk for å ha bidratt til å holde spiriten oppe underveis i arbeidet. All hjelp og støtte til tross. Innholdet i oppgaven står kun for min egen regning.

Til sist vil jeg takke mine to største inspirasjonskilder og den viktigste påminnelsen om hva som egentlig betyr noe her i livet. Hanne og Julie: denne er til dere.

Freddy Moland

Forsvarets stabsskole 24. mai 2013

Sammendrag

Under betegnelsen *Smart Defence* søker NATO gjennom økt flernasjonalt samarbeid å møte utfordringene knyttet til økonomisk drevne reduksjoner i medlemslandenes styrkestrukturer. Alliansens luftbårne kontroll- og varslingsystem, NATO AWACS, blir av mange trukket frem som det klareste eksemplet på at slike flernasjonale felleskapasiteter innenfor rammen av alliansen kan fungere svært godt i praksis. I løpet av en mer enn 30-årig lang historie har NATO AWACS ved en rekke anledninger vist seg som en symboltung og betydelig bidragsyter til alliansens effektivitet og troverdighet. Flernasjonalt militært styrkesamarbeid kommer imidlertid alltid med en kostnad – ikke minst politisk. Hensikten med denne oppgaven er å se nærmere på noen av de politiske utfordringene et samarbeid av denne typen bringer med seg. Gjennom en kvalitativ tilnærming basert på litteraturstudier og intervjuer, søker oppgaven å besvare problemstillingen: *Hvordan påvirker politiske interesser hos alliansens medlemsland utvikling og anvendelse av NATO AWACS?*

Studien skildrer hvordan og hvorfor samarbeidet i sin tid oppstod. Den beskriver videre hvordan NATO AWACS har endret seg fra primært å være et system for luftforsvar av Europa, til i stadig større grad også være en fremskutt kommando- og kontrollplattform i fellesoperasjoner utenfor alliansens tradisjonelle kjerneområde. En endring som har vært mulig på grunn av den kontinuerlige utvikling og modernisering styrken har gjennomgått.

Størstedelen av oppgaven er viet til å undersøke hvordan de politiske aspektene ved samarbeidet innvirker på utviklingen og anvendelsen av NATO AWACS. Gjennom analyse av utvalgte eksempler viser studien hvordan ulike staters politiske interesser har påvirket både utviklingen og den operative bruken av styrken de senere årene. Analysen ser også nærmere på hvordan ulike sider ved samarbeidets organisering og flernasjonale karakter i seg selv skaper politiske utfordringer og dynamikker som er krevende å håndtere. NATO AWACS er i mange henseende en suksesshistorie. Denne studien viser likevel at betydelige utfordringer kan oppstå i skjæringspunktet mellom nasjonale særstandpunkt og AWACS-samarbeidets kollektive interesser, når disse ikke er sammenfallene. Utfordringer som igjen fører til at NATO AWACS ikke alltid utvikles og anvendes på en for alliansen mest mulig rasjonell og hensiktsmessig måte.

Abstract

NATO's Airborne Warning and Control System (AWACS) is often cited as one of the most successful collaborative ventures ever undertaken by the Alliance. This multinational force, stationed in Germany and manned by personnel from 16 different countries, is a true example of what recently has been labeled *Smart Defence* in NATO, i.e. multinational cooperation on the development, acquisition and maintenance of military capabilities.

This thesis provides a qualitative study of the political aspects of the AWACS-programme. It seeks to answer the research question: *How do dissimilar political interests among the Allies affect both modernization and operational utilization of NATO AWACS?*

The thesis gives an overview of the historical background of the AWACS-cooperation and its current organization. It also describes the transformations NATO AWACS have gone through to address technological change and new geopolitical realities. The analysis examines the political dynamics of the collaboration and how politics and national interests influence the development and operational use of NATO AWACS. The thesis identifies both new and enduring challenges related to this kind of international defence collaboration, for example the importance of factors like cost sharing, industrial benefits, political compromise, consensus and assured access.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
Innhold	6
1 Innledning	8
1.1 PROBLEMSTILLING.....	10
1.2 METODE OG KILDER.....	13
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR.....	15
2 NATO AWACS	17
2.1 DET HISTORISKE BAKTEPPET – VEIEN MOT ET INTEGRERT LUFTFORSVARSSYSTEM	17
2.2 AWACS-SAMARBEIDET ETABLERES	20
2.3 GJELDENDE OMFANG OG ORGANISERING AV SAMARBEIDET	24
2.3.1 NATO E-3A Cooperative Programme	24
2.3.2 NATO Airborne Early Warning & Control Force (NAEW&CF)	27
3 Utvikling og modernisering	31
3.1 GENERELT OM SAMARBEIDSFORM, UTVIKLING OG MODERNISERING	31
3.1.1 Særtrekk ved AWACS-samarbeidet.....	31
3.1.2 Hvorfor utvikling og modernisering er viktig	35
3.1.3 Moderniseringsprogrammer og prosjekter – en oversikt.....	35
3.1.4 Den formelle prosessen	36
3.1.5 Generelle utfordringer knyttet til utvikling og modernisering	38
3.2 OM MOTORER, STØY OG NOEN NEDERLANDSKE TRETOPPER	42
3.2.1 Bakgrunn - støyproblematikken.....	43
3.2.2 Følger for AWACS samarbeidet.....	44
3.2.3 Hvorfor vanskelig å håndtere?	47

3.3 CANADAS UTTREKNING FRA SAMARBEIDET – UTFORDRINGER OG KONSEKVENSER	49
3.3.1 Den kanadiske beslutningen	50
3.3.2 Konsekvenser for NATO AWACS.....	51
3.3.3 Spesielle utfordringer	53
3.4 OPPSUMMERING – UTVIKLING OG MODERNISERING	55
4 Operativ anvendelse	56
4.1 OPERATIV ANVENDELSE – GENERELLE UTVIKLINGSTREKK.....	56
4.2 AFGHANISTAN.....	59
4.2.1 Finansieringsprosessen	61
4.2.2 Base- og overflygingsrettigheter	63
4.2.3 Reservasjoner knyttet til enkeltlands deltakelse	68
4.2.4 Oppsummering – Afghanistan	70
4.3 LIBYA	71
4.3.1 Reservasjoner knyttet til enkeltlands deltakelse	73
4.3.2 Praktiske konsekvenser	74
4.3.3 Grunnleggende utfordringer.....	75
4.3.4 Oppsummering – Libya	77
4.4 OPPSUMMERING – OPERATIV ANVENDELSE	78
5 Oppsummering og konklusjon	79
Kilder	83
Vedlegg A: Respondentoversikt	91
Vedlegg B: Forkortelser.....	92
Vedlegg C: NATO E-3A Sentry – en kort beskrivelse	95
Vedlegg D: Operasjoner gjennomført av NAEW&CF E-3A Component	96

1 Innledning

Flernasjonalt samarbeid om fremskaffelse og drift av militære styrker – det som i skrivende stund går under betegnelsen *Smart Defence* i NATO – er i vinden som aldri før. I en tid hvor majoriteten av alliansens medlemsland er tvunget til drastiske reduksjoner i sine forsvarsbudsjetter, argumenteres det for at økt flernasjonalt samarbeid er nøkkelen til å opprettholde NATOs militære evne til en lavere kostnad (Fogh Rasmussen, 2013). *Smart Defence* blir også trukket frem som et virkemiddel for å redusere det militærteknologiske gapet mellom USA og alliansens europeiske medlemsland, samt sikre en rettferdig og rimelig byrdefordeling internt i alliansen. Noe som igjen blir fremhevet som avgjørende for NATOs fremtidige relevans og dermed i ytterste konsekvens dens fortsatte eksistens (Fogh Rasmussen, 2011).

Smart Defence må kunne betegnes som et relativt nytt begrep. Det ble lansert av NATOs generalsekretær, Anders Fogh Rasmussen, i en tale til Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik i februar 2011 (ibid). Ønsket om å oppnå økt sikkerhet for mindre penger, eller «*more bang for the buck*» som det het under Eisenhower-administrasjonen på 1950-tallet, er imidlertid ingen ny målsetning innenfor langsiktig forsvarsplanlegging (Ødegård, 2013). Det samme gjelder ambisjonene knyttet til rettferdig byrdefordeling og flernasjonale løsninger. NATO har i løpet av de siste tjue årene vedtatt en rekke initiativ, som blant annet *Defence Capability Initiative* (1999) og *Prague Capability Commitments* (2002), for å bedre samarbeidet om militære kapasiteter (se bl.a Moore, 2007, s. 80 og 91-92). Det ser ut til å herske bred enighet internt i alliansen om at disse og andre initiativ både er fornuftige og nødvendige. Å omsette initiativene i praksis har likevel vist seg å være svært utfordrende, noe stadig nye initiativ for å løse de grunnleggende sett samme problemene kan tyde på.

På enkelte områder har riktignok alliansen lange tradisjoner for å samarbeide tett om militære kapasiteter. Spesielt gjelder dette innfor luftovervåking og luftforsvar, hvor det fra midten av 1950-tallet fant sted en stadig tettere integrering av felles løsninger på tvers av landegrensene. Samarbeidet om NATOs integrerte luftforsvarssystem dannet på slutten av 1970-tallet

utgangspunktet for et samarbeidsprogram som av mange har blitt betegnet som et av de mest vellykkede i alliansens historie (De Crem, 2008, s. 70).

I desember 1978 undertegnet tretten¹ av NATOs forsvarsministre en avtale om et felles program for anskaffelse og drift av 18 NE-3A AWACS (*Airborne Warning and Control System*) overvåkingsfly med tilhørende støttestruktur (NATO, 1978b). Begivenheten var enestående på flere måter. For første gang i NATOs historie gikk majoriteten av alliansens medlemsland sammen om innkjøp og drift av en felles forsvarsressurs. Med en samlet prislapp på 4,1 milliarder amerikanske dollar var programmet av en størrelsesorden som langt overgikk alle tidligere samarbeidsprosjekt i regi av alliansen (NAPMO, 2012b, s. 13). NATOs AWACS-styrke var verdens første fullintegreerte flernasjonale militære flyavdeling. Styrken er den dag i dag fortsatt én av svært få militære styrkekomponenter som eies og opereres av NATO.

«Ekstraordinær,» «en unik kapabilitet» og «en avgjørende ressurs» er blant honnørordene som går igjen når historien om NATOs «øyne i luften» oppsummeres i mer formelle sammenhenger (NATO, 2012b). Styrken blir videre trukket frem som et viktig symbol på alliert solidaritet, samhold og besluttosomhet (de Hoop Scheffer, 2008, s. 6).

AWACS-samarbeidet har siden opprettelsen vært gjenstand for en kontinuerlig utvikling som følge av teknologiske nyvinninger og endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Flyene har gjennomgått flere omfattende moderniseringsprogrammer, samtidig som oppdragsporteføljen har endret seg i takt med alliansens utvikling for øvrig. Med kallesignalet «*Magic*,» har NATO AWACS bidratt aktivt i de fleste operasjoner alliansen har vært involvert i siden slutten på den kalde krigen.

Til sammen gjør dette AWACS-samarbeidet til et interessant og relevant tilfelle det er verdt å studere nærmere. Interessant fordi det i tillegg til å fremstå som en tilsynelatende suksesshistorie, også innehar en rekke elementer som er unike i NATO-sammenheng. Relevant fordi flernasjonalt samarbeid innenfor rammen av *Smart Defence* står høyt på NATOs dagsorden og

¹ Belgia, Canada, Danmark, Tyskland, Hellas, Italia, Luxemburg, Norge, Nederland, Portugal, Tyrkia, Storbritannia og USA. Selv om Storbritannia var én av tretten signatarstater, valgte de å stå utenfor den felles flyanskaffelsen og driften av disse. Mer om dette senere i oppgaven.

ser ut til å få økende betydning i årene som kommer. Noe som også er tilfelle her til lands, hvor deltakelse i flernasjonalt forsvarssamarbeid er tillagt særlig vekt i den kommende langtidperioden for Forsvaret (St. prop nr. 73, 2011-2012, s. 33-34). Beslektede NATO-samarbeidsprogrammer innenfor strategisk lufttransport (Strategic Airlift Capability, SAC) og luftbåren bakkeovervåking (Allied Ground Surveillance, AGS) er med på å aktualisere problemområdet ytterligere.

AWACS-samarbeidets omfang og varighet gjør det rikt på empiriske data, og dermed velegnet som studieobjekt for å belyse utfordringer knyttet til flernasjonalt samarbeid om militære styrker. Det er ikke tidligere gjennomført omfattende forskningsarbeider på norsk som setter AWACS-samarbeidet inn i en større sammenheng. Også internasjonalt er det begrenset med forskning på området. Målet med denne oppgaven er derfor å se nærmere på den politiske konteksten som AWACS-samarbeidet skjer innenfor, for derigjennom å kunne bidra til økt forståelse for noen av de muligheter, utfordringer og begrensninger som er knyttet til denne typen samarbeid.

1.1 Problemstilling

Flernasjonalt militært styrkesamarbeid gir en rekke muligheter, men har også sin pris. Økonomisk, så vel som militært og politisk. En rekke kryssende interesser møtes når selvstendige stater går sammen om å dele en felles militær ressurs. Jo mer omfattende og nært samarbeidet er, desto større er potensialet for at det oppstår interne motsetninger og interessekonflikter mellom nasjonene som deltar (Sandler & Hartley, 1999, s. 230-234). I dette tilfellet kompliseres bildet ytterligere av at enkelte av alliansens medlemmer ikke deltar i AWACS-samarbeidet, men like fullt – gjennom sin deltakelse i NATOs øvrige beslutningsprosesser – kan influere på beslutninger som direkte påvirker det. Dette kan igjen få følger for hvorvidt og hvorledes AWACS-styrken anvendes til å utføre de oppgaver som er utgangspunktet for at samarbeidet eksisterer. Det er derfor nærliggende å stille spørsmål om hvordan ulike og tidvis motstridene nasjonale politiske interesser påvirker samarbeidet om NATO AWACS. Er alle sider ved samarbeidet like magiske som styrkens kallesignal og den hederlige omtalen skulle tilsi, eller er bildet muligens noe mer nyansert?

Hensikten med denne oppgaven er å gå bak den offisielle retorikken og se nærmere på noen av de politiske utfordringer som et flernasjonalt samarbeid av denne typen bringer med seg. Mer konkret er målet å beskrive og forklare hvordan politiske faktorer påvirker utvikling og anvendelse av en flernasjonal militær styrke som NATO AWACS. Problemstillingen oppgaven søker å finne svar på er:

Hvordan påvirker politiske interesser hos alliansens medlemsland utvikling og anvendelse av NATO AWACS?

Problemstillingen operasjonaliseres og angripes på følgende måte. Innledningsvis beskrives fenomenet NATO AWACS; det vil si hvorfor samarbeidet i sin tid oppstod, hva det innebærer i praksis, samt hvordan det er organisert i dag. I denne delen av studien identifiseres også noen av de politiske utfordringene man stod overfor i samarbeidets innledende fase. Dette fordi det kan antas at flere av de samme utfordringene fortsatt er med på å prege dagens samarbeid. Til sammen danner dette utgangspunktet for den videre analysen av problemstillingen – som fokuserer på to vesentlige aspekter ved AWACS-samarbeidet: *utvikling og anvendelse*. Det sentrale i denne studien er likevel ikke utviklingen og anvendelsen *per se*, men hvordan den politiske og flernasjonale dimensjonen ved samarbeidet innvirker på disse aspektene.

Ifølge Østerud (1996, s. 37) er politikk: «[...] en virksomhet knyttet til beslutninger. Det er påvirkning av – eller forsøk på å påvirke – de beslutningene som treffes, beslutningsaktiviteten selv, og det er gjennomføringen av beslutningene». Videre skriver han at «politikk angår maktforhold, fordi det er spørsmål om hvilke interesser som slår igjennom [...]». Politikk handler med andre om makt, og bruk av denne for å påvirke beslutninger. Studien retter derfor oppmerksomheten mot hvordan ulike staters politiske interesser påvirker de beslutninger som fattes angående utvikling og anvendelse av NATO AWACS, samt hvilke følger dette får. Selv om utvikling og anvendelse er to forhold som henger nært sammen, behandles de separat. Først analyseres hvordan ulike staters politiske interesser påvirker modernisering og utviklingen av den militære *evnen* NATO AWACS representerer. Dernest analyseres hvordan ulike staters politiske interesser påvirker *viljen* til operativ anvendelse av styrken. Siktemålet med dette er å sannsynliggjøre hvordan enkeltlands politiske standpunkter har øvet innflytelse på beslutninger

vedrørende utviklingen og anvendelsen av NATO AWACS. Beslutninger som antakeligvis ville blitt annerledes hvis en slik påvirkning ikke var tilstede.

Gjennom bruk av konkrete eksempler er formålet med analysen å identifisere både hvilke interesser som er med på å holde samarbeidet sammen, og hvilke interesser som er med å skape utfordringer. I tillegg vil jeg søke å klarlegge hvorvidt disse interessene kan anses å være av en mer eller mindre tidløs karakter, eller om de i større grad bærer preg av å være saks- og situasjonsavhengig. Gjennom analysen forventer jeg å avdekke om det primært er forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser som er det styrende for medlemslandene opptreden i samarbeidet, eller om interesser innenfor andre politikkområder også spiller en viktig rolle. I tillegg forventer jeg at analysen vil kunne anskueliggjøre hvorvidt og på hvilken måte eventuelle nasjonale politiske forbehold og begrensninger (*caveats*) legger operative begrensninger på bruken av styrken. Videre om motstridende nasjonale interesser fører til at foreslåtte utviklingsprosjekter enten ikke gjennomføres eller at mindre hensiktsmessige løsninger velges.

Gjennom å analysere AWACS-samarbeidet, vil det forhåpentligvis også være mulig å si noe mer generelt om noen av de muligheter og begrensninger som er knyttet til flernasjonalt militært samarbeid. Studien avrundes derfor med en kort drøfting av hvorvidt funnene i analysen kan tenkes å ha gyldighet for liknende typer styrkesamarbeid i NATO. Gitt fokuset på overordnede politiske problemstillinger, vil de mer tekniske og operative aspektene ved samarbeidet kun behandles i den grad det er nødvendig for å gi en bedre forståelse av politiske forhold. Problemstillingen er videre analysert i et NATO-perspektiv. Det vil si at det er AWACS som en ressurs for NATO som blir vurdert, og ikke hvordan et slikt samarbeid for eksempel kan tjene norske eller andre lands særinteresser.

Studiens omfang tilsier at det er for ambisiøst å behandle hele tidsperioden for AWACS-samarbeidet like grundig. Med unntak av den innledende beskrivelsen av opprettelsen av programmet, er undersøkelsen derfor i all hovedsak avgrenset til perioden etter 2001, med særlig vekt på de senere års utvikling. Denne avgrensingen er valgt fordi terrorangrepene mot USA den 11. september 2001 i flere henseende utgjorde et viktig veiskille i NATOs og dermed AWACS-samarbeidets historie. Samtidig fungerte hendelsen som en katalysator for noen av de mest

grunnleggende endringene i alliansens historie (Rühle, 2011). AWACS-styrken har i løpet av denne tidsperioden gjennomgått et omfattende moderniseringsprogram, endret operasjonskonseptet i en mer «ekspedisjonær» retning, samt løst en rekke operative oppdrag av ulik karakter. Samtidig har fire nye nasjoner blitt medlemmer av programmet, mens ett av de opprinnelige medlemslandene i skrivende stund (våren 2013) er i ferd med å trekke seg ut av samarbeidet. I sum gjør dette denne tidsperioden særlig spennende med hensyn til å kunne gi relevante svar på problemstillingen.

«Alt henger sammen med alt» påstod en tidligere norsk statsminister. Heller ikke AWACS programmet er upåvirket av de endringer som skjer i NATO og verden for øvrig. Det er derfor ikke til å komme utenom at oppgaven behandler forhold som ikke nødvendigvis kun angår NATO AWACS spesielt, men også berører andre sider ved samarbeidet i NATO. Fokus for denne studien er allikevel spesielt rettet mot faktorer som er og har vært særlig betydningsfulle for AWACS-samarbeidet.

1.2 Metode og kilder

Studien har en *kvalitativ tilnærming*. Innsamling av data har foregått gjennom dokumentundersøkelser, samt dybde- og saksoppklarende intervjuer. En kvalitativ tilnærming ble valgt fordi den ble ansett for å være best egnet til å gi et nyansert svar på problemstillingen. En slik tilnærming gav dessuten økt fleksibilitet og en større grad av åpenhet i tilnærmingen til problemområdet, noe som jeg mener har vært en fordel når man – som i denne undersøkelsen – har gått inn og sett på ett unikt tilfelle. Dette har igjen gitt mulighet til en mer interaktiv undersøkelsesprosess enn det som trolig ville vært mulig med en mer kvantitativ tilnærming (jamfør Jacobsen, 2005, s. 129).

Som beskrevet ovenfor er det ikke tidligere gjennomført studier på norsk som forsøker å sette AWACS-samarbeidet inn i en større sammenheng. Med unntak av Arnold Lee Tessmers studie av de politiske prosessene i forkant av anskaffelsen (Tessmer, 1988), har det heller ikke lyktes forfatteren å komme over internasjonal forskning som analyserer de politiske aspektene ved

programmet mer inngående. Tessmers bok har fungert som en sentral inspirasjonskilde og et analytisk utgangspunkt for denne studien.

Det finnes et relativt omfangsrikt åpent tilgjengelig kildemateriale – i form av avisartikler, offisielle internettsider og fagtidsskrifter – som inngående beskriver de tekniske aspektene ved samarbeidet. Dette har utgjort et viktig grunnlag for den innledende redegjørelsen av hva AWACS-samarbeidet innebærer. De åpne kildene tegner likevel kun et overordnet og noe vagt bilde av den politiske konteksten som samarbeidet skjer innenfor, og har i hovedsak et noe annet fokus enn det denne studien tar mål av seg å si noe mer om. For selve analysen av problemstillingen var jeg derfor avhengig av å komplettere informasjonsgrunnlaget med andre kilder.

Gjennom gode kolleger har jeg fått svært god tilgang til møtereferater og andre offisielle dokumenter fra samarbeidets besluttende- og rådgivende organer. Dette har vært en unik ressurs med henblikk på å få innsyn i de sakene som har stått høyt på dagsorden i tidsperioden som oppgaven analyserer. Disse kildene har dog sine begrensninger. For det første beskriver de i liten grad selve de politiske prosessene – kun de mer åpenbare resultatene av dem. For det andre er heller ikke alle nyanser og særstandpunkt i debatten nødvendigvis referatført. For det tredje er det dessuten rimelig å anta at flere av de reelle politiske diskusjonene har foregått i andre fora eller i mer uformelle sammenhenger i forkant eller underveis i møtene. Såkalte «møter i marginen» er et velkjent fenomen i NATO-sammenheng, og AWACS-samarbeidet er trolig ikke noe unntak i så henseende. For det fjerde vil en del av disse kildene ikke nødvendigvis være like tilgjengelige for andre som eventuelt måtte ønske å foreta liknende studier en gang i fremtiden. Jeg har derfor i størst mulig grad forsøkt å referere til åpne kilder i de tilfellene hvor det har vært mulig å finne tilsvarende informasjon i disse. I tillegg har sikkerhetsmessige hensyn lagt enkelte begrensninger på min tilgang til, og anvendelse av, en del gradert informasjon som kunne vært av relevans for denne studien.

Utover de skriftlige kilder har jeg til en viss grad måttet støttet meg på intervjuer av personer som på ulik måte har inngående kjennskap til AWACS-samarbeidet i den aktuelle tidsperioden. Informasjonen fra de ulike respondentene har blitt verifisert med andre kilder så langt det har latt

seg gjøre – noe det i de fleste tilfeller har. En oversikt over respondentene finnes i vedlegg A. Av praktiske hensyn er kun norsk respondenter benyttet, noe som kan ha preget synspunktene som har kommet til uttrykk. Bruk av ikke-norske respondenter hadde vært ønskelig, men har ikke vært forenlig med studiens omfang.

Undertegnede har tidligere tjenestegjort i NATOs AWACS-styrke. På den ene siden kan en slik nærhet til et fenomen som skal undersøkes være problematisk med hensyn til uheldige forskningseffekter (ibid, s. 30 og 39-40). Egen bevissthet rundt dette forholdet har derfor vært viktig med tanke på å opprettholde en tilstrekkelig grad av distanse og objektivitet under både datainnsamlings- og analysefasen av arbeidet. På den andre siden har min tidligere bakgrunn unektelig vært en stor fordel med tanke på å få tilgang til relevante respondenter og skriftlig dokumentasjon om saksområdet. Informasjon som jeg vanskelig ville fått tilgang til uten denne bakgrunnen.

Arbeidsspråket i AWACS-samarbeidet er engelsk. Fagområdet er derfor fullt av engelske ord, uttrykk og forkortelser som ikke alltid like enkelt lar seg oversette til begripelig norsk. For å sikre den nødvendige grad av presisjon – og i mangel av et klart og funksjonelt norsk fagspråk på området – inneholder teksten følgelig en del engelske termer og forkortelser. Disse blir forklart fortløpende i studien, samtidig som norske begreper er forsøkt benyttet i størst mulig grad. En oversikt over forkortelsene som er benyttet i oppgaven fremgår av vedlegg B.

1.3 Oppgavens struktur

Den videre fremstillingen er inndelt i fire kapitler. Kapittel 2 redegjør nærmere for hva AWACS-samarbeidet innebærer. Innledningsvis tegnes det historiske bakteppet for opprettelsen av samarbeidet. Deretter presenteres gjeldende omfang og organisering, inkludert den formelle styringen og ledelsen av samarbeidet.

I kapittel 3 blir politiske utfordringer knyttet til utvikling av NATO AWACS analysert. Med andre ord hvordan ulike politiske interesser påvirker modernisering og utviklingen av *evnen* NATO AWACS. Hensikten med dette er å belyse kompleksiteten rundt det å opprettholde og videreutvikle relevansen til et flernasjonalt militært samarbeid av dette omfanget.

Siden begynnelsen av 1990-tallet har NATO deltatt aktivt i en rekke operasjoner. I tillegg til å være av en helt annen karakter enn det som var utgangspunktet både for opprettelsen av alliansen og anskaffelsen av NATO AWACS, har noen av operasjonene vært mer politisk omstridte enn andre. Dette har igjen fått konsekvenser for om og hvordan AWACS-styrken er benyttet.

Kapittel 4 drøfter hvordan ulike politiske interesser har påvirket *viljen* til operativ anvendelse av NATO AWACS i perioden etter 11. september 2001. Styrkens deltakelse i operasjonene i Afghanistan (*Afghan Assist*) og over Libya (*Unified Protector*) analyseres nærmere.

Oppgaven avsluttes med en oppsummering og konklusjon av de viktigste funnene. Som tidligere nevnt er NATO i ferd med å anskaffe et system for luftbåren bakkeovervåking (AGS) – etter tilsvarende mal som for AWACS-samarbeidet. Likeledes er det allerede etablerte et flernasjonalt strategisk transportflysamarbeid (SAC). Studien avrundes med en kort diskusjon om hvorvidt slutningene fra denne undersøkelsen kan tenkes å ha gyldighet for disse og lignende fremtidige flernasjonale styrkesamarbeid i NATO.

2 NATO AWACS

Dette kapittelet gir en nærmere beskrivelse av hva NATOs AWACS-samarbeid går ut på. Hensikten er å bidra til en bedre forståelse av hvorfor samarbeidet i sin tid oppstod og hvordan det er organisert i dag.

Kapittelet består av tre deler. Innledningsvis tegnes det historiske bakteppet for opprettelsen av samarbeidet: som en forlengelse av alliansens allerede etablerte samarbeid om et felles luftforsvarssystem i Europa, og som et svar på en konkret militær trussel. Deretter presenteres kort de politiske prosessene i forkant av etableringen av samarbeidet, samt noen av de politiske utfordringene man stod overfor i samarbeidets innledende fase. Hensikten med dette er å ha et grunnlag for senere i oppgaven å kunne undersøke hvorvidt det er mulig å finne igjen noen av de samme utfordringene i dag. Kapittelets tredje og siste del redegjør for gjeldende omfang og organiseringen, herunder den formelle styringen og ledelsen av samarbeidet.

2.1 Det historiske bakteppet – veien mot et integrert luftforsvarssystem

AWACS-samarbeidet oppstod ikke ut av ingenting. For bedre å forstå bakgrunnen for dets tilblivelse følger derfor et kort resymé av de historiske røttene det sprang ut fra, samt noen av de grunnleggende forutsetninger som lå til grunn for at samarbeidet i det hele tatt kom i stand.

Under slaget om Storbritannia ble betydningen av å ha et effektivt system for å varsle om fiendtlige flyangrep for første gang ettertrykkelig demonstrert. Sommeren og høsten 1940 kjempet Royal Air Force (RAF) en innbitt kamp for å stoppe den tyske luftoffensiven. Til tross for at styrkeforholdet var i tysk favør, maktet britene å avgjøre kampene til sin fordel. En viktig årsak til dette var radarkjeden *Chain Home* og et velfungerende luftkommando- og kontrollapparat (Mason, 1987, s. 19). Evnen til tidlig radarvarsling av fiendtlige flyangrep gjorde RAF i stand til å konsentrere forsvarsinnsatsen så effektivt i tid og rom at Hitler til slutt skrinla planene om å invadere de britiske øyer.

I årene som fulgte etter andre verdenskrig bygget en rekke land opp sine luftforsvar basert på lærdommene fra slaget om Storbritannia. På begge sider av jernteppet etablerte man kjeder av

luftovervåkingsradarer med tilhørende luftoperasjonssentra langs landenes yttergrenser (ibid). Her til lands skjedde en tilsvarende oppbygging gradvis fra 1946 – først med britisk, senere med amerikansk utstyr og assistanse (Jensen, 2006, s. 41-48). Trass i bistand utenfra var det norske luftforsvarssystemet – i likhet med andre europeiske lands systemer – rene nasjonale anliggender. Med opprettelsen av NATO skulle dette etter hvert endre seg.

Allerede ved inngåelsen av Atlanterhavspakten hadde signatarstatene innsett betydningen av å utvikle en kollektiv forsvarsevne (NATO, 1949, article 3). Det skulle likevel gå noe tid før denne erkjennelsen fikk mer praktiske konsekvenser. Flere forhold utover på 1950-tallet, deriblant Koreakrigen (1950-53), bidro til økt usikkerhet om Sovjetunionens intensjoner i Europa. Faren for et mulig sovjetisk angrep mot Vest-Europa ble dermed oppfattet som stadig mer reell. Det endrede trusselbilde bidro til en omfattende styrkeoppbygning og gradvis økt integrasjon av NATO. Noe som igjen medførte en storstilt oppbygging og økt samordning av medlemslandenes luftforsvar (Duvsete, 1998, s. 86-106).

Etter forslag fra SHAPE vedtok Militærkomitéen i desember 1955 konseptet for et koordinert luftforsvarssystem i Vest-Europa (MC 54/1) (NATO, 1989, s. 291). Som følge av dette ble det iverksatt bygging av 18 fellesfinansierte radarstasjoner, som sammen med eksisterende nasjonale luftvarslingsradarer ble integrert i et felles *Integrated Early Warning System*. Systemet ble ferdigstilt i 1962 (ibid) og dannet utgangspunktet for den videre utviklingen av det som fra 1961 ble hetende NATOs integrerte luftforsvarssystem, NATINADS (*NATO Integrated Air Defence System*)² (NATO, 2011a).

Utover på 1960 og '70-tallet skjedde det en gradvis utbygging og modernisering av NATINADS. Gjennom *NATO Air Defence Ground Environment* (NADGE)-programmet startet i 1966 byggingen av 84 bakkestasjoner fra Honningsvåg i nord til Øst-Tyrkia i sør. Programmet ble i hovedsak finansiert gjennom NATOs felles investeringsprogram. Driften av systemet var også i all hovedsak fellesfinansiert, mens det var et nasjonalt ansvar å bemanne og operere systemet.

² Systemet går nå under *betegnelsen NATO Integrated Air and Missile Defence System* (NATINAMDS) og består av et omfattende nettverk av sensorer, kommando- og kontrollfasiliteter, luftverneheter og kampfly. Systemet opererer kontinuerlig og er også i fredstid underlagt NATO-kommando.

Innføringen av NADGE innebar en ytterligere samordning og standardisering av utstyr og operative prosedyrer. Dette bidro at man på luft-siden fikk en langt tettere integreringen enn tilfellet var på sjø- og spesielt hær-siden i NATO under den kalde krigen.

Samarbeidet om det integrerte luftforsvaret var et resultat av den kalde krigens bipolare sikkerhetspolitiske situasjon. Systemet ble bygget ut som et svar på en klart definert trussel; som en forsvarslinje mot Warszawapakten og som avskrekking mot et fryktet sovjetisk flyangrep mot Vest-Europa. NATINADS ble derfor ansett som avgjørende for NATOs evne til å forsvare seg i de første dagene av et eventuelt angrep fra øst (Tessmer, 1988, s. 5).

Det ble imidlertid tidlig klart at systemet hadde åpenbare svakheter. For det første var de statiske radarstasjonene svært sårbare overfor fiendtlige flyangrep. Systemets overlevelsessevne i den kritiske innledende fasen av en eventuell militær konflikt ville derfor være meget begrenset. For det andre hadde de bakkebaserte radarene begrenset evne til å detektere fly i lav høyde,³ med det resultat at lavtflygende fiendtlige bombefly i verste fall kunne nå sine mål uten å bli oppdaget (Wilkes & Gleditsch, 1981, s. 181-182).

Da produksjonen av sovjetiske bombefly med lavflygingsegenskaper for alvor skjøt fart på begynnelsen av 1970-tallet, ble svakheterne til NATINADS viet stadig større oppmerksomhet på militært hold i NATO. Studier gjennomført av SHAPE Technical Center (STC) viste at det var nødvendig å supplere den bakkebaserte radarkjeden med alternative luftbårne løsninger.⁴ NATOs Militærkomité slo fast at tiltak for å bøte på NATINADS manglende lavdekning hadde høyeste prioritet og var et såkalt «*urgent requirement*» (Dennis, 2008, s. 23). Etter langvarig påtrykk fra militær side, fanget problemet etter hvert også politisk interesse. I 1975 gav NATOs forsvarsministre de nødvendige føringer for å gå videre med en løsning basert på overvåkingsfly (Tessmer, 1988, s. 6).

³ Jordkrumningen gjør at bakkebaserte radarsystemers evne til å oppdage lavtflygende objekter reduseres jo større avstanden er til objektet. Sammen med topografi (fjell og daler) setter dette klare begrensninger på bakkebaserte radarsystemers evne til å oppdage fly i lav høyde.

⁴ For eksempel gjennomførte STC en studie av hvordan AWACS kunne bidra til luftforsvar i Nord-Norge. Studien blir blant annet omtalt i et nå avgradert, hemmeligstemplet skriv fra forskningssjefen ved Forsvarets forskningsinstitutt til Forsvarsråden (Klippenberg, 1975).

Parallelt med dette arbeidet man på britisk og amerikansk side med utviklingen av nasjonale AWACS-løsninger. Begge landene forsøkte på hver sin måte å påvirke og påskynde alliansens beslutning om anskaffelsen av en felles AWACS-ressurs for alliansen (ibid, s. 7-13). Som vi skal se nedenfor, kom sterke amerikanske interesser til å spille en avgjørende rolle for at samarbeidet etter hvert kom i stand.

Det militæret behovet var identifisert, det politiske fundamentet var lagt, og sterke krefter i alliansens viktigste medlemsland ivret for et samarbeid. De grunnleggende forutsetningene for etablering av en felles AWACS-styrke var med andre ord til stede. Det skulle likevel vise seg at det gjenstod mye hardt stabsarbeid og tøffe politiske forhandlinger, før tretten av NATOs medlemsland var rede til å inngå et forpliktende samarbeid.

2.2 AWACS-samarbeidet etableres

Grunnet de høye kostnadene forbundet med anskaffelse og drift var det kun et fåtall av alliansens europeiske medlemsland som ville ha råd til å opprette rene nasjonale AWACS-styrker. Et flernasjonalt samarbeid fremstod derfor som et hensiktsmessig alternativ. Det første konkrete forslaget om opprettelse av et felles AWACS-program ble forelagt NATOs forsvarsministere i juni 1976. Forslaget var i stor grad utarbeidet på et selvstendig fagmilitær grunnlag uten spesielle politiske føringer. Planen omfattet anskaffelse av 32 amerikanskproduserte AWACS-fly med tilhørende støttesystemer, til en estimert kostnad av i overkant av 3 milliarder dollar. Forslaget manglet tilstrekkelig politisk forankring og ble avvist som for dyrt (ibid, s. 5).

Beslutningen innebar likevel ikke at idéen om en felles AWACS-styrke ble skrinlagt. Den markerte derimot starten på en to og et halvt år lang politisk dragkamp om å definere omfanget og innholdet til «*an affordable solution*» – en løsning man hadde råd til.

Selv om opprettelse av en felles AWACS-styrke i høyeste grad var et fagmilitært anliggende – basert som vi har sett ovenfor på høyst reelle militære behov – var det først og fremst politiske og økonomiske forhold som ble styrende for den endelige utformingen av samarbeidet. Med utgangspunkt i Arnold Lee Tessmers studie av de politiske prosessene som ledet frem til

beslutningen i desember 1978 om å anskaffe 18 Boeing NE-3A-fly og oppgradere NATINADS,⁵ følger nedenfor en kort presentasjon av noen av de største politiske utfordringene man stod overfor i samarbeidets innledende fase: *politisk forståelse og kostnadsdeling*. I tillegg blir samarbeidets *symbolske betydning* forklart.

Den første utfordringen var å skape tilstrekkelig *politisk forståelse* blant samtlige medlemsland om den militære verdien av et AWACS-samarbeid. I konkurranse med andre gode formål og militære behov, var det krevende å vinne politisk aksept for anskaffelse av et fly med en enhetskostnad på 75 millioner dollar. Storbritannia og særlig USA, som begge var i ferd med å utvikle nasjonale AWACS-programmer, inntok en ledende rolle i forsøket på å overbevise de øvrige medlemslandene om nytten av et samarbeid. For britenes del hastet det å komme frem til en beslutning fordi man stod overfor valget om man skulle fortsette utviklingen et nasjonalt system basert på det maritime overvåkingsflyet NIMROD, eller satse alt på en flernasjonalt løsning. Av hensyn til nasjonal forsvarsindustri, og fordi beslutningsprosessen i NATO dro ut i tid, valgte Storbritannia i mars 1977 det første (ibid, s. 44).⁶

USA ivret for en rask beslutning og et flernasjonalt samarbeid av flere årsaker. For det første kunne kostnadene til det nasjonale programmet reduseres som følge av at flere fly ville bli produsert. For det andre ville et felles AWACS-program innebære et betydelig salg av amerikanskprodusert forsvarsmateriell. For å unngå eventuelle kostnadsdrivende brudd i produksjonslinjen var det imidlertid viktig med en snarlig avgjørelse. Til sist var det krefter innenfor det amerikanske luftforsvaret som ivret for en NATO-styrke som et supplement til den rene amerikanske AWACS-styrken (ibid, s. 9 og 168).

⁵ En oppgradering av NATINADS var nødvendig for at informasjon kunne utveksles automatisk mellom de bakkebaserte NADGE-stasjonene og AWACS-flyene. Denne delen av AWACS-samarbeidet vil i liten grad blir behandlet i denne studien.

⁶ NIMROD-prosjektet ble aldri fullført. Som følge av omfattende teknologiske og kostnadmessige utfordringer skrinla Storbritannia prosjektet i 1986. I stedet anskaffet man syv Boeing AWACS fly av typen E-3D (Sandler & Hartley, 1999, s. 211). E-3D-flyene er teknisk interoperable med NE-3A, men har en noe ulik konfigurasjon. Blant annet har E-3D andre motorer og et annet system for lufttanking enn NE-3A. E-3D har en standardbesetning på 18 personer, mot 16 for NE-3A (NATO, 2012b).

Ønsket om økt byrdedeling, samt militære, økonomiske og industripolitiske interesser lå derfor bak den omfattende «salgskampanjen» som USA førte overfor sine allierte i perioden mellom juni 1976 og desember 1978 (ibid, s. 10-12). Gjennom lovnader om omfattende industrielle fordeler og tilnærmet kostnadsfri deltakelse i den amerikanske AWACS-styrken, lyktes det etter hvert USA å få Canada med som en viktig støttespiller for programmet. Med henvisning til faglige studier klarte amerikanerne dessuten å forvise Nederland – som inntok en uoffisiell ledende rolle blant de mindre statene – om den militære nytten av AWACS. I tillegg ble sjefen for den amerikanske AWACS-styrken sendt rundt til en rekke europeiske hovedsteder for å overbevise militære og politiske beslutningstakere om systemets fortreffelighet. En salgsturné som ifølge Tessmer førte til at: «*American embassies' reporting cables glowed with positive reactions*» (ibid, s. 12).

Etter hvert som den nødvendige politiske forståelsen for samarbeidets militære verdi var etablert, kom de største politiske utfordringene til å handle om *kostnadsdeling*. «*Nations embraced AWACS but not with sufficient ardor to be eager to pay the asking price*» (ibid, s. 26).

Forhandlingene om dette ble gjennomført i flere omganger og med varierende grad av progresjon helt frem til avtalen om samarbeidet ble undertegnet. Dette foregikk både i plenum og på bilateral basis – særlig mellom USA og Tyskland. Diskusjonene dreide seg om totalkostnaden for programmet, det enkelte lands økonomiske bidrag, betalingstidspunkt, fordeling av industrielle gjenytelser (se bl.a Wolf Jr., Carter, & Castro, 1976), samt lokalisering av baser og hovedkvarter. Diskusjoner som i seg selv var vanskelige, men som ble ytterligere komplisert av de forskjellige budsjett- og beslutningsprosessene i de ulike landene. Det som Tessmer refererer til som: «*[...] the delightfully maddening confusion and dynamism of parallel decision-making in [13] capitals*» (Tessmer, 1988, s. 90).

Etter hvert som forhandlingene skred frem ble samarbeidets *symbolske betydning* – det vil si som et eksempel på alliert samhold og besluttsomhet – en viktig motivasjonsfaktor for å komme frem til politisk enighet. Forhandlingene var på mange måter en test av politisk solidaritet innad i alliansen. Hvis de hadde mislyktes kunne det gått på troverdigheten løs for NATO som forsvarsallianse (ibid, s. xiii). Som tittelen på Tessmers bok indikerer, ble resultatet av

forhandlingene et politisk kompromiss. Det vil si et resultat der ingen parter fikk det 100 % som de ville, men alle fikk noe.

AWACS-samarbeidet ble formelt opprettet gjennom signeringen av *Multilateral Memorandum of Understanding between NATO Ministers of Defence on the NATO E-3A Cooperative Programme* den 6. desember 1978 – heretter benevnt MMOU (NATO, 1978b). Med unntak av Luxemburg og USA,⁷ signerte de øvrige elleve statene⁸ avtalen med én eller flere fotnoter og særtilkåring. Norge forutsatte for eksempel at styrken ved operasjoner her til lands skulle underlegges de samme restriksjoner som øvrig alliert flyvirksomhet (Tamnes, 1997, s. 112-113); Nederland hadde forbehold med hensyn til støytiltak og plasseringen av den administrative ledelsen for programmet; Tyskland og Canada satt begrensninger på sine respektive prosentvise og absolutte andeler av de totale kostnadene; mens både Tyrkia og Hellas satte som forutsetning for deltakelse at de ble tildelt en fremskutt base. Disse reservasjonene er interessant lesning fordi de gir en indikasjon på hvilke forhold det var særlig vanskelig å komme til enighet om, samtidig som det gir en pekepinn på ulike lands politiske særinteresser (NATO, 1978b; Tessmer, 1988, s. 132-140). Enkelte av reservasjonene gir også et frampek på noen av de politiske utfordringene som samarbeidet senere kom til å stå ovenfor.

Oppsummert var prosessen frem mot etableringen av samarbeidet preget av politiske kompromisser. Militære, økonomiske og industripolitiske interesser, samt et generelt ønske om økt byrdedeling i alliansen, bidro til at USA inntok en ledende rolle med å skape alliert oppslutning om samarbeidet. Industripolitiske hensyn var også en betydelig motivasjonsfaktor for Canadas og flere av de europeiske medlemslandenes deltakelse, samtidig som det var en avgjørende årsak til at Storbritannia valgte å stå utenfor den delen av samarbeidet som omfattet selve flyanskaffelsen. Samarbeidets flernasjonale karakter bidro til en tidkrevende og komplisert forhandlingsprosess frem mot den endelige avtalen. Kostnadsdeling, lokalisering og ulike former for industrielle gjenytelser var blant de saksforhold det var særlig utfordrende å komme til enighet om. Behovet for en militær kapasitet som de færreste medlemslandene hadde ressurser til

⁷ De amerikanske betingelsene var innarbeidet i avtaleteksten (Tessmer, 1988, s. 131).

⁸ Frankrike og Island valgte å stå helt utenfor samarbeidet.

å anskaffe og drifte på egenhånd, samt samarbeidets symbolske verdi bidro til at man likevel lyktes med å komme frem til enighet om et felles samarbeidsprogram.

2.3 Gjeldende omfang og organisering av samarbeidet

NATOs AWACS-samarbeid består av to hovedkomponenter. Den ene delen omfatter selve materiellprogrammet: *NATO E-3A Cooperative Program*. Det vil si alt som har med den opprinnelige anskaffelsen og senere moderniseringer av flyene og den tilhørende støttestrukturen å gjøre. Den andre delen omfatter driften av NATOs felles styrke for luftbåren varsling og kontroll: *NATO Airborne Early Warning & Control Force* (NAEW&CF). Selv om både styrken og programmet nødvendigvis henger svært tett sammen, har de ulik ledelse og organisering, noe det er viktig å kjenne til når man skal studere samarbeidet mer inngående. Dette kapittelet avsluttes derfor med en redegjørelse av hvordan henholdsvis *programmet* og *styrken* er organisert og ledet, samt sammenhengen mellom de to.

2.3.1 NATO E-3A Cooperative Programme

Samarbeidsprogrammet som ble opprettet i 1978 omfattet i utgangspunktet 13 stater: Belgia, Canada, Danmark, Tyskland, Hellas, Italia, Luxemburg, Nederland, Norge, Portugal, Tyrkia, Storbritannia og USA. I ettertid har følgende land blitt medlemmer av programmet: Spania i desember 1998; Ungarn i desember 2005; Polen i desember 2006; Romania i mars 2010; og Tsjekkia i januar 2011 (NATO, 2010c). I 2011 annonserte Canada at de vil trekke seg ut av samarbeidet, slik at programmet nå er i ferd med å bli redusert fra 18 til 17 stater (Pugliese, 2012).

Deltakelsen i programmet reguleres av den MMOU som ble undertegnet i desember 1978. Senere moderniseringsprogrammer har blitt formelt godkjent og regulert gjennom tilføyelser (*addendum*) og endringer (*amendments*), mens tilkomst av nye deltakere i programmet har blitt regulert gjennom tillegg (*supplements*) til MMOU. Formålet med samarbeidet, eierskap og organisering, samt den kommandomessige avgivelsen av flyene til NATO, er noen av forholdene som er nedfelt i avtalen. Finansiering av den opprinnelige anskaffelsen og senere moderniseringsprogrammer, herunder kostnadsdeling, industriell deltakelse (*industrial*

participation) og fordeling av såkalte industrielle fordeler (*industrial benefits*), er andre viktige forhold som blir beskrevet. I tillegg gir MMOU-en de overordnede føringer for hvordan programmet skal ledes – gjennom en egen *NATO Airborne Early Warning & Control Programme Management Organisation* (NAPMO) (NATO, 1978b). Statene som deltar i programmet betegnes derfor gjerne *NAPMO Nations* (NAPMO-land).

NAPMO

NAPMO er underlagt Det nordatlantiske råd (NAC), og ble opprettet som en såkalt *NATO Production and Logistics Organisation* for å lede programmet (NAPMO, 2012b, s. 4).

Organisasjonens ansvar og myndighet er fastlagt i et eget charter som ble vedtatt av NAC to dager etter at MMOU-en ble undertegnet. Som det fremgår av charteret ble NAPMO etablert: «[...] with a view to meeting to the best advantage the collective requirements of the NAPMO Nations in the field of implementation of the NAEW&C Programme» (NATO, 1978a, s. 1).

NAPMO består av ett besluttsende organ, det såkalte *Board of Directors* (BOD), og ett utøvende organ, *NATO Airborne Early Warning & Control Programme Management Agency* (NAPMA).

Alle medlemmene av programmet har én representant hver i BOD.⁹ Som i alliansen for øvrig må alle beslutninger fattet av BOD være enstemmige (ibid, s. 6). BOD møtes normalt to ganger i året for å gjennomgå status for programmet, løse spesielle utfordringer, fatte avgjørelser, samt gi retningslinjer og overordnede føringer for den videre driften av programmet. I tillegg gjennomføres det jevnlig såkalte *Special BOD*-møter (SP BOD). Opprinnelig var SP BOD tiltenkt å være av en mer uformell og informativ karakter, men benyttes også til å fatte vedtak av særlig betydning for programmet utenom den normal møtesyklusen.

BOD understøttes av en komitéstruktur som har endret seg noe i løpet av programmets historie. Gjeldende struktur består av én komité for operasjoner, planer og logistikk (*Operations, Plans and Logistics Committee*, OPL) og én policy og finans komité (*Policy and Finance Committee*, PF) (NAPMO, 2012b, s. 5-6). Som for BOD, har hvert medlemsland én representant hver i henholdsvis OPL og PF. Komitémøtene avholdes normalt noen uker i forkant av hvert BOD-

⁹ Storbritannias deltakelse i BOD er begrenset til den delen av programmet som omfatter integreringen opp mot NATINADS, samt ledelsen av styrken (se nedenfor). Frankrike har observatørstatus i BOD.

møte. Komitéene gir råd og fremmer faglige anbefalinger til BOD innenfor sine respektive ansvarsområder i henhold til mandat (*terms of reference*) fastsatt av BOD (Bergan, 2013). Lederne for de to komitéene, sammen med representanter fra en rekke av alliansens øvrige organer og instanser som på ulikt vis er berørt av programmet, deltar vanligvis på BOD-møtene, men har ikke stemmerett.¹⁰

NAPMA

NAPMA er NAPMOs utøvende organ, og er ansvarlig for den daglige ledelse og administrasjon av programmet. Organisasjonen ledes av en *General Manager* (GM) og består av om lag 120 militært og sivilt ansatte fra de ulike deltakerlandene.¹¹ NAPMA er ansvarlig for planlegging og koordinering av anskaffelsesstrategier, samt administrasjon av kontrakter knyttet til modernisering av flyene (NAPMO, 2012b, s. 7). NAPMA GM, støttet av en sjefingeniør, er også ansvarlig for NE-3A-flyenes tekniske luftdyktighet (*Technical Airworthiness Authority*) (Myrkaskog & Wang, 2013).

Litt forenklet innehar NAPMA rollen som «kunde» på vegne av NAPMO-landene. Siden NE-3A-systemet er amerikanskprodusert, er det imidlertid amerikanske myndigheter (i praksis det amerikanske luftforsvaret) som på vegne NAPMA forestår alle kontraktinngåelser med hovedleverandøren Boeing og øvrig involvert amerikansk forsvarsindustri (NATO, 1978b, s. 13-14). Dette var tilfellet både for den opprinnelige anskaffelsen og for senere moderniseringsprogrammer. Forholdet mellom NAPMA som «kunde» og det amerikanske luftforsvaret som «agent» reguleres av en egen *Acquisition Agreement* datert 12. april 1979, med senere endringer (The United States Government & NAPMA, 2001).

Oppsummert utgjør *programmet* den materiell- og utstyrsmessige siden av AWACS-samarbeidet. Programmet er således en forutsetning for den operative delen av samarbeidet –

¹⁰ Som for eksempel representanter fra ulike organisasjoner innenfor NATOs kommandostruktur og alliansens ytre byråer (*agencies*). I tillegg deltar en liaisonoffiser utpekt av NATOs generalsekretær (SGLO) på møtene, for blant annet å påse at BOD handler i henhold til charteret og alliansens øvrige interesser.

¹¹ NAPMA har tilholdssted i Brunssum i Nederland. NAPMA har også personell fysisk lokalisert ved en del samarbeidende organisasjoner, deriblant en Senior NAPMA Representative (SNR) i SHAPE, ACT og US Air Force Life Cycle Management Center.

selve styrken. Uten en felles materiellanskaffelse, ingen felles luftbåren tidligvarslingsstyrke underlagt NATO-kommando. Den organisatoriske ledelsen av programmet (NAPMO) består av et besluttsende organ (BOD) og et utøvende organ (NAPMA). Programmet reguleres av tre juridiske grunnlagsdokumenter: en MMOU som definerer rammene for materiellsamarbeidet; et NAPMO-charter, som sammen med MMOU, legger føringene for ledelsen av programmet; samt en *Acquisition Agreement* som angir forholdet til amerikanske myndigheter og dets rolle som mellomledd overfor hovedleverandøren Boeing.

2.3.2 NATO Airborne Early Warning & Control Force (NAEW&CF)

NAEW&CF ble opprettet for å: «*provide a multinational and immediately available airborne surveillance, warning and control capability in support of Alliance objectives*» (NAPMO, 2012b, s. 8). Styrken er underlagt NATOs operative kommandostruktur (*Allied Command Operations, ACO*). *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) utøver operativ kommando (OPCOM) over styrken. Nedenfor følger en kortfattet redegjørelse av styrkens oppbygging og organisering.

NAEW&CF består av ett hovedkvarter og to operative enheter. *NAEW&C Force Command Headquarters* er samlokalisert med NATOs operative hovedkvarter (SHAPE) i Belgia.

Hovedkvarteret ledes av en *Force Commander*, som på vegne av SACEUR utøver operativ kontroll (OPCON) over styrken (ibid). *Force Commander* er en tostjerners general, vekselvis fra Tyskland eller USA, mens nestkommanderende alltid er britisk. Hovedkvarteret forøvrig er bemannet av personell fra NAPMO-landene. *Force Commander* er ansvarlig for at styrken til enhver tid er organisert, trent, utrustet og klar til å løse pålagte oppdrag. Det er også *Force Commander* som på vegne av SACEUR er ansvarlig for å utvikle operasjonskonsept og de operative kravene som ligger til grunn for utvikling og modernisering av styrken.

De to operative enhetene er henholdsvis den britiske *E-3D Component* og den flernasjonale *NATO E-3A Component*. Den britiske komponenten (No. 8 Squadron) består av syv E-3D-fly med tilhørende personell og støttestruktur. E-3D-komponenten har sin base i Waddington i England. Den eies, bemannes og opereres i sin helhet av Storbritannia, men inngår som en såkalt

«*contribution in kind*» til NAEW&CF (NAPMO, 2012b, s. 11). Siden denne delen av styrken i all hovedsak er et nasjonalt britisk anliggende, faller den utenfor rammene av denne studien og behandles derfor ikke nærmere i den videre analysen.

NATOs E-3A-komponent består av 17 NE-3A-fly,¹² med tilhørende personell, utstyr og bygningsmasse ved én hovedbase og fire fremskutte baser. Hovedbasene ligger i Geilenkirchen i Tyskland, mens de fremskutte basene ligger i henholdsvis Hellas (Aktion), Italia (Trapani), Tyrkia (Konya) og Norge (Ørland).¹³ Hovedbasen i Geilenkirchen er stilt til rådighet for styrken av tyske myndigheter så lenge samarbeidet eksisterer, og er definert som en NATO-flybase. For tiden arbeider ca. 2900 personer ved basen, hvorav om lag 2000 inngår i NATOs personellstruktur¹⁴ (*Peacetime Establishment, PE*) (NAEW&CF E-3A Component, 2012e). Komponenten ledes av *Component Commander* – vekselvis en amerikansk eller tysk brigader¹⁵ – og er organisert med ett hovedkvarter og fire underlagte vinger innenfor funksjonene operasjoner, trening, logistikk og IT (NAEW&CF E-3A Component, 2012e).

Operasjonsvingen består av tre operative NE-3A-skvadroner. Disse skal til sammen sørge for at komponenten til enhver tid har et tilstrekkelig antall operative besetninger tilgjengelig for å kunne løse tildelte oppdrag (Samuelsen, 2013). Konseptet med flernasjonalt sammensatte besetninger var unikt ved opprettelsen av styrken, og er fortsatt svært uvanlig innenfor militær luftfart (NAEW&CF E-3A Component, 2012d). En kort beskrivelse av flyets kapasiteter og dets besetning gis i vedlegg C.

I perioden 1988-2011 opererte komponenten i tillegg til NE-3A-skvadronene også en fjerde skvadron bestående av tre Boeing 707 trenings- og transportfly (*Training Cargo Aircraft, TCA*)

¹² Ett av de opprinnelige 18 flyene havarerte i 1996 i forbindelse med avgang fra Preveza i Hellas. Styrken består derfor nå av 17 fly (Jensen, 2006, s. 71).

¹³ Grunnet den norske basepolitikken under den kalde krigen fikk Ørland betegnelsen *Forward Operating Location* (FOL) og ikke *Forward Operating Base* (FOB) – som de tre øvrige basene. FOL-betegnelsen benyttes fortsatt.

¹⁴ 16 av NAPMO-landene bidrar med personell. Luxemburg bidrar kun finansielt. Storbritannia har som tidligere omtalt sin egne nasjonale E-3D komponent og bidrar derfor ikke med personell til denne delen av AWACS-samarbeidet.

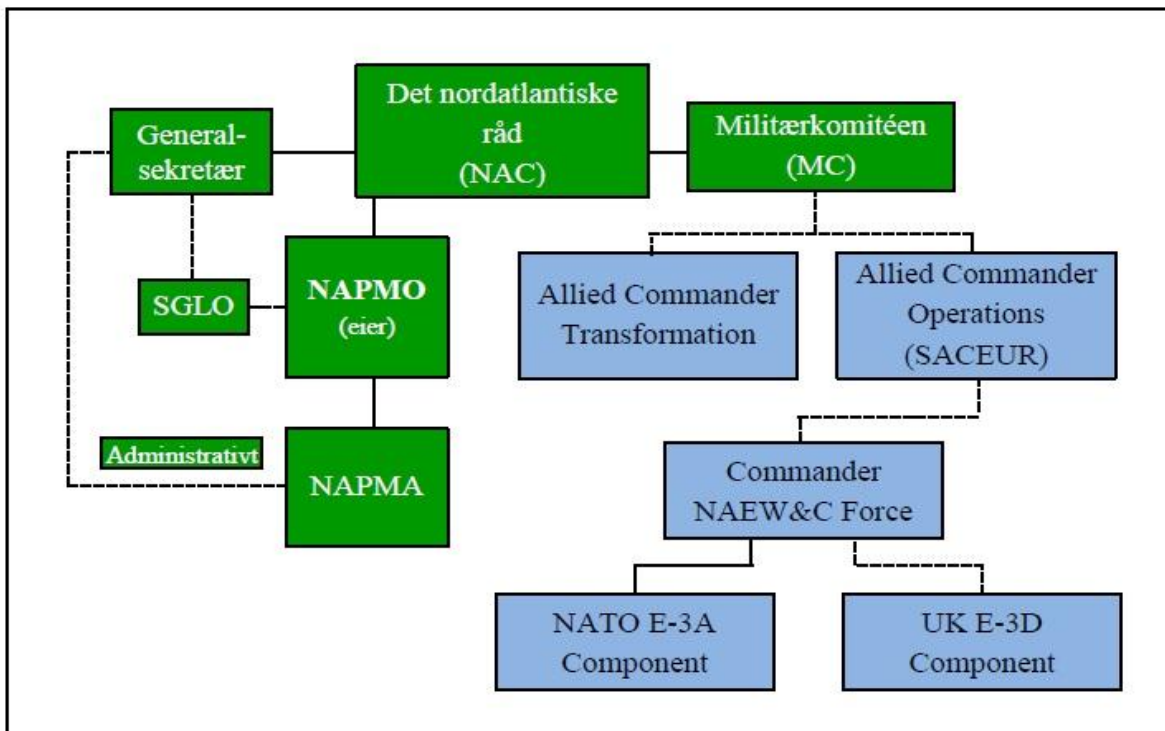
¹⁵ I motsatt rotasjon som for Force Commander. Det vil si at hvis Force Commander er en tysk, så er Component Commander amerikansk – og motsatt.

(NAEW&CF E-3A Component, 2012c). Fra 1. januar 2012 har komponentens lufttransportbehov blitt dekket gjennom en avtale med det belgiske selskapet Thomas Nationwide Transport (TNT) (NAEW&CF E-3A Component, 2010).

De fremskutte basene er lokalisert på nasjonale installasjoner. Hver base er oppsatt med en permanent logistikk- og støtteorganisasjon. Bemanningen er på om lag 20 personer fra de respektive vertsnasjonene, og inngår i NE-3A-komponentens totale PE. Basene er i stand til å motta og understøtte flyene, utføre grunnleggende vedlikehold og forlegge besetningene. Basene blir regelmessig benyttet i forbindelse med trening og øving. Både de fremskutte basene og personellet ved dem har ved flere anledninger spilt en viktig rolle i forbindelse med operasjoner hvor NATO AWACS har blitt benyttet (NAEW&CF E-3A Component, 2012e).

Bestemmelser og vilkår for drift og understøttelse av hovedkvarteret og NE-3A-komponenten reguleres av en egen avtale: *Memorandum of Understanding for Operations and Support of the NATO Airborne Early Warning and Control Force* (O&S MOU) fra 1984 (NATO, 1984), med senere tillegg (*supplements*) etter hvert som nye medlemsland har kommet til (NATO, 2003). Det enkelte medlemsland prosentvis andel av det årlige driftsbudsjettet for styrken (O&S-budsjettet) fremgår av denne avtalen.

Oppsummert utgjør *styrken* den operative delen av AWACS-samarbeidet. Styrken består av ett hovedkvarter og to komponenter. Hovedkvarteret og NE-3A-komponenten inngår i NATOs integrerte kommandostruktur, ledes av en Force Commander på vegne av SACEUR, og utgjør sammen med *programmet* det som i denne oppgaven omtales som NATO AWACS. E-3D komponenten er i utgangspunktet en ren britisk avdeling, men inngår som en «*contribution in kind*» til NATO-styrken. AWACS-samarbeidets plass i NATOs øvrige struktur kan illustreres ved hjelp av figuren på neste side.



Figur 1: AWACS-samarbeidets plass i NATOs politiske og militære struktur (NAPMA, 2012).

Som det fremgår av figuren er NAPMO i nær innngripen både med alliansens politiske (i grønt) og militære struktur (i blått). NAPMA er som utøvende organ for NAPMO ansvarlig for daglig ledelse og de administrative aspektene ved programmet. Generalsekretærens forbindelsesoffiser (*Secretary General's Liaison Officer, SGLO*) deltar på BOD-møtene for å påse at NAPMO handler i samsvar med alliansens øvrige interesser. Operativ kommando (OPCOM) av styrken utøves av Allied Commander Operations (SACEUR). Operativ kontroll (OPCON) er delegert til Force Commander, som er ansvarlig for at styrken er tilgjengelig og klar til å løse oppdrag i henhold til alliansens mål. Allied Commander Transformation (ACT) har ingen formell rolle hverken overfor programmet eller styrken. NAPMO og Force Commander må likevel sørge for at NATO AWACS endres i takt med alliansens utvikling for øvrige. Tett kontakt og koordinering med ACT er derfor nødvendig.

3 Utvikling og modernisering

Førrige kapittel beskrev bakgrunnen for opprettelsen av NATO AWACS og gjeldene organisering av samarbeidet. Dette kapittelet ser nærmere på hvordan ulike politiske interesser påvirker utvikling og modernisering av NATO AWACS. Kapittelet består av tre deler.

Først del innledes med en beskrivelse av hva som kjennetegner AWACS-samarbeidet. Deretter forklares hvorfor utvikling og modernisering er av avgjørende betydning for opprettholdelsen av styrkens anvendbarhet og relevans. Videre presenteres de mest sentrale moderniseringsprogrammene og -prosjektene NATO AWACS har gjennomgått, samt den formelle prosessen knyttet til disse. Første del avrundes med en gjennomgang av fire faktorer som synes å være særlig utfordrende i forbindelse modernisering og utvikling av NATO AWACS.

Andre del av kapittelet tar utgangspunkt i et konkret eksempel knyttet til støy- og miljøutfordringer, og analyserer hvordan nasjonale interesser innenfor dette området har skapt betydelige politiske utfordringer – både for utviklingen av styrken og samarbeidet i sin helhet. Kapittelets tredje og siste del analyserer noen av de utfordringene som oppstår når en av de største aktørene innenfor samarbeidet beslutter å forlate det. Gitt at de operative konsekvensene av uttrekkingen ikke er like tydelige ennå, er tilfellet valgt behandlet i dette kapittelet. Drøftingen fokuserer derfor primært på følgene uttrekkingen får for utvikling og modernisering av NATO AWACS. De to eksemplene er valgt ut fordi de på hver sin måte er særlig egnet til å belyse problemer som oppstår i skjæringspunktet mellom nasjonale særinteresser og samarbeidets kollektive behov for fornyelse og modernisering, når disse ikke er sammenfallende.

3.1 Generelt om samarbeidsform, utvikling og modernisering

3.1.1 Særtrekk ved AWACS-samarbeidet

Ifølge Diesen (2013, s. 61-65) kan men skille mellom tre ulike modeller eller strategier for militært styrkesamarbeid i NATO. Dette er *felles styrkegenerering*, *rollespesialisering*, og *sammenslåing og deling* av kapasiteter.

Felles styrkegenerering innebærer at flere stater går sammen om felles logistikk- og utdanningsløsninger for kapasiteter som statene har til felles. Hensiktene med dette er å oppnå stordriftsfordeler i forbindelse med anskaffelse og styrkeproduksjon, samtidig som nasjonal selvråderett over kapasitetene kan opprettholdes. Det nordiske forsvarssamarbeidet (NORDEFECO) er et eksempel på en slik tilnærming.

Rollespesialisering innebærer at en gruppe land innenfor alliansen bestemmer seg for å dele ulike forsvarsoppgaver mellom seg. Et tenkt eksempel kan være at tre stater som grenser til det samme havområdet blir enige om at den ene staten opererer maritime overvåkingsfly, den andre opererer undervannsbåter, mens den tredje opererer overflatefartøy. Strategien innebærer økt gjensidig avhengighet mellom statene i samarbeidet, og kan medføre tap av nasjonal selvråderett over viktige kapasiteter. For mange stater vil derfor en slik tilnærming i sin mest radikale form kunne medføre så store sårbarheter at den i mange tilfeller ikke vil være en akseptabel strategi (ibid, s. 62).

Sammenslåing og deling (pooling and sharing) innebærer at man oppretter faktiske allierte styrker under en felles alliert kommando. NATO AWACS faller inn under denne modellen. Andre eksempler er de tidligere omtalte samarbeidene innenfor strategisk lufttransport (SAC) og luftbåren bakkeovervåking (AGS). En åpenbar fordel med en slik tilnærming er at det kan gi alliansen tilgang til viktige militære kapasiteter som majoriteten av de mindre statene ikke ville vært i stand til å anskaffe og drifte på egenhånd. På den annen side er man mer avhengig av felles politisk enighet om når og hvorledes styrken skal anvendes. Dette skyldes at styrken er underlagt NATO-kommando, samt at nasjoner som er sterkt uenige i et oppdrag kan vanskeligjøre eller forhindre dette gjennom å nekte sitt personell i å delta i operasjonen (ibid, s. 63). Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4 har sistnevnte forhold vært en høyst reell problemstilling for NATO AWACS de senere årene.

En annen måte å kategorisere flernasjonalt militært forsvarssamarbeid i NATO på er å skille mellom hvorvidt det skjer utenfor eller innenfor alliansens formelle rammeverk (NATO, 2006). F-16-samarbeidet mellom Norge, Nederland, Danmark, Belgia og Portugal – det såkalte EPAF-

samarbeidet – er et eksempel på et samarbeid utenfor, mens NATO AWACS er et eksempel på et samarbeid innenfor det formelle rammeverket.

Samarbeid innenfor det formelle rammeverket kan igjen deles inn i to hovedkategorier, avhengig av finansieringsmodell. *Joint funding* er en strukturert form for flernasjonal finansiering innenfor rammene av en inngått avtale. Det er kun statene som deltar i samarbeidet som har beslutningsmyndighet og bærer det finansielle ansvaret, men NATO har innsynsrett og fører politisk og finansielt tilsyn. *Common funding* innbefatter NATOs sivile og militære budsjett, samt NATOs felles investeringsprogram (*NATO Security Investment Programme*, NSIP). Alle 28 medlemsstatene deltar og har et felles finansielt ansvar i henhold til en vedtatt kostnadsdelingsmodell.

I tillegg foregår det samarbeid innenfor det formelle rammeverket på mer *ad hoc* basis, og i former som ikke nødvendigvis passer inn i denne todelte kategoriseringen. Såkalte *contributions in kind*, som den britiske E-3D komponenten, er et eksempel på en slik løsning (ibid).

AWACS-samarbeidet benytter seg av en kombinasjon av *joint-* og *common funding*, i tillegg til rene nasjonale bidrag. De delene som reguleres av MMOU, det vil si programmet, er i all hovedsak finansiert gjennom *joint funding*. Budsjetteringen for dette foretas av NAPMO/NAPMA. Siden dette budsjettet ikke er en del av NATOs øvrige fellesfinansierte budsjett gir det programmet en betydelig grad av organisatorisk, administrativ og finansiell autonomi innenfor alliansen. Dette gjør det blant annet enklere å operere med budsjetter som strekker seg over flere år. Drift og understøttelse av Force Command og NE-3A-komponenten reguleres av O&S MOU, og finansieres som tidligere beskrevet over et eget O&S budsjett. Selv om det også for dette budsjettet kun er NAPMO-landene som bidrar finansielt (*joint funding*), er budsjettansvaret overført til NATOs budsjettkomité (NATO, 1984, s. 42-43). Som vi senere skal se kan denne todelte budsjettprosessen tidvis by på utfordringer med hensyn til de gråsoner som kan oppstå mellom hva som skal anses som henholdsvis anskaffelses- og driftskostnader. Det kan potensielt også skape vanskeligheter med hensyn til informasjonsutveksling mellom de ulike delene av samarbeidet, og dermed være en hemsko for den den overordnede ledelsen av NATO AWACS (Myrkaskog & Wang, 2013).

Drift og vedlikehold av flyplassinfrastrukturen for styrken faller inn under rammene av NSIP og skal derfor i utgangspunktet finansieres ved hjelp av *common funding*. I forbindelse med operasjoner kompliseres bildet ytterligere ved at NATO AWACS i noen tilfeller vil kunne kategoriseres som en *theatre-level enabling capability* og dermed kvalifisere for *common funding* av inkrementelle kostnader. Senere i studien skal vi se hvordan ulike staters oppfatninger om hvilken finansieringsmodell som skal benyttes har innvirket på utvikling og bruk av NATO AWACS de senere år.

Et annet sentralt kjennetegn ved NATO AWACS er at det er et betydelig forsvarsindustrielt samarbeid. Den tidligere omtalte *acquisition agreement* sikrer NAPMO de samme betingelsene som det amerikanske forsvaret når man inngår kontrakter i USA. Videre er hovedleverandøren Boeing forpliktet til å gi direkte eller indirekte oppdrag til de andre NAPMO-landenes forsvarsindustri til en verdi som minimum tilsvarer den enkelte stats finansielle bidrag inn i samarbeidet. Dette omfatter industrielle fordeler (*industrial benefits*, IB) i forbindelse med depotvedlikehold, samt industriell deltakelse (*industrial participation*, IP) i forbindelse med moderniseringskontrakter. Den prosentvise fordelingen av IP og IB mellom nasjonene reguleres av henholdsvis MMOU og O&S MOU. Dette flernasjonale industrisamarbeidet er et viktig aspekt ved samarbeidet og bidrar til å øke deltakerlandenes eierskapsforhold til programmet (Myrkaskog & Wang, 2013).

Oppsummert kan vi si at NATO AWACS er et samarbeid tuftet på strategien om sammenslåing og deling (*pooling and sharing*). Det er et samarbeid innenfor alliansens formelle rammeverk, hovedsakelig finansiert av NAPMO-landene gjennom *joint funding*. Dette sikrer samarbeidet en betydelig grad av autonomi innenfor alliansen. NATO som helhet bidrar i tillegg med *common funding* i forbindelse med operasjoner, samt drift og vedlikehold av deler av styrkens infrastruktur. I tillegg til å være et materiell- og styrkesamarbeid, er NATO AWACS også et betydelig forsvarsindustrielt samarbeid.

3.1.2 Hvorfor utvikling og modernisering er viktig

« [...] without further future [modernization] funding the operational utility of the NAEW&C programme will rapidly fail to meet required NATO capabilities»

(NAPMO, 2012a).

Skal en luftmilitær styrke være «*fit for fight*» må den både være «*fit for flight*» og «*fit for purpose*». Den må med andre ord både ha fly som er oppdatert og sertifisert i henhold til gjeldende krav til luftdyktighet (*airworthiness*), og være utrustet, organisert og trent på en måte som gjør den i stand til å løse pålagte oppdrag på en effektiv måte. Erfaringsmessig endrer både kravene til luftdyktighet og de operative behovene seg over tid. Samtidig kan sentrale komponenter i flyene med tiden enten gå ut av produksjon (*diminishing manufacturing sources*, DMS) eller bli uforholdsmessig dyre å vedlikeholde. Dette gjør at militære kapasiteter med lang teknisk levetid, som NATO AWACS, hele tiden må utvikles og moderniseres. Hvis ikke risikerer de ganske raskt å bli teknologisk utdaterte og operativt irrelevante.

Som vi skal se senere i kapittel 4.1 har AWACS-styrken i stor grad blitt satt til å utføre helt andre oppdrag enn det den opprinnelig ble anskaffet for å løse. Dette har dels vært mulig fordi AWACS-flyene i seg selv er en «scenariorobust» kapasitet, med en innebygget fleksibilitet til å fylle flere roller. Og dels fordi flyene gjennom 30 år har gjennomgått en mer eller mindre kontinuerlig utvikling. Med en forventet teknisk levealder til minimum 2035 (NAEW&CF E-3A Component, 2009) er det rimelig grunn til å anta at kontinuerlig utvikling og modernisering også i fremtiden vil være en grunnleggende forutsetning for å sikre styrkens relevans. Utvikling og anvendelse vil derfor fortsatt være to aspekter ved samarbeidet som uløselig er knyttet sammen.

3.1.3 Moderniseringsprogrammer og prosjekter – en oversikt

Etter at det opprinnelelige anskaffelsesprogrammet var ferdig i 1988 har flyene gjennomgått flere større moderniseringsprogrammer og -prosjekter. Det første programmet, *The Near-Term Programme*, ble gjennomført i perioden 1990-2000 til en total kostnad av 1,1 milliarder amerikanske dollar. Programmet omfattet foruten forbedringer av radarsystemet, blant annet implementering av nye systemer for datautveksling (Link-16) og passive deteksjonssystemer

(*Electronic Support Measures*, ESM). I tillegg til å bidra til fortsatt operativ relevans, var moderniseringen viktig med hensyn til å sikre videre teknisk interoperabilitet¹⁶ med den amerikanske, britiske og franske AWACS-flåten (NAPMO, 2012b, s. 13).

Allerede før dette programmet var ferdigstilt var planleggingen av ytterligere moderniseringer godt i gang. *The NATO Mid-Term Programme* (NMT) ble gjennomført i perioden 1997-2008 og er det hittil mest omfattende moderniseringsprogrammet. Med en kostnadsramme på 1.6 milliarder amerikanske dollar, bestod programmet av til sammen ni integrerte systemforbedringer innen blant annet computersystemer, sensorintegrasjon og satellittkommunikasjon. Oppgraderingen innebar også en utvidelse av antall operatørposisjoner om bord i flyet (ibid, s. 14).

Fremveksten av internasjonal terrorisme, kombinert med ønsket om å kunne benytte NATO AWACS i ekspedisjonære operasjoner utenfor Europa, skapte behov for å tilføre NE-3A-flyene en selvforsvarskapasitet mot håndholdte bakke-til-luft missiler. *Large Aircraft Infrared Counter Measures* (LAIRCM)-prosjektet, som ble gjennomført i perioden 2005-2012, gav flyene denne kapasiteten (Longoria, 2012, s. 1).

Det gjeldende oppgraderingsprogrammet, *the Follow-on Upgrade Programme* (FUP), er under implementering. Programmet omfattes av en oppgradering av systemene for automatisk identifisering av andre fly (Mode 5/ Enhanced Mode S), samt en oppgradering av cockpit og flyenes navigasjonssystemer (NAPMO, 2012b, s. 14-16).

3.1.4 Den formelle prosessen

Den formelle beslutningen vedrørende omfang, innhold, finansiering og kostnadsdeling av større oppgraderingsprogrammer og -prosjekter blir regulert gjennom endringer (*amendments*) til AWACS-programmets MMOU. For eksempel blir det pågående *Follow-on Upgrade Programme* regulert av *4th Amendment to the MMOU* (NATO, 2010b). Veien frem mot en endelig godkjenning av slike *amendments* er komplisert og tidkrevende. Fastsettelse av de

¹⁶ Med interoperabilitet menes to eller flere systemers evne til å utveksle informasjon og å nyttiggjøre seg av informasjonen som er utvekslet (SINTEF, 2012).

operative kravene (*requirements*) som ligger til grunn for moderniseringsprogrammene er både et resultat av en toppstyrt prosess og en nedenfra-og-opp tilnærming.

Den toppstyrte prosessen følger NATOs overordnede prosedyrer for forsvarsplanlegging. *NATO Defence Planning Procedures* (NDPP)¹⁷ er en femtrinnsprosess (Seierstad, 2012, s. 2-3). Trinn 1 etablerer de politiske føringene for forsvarsplanleggingen. NATOs strategisk konsept og NACs *Political Guidance* fastsetter hovedoppgaver, ambisjonsnivå og prioriteringer for alliansens kapabilitetsbehov i et 10-15-års perspektiv. Ambisjonsnivået konkretiseres ytterligere i dokumentet MC 400/3 som utgis av Militærkomitéen. I trinn 2 gjennomfører ACT og ACO en såkalt *Capability Requirements Review* (CRR) – en studie som munner ut i fastsettelsen av NATOs *Minimum Capability Requirements* (MCR). I trinn 3 fordeles ansvaret for å fremskaffe disse kapabilitetene mellom medlemslandene, som tildeles hver sine kapabilitetsmål (*Capability Targets*). En tilsvarende fordeling av kapabilitetsmål blir også gjort for fellesfinansierte løsninger som NATO AWACS. I trinn 4 hjelper alliansen til med å tilrettelegge for implementeringen av de fordelte kapabilitetsmålene. I trinn 5 evalueres det i hvilken grad målene og ambisjonsnivået er oppfylt. Hele prosessen gjentas normalt hvert fjerde år.

NDPP gir med andre ord en toppstyrt definisjon av gjeldende og fremtidige kapabilitetsmål for NATO AWACS. NAPMO-landene har underveis i denne prosessen gitt sin formelle tilslutning til disse målene. I tillegg til den toppstyrte prosessen pågår det samtidig en fortløpende nedenfra-og-opp prosess ledet av Force Command, som også vurderer fremtidige utviklings- og moderniseringsbehov. Denne prosessen blir koordinert med og forankret i NATOs øvrige politiske og militære struktur, inkludert NAPMO BOD. Av årsaker som blir presentert senere i dette kapitlet gjennomfører for eksempel Force Command i skrivende stund en omfattende

¹⁷ NDPP ble innført i 2010 og var en revisjon av den tidligere *NATO Defence Process* (NDP). I forbindelse med utarbeidelsen av for eksempel *4th Amendment* var det følgelig NDP som var gjeldende prosess for forsvarsplanlegging i NATO. Selv om begrepsbruken og organiseringen av prosessen er noe endret, er hensikten og målene for prosessen grunnleggende sett de samme. Det er derfor kun gjeldende prosess (NDPP) som presenteres i dette kapitlet.

studie (*Comprehensive Force Review*) som vil munne ut i anbefalinger om styrkens videre utvikling (Both, 2012, s. 1).

Uavhengig av hvordan kravene til fremtidige kapabiliteter har fremkommet, er det til syvende og sist opp til medlemmene i AWACS-samarbeidet om hvorvidt dette skal materialisere seg i konkrete moderniseringsprosjekter og -programmer eller ikke. Selv om NAPMO-landene formelt sett har sagt seg enig i behovene, er det ikke gitt at forpliktelsene dette i utgangspunktet innebærer følges opp i praksis. Det er flere grunner til dette. Nedenfor behandles fire faktorer som griper inn i hverandre, og synes å være særlig utfordrende i forbindelse modernisering og utvikling av NATO AWACS.

3.1.5 Generelle utfordringer knyttet til utvikling og modernisering

Finansiering

Som Tessmers studie av de politiske prosessene i forkant av opprettelsen av NATO AWACS slår fast, har kostnader «[...] *plagued AWACS since its beginning* [...]» (Tessmer, 1988, s. 2). I konkurranse med andre gode formål og nasjonale forsvarsinvesteringer, er det ikke gitt at de respektive medlemsland har betalingsvilje til å finansiere påkrevde oppgraderinger og moderniseringer. Som Myrkaskog påpeker er det ikke nødvendigvis uenighet om behovet. Det er det å finne penger nasjonalt som er den store utfordringen. Spesielt i en tid hvor økonomisk lavkonjunktur og reduserte forsvarsbudsjetter gjør at «pengene sitter hardt inne» (Myrkaskog & Wang, 2013).

Både i forbindelse med den opprinnelige anskaffelsen og senere moderniseringer har NAPMO-landene satt et øvre tak på investeringsprogrammene. Dette har igjen dannet utgangspunkt for kostnadsfordelingen mellom medlemslandene. En slik fastsettelse av kostnadsrammer gjør det mulig for medlemmene å inkorporere sine fremtidige økonomiske forpliktelser til programmet inn i øvrig nasjonal forsvarsplanleggingen, samt foreta prioriteringer opp mot andre nasjonale investeringer. Fra et NATO-perspektiv bidrar en slik tilnærming dessuten til en stor grad av forutsigbarhet, da man i utgangspunktet er sikret at programmene er fullfinansiert for hele perioden de strekker seg over (NAPMA, 2012).

En ulempe med denne tilnærming er at det gir liten grad av fleksibilitet til å håndtere uforutsette hendelser som gjerne oppstår når ny teknologi skal integreres med eksisterende systemer. Mot slutten av NMT-programmet ble det for eksempel klart at flyenes computersystem manglet nødvendig dataprosesseringskapasitet til å håndtere alle systemoppgraderingene. Dette førte til reduserte ytelser og la uakseptable begrensninger på bruken av systemene. Selv om alle kontraktuelle krav var oppfylt, avslørte operative tester at NMT-systemet for alle praktiske formål var ubrukbart med mindre eksisterende prosessorer ble skiftet ut med noen som var mer kapable. Problemet var at det ikke fantes midler til å finansiere en slik oppgradering innenfor de vedtatte kostnadsrammene for NMT-programmet (Myrkaskog & Wang, 2013). Det måtte derfor opprettes et eget tilleggsprosjekt: *the NMT Computer Upgrade Project* (CUP). Selv om kostnadene forbundet CUP var betydelige, var de relativt sett små i forhold til de totale kostnadene på 1,9 milliarder amerikanske dollar for hele NMT-programmet. Det var likevel utfordringer knyttet til det å sikre den nødvendige finansieringen av prosjektet. Dette skyldes blant annet to faktorer som er med på å komplisere modernisering og utvikling av NATO AWACS ytterligere: *beslutningsprosess* og *finansieringsmodell*.

Beslutningsprosessen

«In an alliance in which unanimity reigns as first principle, consensus tends to emerge at or near the pace of the most recalcitrant partner» (Tessmer, 1988, s. 7).

Som vist i kapittel 2.2 bidro konsensusprinsippet til at prosessen frem mot etableringen av AWACS-samarbeidet både var innviklet og tidkrevende. Forskjellighet i beslutnings- og budsjetteringsprosesser, herunder enkelte staters behov for *«additional staffing time»*, bidro til å komplisere dette ytterligere. Dette må kunne sies å være et generelt og tidløst trekk ved AWACS-samarbeidet, og skiller seg således ikke nevneverdig fra alliansens øvrige beslutningsprosesser.

I forbindelse med utvikling og modernisering kan imidlertid tidkrevende beslutningsprosesser være en utfordring i seg selv. Dette henger sammen med at sannsynligheten for at forutsetninger endrer seg underveis i planprosessen øker jo lenger tid de varer, slik at disse ikke lenger nødvendigvis er gyldige når beslutningen skal fattes. Dette kan igjen medføre at programmet blir

dyrere enn om signeringsprosessen hadde tatt kortere tid. Dette var en utfordring i forbindelse med den opprinnelige anskaffelsen (ibid, s. 144-146), og basert på tilgjengelige kilder er det mye som tyder at dette forholdet ikke har endret seg noe vesentlig i ettertid.

Tidsbruken skaper også en annen utfordring for større oppgraderingsprogrammer. Siden det kan gå mange år fra de opprinnelige behovene – med tilhørende kravspesifikasjoner – ble fastsatt, til oppgraderingen blir en realitet, står man i fare for at oppgraderingen er utdatert før den er implementert. Dette fordi behovene og kravene kan endre seg underveis. For eksempel tok det hele fjorten år fra man startet planleggingen av NMT-oppgraderingen til den var gjennomført (NAPMO, 2012b, s. 14). Hvis man ønsker å gjøre endringer til kravene underveis i oppgraderingen er dette ofte svært kostbart, siden det kan ha store ringvirkninger på programmet for øvrig. Når uforutsette problemer oppstår – som for eksempel behovet for CUP – som ideelt sett krever snarlige løsninger, kan problemet forsterkes ved at det er tidkrevende å fatte de nødvendige beslutninger.

Prosjekt- vs. driftsfinansiering

Den todelte ledelsen og økonomistyringen av henholdsvis programmet og styrken, utgjør et annet potensielt kompliserende forhold i forbindelse med utvikling og modernisering. Årsakene til dette er flere. For det første kan det tidvis være vanskelig å trekke et tydelig skille mellom hva som skal anses som henholdsvis anskaffelses- og driftsutgifter. Det er for eksempel ikke alltid like klart hvor skillet skal trekkes mellom forebyggende vedlikehold og oppdateringer av eksisterende systemer. For det andre kan det ved innføring av nye delsystemer oppstå uklarheter med hensyn til når systemet skal regnes for å være overført til operativ drift og dermed er en del av driftsbudsjettet. Spesielt er dette tilfelle i forbindelse med større moderniseringsprogrammer, hvor uforutsette forsinkelser kan gjøre det vanskelig planlegge nøyaktig når en slik overføring skal finne sted.

For det tredje kan denne todelingen også medføre at den totale kostnaden til et delsystem blir unødig høy. Det å investere mer penger i utviklingsfasen av et system kan bidra til besparelser når systemet settes inn i operativ drift, og dermed en reduksjon av den totale levetidskostnaden til systemet. Begrensninger i anskaffelsesbudsjettet kan imidlertid forhindre at en slik tilnærming

velges, selv om det vil medføre høyere driftskostnader på et senere tidspunkt. Organiseringen av gjeldene finansieringsmodell kan med andre ord være en potensiell hemsko med tanke på sikre et mest mulig rasjonell drift og utvikling av NATO AWACS.

Til sist kan den todelte finansieringsløsningen skape vanskeligheter med hensyn til adekvat informasjonsutveksling mellom de ulike delene av samarbeidet. I kraft av den gang å være leder for NATOs budsjettkomité, ble Wang kontaktet av styreformann i NAPMO BOD i forbindelse med at sistnevnte manglet 100 millioner dollar til finansieringen av tidligere omtalte CUP (Myrkaskog & Wang, 2013). Ifølge Wang kom dette behovet som en stor overraskelse på de ansvarlige for økonomistyringen av *styrken* – det vil si O&S-budsjettet. Dette indikerer muligens at informasjonsutvekslingen, og dermed forutsetningene for å utøve en mest mulig hensiktsmessig ledelse av NATO AWACS totalt sett, hemmes av den valgte løsningen for ledelse og økonomistyring av samarbeidet. I tilfellet CUP fikk man etter hvert på plass en delt finansieringsløsning mellom drifts- og investeringsmidler. Likevel er det grunn til å hevde at slike utfordringer lettere hadde latt seg løse med en felles styring av drifts- og investeringsbudsjettet. I tillegg til at det kunne gitt økt fleksibilitet og bedre ressursstyring for samarbeidet sett under ett.

Industrielle interesser

Tidligere i oppgaven er det beskrevet hvordan de industrielle aspektene ved NATO AWACS helt siden oppstarten har utgjort en sentral side av samarbeidet. Fra amerikansk side har industrisamarbeidet vært gunstig med hensyn til fordeling av kostnader, mens det for de andre medlemslandene har betydd kontrakter til egen forsvarsindustri som man ellers neppe ville fått. En tidligere kollega har gått så langt som å hevde at *industrial benefits* og *industrial participation* er «limet» som holder AWACS-samarbeidet sammen. Også Wang (ibid) fremhever industrisamarbeidet som en viktig årsak til at NATO AWACS samlet sett må kunne karakteriseres som en suksess.

Fra et NATO-perspektiv er det imidlertid grunn til å tro at det ville vært langt enklere og billigere å anskaffe, drifte og utvikle ett komplett system fra én enkelt leverandør (Myrkaskog & Wang, 2013). Blant annet kunne mye av tiden og ressursene som i dag benyttes til å rapportere

og kontrollere at fordelingen av de industrielle fordelene skjer i henhold til inngåtte avtaler, blitt benyttet til andre og mer presserende oppgaver.

Ifølge Bergan (2013) kan det synes som om enkelte medlemsland er mer opptatt av de eventuelle industrielle fordelene man kan oppnå ved et moderniseringsprosjekt, enn hvorvidt prosjektet bidrar til økt operativ evne. Spesielt blant land med en betydelig forsvarsindustri kommer slike nasjonale interesser tidvis nokså klart til uttrykk (ibid). Dette kan igjen føre til at man i noen sammenhenger ender opp med løsninger som rent operativt sett ikke nødvendigvis er de mest optimale, men som politisk sett er de eneste mulige.

Så langt i kapittelet har vi sett nærmere på overordnede og til dels tidløse utfordringer knyttet utvikling og modernisering av NATO AWACS. Utfordringer som i stor grad følger av samarbeidets flernasjonale karakter og måten det er organisert på. De to neste delkapitlene analyserer nærmere to eksempler som viser hvordan enkeltlands politiske interesser kan påvirke modernisering og utviklingen av NATO AWACS.

3.2 Om motorer, støy og noen nederlandske tretopper

«Hvis min nederlandske kollega åpner munnen, har det som regel noe med støy å gjøre».

Erling Wang, norsk representant i NAPMO BOD (Myrkaskog & Wang, 2013)

Det er et velkjent fenomen at det er en rekke støy- og miljømessige utfordringer forbundet med militær luftoperativ virksomhet. I siste langtidsstudie for Forsvaret blir det blant annet påpekt at: «den største miljøutfordringen ved F-35 er vurdert å være knyttet til støy» (St. prop nr. 73, 2011-2012, s. 82). At det er tilsvarende utfordringer forbundet med bruken av et stort firemotors fly som NE-3A er derfor ikke spesielt overraskende. Særlig ikke med tanke på at motorene til flyet det er snakk om ble utviklet på 1950-tallet (Pratt & Whitney, u.å.), på en tid da miljø- og støykravene innenfor sivil- og militær luftfart var langt lavere enn tilfellet er i dag.

AWACS-samarbeidets flernasjonale karakter, kombinert med hovedbasens geografiske beliggenhet, gjør imidlertid at miljøhensyn reiser andre problemstillinger og skaper en annen politisk dynamikk enn tilfellet ville vært for en ren nasjonal flyavdeling. I det følgende vil jeg

undersøke nærmere hvordan nasjonale interesser innen et politikkområde som i utgangspunktet ligger litt på utsiden av det NATO AWACS egentlig handler om, har skapt betydelige utfordringer for samarbeidet. Hensikten med dette er å vise at slike problemer kan være spesielt vanskelige å håndtere i et flernasjonalt samarbeid av denne typen.

3.2.1 Bakgrunn - støyproblematikken

NATO Air Base Geilenkirchen er lokalisert lengst vest i den tyske delstaten Nordrhein-Westfalen, helt opp mot grensen til Nederland. Rullebanen er plassert slik at når flyene tar av i vestlig retning befinner de seg umiddelbart over territoriet til ett av verdens tettest befolkede land. Studier har dokumentert at om lag 20 % av den nederlandske befolkningen i området, det vil si ca. 41.000 mennesker, er direkte berørt av støyen som flyaktiviteten ved basen fører med seg (van Poll, Breugelmans, & Dreijerink, 2008, s. 3). Dette er et forhold som opptok så vel lokalbefolkning, som nederlandsk myndigheter allerede før NATO begynte sin virksomhet ved basen i 1982. I et vedlegg til programmets MMOU fra 1978 påpekte blant annet forsvarsminister Willem Scholten at han kun var «[...] willing to sign the MMOU on the understanding that: [...] the question of the funding of the noise abatement measures in the Netherlands will be discussed and decided by the Board of Directors [...]» (NATO, 1978b).

I tillegg til kravet om støyreducerende tiltak, var lokaliseringen av NAPMA en annen nederlandsk betingelse for å gå med i samarbeidet. Ifølge Scholten var det nødvendig å kunne vise befolkning i Zuid-Limburg at deltakelse i AWACS-programmet ville innebære økonomiske fordeler for regionen (Tessmer, 1988, s. 124-125). At NAPMA til slutt endte opp i Brunssum og ikke i Brussel, slik Belgia ønsket, kan derfor tolkes som en kompensasjon for den støybelastningen Nederland ble påført som følge av hovedbasens plassering

Siden basen ble operativ i 1982 har det ved gjentatte anledninger kommet protester fra lokalbefolkningen angående støy og luftforurensning. En rekke ganger er det fremmet krav om at eksisterende motorer må skiftes ut med noen som er mer moderne og mindre støyende (van Poll, et al., 2008, s. 16). Utover på 2000-tallet ble dette kravet stadig sterkere. Det lokale engasjementet ble ytterligere intensivert da NATO søkte det nederlandske forsvarsdepartementet

om å felle trær i et skogholt rett utenfor basen. Trær som var til hinder for flysikkerheten i forbindelse med avgang og landing. Til tross for heftige protester fra lokalbefolkning og miljøvernorganisasjoner, tvang man på regjeringnivå gjennom en beslutning i 2005 som innebar fjerning av seks hektar skog i januar året etter. Beslutningen ble anket inn for statsrådet i Nederland (*Raad van State*),¹⁸ som i juli 2007 slo fast at regjeringen hadde gått utover sine fullmakter. Det samme var tilfelle for ytterligere 13 hektar skog som var ønsket fjernet i tillegg til de opprinnelige seks (ibid, s. 17). Tre-saken førte til økt misnøye i lokalbefolkningen og blant miljøvernorganisasjonene, og bidro til å gjøre spørsmålet om bytte av motorer til en enda mer betent sak på øverste politiske nivå – både i Nederland og i NATO.

3.2.2 Følger for AWACS samarbeidet

I februar 2005 vedtok underhuset i det nederlandske parlamentet (*Tweede Kamer*) en resolusjon som krevde betydelige reduksjoner i støyforurensning forårsaket av NATO AWACS. Samtidig ble det fremsatt krav om at utskifting av motorer måtte få høyeste prioritet. Under NATOs forsvarsministermøtet i juni samme år, informerte den nederlandske forsvarsministeren sin kolleger om at:

«[...] when future investments in NATO AWACS aircraft will have to be decided upon, the Netherlands will only agree with such decisions if concrete measures will be taken that lead to an adequate solution of the noise pollution problem»

(gjengitt i NAPMO, 2005).

Han truet med andre ord om å nedlegge veto mot all videre modernisering av flyene, med mindre støyproblematikken ble løst på en for Nederland tilfredsstillende måte. Konsensusprinsippet gjorde dette til noe mer enn tomme trusler. Det som videre hendte viste dessuten at Nederland mente alvor og var villig til å legge betydelig politisk press bak den kraftfulle retorikken. Noe som senere fikk direkte følger både for modernisering og anvendelse av styrken.

¹⁸ *Raad van State* ledes av monarken, som formelt også er den som utpeker rådets medlemmer. Rådet har (begrensede) rådgivende oppgaver i lovgivningsspørsmål og er høyeste appellinstans i administrative tvister (Berg, 2013).

En gjennomgang av møtereferater fra NAPMOs rådgivende og besluttede organ i perioden mellom 2005 og 2010 viser at det nederlandske kravet om å bytte motorer skapte betydelige utfordringer for samarbeidet. Ifølge Bergan (2013) var det tidvis svært krevende å få godkjent større og mindre moderniseringsprosjekter i denne perioden på grunn av Nederland.

Utskifting av motorer fremstod av flere årsaker imidlertid aldri som et realistisk alternativ (ibid). For det første var det ingen operative behov eller flysikkerhetshensyn som tilsa et slikt skifte. Erfaringene fra Storbritannia, som opererer E-3D-fly med nyere og mer støysvake motorer, tilsa tvert i mot at en utskifting til denne typen motorer kunne medføre operative ulemper.¹⁹ For det andre ville kostnadene forbundet med en utskifting være av en størrelsesorden som ville bety at andre og mer kritiske oppdateringer enten måtte utsettes eller kanselleres. Det ville neppe være betalingsvilje blant NAPMO-landene til å gjennomføre begge deler. For det tredje ville et skifte være svært teknisk krevende og medføre at NATO-flyene fikk en annen konfigurasjon enn de amerikanske. Dette ville igjen resultere i at man i mindre grad enn tidligere kunne basere seg på amerikansk støtte til å få flyene sertifisert som luftdyktige (ibid). Noe som i seg selv ville innebære økte kostnader. Til sist viste flere undersøkelser gjennomført av NAPMA at anskaffelseskostnadene for nye motorer var uforholdsmessig høye (NAPMO, 2007). Selv om utgiftene for drivstoff og vedlikehold kunne reduseres i forhold til de eksisterende motorene, ville dette ikke være tilstrekkelig til å gjøre investeringen lønnsom i et levetidsperspektiv. Bytte av motorer fremstod derfor som et urealistisk alternativ for å løse støyproblematikken.

Nederland fortsatte likevel å øve betydelig politisk press for å få iverksatt støyreducerende tiltak. I desember 2007 fattet for eksempel det nederlandske parlamentet et vedtak om å innføre omfattende restriksjoner for bruk av NATO AWACS i nederlandsk luftrom, med mindre det ble tatt en beslutning om å erstatte motorene innen mars 2008 (Lok, 2007). Dette skjedde samtidig som den pågående midtlivsoppgraderingen av flyene (NMT) var inne i en avsluttende fase, og arbeidet med et nytt oppgraderingsprogram (*Follow-on Upgrade Programme*, FUP) allerede var godt i gang.

¹⁹ Motorene til de britiske flyene har mindre bakkeklaring enn NE-3A, noe som gir større operative restriksjoner når det er kraftig sidevind i forbindelse med avgang og landing (Bergan, 2013).

Opprinneleg var det tenkt at FUP skulle bestå av tre delprosjekter: (1) oppgradering av systemene for automatisk identifisering av andre fly (Mode 5/ Enhanced Mode S); (2) oppgradering av cockpit og flyenes navigasjonssystemer i henhold til fremtidige krav fastsatt av internasjonale sivile luftfartsmyndigheter; og (3) videreutvikling av evnen til å kunne drive nettverksbasert krigføring (*NATO Network Enabled Capability*, NNEC). Sommeren 2008 gjorde Nederland det klart at de kun var villig til å godkjenne det første prosjektet. Dette prosjektet kunne forsvares ut fra flysikkerhetshensyn (Bergan, 2013), noe som trolig gjorde det lettere å rettferdiggjøre beslutningen innenrikspolitisk. Litt senere samme år, under forutsetning av at de støyreducerende tiltak man noe tidligere hadde fått gjennomslag for i NAC ble iverksatt, gav Nederland likevel også sin tilslutning til cockpitoppgraderingen. Det var imidlertid ikke under noen omstendighet aktuelt for Nederland å støtte NNEC-prosjektet (ibid). Dette prosjektet ble derfor ikke en del av FUP (NATO, 2010b).

I tillegg til å komplisere beslutningsprosessen og påvirke innholdet i FUP, har nederlandske interesser med hensyn til støy også fått følger for det daglige operasjonsmønsteret i Geilenkirchen. I 2010 krevde det nederlandske parlamentet at støyforurensing forårsaket av NATO AWACS måtte reduseres med 35 % innen 1. januar 2012. Hvis ikke ville det bli innført restriksjoner på bruken av nederlandsk luftrom i forbindelse med avgang og landing. I en pressemelding som den nederlandske regjering sendte ut gjennom nyhetsbyrået ANP den 3. april 2013 går det frem at dette målet nå er oppnådd (ANP, 2013). Dette har blant annet vært mulig gjennom økt bruk av simulatortrening og andre baser i forbindelse med trening og øvelser (Bergan, 2013). Dessuten har styrkens involvering i operasjoner de seneste årene bidratt til færre flybevegelser inn og ut av Geilenkirchen (Samuelsen, 2013). Overgangen til en innleid transportflykapasitet – som støyer langt mindre enn de gamle TCA-flyene – har også medført betydelige støyreduksjoner (Myrkaskog & Wang, 2013). Ikke overraskende har Nederland vært en ivrig forkjemper både for simulatoroppgradering og overgangen til en innleid transportflyløsning (Bergan, 2013).

Mens støydiskusjonene pågikk på sitt mest intense lanserte ett av medlemslandene i samarbeidet en av sine egne flybaser som mulig alternativ hovedbase for styrken. Ett annet medlem foreslo

samtidig en av sine baser som en mulig ny fremskutt base – i tillegg til de fire eksisterende. Selv om sistnevnte alternativ ble vurdert, kan det basert på tilgjengelige møtereferater (NAPMO, 2008, 2009b) synes som om ingen av disse forslagene på noe tidspunkt fremstod som aktuelle løsninger. Det virker heller ikke som sannsynlig at Tyskland ville være villig til å gi slipp på hovedbasen. Hvorvidt disse fremspillene var motivert ut fra et genuint ønske om å bidra til å løse støyproblematikken, eller om det lå andre motiver bak, er vanskelig å fastslå med sikkerhet. Det er imidlertid rimelig grunn til å tro at ønsket om å oppnå økonomiske fordeler ved å tiltrekke seg økt NATO-aktivitet på egen jord var et medvirkende motiv. Dette er et fenomen som ikke er ukjent fra for eksempel tidligere lokaliseringdebatter knyttet til alliansens kommandostruktur (Gade, 2012).

Som følge av støydebatten har det lokalt ved NE-3A-komponenten blitt nedlagt betydelig innsats for å bedre forholdet til lokalbefolkningen. Både i 2007 og 2008 offentliggjorde komponenten resultatene fra en *Economic Impact Study* for å synliggjøre de økonomiske fordelene basen årlig genererte innenfor en radius av 200 kilometer (NAEW&CF E-3A Component, 2007, 2008). Tidspunktet for publiseringen av disse studiene var sammenfallende med når diskusjonene rundt støy og trær var på sitt mest intense. De kan derfor vanskelig ses på som noe annet et innlegg i denne debatten. I tillegg har tyske og nederlandske lokalpolitikere og lokale aksjonsgrupper ved jevne mellomrom de siste årene blitt invitert til informasjonsmøter ved basen (NAEW&CF E-3A Component, 2009). Både endringene i operasjonsmønsteret og de lokale tiltakene har gitt effekter. Forholdet til lokalbefolkningen beskrives følgelig som bedre enn på lenge (Samuelsen, 2013). Men som Wang påpeker (2013): «trær har en tendens til å vokse opp igjen». Med fly som etter gjeldene planer i alle fall vil operere frem til 2035, og etter alle solemerker med de samme motorene som i dag, er det derfor grunn til å tro at nasjonale miljøpolitiske interesser også i fremtiden vil kunne påvirke AWCS-samarbeidet.

3.2.3 Hvorfor vanskelig å håndtere?

AWACS-samarbeidets flernasjonale karakter gjør det trolig mer utfordrende å håndtere denne typen problemstillinger enn tilfellet ville vært hvis det var snakk om en ren nasjonal styrke. For det første har hverken NATO eller NAPMO myndighet til å foreta tverrprioriteringer mellom

ulike politikkområder på samme måte som et enkeltlands regjering kan gjøre. Dette kommer av at NATO ikke er en overnasjonal institusjon, men en konsensusorganisasjon hvor alle medlemsstatene kan nedlegge veto mot beslutninger de er uenige i. Hvorvidt forsvarspolitiske hensyn skal prioriteres fremfor miljøpolitiske hensyn er derfor til syvende og sist opp til hvert enkelt medlemsland – i dette tilfellet Nederland.

For det andre gjør samarbeidets omfang det vanskeligere å enes om kollektive tiltak, siden en rekke uavhengige stater med hver sine interesser må bli enige om tiltakene før de kan iverksettes (jamfør Sandler & Hartley, 1999, s. 10). For eksempel fremmet Nederland forslag om at beordringsperioden for pilotene ved NE-3A-komponenten burde forlenges, slik at treningsbehovet og dermed antall flygninger inn og ut fra Geilenkirchen kunne reduseres. Fra et NATO-perspektiv var dette også ønskelig siden det ville gi økt tilgang på kampklare piloter og en mer kosteffektiv drift. Med unntak av Nederland selv, var det imidlertid ingen av de andre landene som sa seg villig til dette (NAEW&CF E-3A Component, 2012b). Nasjonale egeninteresser knyttet til kompetansebygging og tjenestemønster ble sannsynligvis ansett som viktigere enn økt operativt effekt og en reduksjon av støyutfordringer man selv ikke var direkte berørt av.

For det tredje kan det ikke utelukkes at det faktum at NE-3A-komponenten er en *NATO*-styrke, med tung amerikansk deltakelse, i seg selv er med på å bidra til økt skepsis og motstand mot aktiviteten ved basen. Tidspunktet for når støydebatten skjøt fart indikerer dette. En redusert eksistensiell trussel mot Europa, kombinert med økt deltakelse i politisk mer omstridte operasjoner utenfor NATOs tradisjonelle kjerneområde, kan ha ført til økt motstand mot aktiviteten ved basen. Det er heller ikke utenkelig at støy- og tre-saken bidro til at NATO-skeptikere og miljøvernforkjempere kunne forenes i en felles front mot en organisasjon hvis aktivitet man i utgangspunktet stilte seg tvilende til. Saken fikk dermed langt større dimensjoner enn den trolig ville fått hvis det hadde vært snakk om en tilsvarende tysk styrke.

For det fjerde er de direkte økonomiske fordelene av hovedbasen langt mindre åpenbare i Nederland enn de er i Tyskland. I henhold til NATOs statusavtale (*Status of Forces Agreement*, SOFA), må internasjonalt militært personell være bosatt i det NATO-landet de tjenestegjør i

(NOSU, u.å.). Majoriteten av personellet som arbeider ved basen er derfor bosatt i Tyskland. Dette genererer blant annet betydelige husleieinntekter for deler av den tyske lokalbefolkningen. Tilsvarende er ikke tilfellet på nederlandske side av grensen. Selv om de økonomiske studiene som ble lagt frem i 2007 og 2008 viste at basen gir betydelige økonomiske gevinster også på nederlandsk side, merker ikke nødvendigvis de som er mest berørt av støyutfordringene noe særlig til dette. Dette bidrar igjen til å gjøre det pedagogisk utfordrende for NATO å nå frem med sitt budskap til den delen av befolkningen som er mest kritisk til aktiviteten ved basen. Til sammen gir dette grunn til å hevde at AWACS-samarbeidets flernasjonale karakter gjør det ekstra krevende å håndtere denne typen utfordringer. Samtidig bidrar det også til å stille den nederlandske regjeringen i en svært vanskelig situasjon. Av innenrikspolitiske hensyn må man på den ene siden legge seg på en tøff linje overfor NATO og de andre NAPMO-landene. På den andre siden tyder alt på at det er i Nederlands interesse at NATO AWACS skal bestå som en relevant militær kapasitet. Ved å presse for hardt på risikerer man med andre ord «å slå babyen ut med badevannet» (Myrkaskog & Wang, 2013). AWACS-samarbeidets flernasjonalitet kan således ha gitt en viss modererende effekt på Nederlands opptreden i denne saken (ibid), selv om det utad ikke alltid har virket slik.

3.3 Canadas uttrekning fra samarbeidet – utfordringer og konsekvenser

«First and foremost, the Canadian Forces must ensure the security of our citizens and help exercise Canada's sovereignty» (Government of Canada, 2008, s. 7)

NATO AWACS har vært et samarbeid i vekst hva angår medlemsland. Siden opprettelsen i 1978 har fem nye medlemmer kommet til, og ytterligere andre har uttrykt interesse for å bli med i programmet (NAEW&CF E-3A Component, 2012h). Situasjonen som nå har oppstått, som følge av at ett av de opprinnelelige medlemslandene har besluttet å forlate samarbeidet, skaper derfor utfordringer som man ikke tidligere har stått overfor. Utfordringer som potensielt vil medføre omfattende konsekvenser for programmet og dermed også styrkens operative evne på sikt. Nedenfor følger en redegjørelse av hva den kanadiske beslutningen innebærer og de sannsynlige motivene som ligger bak denne avgjørelsen. Videre presenteres hvilke konsekvenser dette kan få

for den videre utvikling og modernisering av styrken, samt hvorfor disse er spesielt utfordrende å håndtere sammenliknet med andre former for nedskjæringer.

3.3.1 Den kanadiske beslutningen

I et brev datert 30. august 2011 til styreformannen for NAPMO Board of Directors (BOD), offentliggjorde kanadiske myndigheter formelt sin beslutning om å trekke seg ut av AWACS-samarbeidet (Ross, 2011).²⁰ Under et møte dagen etter ble de øvrige BOD-representantene orientert om beslutningen (Lagacé, 2011). Kunngjøringen skapte naturlig nok dyp skuffelse blant de øvrige medlemslandene. Man uttrykte stor bekymring for de mange negative implikasjonene uttrekningen ville føre med seg, samt følgende dette kunne få for fremtiden til programmet og alliansen som helhet.

Økonomiske hensyn var trolig det viktigste motivet bak den kanadiske beslutningen om å trekke seg ut av samarbeidet. Behovet for å foreta tøffe prioriteringer som følge av økonomiske nedgangstider, samt en dreining av fokus mot utvikling av nasjonale kapabiliteter, ble oppgitt som offisiell begrunnelse. I tillegg lå det sannsynligvis både sikkerhetspolitiske og militærfaglige vurderinger bak beslutningen. Den kanadiske forsvarsstrategien, med det betegnende navnet «Canada First», indikerer en økt vektlegging av nasjonale sikkerhetsutfordringer (Government of Canada, 2008). Canada har dessuten vært blant de NATO-landene som har båret noen av de tyngste byrdene i forbindelse med operasjonene i Afghanistan. En viss frustrasjon over at det tok svært lang tid før NATO AWACS kom med i ISAF-operasjonen (jamfør kapittel 4.2) kan derfor ha vært en medvirkende årsak (Myrkaskog & Wang, 2013). Som Tessmer dessuten påpeker har Canada helt siden opprettelsen vært det landet som har hatt minst åpenbar militær egennytte av samarbeidet, da nasjonale operative behov i hovedsak har vært dekket gjennom et bilateralt samarbeid med den amerikanske AWACS-styrken (Tessmer, 1988, s. 38). Til sammen bidro

²⁰ I henhold til MMOU-en for programmet må et medlemsland som ønsker å forlate programmet informere styreformann for BOD senest ett år før dette kan skje (NATO, 1978b, s. 39). Tilsvarende må NATOs generalsekretær informeres hvis man ønsker å forlate styrken (NATO, 2003, s. 26).

dette trolig til at Canada var villig til å ta de politiske belastningene som åpenbart er forbundet med en slik uttrekning.

3.3.2 Konsekvenser for NATO AWACS

“The reduction in the resources provided to the Force will have a significant impact on the achievable, sustainable Level of Ambition as well as on the scale of fleet modernization» (Both, 2012).

Uavhengig av hva motivene for uttrekkingen måtte være har det følger for samarbeidet. Beslutningen innebar at det tredje største medlemslandet forlot AWACS-programmet med virkning fra 1. september 2012. Videre vil Canadas økonomiske og personellmessige bidrag til driften av AWACS-styrken gradvis trappes ned, inntil det termineres helt i løpet av 2014 (Both, 2012). Det finansielle bidraget til programmet og styrken utgjorde henholdsvis rundt åtte og ni prosent av totalbudsjettet (Dalløkken, 2012, s. 28). Det canadiske personellbidraget til styrken var før beslutningen om uttrekking på omlag 115 personer (Myrkaskog & Wang, 2013), noe som utgjør mellom fem og ti prosent av den totale personellstyrken ved NE-3A-komponenten og styrkens hovedkvarter. Til sammen får dette en rekke kortsiktige og langsiktige konsekvenser.

De kortsiktige konsekvensene er først og fremst at det blir færre personer og mindre penger til å drifte styrken med. I kraft av å være den tredje største bidragsyteren til samarbeidet har Canada hatt personell plassert i en rekke ledende og virksomhetskritiske funksjoner både ved NE-3A-komponenten og i hovedkvarteret for styrken. I tillegg har en stor andel av det kanadiske personellet vært operativt personell i flygende stillinger. Kanadierne har dessuten ry på seg for generelt å være faglig svært dyktige. De personell- og kompetansemessige konsekvensene er derfor enda større enn antallet i seg selv skulle tilsi (Bergan, 2013; Samuelsen, 2013).

Situasjonen blir ikke bedre av at om lag 15 % av stillingene ved NE3-A komponenten erfaringsmessig står ubesatte til enhver tid (Coon 2013). Selv om den gradvise nedtrappingen av personellbidraget frem mot 2014 bidrar til å underlette situasjonen noe, vil fortsatt styrken oppleve – i alle fall for en periode – et betydelig tap av kompetanse. I tillegg vil antall tilgjengelige operative besetninger reduseres.

De mer langsiktige konsekvensene for samarbeidet er likevel mye mer omfattende. Ingen av de andre NAPMO-landene har så langt sagt seg villig til overta deler av Canadas personellmessige og/eller økonomiske forpliktelser. Den gjeldende økonomiske situasjonen i verden tilsier heller ikke at dette vil endre seg med det første. Selv for et land som Norge, hvor den økonomiske situasjonen er langt lysere enn i de fleste andre NAPMO-land, er dette en uaktuell problemstilling (Myrkaskog & Wang, 2013). På personellsiden kompliseres bildet ytterligere av at styrken også er under press fra annet hold. Som en del av kommandostrukturen i alliansen vedtok NATOs statsledere under Lisboa-toppmøtet i 2010 å innføre et samlet personelltak på 2000 stillinger for NATO AWACS og den kommende AGS-styrken.²¹ Fordelingen mellom AWACS og AGS er henholdsvis 1400 og 600 stillinger (Myrkaskog & Wang, 2013). Beslutningen ble senere bekreftet under Chicago-toppmøtet i 2012 (Both, 2012). Samlet sett innebærer dette en betydelig reduksjon i de fremtidige personell- investerings- og driftsrammene til NATO AWACS.

Dette gjør at NAPMO-landene i fremtiden ikke vil ha råd til å operere og modernisere en styrke på 17 fly. Dagens ambisjonsnivå må med andre ord reduseres. Selv om det ikke er fattet noen endelig beslutning ennå, synes det klart at det som følge av Canadas uttrekning ikke lenger vil være nok penger til gjennomføre den planlagte og nødvendige FUP-oppgraderingen av samtlige 17 fly (Myrkaskog & Wang, 2013). Prinsipielt står man dermed overfor valget om å beholde to ulike konfigurasjoner av flyet – en andel FUP-oppgraderte fly og en noe mindre andel med dagens konfigurasjon – eller, kun beholde det antall fly man har råd til å oppgradere og avhende resten. På grunn av at det vil være personellkrevende, kostnadsdrivende og operativt og logistisk problematisk å drifte to ulike konfigurasjoner (Bergan, 2013), virker det mest sannsynlig at sistnevnte løsning vil bli valg.

Når dette skrives våren 2013, er NAEW&CF Force Commander i ferd med å slutføre den tidligere omtalte *Comprehensive Force Review*. Studien er en direkte følge av de reduserte personellrammene og Canadas uttrekning av programmet. Studien tar mål av seg å: «*making the*

²¹ AGS-styrken skal etter planen være tilgjengelig for NATO rundt 2017 (NATO, 2012a). Det vil si at den nye reduserte personellstrukturen for NATO AWACS må være ferdig implementert før dette (Both, 2012).

most efficient use of the limited available resources to provide future-oriented, attractive and sustainable processes and structures [...] for sustaining and developing a viable, relevant Force [...] out to the year 2035» (Both, 2012). Basert på studien vil NAPMO BOD sannsynligvis fatte en beslutning om styrkens fremtidige omfang og organisering i løpet av sommeren/høsten 2013. Det er ennå for tidlig å si noe sikkert om hva det endelige utfallet vil bli, men Wangs utsagn om at det vil «bli bratt fremover for systemet» (Myrkaskog & Wang, 2013) er neppe en alt for dristig spådom.

3.3.3 Spesielle utfordringer

Fordi NATO AWACS er et flernasjonalt og tett integrert samarbeid, skaper Canadas uttrekning av programmet flere utfordringer enn det de rene økonomiske og personellmessige nedskjæringene i seg selv skulle tilsi. Først og fremst skyldes dette den industrielle siden ved samarbeidet. Som vist tidligere i studien var de forsvarsindustrielle aspektene ved samarbeidet en viktig beveggrunn for at Canada i sin tid ble med i AWACS-samarbeidet (Tessmer, 1988, s. 10-11). Industriell deltakelse (*industrial participation, IP*) både i forbindelse med selve anskaffelsen og de senere moderniseringsprogrammene har gitt kanadiske selskaper som for eksempel General Dynamics Canada betydelige muligheter (Myrkaskog & Wang, 2013). Sist i forbindelse med tidligere omtalte CUP (General Dynamics, 2011).

Som for anskaffelse og modernisering, fordeles industrielle kontrakter (*industrial benefits, IB*) knyttet til drift og vedlikehold av styrken i henhold til hvor mye hvert medlemsland bidrar økonomisk. Med et bidrag på i underkant ti prosent på både investerings- og driftssiden, sier det seg selv at Canadas andel av IP og IB har vært betydelig. Siden ingen av de andre NAPMO-landene har interesse av at Canada skal beholde de industrielle fordelene, må derfor en rekke avtaler reforhandles og nye kontrakter inngås med industrien. Samtidig må de gjenværende medlemmene bli enige om hvordan de skal fordele Canadas andel av kostnadene for allerede inngått avtaler, samt de tidligere kanadiske IP/IB-kontraktene seg i mellom. Dette er ikke enkelt. Både fordi enkeltland i samarbeidet har betydelige industriell egeninteresser (Bergan, 2013), og fordi en del av utstyret og komponentene det er snakk om er så unike at det ikke nødvendigvis står andre firmaer og produsenter klar til å overta på kort varsel. Mye av dette arbeidet pågår

fortsatt, og er ifølge Wang (2013) noe av det mest utfordrende å håndtere i forbindelse med Canadas uttrekning. Canada ytret på et tidspunkt ønske om en videreføring av landets industrielle deltakelse, men som Wang ifølge han selv har påpekt overfor den kanadiske BOD-representanten: «du kan ikke regne med å få bli med på kino hvis du ikke selv kjøper billett».

I hvilken grad Canada skal være med på å dekke de administrative og økonomiske ekstrakostnadene uttrekningen påfører programmet er ennå ikke avklart (Bergan, 2013). Ut fra det som fremgår av møtereferater og medieoppslag synes dette spørsmålet å være en kilde til betydelig irritasjon blant flere av samarbeidets medlemmer (Fraser, 2012). Det oppleves som «*not fair and reasonable*» at Canada helt frem til uttrekningen ble offentliggjort var med på å signere langtidskontrakter, for deretter å trekke seg ut og overlate regningen til de andre NAPMO-landene.

Avslutningsvis kan det heller ikke utelukkes at den symbolske effekten av Canadas valg kan medføre mer grunnleggende utfordringer på sikt. Både for AWACS-samarbeidet isolert sett og for alliansen som helhet. Som vist innledningsvis i oppgaven, har NATO AWACS ofte blitt trukket frem som kronksempelen på alliert solidaritet og samhold. Det er imidlertid ikke usannsynlig at den kanadiske uttrekningen kan oppfattes som det stikk motsatte av dette (ibid). Uttrekningen kan derfor ses i lys av de stadig tilbakevendende diskusjonene rundt rettferdig og rimelig byrdefordeling internt i alliansen. Hvis NATO dessuten mener alvor med ambisjonene om økt flernasjonalt styrkesamarbeid og mer «*pooling and sharing*», kan det synes uheldig at det kanskje beste eksemplet på at denne typen samarbeid kan fungere svært godt i praksis, opplever at et sentralt medlemsland i samarbeidet ikke lenger ønsker å delta.

Hvilke følger dette kan få for AWACS-samarbeidet og alliansen på sikt er imidlertid fortsatt uklare. Basert på tidligere erfaringer bør det derfor utvises forsiktighet med å trekke alt for vidtrekkende konklusjoner. For selv om det ikke har manglet på dystre spådommer om alliansens fremtid (se bl.a Mearsheimer, 1990, s. 52), har ryktet om NATOs og dermed AWACS-samarbeidets død – i alle fall frem til nå – vist seg å være betydelig overdrevet.

3.4 Oppsummering – utvikling og modernisering

En militær styrke som NATO AWACS ville ganske raskt stå i fare for å miste sin operative anvendbarhet og relevans uten kontinuerlig utvikling og modernisering. Endrede krav til interoperabilitet, luftdyktighet, og operative kapasiteter som følge av teknologiske utviklingen og nye operative behov, bidrar til dette. Som en avgjørende forutsetning for operativ anvendelse utgjør derfor utvikling og modernisering en viktig side av AWACS-samarbeidet,

Dette kapittelet har belyst hvordan flernasjonalitet og ulike nasjonale politiske interesser påvirker utvikling og modernisering av NATO AWACS. Basert på denne analysen kan det synes som beslutninger knyttet til utvikling og modernisering, samt gjennomføringen av disse, påvirkes av forhold som både er saks-/situasjonsavhengig og av en mer tidløs karakter.

De tidløse og mer generelle utfordringene i forbindelse med utvikling og modernisering er blant annet knyttet til spørsmål vedrørende finansiering og kostnadsdeling, en tidkrevende beslutningsprosess, den valgte ledelses- og økonomistyringsmodellen, samt de industrielle sidene ved samarbeidet. Dette er utfordringer som trolig i større eller mindre grad alltid vil være til stede i et samarbeid av denne typen – hvor ulike staters interesser ikke bestandig er sammenfallende med kollektivets ønsker og behov.

De to eksemplene som er analysert viser hvordan enkeltlands særinteresser og -standpunkt kan føre til at moderniseringsprosjekter enten ikke blir gjennomført, eller må reduseres i omfang. Noe som igjen kan få vidtrekkende konsekvenser, spesielt når en større aktør bestemmer seg for å forlate samarbeidet. Den tette integreringen, ikke minst på industrisiden, gjør det særlig krevende å håndtere en slik uttrekning – praktisk så vel som politisk. Problematikken knyttet til støy- og miljøutfordringer viser at politiske interesser innenfor et politikkområde som i utgangspunktet ligger noe på siden av hva samarbeidet egentlig dreier som om, i betydelig grad kan påvirke utviklingen av NATO AWACS. Det at styrken *både* er flernasjonal *og* en NATO-enhet gjør det trolig mer komplisert å løse denne typen problemstillinger enn om det hadde vært snakk om en ren nasjonal avdeling, eller et flernasjonalt samarbeid mellom en mindre gruppe land.

4 Operativ anvendelse

I forrige kapittel så vi blant annet hvorfor utvikling og modernisering er viktig forutsetning for AWACS-styrkens operative anvendbarhet og relevans. Samtidig så vi at Canadas uttrekning fra samarbeidet mest sannsynlig vil få konsekvenser for styrkens operative evne på sikt. Hensikten med dette kapittelet er å beskrive hvordan den operative anvendelsen av NATO AWACS har utviklet seg, samt analysere hvordan rene nasjonale politiske agendaer og interesser har påvirket beslutninger om operativ bruk, samt den faktiske anvendelsen av styrken. Gjennom utvalgte eksempler søker kapittelet å anskueliggjøre noen av de faktorene som har vært spesielt utfordrende politisk sett – med særlig vekt på perioden etter 11. september 2001. Utfordringer som har hatt sitt utspring i forhold som ikke nødvendigvis er unike for NATO AWACS, men som på grunn av flernasjonalt og tett integrering har skapt særegne problemer.

Kapittelet er tredelt. Første del beskriver generelle utviklingstrekk ved den operative anvendelsen av styrken. Andre del ser nærmere på den pågående operasjonen i Afghanistan, mens tredje del analyserer styrkens deltakelse i Libya-operasjonen i 2011. Størst vekt blir lagt på de to siste delene, da begge disse eksemplene er særlig egnet til å belyse studiens problemstilling.

4.1 Operativ anvendelse – generelle utviklingstrekk

Som tidligere vist ble NE-3A-flyene i sin tid anskaffet for å fylle «hullene» i NATOs integrerte luftforsvarssystem (NATINADS), slik at en lavtflygende sovjetisk bombeflytrussel kunne oppdages før den nådde sine mål i Vest-Europa. Da flyene gikk inn i operative tjeneste i 1982 hadde de derfor utelukkende én strategisk oppgave; overvåking (*Early Warning*) av NATO-luftrom. Dette skulle primært foregå ut fra hovedbasen eller én av de fire fremskutte basene – hvor nødvendig personell, utstyr og fasiliteter for understøttelse var permanent til stede.

Da NE-3A-komponenten ble erklært fullt operativ i 1988 (NAEW&CF E-3A Component, 2012e, s. 2) var imidlertid trusselen den i sin tid ble anskaffet for å møte reelt sett borte, eller i hvert fall betydelig redusert. Dette har medført at styrken i svært liten grad har blitt satt til å løse det

opprinnelige oppdraget.²² Det nærmeste man kommer i så måte, må være operasjonene over Tyrkia i forbindelse med de to Gulfkrigene (Moland & Slyngstad, 2004).

Første gang styrken ble anvendt utover de mer rutinemessige oppdragene til støtte for NATINADS var i forbindelse med den første Gulfkrigen (1990-91). Oppdraget var luftromsovervåking og luftforsvar av det østlige Tyrkia. Offisielt var NATO AWACS ikke direkte involvert i selve konflikten. I realiteten støttet man likevel koalisjonens flystyrker med blant annet trusseloppdateringer og formidling av informasjon (Dennis, 2008, s. 28). Den virkelige operative ildåpen kom imidlertid i forbindelse med operasjonene på Balkan som startet opp året etter. I perioden mellom juli 1992 og desember 2004 fløy NE-3A-komponenten mer enn 10.000 oppdrag til støtte for FNs og NATOs operasjoner i det tidligere Jugoslavia. I tillegg til luft- og sjøovervåking, var utøvelse av taktisk kontroll over allierte flystyrker en viktig del av oppdraget. Denne dreiningen mot i større grad å være både en overvåkings- og kontrollplattform, førte i 1999 til at det offisielle navnet til NATOs AWACS-styrke ble endret til *NATO Airborne Early Warning and Control Force* (NAEW&CF E-3A Component, 2012g, s. 10).

En annen dramatisk hendelse som i betydelig grad har påvirket utviklingen og bruken av NATO AWACS er terrorangrepene på USA den 11. september 2001. I etterkant av dette bidro NATO E-3A i syv måneder til overvåkingen av amerikansk luftrom i artikkel 5-operasjonen *Eagle Assist*. Frykten for gjentakelse av liknende terroraksjoner førte også til fremveksten av en ny type overvåkingsoppdrag enn de tradisjonelle oppdragene til støtte for NATINADS. Siden 2004 har styrken ved en rekke anledninger blitt benyttet til beskyttelse mot terror under ulike større begivenheter i Europa, såkalte *Selected Major Events (SME) / High Visibility Events (HVE)*. Blant annet har NATO AWACS bidratt til forsterket luftromsovervåking i forbindelse med større idrettsarrangementer, politiske toppmøter og amerikanske presidentbesøk i flere europeiske land – sist i forbindelse med markeringene av det nederlandske tronskiftet våren 2013 (NATO Allied Command Operations, 2013).

²² En fullstendig oversikt over operasjoner hvor NATO AWACS har blitt benyttet fremgår av vedlegg D.

Sistnevnte operasjonstype gir en noe begrenset treningsverdi med hensyn til de oppdragene NATO AWACS tradisjonelt og «egentlig» er ment å skulle løse (Bergan, 2013). Kritiske røster har også stilt spørsmålsteget ved den militære verdien av denne typen operasjoner. Dette er trolig noe av bakgrunnen for at det er det enkelte land som anmoder om støtte, som selv må dekke de inkrementelle kostnadene forbundet med slike oppdrag. Dette førte blant annet til at da Tsjeckia ble presentert kostnadsoverslaget for AWACS-støtte i forbindelse med president Obamas deltakelse på EU-toppmøtet i Praha i 2009, ble operasjonens omfang kraftig redusert i forhold til de opprinnelige planene (ibid). Dette indikerer muligens at SME/HVE-oppdragene først og fremst fyller en viktig symbolsk funksjon.

I løpet av det siste tiåret har NATO AWACS i tillegg deltatt i operasjoner over det østlige Tyrkia i forbindelse med Irakkriegen i 2003 (*Crescent Guard*), samt over Libya i 2011 (*Unified Protector*). I skrivende stund deltar styrken i NATOs pågående operasjoner i Middelhavet (*Active Endeavour*) og i Afghanistan (*Afghan Assist*). Som vi skal komme nærmere inn på i de etterfølgende delkapitlene, er det særlig operasjonene i Libya og Afghanistan som har vært politisk utfordrende å håndtere for AWACS-samarbeidet de senere årene.

På et overordnet nivå har utviklingen og anvendelsen av NATO AWACS i stor grad fulgt det samme mønsteret som alliansen forøvrigt. Enkelte hevder sågar at styrken, i kraft av å være en deployerbar styrke eid og operert av NATO, har fungert som en viktig pådriver for noen av de mer grunnleggende endringene i NATOs strategiske innretning de senere årene:

«[...] *the pivotal role that the NATO Airborne Early Warning Force has played, both as a diplomatic tool and as a keystone in the transformation of NATO from a collective defence organization focused primarily upon self-defence, to a collective security and crisis management organization focused upon out-of-area operations*» (Dennis, 2008, s. 23).

Slutten på den kalde krigen, operasjonene på Balkan og fremveksten av global terrorisme har til sammen bidratt til at NATO AWACS i dag er noe kvalitativt annet enn da samarbeidet i sin tid ble opprettet. Fra primært å være en luftovervåkingsressurs til støtte for NATOs integrerte

luftforsvar i Europa, er styrken i stadig større grad *også* en luftbåren kommando og kontroll plattform til støtte for alle forsvarsgrener (Moland & Slyngstad, 2004). Dette har vært særlig tydelig i forbindelse med de senere års operasjoner i Afghanistan, Libya og Middelhavet, hvor NATO AWACS har utgjort en betydelig fellesoperativ ressurs.

Siden november 2006 har NE-3A-komponenten som eneste avdeling stått på permanent beredskap for NATOs hurtige reaksjonsstyrke (*NATO Response Forces*, NRF) (Dennis, 2008, s. 31). Dette innebærer at man på svært kort varsel skal kunne settes inn i operasjoner uansett hvor i verden disse måtte være. I tillegg til å operere ut fra forhåndsplanlagte baser i Europa, må styrken derfor nå også være i stand til å operere ut fra deployeringsbaser (*Deployment Operating Bases*, DOB) utenfor NATOs tradisjonelle operasjonsområde.

Til sammen skaper de ovenfor beskrevne endringene i operasjonskonsept og anvendelse potensielle politiske utfordringer som i mindre grad var til stede da samarbeidet i sin tid ble etablert. Fraværet av en eksistensiell trussel har gitt medlemmene av NATO, og dermed også NAPMO-landene, økt frihet til å velge i sine interesser og hvorvidt de ønsker å delta i en operasjon eller ikke (Myrkaskog & Wang, 2013). Ifølge Schreer (gjengitt i Henriksen, 2013, s. 43) har dette ført til en mer fleksibel allianse, herunder økt bruk av «koalisjoner av villige». Selv om en slik utvikling muligens er nødvendig med hensyn til å sikre alliansens videre eksistens (ibid), skaper denne «*wars of choice*»-tilnærmingen praktiske utfordringer for en så tett integrert styrke som NATO AWACS. Noe som igjen kan få følger for styrkens tilgjengelighet og anvendbarhet i NATO-operasjoner. Vi skal nå se nærmere på to operasjoner som både hver for seg og til sammen tydeliggjør noen av disse utfordringene: *Afghan Assist* og *Unified Protector*.

4.2 Afghanistan

«The ensuing quarter century has shown the AWACS to be indispensable, often the first system to go into action when a threat arises and the last to leave once operations cease» (Grier, 2002, s. 44).

NATO har hatt ansvaret for ledelsen av den internasjonale sikkerhetsstyrken i Afghanistan – *International Security Assistance Force* (ISAF) – siden 11. august 2003 (Medcalf, 2006, s. 37). I

den første «*out of area*» operasjon utenfor Europa har NATO blitt stilt overfor noen av de tøffeste politiske og militære utfordringene i alliansens historie. NATOs statsledere og øverste politiske ledelse har gjentatte ganger slått fast at ISAF-operasjonen er NATOs viktigste prioritet (North Atlantic Council, 2010). Selv om spådommen neppe vil gå i oppfyllelse, har sågar enkelte forskere og politikere hevdet at alliansens fremtid avhenger av om man lykkes i Afghanistan eller ikke (Bokhari & Lurås, 2009, s. 4).

I mars 2008 fremmet sjefen for ISAF-styrken, general David McKiernan, en formell forespørsel til SACEUR om bruk av NATO AWACS i operasjonene over Afghanistan (Reuters, 2008). Den amerikanske AWACS-styrken som allerede opererte der ble ansett som utilstrekkelig for å dekke de operative behovene. Samtidig var anmodningen trolig et uttrykk for et generelt amerikansk ønske om en jevnere byrdefordeling i operasjonen (Sperling & Webber, 2009, s. 503).

Etterfølgende ISAF-sjefer gjentok senere forespørselen en rekke ganger. Blant annet fremmet general David Petraeus en tilsvarende forespørsel høsten 2010 (Reuters, 2010). Det var imidlertid først den 15. januar 2011 at NATO AWACS ble en del av operasjonene over Afghanistan. De første månedene skjedde dette i tillegg uten deltakelse av personell fra en av styrkens største aktører, og på en måte som fra et operativt ståsted var langt fra ideell.

Det kan fremstå som noe underlig at en militær kapasitet som tradisjonelt har vært kjent for å være «*the first system to go into action*», først kom til anvendelse nærmere tre år etter at den første formelle styrkeforespørselen ble fremsendt, og nesten syv og et halvt år etter at NATO overtok ansvaret for operasjonen. Særlig med tanke på at operasjonen det var snakk om hadde høyeste prioritet, og det tilsynelatende hersket bred politisk enighet om betydningen av den.

Forundringen blir ikke mindre av at NATO AWACS er én av svært få militære styrkekomponenter som alliansen selv eier og opererer, og i tillegg står på permanent beredskap for NATOs hurtige reaksjonsstyrke (NRF). I det følgende vil jeg søke å belyse hvordan og hvorfor denne tilsynelatende paradoksale situasjonen kunne oppstå. Oppmerksomheten rettes hovedsakelig mot prosessen frem til NATO AWACS ble en del av ISAF, og i mindre grad mot selve gjennomføringen av den stadig pågående operasjonen.

Allerede før den formelle henvendelsen fra COM ISAF våren 2008, ble det arbeidet i kulissene for at NATO AWACS skulle bidra i Afghanistan. Samarbeidets hittil største moderniseringsprogram (NMT) nærmet seg slutten og det var gått noen år siden NE-3A-komponenten hadde deltatt i mer omfattende operasjoner. Tiden var moden for vise at man fortsatt var en relevant kapasitet. Året i forveien kunne jeg med selvsyn observere hvordan sentrale aktører i Geilenkirchen utviste en betydelig grad av personlig initiativ for at komponenten skulle bli en del av operasjonen. Initiativ som nok kunne bli oppfattet som noe vel proaktive av kommandonivået over. Hvorvidt det var personlige ambisjoner, nasjonale interesser eller andre motiver som lå bak denne iveren er uvisst. Det som derimot synes klart er at det både på strategisk og taktisk nivå var sterke krefter som ivret for av NE-3A-komponenten skulle bli en del av ISAF-operasjonen. Det var som Bergan (2013) påpeker en «stor vilje til å dra». Den langdryge deployeringsprosessen må derfor skyldes andre forhold enn mangel på motivasjon og vilje til å anvende styrken.

Basert på tilgjengelig informasjon kan det synes som om spesielt tre forhold var særlig utfordrende. Dette var: (1) finansieringsprosessen; (2) base- og overflygingsrettigheter; og (3) nasjonale personellbegrensninger. Nedenfor skal vi se hvordan disse faktorene på hver sin måte bidro til å forsinke og vanskeliggjøre anvendelsen av NATO AWACS i Afghanistan.

4.2.1 Finansieringsprosessen

Ekspedisjonære NATO-operasjoner skal i henhold til SACEURs operasjonskonsept godkjennes av samtlige 28 stater i det nordatlantiske råd (NAC). Som tidligere omtalt bidrar kun 17²³ av disse statene til finansieringen av NATOs E-3A styrke. Dette forholdet skulle vise seg å skape grobunn for betydelig uenighet internt i alliansen i forbindelse med operasjonen i Afghanistan.

Som et ledd i den strategiske planprosessen forut for en NATO-operasjon utarbeides det en såkalt *Theatre Capability Statement of Requirements* (TCSOR). Dette er en oversikt over kapabiliteter som kreves for å understøtte hele operasjonsteateret, og som derfor kvalifiserer for fellesfinansiering (*common funding*) fra hele alliansen (NATO, 2010a, s. 3-50). I den TCSOR

²³ 16 etter Canadas uttrekning.

som ble utarbeidet for ISAF-operasjonen, som alle 28 statene gav sin tilslutning til, ble hovedoppdraget til NATO AWACS – overvåking – definert som en slik kapabilitet (Lord, 2009).

Relativt kort tid etter at COM ISAFs første forespørsel forelå, ble bidraget godkjent politisk av NAC. I det underliggende *Senior Resource Board* (SRB), som har det overordnede ansvaret for styringen av militær fellesfinansiering, klarte man imidlertid ikke å komme til enighet om hvordan bidraget skulle finansieres. Frankrike var av prinsipielle årsaker uenig med alliansens øvrige medlemmer om hvem som skulle betale, og under hvilke betingelser dette skulle skje. Dette til tross for at man hadde gitt sin tilslutning til at overvåking skulle være en del av TCSOR, og at man i utgangspunktet heller ikke hadde innvendinger mot at NATO AWACS kunne benyttes i ISAF. Men uten konsensus om hvem som skulle betale, ingen finansieringsavtale, og ergo ingen deployering (ibid). Et NATO-land som ikke er en del av AWACS-samarbeidet kunne dermed, gjennom deltakelse i alliansens øvrige beslutningsprosesser, forhindre styrken fra å støtte alliansens høyest prioriterte operasjon.

Først i begynnelsen av mars 2010 lyktes det omsider å få Frankrike med på en felles finansieringsløsning (NAPMO, 2010). I mellomtiden var den franske motviljen mot å fravike nasjonale prinsipper en kilde til stor frustrasjon på mange nivå i alliansen. Ikke minst internt i AWACS-samarbeidet. Det var som det lakonisk ble uttrykt under et BOD-møtet i desember 2008: «[...] quite extraordinary for a non-NAPMO Nation to be able to prevent the NATO AWACS from responding to the advice and request of military commanders» (NAPMO, 2009b).

Det faller utenfor rammen av denne studien å skulle forsøke å gi en forklaring på Frankrikes standhaftighet i denne saken. Det fører også for langt å gå nærmere inn på det politiske spillet som åpenbart må ha utspilt seg i løpet av de bortimot to årene diskusjonene pågikk. Både for NAPMO-landene og Frankrike var saken åpenbar av stor prinsipiell betydning, med potensial til å kunne skape presedens for eventuelle liknende situasjoner i fremtiden. Ingen av partene var derfor trolig innstilt på å gi seg med det første. For denne analysen er det tilstrekkelig å slå fast at ett NATO-medlems nasjonale interesser i dette tilfellet fikk avgjørende betydning for når NATO AWACS kom til anvendelse. Uenighet om finansiering var imidlertid ikke den eneste årsaken til at deployeringen ble forsinket. Det skulle også ta svært lang tid å få svar på spørsmålene om

hvilke baser man kunne operere ut fra, samt hvor man kunne fly for å komme seg inn i operasjonsområdet.

4.2.2 Base- og overflygingsrettigheter

«I 2010 viste det seg også svært vanskelig å etablere base- og overflygings-tillatelse for NATOs AWACS-fly i forbindelse med operasjonene i Afghanistan»

(St. meld nr. 24, 2010-2011, s. 19).

Sikkerhetssituasjonen ble på et tidlig tidspunkt i planleggingen ansett for å være så uavklart at det ikke var aktuelt å operere NATO AWACS ut fra baser i Afghanistan (Samuelsen, 2013). En rask titt i atlasen viser dessuten at avstanden mellom AWACS-styrkens sørøstligste base – Konya i Tyrkia – og operasjonsteateret i Afghanistan er *lang*. Videre ser man at mellom Tyrkia og Afghanistan ligger det en rekke stater som hverken NATO eller mange av dens medlemsland tradisjonelt har hatt et spesielt nært forhold til. Samtidig med at diskusjonene om finansiering pågikk for fullt, ble det derfor arbeidet med å sikre tilgang til baser som lå nærmere Afghanistan, samt tillatelser til å overfly aktuelle tredjelandts luftrom.

En rekke ulike basealternativer i tillegg til Konya ble vurdert. Både i landene nord og sørvest for Afghanistan. Av disse var det først og fremst baser i noen av statene rundt Persiabukta som etter hvert fremstod som mest aktuelle. Amerikanske og britiske AWACS opererte allerede ut fra baser i henholdsvis De forente arabiske emirater og Oman, og en tilsvarende løsning ble vurdert som den mest hensiktsmessige også for NATO (Bergan, 2013). Det skulle imidlertid vise seg å bli svært vanskelig å få til dette i praksis.

Forsøket med å få til en avtale med De forente arabiske emirater strandet blant annet som følge av uenighet om hvilken juridisk status NATO-personellet skulle ha når de befant seg i landet. I tillegg til at grunnleggende uenigheter innenfor en rekke områder i seg selv gjorde det utfordrende å fremforhandle en samarbeidsavtale (*Memorandum of Agreement, MOA*) mellom Emiraten og NATO, var det også svært vanskelig å få de 16 NAPMO-nasjonene å bli enige seg

imellom om en felles avtaletekst.²⁴ Ulike nasjonale lover og prinsipper internt i AWACS-samarbeidet vedrørende personellens juridiske status bidro til dette (Lord, 2009). Spesielt USA inntok et tydelig standpunkt i dette spørsmålet og var lite villig til å fravike nasjonale prinsipper (US Mission to NATO, 2009).

Når det gjaldt Oman håpet NATO å kunne fremforhandle en avtale via britenes allerede etablerte bilaterale avtale med landet. Oman motsatte seg imidlertid en slik løsning og anerkjente heller ikke NATO som en selvstendig forhandlingspartner. Alliansen innledet også diskusjoner med Bahrain om bruk av flybasen i Isa. Forhandlingene kom så langt at NATO høsten 2010 sendte et deployeringsteam til Bahrain for å inngå avtaler om hvilke ordninger styrken skulle operere under (Backstrom, 2012, s. 1), men også i dette tilfellet rant forsøket ut i sanden.

Parallelt med at forhandlingene om fellesfinansiering og baserettigheter pågikk, ble muligheten for å benytte Konya som et midlertidig alternativ hele tiden holdt åpen. I juni 2009 godkjente NAC at NATO AWACS kunne settes inn for å understøtte ISAF med umiddelbar virkning (NAPMO, 2009a). Fly og mannskaper ble deployert til Konya, som var tenkt benyttet som temporær base inntil man fikk på plass en avtale med De forente arabiske emirater. Styrken kom imidlertid aldri lenger enn til Tyrkia og måtte etter noen uker gjøre vendereis med uforrettet sak. Dette fordi Aserbajdsjan og Turkmenistan nektet NATO de nødvendige overflygingstillatelsene for å kunne fly inn til Afghanistan (Spiegel Online, 2010). En tilsvarende deployering ble foretatt året etter, men atter en gang stoppet det hele opp på grunn av manglende overflygingsrettigheter.

I tillegg til de årsaker som allerede er nevnt, er det trolig flere grunner til at NATO, sammenliknet med land som USA og Storbritannia, hadde vansker med å sikre seg de nødvendige base- og overflygingsrettigheter. For det første gjorde AWACS-samarbeidets flernasjonale karakter at man manglet noen av de virkemidlene som enkeltland rår over i denne typen forhandlingssituasjoner – som for eksempel muligheten til å tilby økonomiske og handelsmessige incentiver til statene man forhandlet med. Samtidig viste det seg at en del av de aktuelle statene, som for eksempel Bahrain, foretrakk å inngå avtaler med enkeltland fremfor en

²⁴ Luxemburg var ikke en faktor i denne sammenhengen siden landet ikke bidrar med personell til styrken. Derav tallet 16.

flernasjonalt organisasjon som NATO (US Embassy Manama, 2010). Det faktum at enkeltnasjoner som USA og Storbritannia lyktes med å operere nasjonale AWACS-styrker i det samme området, mens NATOs flernasjonale styrke mislyktes, indikerer dette. For det andre er det tegn som tyder på at enkeltnasjoner i AWACS-samarbeidet med potensiale til å øve betydelig påvirkning overfor flere av de aktuelle statene, unnlot å gjøre dette av hensyn til egne nasjonale interesser. Skal man tro intern amerikansk diplomatisk korrespondanse offentliggjort av nettstedet WikiLeaks, unnlot for eksempel USA å øve diplomatisk press overfor Turkmenistan fordi andre interesser ble ansett som viktigere enn hensynet til NATO AWACS:

«[...] the Alliance's efforts are often further complicated by U.S. bilateral issues. In the case of Konya, for example, the U.S. was unwilling to assist NATO's efforts to press Turkmenistan on overflight clearance, citing delicate bilateral discussions we are already engaged in with Turkmenistan» (US Mission to NATO, 2009).

Tilsvarende går det frem av skriftveksel mellom den amerikanske ambassaden i Baku og det amerikanske utenriksdepartementet at:

«Existing U.S. gas-and-go and blanket overflight for transport are immensely valuable. Pushing the NATO AWACS issue further in Azerbaijan raises considerable risk that our existing arrangements could be called into question»

(US Embassy Baku, 2009).

Bildet kompliseres ytterligere at det ikke kan utelukkes at en del av statene, herunder Turkmenistan og Aserbajdsjan, kan ha vært satt under betydelig press av tredjeland med interesser i regionen, som for eksempel Iran og Russland (ibid).

Den fastlåste diplomatiske situasjonen, kombinert med et vedvarende behov for AWACS-støtte, tvang etter hvert NATO til å se på alternative handlemåter. Høsten 2010 ble muligheten for å operere NATO AWACS ut fra baser i selve operasjonsteateret vurdert på ny. Flyenes økte evne til egenbeskyttelse som følge av LAIRCM-oppgraderingen, samt det faktum at kommersielle flyselskaper fant det trygt nok å fly inn og ut til baser i Afghanistan, førte til at tidligere sikkerhetsvurderinger ble revurdert (Bergan, 2013; Myrkaskog & Wang, 2013). Et team ble sent

til Afghanistan for å se nærmere på hvorvidt det ville være gjennomførbart å benytte en eksisterende NATO-base i landet som såkalt «*transition base*». Anbefalingen falt ned på basen i Mazār-e Sharīf (MeS). Bruk av basen i MeS som mellomstasjon muliggjorde operasjoner ut fra Konya. Fortsatt manglende overflygigstillatelser førte imidlertid til at man måtte fly en svært lang «omvei» for å komme inn til operasjonsteateret. Den 7. januar 2011 godkjente NAC planen. Åtte dager senere fløy NATO AWACS omsider sitt første oppdrag i operasjon *Afghan Assist* (Backstrom, 2012, s. 1).

Problemene med å sikre base- og overflygingsrettigheter påvirket ikke bare *når* NATO AWACS ble en del av operasjonene i Afghanistan. Det fikk også store følger for *hvordan* oppdragene ble gjennomført da de først kom i gang. Dette påvirket igjen den øvrige driften av NE-3A-komponenten i langt større grad enn det oppdragets omfang i seg selv skulle tilsi. Særlig de første månedene ble operasjonen gjennomføres på en måte som var svært ressurskrevende og operativt sett lite hensiktsmessig. Den lange deployeringsprosessen og de ovenfor beskrevne utfordringene på veien frem mot deltakelse bidro trolig til at man var villig til å akseptere disse ulempene og heller fokusere på muligheter fremfor begrensninger. Den første *Force Element Commander* i MeS' uttalelse om at: «[...] *it wasn't pretty, but we made it work*», er nok et uttrykk for nettopp en slik holdning (Backstrom, 2012, s. 3).

Operasjon *Afghan Assist* kan for NATO AWACS deles inn i tre faser. I den første fasen av operasjonen tok ett NE-3A-fly av fra Konya hver ettermiddag, fløy deretter via Irak, Persiabukta og Pakistan inn over Afghanistan, hvor selve det operative oppdraget ble utført. Oppdraget gikk i korte trekk ut på å understøtte ISAFs øvrige fly- og bakkestyrker i form av: luftromskoordinering (*battle space management*); koordinering av tankflyoperasjoner; samt informasjonsformidling mellom bakke- og luftstyrker (Samuelsen, 2013). Flyturens totale varighet førte til at man måtte fylle drivstoff i luften underveis. Etter endt oppdrag landet man i MeS neste morgen, hvor en ventende besetning stod klar til å returnere flyet tilbake til Konya noen timer senere. På grunn av at man innledningsvis manglet de nødvendige fasiliteter og kommunikasjonssystemer i MeS for planlegging av operative oppdrag, var returen til Konya i denne fasen en ren transportetappe (Backstrom, 2012, s. 3).

Til sammen gjorde dette at svært mange flytimer gikk med per operative oppdrag. Selve oppdraget i operasjonsområdet var normalt på åtte timer, mens flyturens totale varighet kunne være mer enn det dobbelte. Det sier seg selv at en slik måte å operere på var ekstremt ressurskrevende og svært lite kostnadseffektiv. Blant annet la NATO AWACS beslag på store tankflyressurser (Myrkaskog & Wang, 2013). Situasjonen bedret seg noe da man i slutten av januar gikk over i den andre fasen av operasjon. I denne fasen fløy man også operative oppdrag på returen fra MeS til Konya. Et halvt års tid senere var de nødvendige forutsetninger på plass for kunne gå over i operasjonens tredje fase. Siden sommeren 2011 har NATO AWACS fløyet samtlige operative oppdrag ut fra MeS. Operasjonsmønsteret innebærer en rotasjon av at fly, besetninger og støttepersonell på månedlig basis (Samuelsen, 2013).

Operasjonsmønsteret i de to første fasene av operasjonen var enormt personellkrevende. Av flysikkerhetshensyn er besetningsmedlemmene om bord i NATO AWACS underlagt strenge arbeids- og hviletidsbestemmelser. Det er blant annet regler for hvor lenge man kan arbeide sammenhengende, minimum hviletid mellom to flyturer, samt hvor mange flytimer hvert enkelt besetningsmedlem kan ha i løpet av en 30-dagersperiode.²⁵ De lange flyturene medførte at flere posisjoner ombord måtte bemannes dobbelt opp.²⁶ Dette kom på toppen av at flere operatørposisjoner enn normalt ble bemannet som følge av oppdragets art. All flytiden som gikk bort i ren transitt inn og ut av operasjonsteateret medførte dessuten at mange besetningsmedlemmer raskt nådde grensene for det totale antall flytimer de kunne ha innenfor en 30-dagers periode (ibid). Dette skapte igjen behov for en hyppigere rotasjon av personell enn tilfellet ville ha vært med en mer optimal løsning med hensyn til base- og overflygingsrettigheter.

²⁵ Arbeids- og hviletidsbestemmelsene er fastsatt av Force Commander i en egen *Order Book*. I forbindelse med operasjoner kan man lempe på enkelte av kravene så lenge disse er innenfor rammene fastsatt i en egen standardavtale i NATO (STANAG 3527). Fordi enkelte nasjoner i AWACS-samarbeidet opererer med strengere nasjonale bestemmelser og/eller ikke har ratifisert gjeldende STANAG, må det i noen tilfeller søkes om særskilte nasjonale unntak for personell fra disse landene før de eventuelt kan delta i operasjoner utover de normale begrensningene.

²⁶ Blant annet måtte man ha med seg to *flight deck*, dvs. en ekstra første- og andrepilot, navigatør og maskinist.

NE-3A-komponentens samlede ressurser, kombinert med Afghanistanbidragets begrensede omfang, muliggjorde i utgangspunktet et slikt uhensiktsmessige operasjonsmønster. Som vi skal se nedenfor førte enkeltlands reservasjoner mot å delta med personell til at det likevel ble svært utfordrende å operere på denne måten.

4.2.3 Reservasjoner knyttet til enkeltlands deltakelse

Selv om NE-3A-komponenten i utgangspunktet er en NATO-styrke under kommando av SACEUR, er det i praksis hvert NAPMO-land som godkjenner hvorvidt dets personell får delta i en operasjon eller ikke. Denne godkjenningsprosessen kan i enkelte tilfeller og i noen land være en tidkrevende prosess. Sommeren 2009 var det for eksempel seks av NAPMO-landene som ennå ikke hadde gitt sin endelige godkjenning til deltakelse for sitt personell i Afghanistan (NAPMO, 2009c). Av årsaker som vi har sett ovenfor fikk denne tidsbruken i dette tilfellet ingen avgjørende betydning for når NATO AWACS ble en del av operasjonen i Afghanistan, selv om den potensielt kunne fått det. Da operasjonen startet opp i januar 2011 var spørsmålet om deltakelse for de fleste landene for lengst ryddet av veien. Med ett unntak; Tyskland.

Av historiske årsaker har det siden andre verdenskrig vært en allmenn skepsis i Tyskland mot bruk av militære styrker i operasjoner utenfor landets grenser. Også politisk har det vært en generell motvilje mot å betrakte militære virkemidler som et legitimt utenrikspolitisk instrument. ISAF har ikke vært noe unntak i så måte. I en undersøkelse gjennomført sommeren 2011 svarte 51 % av de spurte at Tyskland burde trekke alle sine styrker ut av Afghanistan, mens 19 % mente at det militære nærværet burde reduseres. I en annen undersøkelse senere samme år var 68 % av respondentene mot et tysk militært nærvær i Afghanistan, mens 44,2 % ønsket en umiddelbar uttrekning av de tyske styrkene (Lindström & Zetterlund, 2012, s. 28). Selv om Tyskland ifølge NATOs egne tall er den tredje største bidragsyteren til ISAF målt i antall soldater (NATO, 2013), er bidraget underlagt en rekke begrensninger. Blant annet kan de tyske styrkene kun operere nord i landet. Samtidig er det satt en øvre grense for hvor mange tyske soldater som totalt kan delta i ISAF-operasjonen til enhver tid.

I motsetning til for eksempel i Norge, er det parlamentet og ikke regjeringen som formelt godkjenner mandatet og omfanget til tyske styrkebidrag i internasjonale operasjoner. I forbindelse med den første deployeringen til Konya sommeren 2009, hadde Forbundsdagen gitt sitt samtykke til at inntil 300 tyske AWACS-personell kunne delta. Dette mandatet utløp imidlertid i desember samme år, og ble senere ikke fornyet. Da Forbundsdagen vedtok forlengelsen av mandatet til de tyske styrkene i Afghanistan i begynnelsen av januar 2011 inkluderte det derfor ikke AWACS-personell. Ifølge utenriksminister Guido Westerwelle unnlot regjeringen å fremme forslag om dette til Forbundsdagen fordi: «*as long as NATO could carry out the AWACS operation without us, then we didn't need a mandate*» (Westerwelle, 2011). Tyskland ønsket å fokusere på opptrening av afghanske styrker fremfor deltakelse med AWACS-personell. Hensynet til hjemlig opinion og innenrikspolitiske forhold veide tyngre enn forpliktelsene overfor AWACS-samarbeidet.

Da operasjon *Afghan Assist* startet opp 15. januar 2011 var det derfor uten deltakelse av tysk personell. I første omgang var følgende av dette var flere. Først og fremst innebar det at en tredjedel av den totale personellressursen ved NE-3A-komponenten ikke kunne benyttes. Det svært personellkrevende operasjonsmønsteret førte til at belastningen på det øvrige personellet dermed ble svært høy. Selv om dette – som Westerwelle korrekt påpekte – var håndterbart, utgjorde det en potensiell utfordring for styrkens utholdenhet på sikt (Bergan, 2013). Spesielt innenfor enkelte personellkategorier var det tidvis knapphet på tilgang til kvalifisert personell (Samuelsen, 2013).

Dernest innebar det at styrken mistet tilgang til svært mye dyktig personell. Det tyske militære personellet tjenestegjør ofte mye lengre ved NE-3A-komponenten enn de tre til fem år som er vanlig for øvrige lands personell. Denne kontinuiteten gjør at mange tyskere opparbeider seg svært høy kompetanse og besitter lang operativ erfaring. Kompetanse og erfaring som NE-3A-komponenten i dette tilfellet ikke kunne dra nytte av hverken under forberedelsene eller gjennomføringen av operasjonen (Samuelsen, 2013).

Til sist innebar det at en rekke personer i ledende stillinger ved komponenten ikke kunne utføre de oppgavene de normalt ville hatt i forbindelse med en deployering av denne typen (ibid). Som

en av de største bidragsyterne til AWACS-samarbeidet, bekler Tyskland en rekke ledende stillinger ved NE-3A-komponenten. Disse personene kunne imidlertid ikke delta direkte i operasjonen, og dermed heller ikke inneha ledende stillinger i forbindelse med deployeringen. Utover de rent praktiske problemene dette skapte, var det på mer prinsipielt grunnlag også uheldig at militære sjefer ikke kunne delta i en operasjon hvor deres underordnede deltok. For eksempel kunne ikke en tysk sjef for en av NE-3A-skvadronene være *detachment commander* på grunn av sitt lands reservasjoner. En funksjon han normalt ellers ville hatt (ibid).

I neste delkapittel skal vi se hvordan de konkrete følgende av den tyske reservasjonen ble ytterligere forsterket med operasjonen i Libya. Der behandles også mer inngående de mer grunnleggende utfordringene denne typen nasjonale reservasjoner skaper for et flernasjonalt samarbeid som NATO AWACS.

4.2.4 Oppsummering – Afghanistan

Ovenfor har vi sett nærmere på noen av de politiske utfordringene som NATO AWACS har stått overfor i forbindelse med operasjon *Afghan Assist*, samt hvilke følger dette har fått for anvendelsen av styrken. Oppdragets ekspedisjonære karakter, kombinert med samarbeidets flernasjonale struktur og enkeltlands særinteresser medvirket på ulikt vis til at tre forhold var særlig utfordrende. Uenighet knyttet til *finansiering*, manglende *base- og overflygingsrettigheter*, samt *nasjonale personellbegrensninger* bidro til å forsinke og vanskeliggjøre anvendelsen av NATO AWACS i Afghanistan.

Den omstendelige prosessen med å komme frem til enighet om hvordan bidraget skulle finansieres, viser hvordan en stat som ikke er en del av AWACS-samarbeidet likevel kan influere på anvendelsen av styrken. Det franske standpunktet med hensyn til fellesfinansiering (*common funding*) bidro til å utsette tidspunktet for *når* styrken kom til anvendelse.

Vanskelighetene med å etablere de nødvendige base- og overflygingstillatelser påvirket både *når* og *hvordan* NATO AWACS ble anvendt i operasjonen. Styrkens flernasjonalt skapte utfordringer både med hensyn til å inngå avtaler med andre stater eksternt, samt komme frem til avtaletekster som 16 stater kunne enes om internt. Samarbeidets flernasjonale karakter gjorde

også at man manglet noen av de virkemidlene som enkeltland rår over i denne typen forhandlings situasjoner. Det er samtidig tegn som tyder på at blant annet USA, av hensyn til egne bilaterale avtaler og interesser, var svært tilbakeholdne med å utøve politisk press overfor enkelte av statene man forhandlet med.

I tillegg til å forsinke oppstarten av operasjonene, førte manglende base- og overflygingsrettigheter til et operasjonsmønster som var svært ressurs- og personellkrevende. Spesielt det første halvåret. Tysklands reservasjon mot å delta med personell innledningsvis i operasjonen bidro til å forverre personellsituasjonen ytterligere. Tap av verdifull kompetanse, knapphet på enkelte personellkategorier, økt belastning på øvrige lands personell, samt ulike ledelsesutfordringer var blant konsekvensene av den tyske reservasjonen mot deltakelse.

4.3 Libya

«Today [...] a NATO Airborne Early Warning and Control Aircraft (AWACS) concluded the last flight of Operation Unified Protector. With this, a successful chapter in NATO's history has come to an end. NATO AWACS performed the crucial function of commanding and controlling all NATO air assets operating over Libya. [...] NATO AWACS also supported the NATO ships and submarines enforcing the maritime arms embargo against Libya by providing an aerial maritime surveillance capability» (NATO, 2011b).

I motsetning til i Afghanistan, fulgte anvendelsen av NATO AWACS i operasjonene over Libya i 2011 et mer tradisjonelt mønster. Allerede før operasjonen offisielt startet fløy NE-3A-fly overvåkingstokt i Middelhavet for å bedre alliansens situasjonsoversikt i området. Toktene var innledningsvis en del av NATOs pågående anti-terroroperasjon i Middelhavet (*Operation Active Endeavour*), men oppdraget ble etter hvert endret og utvidet med henblikk på en mulig forestående operasjon i Libya (www.natochannel.tv, 9.3.2011). I tillegg til å være «først inn» var man, som sitatet ovenfor illustrerer, også «sist ut». NATO AWACS bidro substansielt til en operasjon som i alle fall militært sett må kunne betegnes som svært vellykket: «I Libya fikk vi virkelig vist hva AWACS kan gjøre og hvilke kapasiteter vi har» (Samuelsen, 2013).

Til tross for denne tilsynelatende suksessen var heller ikke denne operasjonen uten betydelige politiske utfordringer. Som for Afghanistan, skapte nasjonale politiske egeninteresser også i dette tilfellet vesentlige problemer for styrkens evne til å gjennomføre operasjonen. Problemer som ble ytterligere forsterket av at man samtidig støttet den pågående operasjonen i Afghanistan. Nedenfor følger en beskrivelse av hva problemene bestod i, hvilke praktiske konsekvenser det fikk for anvendelsen av NATO AWACS, samt en drøfting av noen av de mer grunnleggende problemstillinger dette reiser.

Den 17. mars 2011 vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 1973, som gav hjemmel for bruk av «*all necessary measures to protect civilians under threat of attack*» i Libya (United Nations Security Council, 2011). Av sikkerhetsrådets femten medlemmer stemte ti for, ingen mot, mens fem avstod fra å stemme – deriblant Tyskland.²⁷ Vedtaket dannet grunnlaget for det som innledningsvis var en USA-ledet operasjon (*Odysses Dawn*), men som fra den 31. mars gikk over til å bli en ren NATO-ledet operasjon (*Unified Protector*) (NATO, 2011c). Operasjonen ble offisielt avsluttet den 31. oktober samme år.

NATO AWACS opererte ut fra den fremskutte basen i Trapani på Sicilia. Totalt fløy NATO E-3A mer enn 2120 flytimer, fordelt på 247 tokt. Oppdraget bestod i å utøve taktisk kommando og kontroll over allierte flystyrker, samt understøtte maritime styrker med overvåkingsinformasjon (NAEW&CF E-3A Component, 2012a). Både oppdragets omfang og karakter tilsier at NATO AWACS var betydelig aktør i operasjonen. Ut fra det som er tilgjengelig av offentlig informasjon, tyder alt på at oppdraget ble løst på en svært tilfredsstillende måte. Så hva var da problemet?

I motsetning til for *Afghan Assist* utgjorde hverken finansiering eller base- og overflygingsrettigheter noe større problem i denne operasjonen. Med Frankrike som en av de fremste pådriverne for internasjonal intervensjon, ble finansiering og kostnadsdeling aldri et tema. Muligheten for å operere ut fra Trapani og utelukkende fly over internasjonalt luftrom i Middelhavet, gjorde at det heller ikke var nødvendig å inngå avtaler med andre stater om base-

²⁷ De øvrige var Brasil, Kina, India og Russland (The United Nations, 2011).

og overflygingsrettigheter. Enkeltlands reservasjon mot deltakelse ble ikke desto mindre en stor utfordring også i dette tilfellet. Igjen var det tyske reservasjoner som skapte problemer.

4.3.1 Reservasjoner knyttet til enkeltlands deltakelse

Som beskrevet i forrige delkapittel deltok ikke tysk personell da operasjonene med NATO AWACS over Afghanistan startet opp i midten av januar 2011. Selv om dette medførte en økt belastning for personellet fra de øvrige landene, var oppdragets omfang ikke større enn at det lot seg gjennomføre. To måneder senere var imidlertid situasjonen en helt annen. Tysklands avståelse fra å stemme over sikkerhetsrådsresolusjon 1973 markerte landets politiske motvilje mot å ta del i en militær inngripen overfor Libya. Deltakelse med tyske styrkebidrag i en eventuell NATO-operasjon var dermed utelukket. Det samme var tilfellet for det tyske AWACS-personellet, som ble trukket ut av de pågående operasjonene i Middelhavet med umiddelbar virkning.²⁸

Samtidig var det sterke krefter internt i alliansen som ivret for at NATO skulle påta seg lederansvaret for Libya-operasjonen. Den tyske posisjonen vakte derfor betydelig forargelse på politisk nivå i NATO, noe også temperaturen i debatten tidvis bar preg av. Det hele toppet seg da den tyske NATO-ambassadøren i protest forlot et møte i det nordatlantiske råd (NAC) den 22. mars – etter at generalsekretær Anders Fogh Rasmussen åpent hadde kritisert Tyskland for ikke å ville delta aktivt (Dombey & Spiegel, 2011).²⁹ I tillegg til å forårsake politiske bruduljer, skapte den tyske beslutningen om ikke å delta også mer konkrete utfordringer for anvendelsen av NATO AWACS. Hvis tysk AWACS-personell hverken kunne delta i Libya eller i Afghanistan, ville det i praksis bety at NATO AWACS kun ville være i stand til å støtte én av operasjonene over tid (United States Mission to NATO, 2011). Uten deltakelse fra tysk besetningsmedlemmer var personellressursene rett og slett for små. Operasjonenes ekspedisjonære karakter, kombinert med lang flytid per tokt – noe som i seg selv var personellkrevende – bidro til å komplisere situasjonen ytterligere.

²⁸ Ifølge Lindström og Zetterlund (2012, s. 26) dreide det seg om 60-70 personer.

²⁹ For øvrig forlot også den franske NATO-ambassadøren det samme møtet i protest mot kritikk fremsatt av Fogh Rasmussens.

Den potensielle «krisen» man stod ovenfor løste seg imidlertid forbausende raskt. Allerede den 23. mars godkjente den tyske regjeringen en plan som innebar å la tysk personell delta i AWACS-operasjonene over Afghanistan. Mandatet til å sende inntil 300 tyske soldater ble formeldt vedtatt av Forbundsdagen kun to dager senere (Auswärtiges Amt, 2011). Beslutning frigjorde tilstrekkelig med personellressurser fra operasjonen i Afghanistan til at *Unified Protector* lot seg gjennomføre ved hjelp av ikke-tyske besetninger. Samtidig ble NATO AWACS i stand til å understøtte begge operasjonene samtidig.

4.3.2 Praktiske konsekvenser

Den tyske beslutningen om ikke å delta i *Unified Protector* hadde likevel en rekke praktiske konsekvenser. For det første bidro det til en betydelig større gjennomsnittlig arbeidsbelastning for det ikke-tysk personellet enn tilfellet ville vært uten en slik begrensning. Grunnet den opprinnelige beslutningen om ikke å delta i *Afghan Assist*, hadde ikke tyske besetningsmedlemmer vært med på den forberedende treningene i forkant av operasjonen. Dette medførte at det tok om lag én måned før samtlige tyske besetningsmedlemmer var klar for deltakelse i Afghanistan (Samuelsen, 2013). Effekten av den tyske snuoperasjonen med hensyn til deltakelse i Afghanistan fikk dermed ikke den umiddelbare effekten man i utgangspunktet skulle tro. Etter hvert som tysk personell gradvis overtok i Afghanistan, kunne imidlertid mer og mer av det ikke-tyske personellet overføres til Libya-operasjonen. *Afghan Assist* ble dermed bortimot et rent tysk anliggende så lenge *Unified Protector* pågikk (Bergan, 2013).

For det andre skapte det utfordringer med hensyn til organisering og planlegging av personellressursene. Normalt består majoriteten av en NE-3A-besetning av personell fra én og samme skvadron. Siden det tyske personellet er fordelt utover på alle de tre operative skvadronene måtte dette prinsippet fravikes – både for de etter hvert hovedsakelig tyske besetningene i *Afghan Assist* og de flernasjonale besetningene i *Unified Protector*. Som følge av ustrakt standardisering på tvers av skvadronene, fungerte dette likevel operativt sett meget tilfredsstillende. Administrativt sett skapte imidlertid denne nye måten å organisere besetningene på visse planleggingsutfordringer, spesielt innledningsvis (Samuelsen, 2013).

For det tredje førte den tyske reservasjonen til utfordringer med hensyn til å sikre en optimal rotasjon av personellet mellom operasjonsteateret og hjemmebasen – noe som er viktig med tanke på å kunne opprettholde evnen til drive luftoperasjoner over et lengre tidsrom (NAPMO, 2011).

For det fjerde bidro det til å redusere NE-3A-komponentens evne til å regenerere egen kampkraft. Om lag en fjerdedel av det ikke-tyske militære personellet ved komponenten skiftes normalt ut hvert år. For de fleste landene skjer dette i løpet av sommeren. Fordi ingen av de ikke-tyske landene ønsket å forlenge beordringsperioden for sitt personell, mistet man derfor en betydelig mengde kompetent personell underveis i *Unified Protector* (Samuelsen, 2013). I tillegg til at det nødvendigvis tar noe tid å trene opp nyankommet personellet, var instruktørene som skulle gjøre dette i stor grad opptatt med operasjoner.³⁰ Mye av den grunnleggende utdanningen ved komponenten stoppet dermed nesten opp. Samtidig som tilgangen til kampklart personell ble redusert, bygde det seg dermed opp en baugbølge av utrent personell. En situasjon som vedvarte også lenge etter at *Unified Protector* var over (ibid). Det er derfor all grunn til å stille spørsmål ved personellsituasjonens bæreevne hvis Libya-operasjonen hadde pågått lengre enn det den faktisk gjorde. Selv om utfordringen ikke bare skyltes tyske reservasjoner, bidro disse til at konsekvensene ble et langt større enn de kunne vært.

4.3.3 Grunnleggende utfordringer

«Germany emerges from the Libya crisis as a slightly less attractive partner in defence collaborations, including, for example, pooling and sharing as well as military operations, as these rest on mutual trust and shared views on security and military action» (Lindström & Zetterlund, 2012, s. 30).

I tillegg til å synliggjøre de rent praktiske problemene som kan oppstå når en nasjon trekker sitt personell ut av en operasjon, anskueliggjør de tyske reservasjonene i forbindelse med

³⁰ Fordi tysk personell normalt tjenestegjør lengre ved NE-3A-komponenten enn andre lands personell, har Tyskland et forholdsmessig større antall instruktører ved treningsvingen og skvadronene enn tilfellet er for de fleste andre landene. Dette bidro til å forverre situasjonen ytterligere.

Afghan Assist og *Unified Protector* også noen av de mer grunnleggende utfordringene knyttet til flernasjonalt militært styrkesamarbeid.

Første og fremst viser det at selv om en stat ikke nedlegger veto mot at styrken skal anvendes, kan den *de facto* gjøre det gjennom å nekte eget personell å ta del i operasjonen. Spesielt i et så tett integrert samarbeid som NATO AWACS, der besetningene er flernasjonale, utgjør dette et potensielt problem: «[...] *the fact that the nations disagreeing strongly with a mission could withdraw their nationals from normally multinational crews, thereby creating manning shortfalls*» (Diesen, 2013, s. 63).

Dernest berører det flere sentrale forhold knyttet til *Smart Defence* og den uttalte ambisjonen om økt bruk av såkalt «*pooling and sharing*» av militære styrker i NATO. Ifølge Lindström og Zetterlund (2012, s. 30) utgjør *gjensidig tillit* – kombinert med et relativt omforent syn på de sikkerhetsutfordringer den militære styrken er ment å skulle løse – selve fundamentet for at et flernasjonalt styrkesamarbeid som for eksempel NATO AWACS skal fungere i praksis. Hvis denne tillitten og grunnleggende enigheten ikke er til stede, vil AWACS-samarbeidet kunne stå i fare for relativt snart å miste både sin relevans og operative verdi. Canadas forsvarsminister uttrykte det på følgende måte i etterkant av Libya-operasjonen:

«[...] *military division of labor only works if all parties can trust one another. NATO must be able to completely rely on the fact that the partner countries will also make their promised capabilities available*» (Demmer & Schult, 2012).

Grunnleggende sett handler dette om i hvilken grad man kan ha garantier for at den flernasjonale militære styrken er tilgjengelig når den trengs. Deler av debatten rundt innføringen av *Smart Defence* har blant annet dreid seg om i hvilken grad NATO vil være garantert tilgang (*assured access*) til denne typen militære styrker. Basert på erfaringene fra operasjonene i Libya er det muligens grunn til å hevde at kritikerne av *Smart Defence* langt på vei har fått rett. At garantert tilgang og tilgjengelighet til flernasjonale styrker er en umulighet så lenge det finnes stater i samarbeidet som har krav om nasjonal parlamentarisk godkjenning før eget lands personell kan delta i en operasjon (ibid).

På den annen side bør det utvises forsiktighet med å trekke alt for vidtgående konklusjoner basert på et lite antall operasjoner. Det er ikke gitt at tilsvarende problemer vil oppstå i andre typer fremtidige konflikter hvor NATO blir involvert. Der er grunn til å tro at en mer tradisjonell artikkel 5-operasjon vil ha en annen dynamikk enn en «*out of area*» og «*out of continent*» operasjon som den i Libya (Henriksen, 2013, s. 43). Til sist er det også grunn til å minne om at NATO AWACS faktisk bidro substansielt i *Unified Protector*, og fortsatt deltar i *Afghan Assist* – om enn delvis mer på tross av enn på grunn av enkelte stater i og utenfor samarbeidet.

4.3.4 Oppsummering – Libya

Det er vanskelig å gi et entydig svar på hvilke motiver som lå bak den tyske politikken i forbindelse med krisen i Libya. Sannsynligvis var den et resultat av mange av de samme forholdene som ble trukket frem i forrige delkapittel. Basert på tilgjengelige kilder er det dessuten grunn til å tro at politikken mer var et resultat av «*events, my dear boy, events*»³¹ enn nødvendigvis en klar tysk strategi. Den hurtige snuoperasjonen i forbindelse med vedtaket om å sende AWACS-personell til Afghanistan indikerer muligens dette. Uavhengig av hva motivene måtte være, anskueliggjør dette eksemplet både de praktiske og de mer grunnleggende problemene som oppstår når et sentralt medlemsland i samarbeidet – i dette tilfellet det nest største – velger å prioritere nasjonale interesser fremfor deltakelse i en operasjon hvor NATO AWACS er en etterspurt ressurs.

I tillegg til å stille styrken i situasjon hvor man potensielt måtte velge mellom deltakelse i én av to operasjoner av høyeste prioritet, førte det til unødig store belastninger på øvrige lands personell. Dette bidro igjen til å redusere styrkens evne til å regenerere egen kampkraft, noe som på sikt ville kunne gått utover evnen til å støtte operasjonene. På et mer grunnleggende plan bidro det til å rokke ved noe av den gjensidige tillitten mellom medlemslandene som denne formen for samarbeid er tuftet på. Videre reiser det spørsmål om i hvilken grad NATO kan ha garantier for at en flernasjonalt militær styrke av denne typen er tilgjengelig når den trengs.

³¹ Sitat tillagt den britiske politikerens Harold Macmillan. Gjengitt blant annet i Matlary (2010).

4.4 Oppsummering – operativ anvendelse

NATO AWACS har utviklet seg fra primært å være en overvåkingsplattform tiltenkt brukt i en eksistensiell krig i Europa, til i dag å bli benyttet som en fremskutt kommando- og kontrollplattform med hele verden som operasjonsområde. Denne utviklingen i operasjonskonsept og faktisk anvendelse har i all hovedsak fulgt det samme mønsteret som alliansen for øvrig. Endringer som i seg selv har et iboende potensial til å skape politiske utfordringer som i langt mindre grad var til stede da samarbeidet i sin tid ble etablert.

Kapittelet har gått i dybden på to operasjoner som har det til felles at de begge var såkalte «*out of area*» og «*out of continent*»-operasjoner. I begge tilfeller hadde NATO som organisasjon åpenbar interesse av å ta del i og lede operasjonene. Samtidig var de begge politisk omstridte i enkelte av alliansens medlemsland. De to eksemplene illustrerer utfordringene som kan oppstå når ett eller flere enkeltland har reservasjoner mot deltakelse i en operasjon. Utfordringer som er vanskelige å håndtere på grunn av den tette integreringen av styrken, kombinert med at landet det her var snakk om er en så betydelig aktør i samarbeidet. I tillegg til å påføre en økt belastning på de øvrige medlemmene i samarbeidet, kunne reservasjonene i ytterste konsekvens medført at NATO AWACS ikke ville vært i stand til å støtte begge operasjonene samtidig. Dette viser at selv om en stat ikke nedlegger direkte veto mot at NATO AWACS skal anvendes i en operasjon, kan den indirekte gjøre det gjennom å nekte eget personell å delta i operasjonen. En slik mangel på garantert tilgang (*assured access*) for alliansen, kan se ut til å være et grunnleggende problem ved denne typen flernasjonalt militært styrkesamarbeid.

Operasjonen i Afghanistan viser hvordan manglende base- og overflygingsavtaler kan legge betydelige hindringer i veien for bruken av NATO AWACS utenfor Europa. Prosessen med å sikre seg slike rettigheter ble i dette tilfellet vanskeligjort av at styrken er et flernasjonalt samarbeid, som mangler noen av de diplomatiske verktøyene som enkeltland besitter.

Diskusjonene rundt fellesfinansiering viser hvordan en alliert som selv ikke deltar i AWACS-samarbeidet likevel i betydelig grad kan influere på anvendelsen av NATO AWACS.

5 Oppsummering og konklusjon

Denne studien har sett nærmere på et av alliansens desidert mest omfangsrike og symboltunge samarbeidsprosjekter. NATO AWACS oppstod med utgangspunkt i et klart definert militært behov, og som en konsekvens av at høye anskaffelses- og driftskostnader fordret en flernasjonal løsning. Samarbeidet har utviklet seg i takt med endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger og teknologiske muligheter, og er på mange måter et speilbilde av utviklingen i alliansen forøvrig. Noen ganger har det ligget i forkant som en drivkraft til endring. Andre ganger har det kommet haltende etter, hemmet av interne politiske stridigheter og nasjonale særinteresser.

NATO AWACS er et samarbeid tuftet på strategien om sammenslåing og deling (*pooling and sharing*). Det foregår innenfor alliansens formelle rammeverk, og finansieres i all hovedsak av landene som deltar i samarbeidet. Dette sikrer samarbeidet en betydelig grad av autonomi innenfor alliansen. I tillegg til å være et materiell- og styrkesamarbeid, er NATO AWACS også et betydelig forsvarsindustrielt samarbeid.

Hensikten med studien har vært å se nærmere på noen av de politiske utfordringene som et flernasjonalt samarbeid av denne typen bringer med seg. Det kan synes som en rekke av disse utfordringene er de samme i dag som da samarbeidet ble etablert for mer enn tretti år siden. Spørsmål knyttet til kostnadsdeling og fordeling av industrielle fordeler er to gjennomgangstema i så henseende. En kompleks og tidkrevende beslutningsprosess likeså. Videre ser det ut til at samarbeidets symbolske og industrielle betydning er et vedvarende trekk. Samtidig har endringer i operasjonskonsept og faktisk anvendelse skapt nye politiske utfordringer som i langt mindre grad var til stede da samarbeidet i sin tid ble etablert.

Felles for både gamle og nye utfordringer synes imidlertid å være at de er komplekse å håndtere fordi flernasjonalt samarbeid i seg selv er krevende, og fordi enkeltlands interesser ikke alltid er sammenfallende med kollektivets ønsker og behov. Analysen har synliggjort hvordan ulike politiske interesser i alliansens medlemsland påvirker utvikling og anvendelse av NATO AWACS.

Eksemplene som er trukket frem viser at nasjonale interesser og særstandpunkt – blant NATO-land både innenfor og utenfor samarbeidet – kan påvirke når og hvordan styrken blir benyttet. Operasjonene i Libya og Afghanistan illustrerer utfordringene som kan oppstå når et medlemsland har reservasjoner mot deltakelse i en operasjon. I ytterste konsekvens kan slike reservasjoner føre til at styrken ikke blir i stand til å støtte et oppdrag som NATOs medlemsland har vedtatt at den skal delta i. Den tette integreringen av styrken gjør at selv om en stat ikke nedlegger direkte veto mot at NATO AWACS skal anvendes i en operasjon, kan den indirekte gjøre det gjennom å nekte eget personell å delta i operasjonen. En slik mangel på garantert tilgang (*assured access*) for alliansen, kan synes å være en grunnleggende utfordring ved denne formen for flernasjonalt militært styrkesamarbeid. Operasjonen i Afghanistan viser dessuten at samarbeidets flernasjonale karakter kan skape diplomatiske utfordringer med hensyn til å forhandle frem base- og overflygingsrettigheter i forbindelse med operasjoner «out of area». Videre at prinsipiell uenighet om fellesfinansiering av ekspedisjonære NATO-operasjoner kan påvirke om og når styrken kommer til anvendelse.

Studien viser at nasjonale særinteresser kan øve innflytelse på innholdet og gjennomføringen av foreslåtte utviklingsprosjekter. Eksemplet knyttet til støy- og miljøutfordringer anskueliggjør hvordan et lands politiske interesser innenfor et politikkområde som i utgangspunktet ligger noe på siden av hva samarbeidet *egentlig* dreier seg om, i betydelig grad kan påvirke innholdet i moderniseringsprosjekter, samt hvorvidt de i det hele tatt blir gjennomført. Det at styrken både er flernasjonal og en NATO-enhet, gjør det trolig mer komplisert å håndtere denne typen problemstillinger enn om det hadde vært snakk om en ren nasjonal avdeling, eller et flernasjonalt samarbeid mellom en mindre gruppe land.

Analysen har også synliggjort noen av de kortvarig og langvarige konsekvensene av at et sentralt medlemsland nå er i ferd med å trekke seg ut av samarbeidet. Det virker sannsynlig at uttrekningen vil få konsekvenser både for omfanget og innholdet i det forestående moderniseringsprogrammet. Dette vil igjen trolig medføre reduksjoner i styrkens omfang og ambisjonsnivå, og dermed på sikt også dens samlede operative evne. Undersøkelsen har vist at

den tette integreringen, ikke minst på industrisiden, gjør det særlig krevende å håndtere en slik uttrekking – praktisk så vel som politisk.

Oppgavens tittel stiller spørsmålstegn ved om AWACS-samarbeidet er like magisk som kallesignalet skulle tilsi. Svaret avhenger som så mye annet her i livet av hvilket perspektiv man inntar: «*where you stand depends on where you sit*» (Allison, 1969, s. 711). For mindre stater som Norge gir deltakelse i denne typen styrkesamarbeid tilgang til en militær evne man normalt ikke vil være i stand til å anskaffe og drifte på egenhånd. Samtidig gir det muligheter for å opparbeide operativ og teknisk kompetanse som det er vanskelig å tilegne seg nasjonalt. Det åpner også muligheter for oppdrag og teknologioverføring til nasjonal forsvarsindustri til en verdi som langt overgår det direkte finansielle bidraget. Som symbol på alliert samhold og gjensidige forpliktelser har det også en funksjon som strekker seg utover det rent praktiske.

Fra et europeisk ståsted er den tunge amerikanske deltakelsen i samarbeidet viktig med hensyn til fortsatt å kunne «*keep the Americans in*» i Europa. På motsatt side var og er muligheten for å dele byrder og kostnader med europeiske allierte en betydelig motivasjonsfaktor for USAs ønske om en flernasjonalt AWACS-løsning.

Hvis man som i denne studien inntar et NATO-perspektiv, syntes imidlertid bildet å være noe mer sammensatt. På den ene siden har AWACS-samarbeidet ved en rekke anledninger vist seg som en betydningsfull ressurs for alliansen. Både i Libya og Afghanistan har styrken til det fulle bekrefter at den er i stand til å levere en etterspurt operativ kapasitet. På den andre siden er flernasjonalt samarbeid innenfor rammen av en konsensusorganisasjon bestående av suverene stater en krevende affære og har sine kostnader – ikke minst politisk.

I sum har denne studien søkt å bidra til økt forståelse for de politiske aspektene ved AWACS-samarbeidet. NATO AWACS er et unikt tilfelle, og det er derfor ikke gitt at alle funnene i analysen er like godt egnet til å si noen mer generelt om noen av de muligheter og begrensninger som er knyttet til flernasjonalt militært samarbeid. Jeg mener likevel det er grunn til å hevde at enkelte funn sannsynligvis vil kunne ha gyldighet for andre og liknende typer styrkesamarbeid i alliansen.

Først og fremst viser studien at flernasjonalt militært styrkesamarbeid er en komplisert affære, som alltid vil innebære kompromisser mellom hva som er militært ønskelig og politisk mulig. Dette kan som vi har sett kompliseres ytterligere av at ikke hele alliansen deltar i samarbeidet. Dernest at forhold som organisering, kostnadsdeling og finansieringsmodell har en betydning og bør velges med omhu. Selv om den industrielle siden av AWACS-samarbeidet var viktig for at samarbeidet i det hele tatt skulle komme i stand, og trolig har bidratt til å holde det sammen, er det grunn til å anta at det ville vært langt enklere og billigere å anskaffe, drifte og utvikle ett komplett system fra én enkelt leverandør.

En åpenbar fordel med et samarbeid som NATO AWACS er at det kan gi alliansen tilgang til kostbare og betydningsfulle militære kapasiteter som majoriteten av de mindre statene ikke har ressurser til fremskaffe på egenhånd. På den annen side er man mer avhengig av felles politisk enighet om når og hvorledes styrken skal anvendes. Man har derfor ikke nødvendigvis noen garanti for at styrken vil være tilgjengelig den dagen det er behov for den – i alle fall i operasjoner som ikke hele alliansen stiller seg helhjertet bak.

Etter min mening er det vanskelig å gi noe entydig svar på om *Smart Defence* i form av «*pooling and sharing*» etter mønster fra NATO AWACS er fremtiden for NATO. Det synes fortsatt å være slik at det er mye enklere å enes om at det er smart å samarbeide, enn hvordan dette skal gjennomføres i praksis. Hvis man legger salige Sir Winston Churchills uttalelse om at: «*There is at least one thing worse than fighting with allies – and that is to fight without them*» til grunn, er det imidlertid ikke sikkert at flernasjonalt militært styrkesamarbeid er så dumt allikevel.

Kilder

- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *Political Science Review*, 63(3), 689-718.
- ANP. (2013). *35 prosent minder geluidsoverlast door Awacs*. Hentet 04.04 2013 fra http://www.refdag.nl/nieuws/politiek/35_procent_minder_geluidsoverlast_door_awacs_1_727796
- Auswärtiges Amt. (2011). *Airspace security for Afghanistan*. Hentet 15.04 2013 fra <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/110323-BT-Awacs.html>
- Backstrom, J. (2012). The Early Days of OAA. *NATO Skywatch*, 28(2), 1-3.
- Berg, O. T. (2013). *Nederlands politiske system*. Hentet 11.05 2013 fra http://snl.no/Nederlands_politiske_system
- Bergan, B. (2013). Intervju foretatt på Rygge flystasjon 18.04.2013.
- Bokhari, L. & Lurås, H. (2009, 31.03). Obamas «riktige» krig. *Aftenposten*, s. 4.
- Both, J. (2012). General Both lays out way ahead for HQ Force Command and E-3A Component. *Skywatch*, 28(18), 1.
- Coon, S. (2013). *NATO's new Alliance Ground Surveillance (AGS) system*. GILs luftmaktseminar 2013. Trondheim.
- Dalløkken, P. E. (2012). Krigens flygeledere. *Teknisk ukeblad*, 159(35), 22-29.
- De Crem, P. (2008). The Shining Pearl of NATO. *NATO'S Nations and Partners for Peace*(Special Issue 2008), 70.
- de Hoop Scheffer, J. (2008). NATO AWACS Programme - 30 Years of Distinction. *NATO'S Nations and Partners for Peace*(Special Issue 2008), 6-8.
- Demmer, U. & Schult, C. (2012). Unreliable Partners?: Germany's Reputation in NATO Has Hit Rock Bottom. *Spiegel Online*. Hentet fra <http://www.spiegel.de/international/world/criticism-of-germany-s-military-role-in-the-nato-alliance-a-833503.html>
- Dennis, P. (2008). NATO AWACS: Alliance Keystone for Out-of-Area Operations. *Canadian Military Journal*, Winter 2007-2008, 23-31.
- Diesen, S. (2013). Towards an Affordable European Defence and Security Policy? The Case for Extensive European Force Integration. I J. H. Matlary, & M. Petersson (Red.), *NATO's European Allies. Military Capability and Political Will*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Dombey, D. & Spiegel, P. (2011, 21.04). Rift over command of Libya campaign. *Financial Times*. Hentet fra <http://www.ft.com/cms/s/0/14be41f4-53f8-11e0-8bd7-00144feab49a.html#axzz2QXMIHlj3>.
- Duvsete, S. (1998). *Fra luftforsvar til strategisk angrep: norsk luftmilitær doktrine 1945 -1955*. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier.
- Fogh Rasmussen, A. (2011). *Keynote speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the 2011 Munich Security Conference*. Hentet 03.01 2013 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_70400.htm
- Fogh Rasmussen, A. (2013). *"NATO after ISAF – Staying Successful Together." Remarks by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Munich Security Conference*. Hentet 26.02 2013 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_94321.htm
- Fraser, R. P. (2012). *Still Time For Canada To Reverse Decision to Pull Out of NATO AWACS Program*. Hentet 12.05 2013 fra <http://blogs.ottawacitizen.com/2012/04/23/still-time-for-canada-to-reverse-decision-to-pull-out-of-nato-awacs-program-says-general/>
- Gade, J. (2012). *NATOs kommandostruktur. Forelesning for stabs- og masterstudiet 17. oktober 2012*. Lysbildepresentasjon. FHS/IFS.
- General Dynamics. (2011). *Press Release: General Dynamics Canada Delivers Final Computer Upgrades to Mission Consoles Aboard NATO AWACS Aircraft*. Hentet 12.05 2013 fra http://www.generaldynamics.com/news/press-releases/detail.cfm?customel_dataPageID_1811=17202
- Government of Canada. (2008). *Canada First Defence Strategy*. Ottawa: Department of National Defence.
- Grier, P. (2002). A Quarter Century of AWACS. *Air Force Magazine*(March 2002), 43-47.
- Henriksen, D. (2013). Suksess uten innflytelse? Norges erfaringer fra operasjonene over Libya. *Internasjonal politikk*, 71(1), 29-56.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jensen, I. (Red.). (2006). *Kontroll- og Varslingssystemets historie*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Klippenberg, E. (1975). *SHAPE Technical Center's studie av AWACS i Nord-Norge*. Kjeller: FFI.
- Lagacé, A. (2011). *Canadian Statement. Future Canadian Participation in the NATO AEW&C programme* Brussels.
- Lindström, M. & Zetterlund, K. (2012). *Setting the Stage for the Military Intervention in Libya. Decisions Made and Their Implications for the EU and NATO FOI-Rapport nr 3498--SE*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut

- Lok, J. J. (2007). Dutch Parliament Targets NATO AWACS Operations. *Aviation Week*. Hentet fra <http://www.aviationweek.com/Blogs.aspx?plckBlogId=blog:27ec4a53-dcc8-42d0-bd3a-01329aef79a7&plckPostId=Blog:27ec4a53-dcc8-42d0-bd3a-01329aef79a7Post:fb97e19d-b4e9-4b0e-8a1e-a59e4a3de2e8>
- Longoria, M. (2012). Upgrade to self-protection system keeps AWACS safe. *NATO Skywatch*, 28(11), 1.
- Lord, D. (2009). *NATO AWACS Expeditionary Deployment Processes. Presentation given to the 82nd Meeting of the NAPMO Board of Directors*. Lysbildepresentasjon. NATO. Brussel.
- Mason, R. A. (1987). *Air Power. An Overview of Roles*. London: Brassey's Defence Publishers.
- Matlary, J. H. (2010). "Events, my dear boy, events". Hentet 15.04 2013 fra <http://www.minervanett.no/%E2%80%9Cevents-my-dear-boy-events%E2%80%9D/>
- Mearsheimer, J. J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, 15(1), 5-56.
- Medcalf, J. (2006). *NATO: A beginner's guide*. Oxford: Oneworld Publications.
- Moland, F. & Slyngstad, E. (2004). Du skal være glad du er i utlandet! Noen refleksjoner rundt moderniseringen av NATO. *Luftled*, 4-2004.
- Moore, R. R. (2007). *NATO's new mission: Projecting stability in a Post-Cold war world*. Westport: Praeger Security International.
- Myrkaskog, E. & Wang, E. H. (2013). Intervju foretatt i Oslo 10.05.2013.
- NAEW&CF E-3A Component. (2007). *Press Release: Report reveals NATO Air Base's positive financial effect on area*. Hentet 11.05 2013 fra http://www.e3a.nato.int/eng/html/media/press_releases.htm
- NAEW&CF E-3A Component. (2008). *Economic Impact Study 2008*. Hentet 11.05 2013 fra http://www.e3a.nato.int/eng/html/economic_impact_en.htm
- NAEW&CF E-3A Component. (2009). *Press Release: Aircraft Noise Control Board meeting held at NATO Air Base*. Hentet 08.05 2013 fra http://www.e3a.nato.int/eng/html/media/press_releases.htm
- NAEW&CF E-3A Component. (2010). *Press Release: New contract for airlift capability*. Hentet 05-04 2013 fra http://www.e3a.nato.int/eng/html/media/press_releases.htm
- NAEW&CF E-3A Component. (2011). *AWACS Brochure*. Hentet 14.02 2013 fra http://www.e3a.nato.int/common/files/AWACS_Brochure_ENG.pdf
- NAEW&CF E-3A Component. (2012a). *The E-3A Component's Operations*. Hentet 11.01 2013 fra <http://www.e3a.nato.int/eng/html/organizations/operations.htm>
- NAEW&CF E-3A Component. (2012b). *FAQ about the AWACS and its mission*. Hentet 10.05 2013 fra <http://www.e3a.nato.int/eng/html/faq.htm#Q2>

- NAEW&CF E-3A Component. (2012c). *The history of the TCA Squadron*. Hentet 05-04 2013 fra <http://www.e3a.nato.int/eng/html/organizations/humanitarian.htm>
- NAEW&CF E-3A Component. (2012d). *The Mission and Crew*. Hentet 15.03 2013 fra <http://www.e3a.nato.int/eng/html/organizations/mission.htm>
- NAEW&CF E-3A Component. (2012e). *The NATO Airborne Early Warning & Control Force (Fact Sheet 2012)*. Hentet 17.04 2013 fra http://www.e3a.nato.int/common/files/en_factsheet_apr2012.pdf
- NAEW&CF E-3A Component. (2012f). *The NATO E-3A Aircraft*. Hentet 15.03 2013 fra <http://www.e3a.nato.int/eng/html/organizations/aircraft.htm>
- NAEW&CF E-3A Component. (2012g). *Newcommer's Guide*. Hentet 07.05 2013 fra http://www.e3a.nato.int/common/files/Newcomers_guide_2012.pdf
- NAEW&CF E-3A Component. (2012h). *The Participating Nations*. Hentet 11.04 2013 fra <http://www.e3a.nato.int/eng/html/organizations/participating.htm>
- NAPMA. (2012). *NATO AEW&C Programme Overview*. Lysbildepresentasjon. NAPMA. Brunssum.
- NAPMO. (2005). *Decision Sheet of the 77th Meeting of the NAPMO Board of Directors*. NAPMO. Brunssum.
- NAPMO. (2007). *Decision Sheet of the 78th Meeting of the NAPMO Board of Directors*. Brunssum: NAPMO.
- NAPMO. (2008). *Decision Sheet of the 79th Meeting of the NAPMO Board of Directors*. Brunssum.
- NAPMO. (2009a). *Appendix C to Decision Sheet of the 81st Meeting of the NAPMO Board of Directors*. NAPMO. Brunssum.
- NAPMO. (2009b). *Decision Sheet of the 80th Meeting of the NAPMO Board of Directors*. NAPMO. Brunssum.
- NAPMO. (2009c). *Decision Sheet of the 81st Meeting of the NAPMO Board of Directors*. NAPMO. Brunssum.
- NAPMO. (2010). *Appendix B to the Decision Sheet of the 83rd Meeting of the NAPMO Board of Directors*. NAPMO. Brunssum.
- NAPMO. (2011). *Appendix I to Decision Sheet of the 86th Meeting of the NAPMO Board of Directors*. NAPMO. Brunssum.
- NAPMO. (2012a). *Decision Sheet of the 88th Meeting of the NAPMO Board of Directors*. NAPMO. Brunssum.
- NAPMO. (2012b). *NAPMO Information Booklet*. Hentet 02.01 2013 fra http://www.napma.nato.int/booklet/Info_booklet_NAPMO.pdf

- NATO. (1949). *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C.: The North Atlantic Treaty Organization.
- NATO. (1978a). *Charter of the NATO AEW&C Programme Management Organization*.
- NATO. (1978b). *Multilateral Memorandum of Understanding between NATO Ministers of Defence on the NATO E-3A Cooperative Programme*.
- NATO. (1984). *Memorandum of Understanding for the Operations and Support of the NATO Airborne Early Warning and Control Force*.
- NATO. (1989). *The North Atlantic Treaty Organisation, Facts and Figures*. Brussel: NATO.
- NATO. (2003). *Revision of the Memorandum of Understanding (MOU) for the Operations and Support (O&S) of the NATO Airborne Early Warning and Control Force*.
- NATO. (2006). *A layman's guide to NATO (common) funding*. Hentet 11.04 2013 fra http://www.nato.int/docu/briefing/nato_funding_final.pdf
- NATO. (2010a). *Comprehensive Operations Planning Directive (COPD INTERIM VI.0)*. Mons: SHAPE.
- NATO. (2010b). *Fourth Amendment to the Addendum to the Multilateral Memorandum of Understanding (MMOU) between the North Atlantic Treaty Organisation Ministers of Defence on the NATO E-3A Cooperative Programme Relating to the Modernisation of the NATO Airborne Early Warning and Control (NAEW&C) System*.
- NATO. (2010c). *Supplement to the Multilateral Memorandum of Understanding on the NATO E-3A Cooperative Programme Concerning the Accession of the Government of the Czech Republic*.
- NATO. (2011a). *Fifty years of defending NATO's skies*. Hentet 03.01 2013 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_76598.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2011b). *Last Air Mission of Unified Protector concluded*. Hentet 10.04 2013 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_80133.htm
- NATO. (2011c). *Statement by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen on Libya*. Hentet 15.04 2013 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71808.htm
- NATO. (2012a). *Alliance Ground Surveillance (AGS) Fact Sheet* Hentet 03.01 2013 fra http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120516_media_backgrounder_AGS_en.pdf
- NATO. (2012b). *AWACS: NATO's 'Eye In The Sky'*. Hentet 23.01 2013 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48904.htm
- NATO. (2013). *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures*. Hentet 02-05 2013 fra <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/2013-04-22%20ISAF-ANA%20Troops%20Placemat.pdf>

- NATO Allied Command Operations. (2009). *NATO's Operations 1949 - Present*. Hentet 11.01 2013 fra <http://www.aco.nato.int/resources/21/NATO%20Operations,%201949-Present.pdf>
- NATO Allied Command Operations. (2013). *NATO AWACS assists RNLAf to safeguard Dutch airspace during royal investiture in Amsterdam*. Hentet 07.05 2013 fra <http://www.aco.nato.int/nato-awacs-assists-rnlaf-to-safeguard-dutch-airspace-during-royal-investiture-in-amsterdam.aspx>
- North Atlantic Council. (2010). *Lisbon Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon on 20 November 2010*. Hentet 09.04 2013 fra [http://www.aco.nato.int/resources/10/documents/2010NovENG-Summit_LISBON\[1\].pdf](http://www.aco.nato.int/resources/10/documents/2010NovENG-Summit_LISBON[1].pdf)
- NOSU. (u.å.). *Generell lokalisering og leie av bolig*. Hentet 21.05 2013 fra <http://nosu.no/>
- Pratt & Whitney. (u.å.). *JT3D (TF33) Engine*. Hentet 22.05 2013 fra http://www.pw.utc.com/JT3D_TF33_Engine
- Pugliese, D. (2012). *Canada pulls out of NATO airborne surveillance programs to save \$90M*. Hentet 11.02 2013 fra <http://news.nationalpost.com/2012/03/17/canada-pulls-out-of-nato-airborne-surveillance-programs-to-save-90m/>
- Reuters. (2008). *NATO commander seeks AWACS planes for Afghanistan*. Hentet 09.04 2012 fra <http://in.reuters.com/article/2008/07/10/idINIndia-34462520080710>
- Reuters. (2010). *NATO chief in Afghanistan seeks more AWACS planes*. Hentet 09.04 2013 fra <http://www.reuters.com/article/2010/12/11/us-germany-afghanistan-awacs-idUSTRE6BA1OV20101211>
- Ross, D. (2011). *Letter to Chairman NATO AEW&C Programme Management Organization (NAPMO) dated 30 August 2011*. Ottawa.
- Rühle, M. (2011). *NATO ten years after: learning the lessons*. Hentet 03-04 2013 fra <http://www.nato.int/docu/review/2011/11-september/10-years-sept-11/EN/index.htm>
- Samuelsen, R. (2013). Intervju foretatt med videokonferanse (Skype) 25.04.2013.
- Sandler, T. & Hartley, K. (1999). *The Political Economy of NATO - Past, present, and into the 21st century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seierstad, K. A. (2012). *NATO forsvarsplanlegging - en oversikt*. FD. Oslo.
- SINTEF. (2012). *Interoperabilitet*. Hentet 07.05 2013 fra <http://www.sintef.no/Informasjons--og-kommunikasjonsteknologi-IKT/Nettbaserte-systemer-og-tjenester/Faggrupper/Modelldrevet-systemutvikling/Interoperabilitet/>
- Sperling, J. & Webber, M. (2009). NATO: from Kosovo to Kabul. *International Affairs*, 85(3), 491-511.

- Spiegel Online. (2010). *AWACS for Afghanistan: Germany May Refuse NATO Request for Help*. Hentet 04.26 2013 fra <http://www.spiegel.de/international/germany/awacs-for-afghanistan-germany-may-refuse-nato-request-for-help-a-734279.html>
- St. meld nr. 24 2010-2011. (2011). *Samarbeidet i NATO i 2010*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/16516178/PDFS/STM201020110024000DDDPDFS.pdf>
- St. prop nr. 73 2011-2012. (2012). *Et forsvar for vår tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/37583840/PDFS/PRP201120120073000DDDPDFS.pdf>
- Tamnes, R. (1997). *Oljealder: 1965-1995. Norsk utenrikspolitisk historie* (bind 6). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tessmer, A. L. (1988). *Politics of compromise: NATO and AWACS*. Washington, DC: National defence University Press.
- The United Nations. (2011). *Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions*. Hentet 15.04 2013 fra <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>
- The United States Government & NAPMA. (2001). *Amendment Number Five to NATO E-3A Acquisition Agreement*. Brunssum: NAPMA.
- United Nations Security Council. (2011). *Resolution 1973 (2011)*. Hentet 22.09 2012 fra <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>
- United States Mission to NATO. (2011). *Foreign Press Centre Roundtable with Ambassador Ivo Daalder, U.S. Permanent Representative to NATO*. Hentet 17.01 2013 fra <http://nato.usmission.gov/fpcroundtable2011.html>
- US Embassy Baku. (2009). *Azerbaijan: German MOD Comments Close Off AWACS*. Hentet 29-04 2013 fra <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09BAKU680.html>
- US Embassy Manama. (2010). *Bahrain's King Hamad on NATO's Use of ISA Air Base, Long-term Commitments to U.S. NAVY* Hentet 29-04 2013 fra <http://wikileaks.org/cable/2010/01/10MANAMA25.html>
- US Mission to NATO. (2009). *Significant problems in NATO'S ISAF AWACS*. Hentet 29.04 2013 fra <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09USNATO305.html>
- van Poll, R., Breugelmans, O. & Dreijerink, L. (2008). *Geilenkirchen Air Base Perception Survey. Perceptions of residents in the Netherlands*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Westerwelle, G. (2011). *Speech by Foreign Minister Guido Westerwelle to the German Bundestag on the AWACS mission (23.03.2011)*. Hentet 02.05 2013 fra

<http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2011/110323-BM-BT-Afghanistan.html?nn=570938>

Wilkes, O. & Gleditsch, N. P. (1981). *Onkel Sams kaniner - Teknisk etterretning i Norge*. Oslo: Pax.

Wolf Jr., C., Carter, G. A. & Castro, R. P. (1976). *"Offsets" for NATO Procurement of the Airborne Warning and Control System: Opportunities and Implications*. Santa Monica, CA: RAND.

www.natochannel.tv (Producer). (9.3.2011). NATO extends air surveillance in Mediterranean. NATO Sec.Gen. Anders Fogh Rasmussen on NAC decision to extend the airborne surveillance in Mediterranean. Hentet fra <http://www.natochannel.tv/?uri=channels/454282/1245809>

Ødegård, P. O. (2013, 16.02). Smart og smartere. *Verdens Gang*, s. 3.

Østerud, Ø. (1996). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg A: Respondentoversikt

Erling Hannevig Wang er spesialrådgiver i Forsvarsdepartementet. Gjennom ulike posisjoner i departementet og NATO har Wang mer eller mindre vært i befatning med AWACS-programmet siden 1979. Han har siden 2010 vært Norges representant i NAPMO Board of Directors (BOD). Wang er i tillegg styreformann og norsk representant i BOD for NATOs AGS-samarbeid.

Eli Myrkaskog er seniorrådgiver i Forsvarsdepartementet. Hun er norsk representant i NAPMO Policy and Finance Committee (PF).

Roger Samuelsen er oberstløytnant i Luftforsvaret. Han har siden 2008 arbeidet ved NATO E-3A Component. Samuelsen er avdelingssjef (*Chief Mission Crew*) ved en av de operative skvadronene og tjenestegjør som taktisk leder (*Tactical Director*, TD) om bord på flyene. Han har vært norsk senior nasjonal representant (SNR) ved komponenten siden 2010.

Bengt Bergan er major i Luftforsvaret og stabsoffiser ved Luftoperativt inspektorat (LOI) på Rygge. Bergan er Norges representant i NAPMO Operations, Plans and Logistics Committee (OPL). Han har tidligere tjenestegjort fire år ved NATO E-3A Component i Tyskland (2006-2010). De to første årene arbeidet han primært som *Surveillance Controller* (SC) om bord på NE3-A. De to siste årene arbeidet han i tillegg som prosjektleder (*Programme Manager*), med spesielt ansvar for oppgraderinger knyttet til flyenes computersystemer.

Vedlegg B: Forkortelser

ACO	- Allied Command Operations
ACT	- Allied Command Transformation
AGS	- Allied Ground Surveillance
AWACS	- Airborne Warning and Control System
BOD	- Board of Directors
CAOC	- Combined Air Operations Centre
CRC	- Control and Reporting Centre
CRR	- Capability Requirements Review
CUP	- Computer Upgrade Project
DOB	- Deployment Operating Base
DMS	- Diminishing Manufacturing Sources
ESM	- Electronic Support Measures
FOB	- Forward Operating Base
FOL	- Forward Operating Location
FUP	- Follow-on Upgrade Programme
GM	- General Manager
HVE	- High Visibility Events
IB	- Industrial Benefits
IP	- Industrial Participation
ISAF	- International Security Assistance Force
IT	- Information Technology
LAIRCM	- Large Aircraft Infrared Counter Measures
MC	- Military Committee
MCR	- Minimum Capability Requirements

MeS	- Mazār-e Sharīf
MMOU	- Multilateral Memorandum of Understanding
MOA	- Memorandum of Agreement
MOB	- Main Operating Base
MOU	- Memorandum of Understanding
NAC	- North Atlantic Council
NADGE	- NATO Air Defence Ground Environment
NAEW&C	- NATO Airborne Early Warning and Control
NAEW&CF	- NATO Airborne Early Warning and Control Force
NAPMA	- NAEW&C Programme Management Agency
NAPMO	- NAEW&C Programme Management Organisation
NATINADS	- NATO Integrated Air Defence System
NATINAMDS	- NATO Integrated Air and Missile Defence System
NATO	- North Atlantic Treaty Organisation
NDP	- NATO Defence Process
NDPP	- NATO Defence Planning Process
NE-3A	- NATO E-3A
NMT	- NATO Mid-Term Programme
NNEC	- NATO Network Enabled Capability
NORDEFECO	- Nordic Defence Cooperation
NSIP	- NATO Security Investment Programme
NRF	- NATO Response Force
O&S	- Operations and Support
OPCOM	- Operational Command
OPCON	- Operational Control

OPL	- Operations, Plans and Logistics Committee
PE	- Peacetime Establishment
PF	- Policy and Finance Committee
RAF	- Royal Air Force
SAC	- Strategic Airlift Capability
SACEUR	- Supreme Allied Commander Europe
SC	- Surveillance Controller
SGLO	- Secretary General's Liaison Officer
SHAPE	- Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SME	- Selected Major Events
SNR	- Senior National Representative
SOFA	- Status of Forces Agreement
STC	- SHAPE Technical Centre
TCA	- Trainer Cargo Aircraft
TD	- Tactical Director

Vedlegg C: NATO E-3A Sentry – en kort beskrivelse³²



Tekniske data

Vingspenn: 44,45 meter

Lengde: 46,68 meter

Høyde: 12,7 meter

Motorer: Fire TF33 Pratt & Whitney 100A

Antenne: Diameter: 9,1 meter

Høyde: 3,35 meter

Rotasjonshastighet: 6 per minutt

Foto: NAEW&CF E-3A Component

NATOs E-3A-fly er en modifisert utgave av Boeing 707-320B, med en karakteristisk roterende radarantenne montert på toppen av flykroppen. Primærfunksjonen er luftbåren overvåking og kommando og kontroll. Flyet kan ved hjelp av radar og passive sensorsystemer detektere både luft- og sjømål. Normal operasjonshøyde er ca. 30.000 fot. Fra denne høyden kan ett fly overvåke et område innenfor en radius på 400 km (ca. 312.000 km²). Uten lufttanking kan NE-3A holde seg i luften i om lag ti timer. Med lufttanking kan dette økes betraktelig.

Ved hjelp av radiosamband og taktiske datalinksystemer kan informasjon utveksles med andre militære plattformer til sjøs, til lands og i luften, samt militære hovedkvarter på bakken. Under trening, øvelser og operasjoner blir NE-3A normalt kommandomessig underlagt det ansvarlige luftoperasjonssenteret – *Combined Air Operations Centre (CAOC)* – i området man opererer.

En standardbesetning består av 16 personer. Dette kan ved behov utvides med ytterligere 13 personer. Besetningen består av et *flight deck*, som har som hovedoppgave å bringe flyet trygt frem og tilbake fra basen til operasjonsområdet, samt et *mission crew* med ansvar for utførelsen av selve det operative oppdraget. *Flight deck* består av to piloter, én navigatør og én maskinist. *Mission crew* består av tre teknikere og åtte operatører underlagt en *tactical director (TD)*. Hvis oppdraget tilsier det kan ytterligere fem operatørposisjoner bemannes.

³² Kilde: NATO E-3A Component (NAEW&CF E-3A Component, 2011, 2012d, 2012f).

Vedlegg D: Operasjoner gjennomført av NAEW&CF E-3A Component³³

Tidsrom	Operasjon	Beskrivelse
9. august 1990 – 16. mars 1991	<i>Anchor Guard</i>	I forbindelse med første Gulfkrig. Oppdraget var luftromsovervåking og luftforsvar av det østlige Tyrkia. Offisielt var NATO AWACS ikke direkte involvert i selve krigen. I realiteten støttet man imidlertid koalisjonens flystyrker med bl.a. trusseloppdateringer og formidling av informasjon (Dennis, 2008, s. 28). Totalt: 8581,8 flytimer og 1129 oppdrag.
4. februar 1992 – 24. mars 1992	<i>Allied Goodwill I & II</i>	I etterkant av Sovjetunionens oppløsning i desember 1991 støttet NATO en internasjonal hjelpeinnsats rettet mot Russland og andre tidligere sovjetstater. NATO TCA transporterte humanitært hjelpepersonell og medisinske rådgivere til disse statene i to perioder vinteren 1992.

³³ Informasjonen er i all hovedsak hentet fra NATO E-3A Component sine offisielle Internettssider (NAEW&CF E-3A Component, 2012a, 2012c) og NATO Allied Command Operations' oversikt over NATOs operasjoner i tidsrommet 1949 til 2009 (NATO Allied Command Operations, 2009). Daglige operasjoner til støtte for NATOs integrerte luftforsvarssystem (NATINADS) er ikke tatt med i denne oversikten.

<p>1. mai 1992 – 19. mai 1992</p>	<p><i>Agile Genie</i></p>	<p>Embargo-operasjon i forlengelsen av FNs sanksjoner mot Libya etter Lockerbie-bombingen i 1988. Hovedoppdraget til NATO AWACS var overvåking av luft- og sjøaktivitet i det sentrale Middelhavet.</p> <p>Totalt: 336 flytimer og 36 oppdrag.</p>
<p>16. juli 1992 – desember 2004</p>	<p>Operasjoner på Balkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Maritime Monitor</i> - <i>Sky Monitor</i> - <i>Maritime Guard</i> - <i>Sharp Guard</i> - <i>Deny Flight</i> - <i>Allied Force</i> - <i>Joint Guardian</i> 	<p>I løpet av 12 år fløy NATO AWACS 10.667 oppdrag til støtte for FNs og NATOs operasjoner på Balkan.</p>
<p>1999</p>	<p><i>Humanitarian Aid to Turkish Earthquake Regions</i></p>	<p>NATO TCA fløy humanitære hjelpesendinger til de tyrkiske regionene som var rammet av jordskjelvet i 1999.</p>
<p>9. oktober 2001 – 15. mai 2002</p>	<p><i>Eagle Assist</i></p>	<p>Forsterket luftromsovervåking av USA i etterkant av terrorangrepene 11. september 2001. På det meste var syv NE-3A deployert til Tinker Air Force Base og opererte til støtte for den amerikanske operasjonen <i>Noble Eagle</i>.</p> <p>Totalt: 4719 flytimer og 447 sorties.</p>

<p>26. februar 2003</p> <p>–</p> <p>17. april 2003</p>	<p><i>Crescent Guard</i></p>	<p>Operasjon over det østlige Tyrkia i forbindelse med Irakkrigen i 2003. Oppdraget til NATO AWACS var luftromsovervåking og tidligvarsling for beskyttelse av Tyrkias territorielle integritet.</p> <p>Totalt: 100 oppdrag og 950 flytimer.</p>
<p>2004</p> <p>–</p> <p>Pågår</p>	<p><i>Selected Major Events (SME)</i></p>	<p>Siden 2004 har NATO AWACS ved en rekke anledninger blitt benyttet til beskyttelse mot terror under såkalte <i>Selected Major Events (SME) / High Visibility Events (HVE)</i> i Europa. Blant annet har NATO AWACS bidratt til forsterket luftromsovervåking under større idrettsarrangementer, ulike politiske toppmøter og konferanser, samt ved amerikanske presidentbesøk i Europa – som for eksempel under utdelingen av Nobels fredspris i 2009.</p>
<p>September 2005</p>	<p><i>NATO Relief Mission to the United States after Hurricane Katrina</i></p>	<p>I etterkant av orkanen Katrina, som rammet USAs sydøstkyst, støttet <i>NATO Response Force (NRF)</i> det påfølgende hjelpearbeidet. Som et ledd i dette fraktet NATO TCA i løpet av en treukersperiode mer enn 117 tonn med materiell til USA, fordelt på 9 tokt.</p>

Oktober 2005 og august 2010	<i>NATO Humanitarian Assistance to Pakistan</i>	<i>NATO Response Force</i> støttet Pakistan i etterkant av jordskjelvet 8. oktober 2005. NATO TCA fraktet i løpet av fire tokt mer enn 68 tonn med forsyninger. I august 2010 fløy NATO TCA én humanitær hjelpesending til støtte for ofrene etter flommen i Pakistan.
Januar – april 2010	<i>NATO Humanitarian Assistance to Haiti</i>	NATO TCA fraktet i løpet av fem oppdrag totalt 53 tonn med humanitær hjelp til jordskjelvsopfrene på Haiti.
November 2009 – Pågår	<i>Active Endeavour</i>	Sjøovervåking til støtte for NATOs maritime antiterroroperasjon i Middelhavet.
15. januar 2011 – Pågår	<i>Afghan Assist</i>	Oppdrag over Afghanistan til støtte for den NATO ledede International Security Assistance Force (ISAF). For første gang opererer NATO AWACS ut fra en base utenfor NATOs territorium: Air Base Mazār-e Sharīf, Afghanistan.
23. mar 2011 – 31. oktober 2011	<i>Unified Protector</i>	NATO-ledet operasjon for å håndheve flyforbudssonen over Libya og beskytte sivile. NATO AWACS støttet både luft- og maritime styrker med overvåking og kommando og kontroll. Totalt: 2120 flytimer og 247 oppdrag.

