



Ministerie van Defensie

Evaluatie

Nederlandse inzet in de antipiraterijoperaties
Atalanta en *Ocean Shield* 2013

Datum

25 september 2014

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Operaties Atalanta en <i>Ocean Shield</i>	3
1.2	Structuur	3
2	Elementen uit het toetsingskader	4
2.1	Politieke aspecten	4
2.1.1	Gronden voor deelneming	4
2.1.2	Politieke context	5
2.1.4	Mandaat	7
2.1.5	Deelnemende landen	9
2.1.6	Invloed	10
2.2	Militaire aspecten	11
2.2.1	Haalbaarheid	11
2.2.1.1	Opstelling piraten	11
2.2.1.2	Klimaat en terrein	13
2.2.1.3	Het vereiste militaire vermogen	14
2.2.1.4	De wijze van optreden	17
2.2.1.5	De geweldsinstructie	23
2.2.1.6	De bevelstructuur	23
2.2.2	Risico's	26
2.2.3	Geschiktheid en beschikbaarheid	27
2.2.3.1	Geschiktheid	27
2.2.3.2	Beschikbaarheid	30
2.2.4	Duur van de bijdrage	30
2.3	Samenhang	30
2.4	Financiën	31
3	Behaalde resultaten	33
4	Conclusies	36
5	Slotbeschouwing	37
	Bijlagen	
	1. Lijst van afkortingen.	
	2. Omrekenwaarden in referentiefregatdagen.	

Foto omslag: Zr.Ms. De Ruyter en de NH-90 boordhelikopter tijdens operatie Atalanta.

1 Inleiding

1.1 Operaties Atalanta en *Ocean Shield*

In de periode van januari 2013 tot en met december 2013 heeft het Nederlandse kabinet, ter bestrijding van piraterij, wederom diverse militaire eenheden ingezet in de wateren rond Somalië. Deze inzet vond plaats in internationaal verband, zowel binnen de maritieme operatie Atalanta van de Europese Unie, als in het kader van de Navo-operatie *Ocean Shield*. Op 7 december 2012 besloot het kabinet de bijdrage aan deze lopende internationale operaties voort te zetten.¹

De inzet van de krijgsmacht vond voornamelijk plaats door eenheden van de Koninklijke Marine met daarnaast essentiële bijdragen vanuit de gehele krijgsmacht. Het betrof helikopterdetachementen van de Koninklijke Luchtmacht, een inlichtingenteam met onbemande vliegtuigjes en experts van de Koninklijke Landmacht², medische teams van het Commando Diensten Centra, door de Koninklijke Marechaussee beschikbaar gesteld personeel voor de bewaking van verdachten van piraterij en personeel van de MIVD. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de Nederlandse eenheden in de operaties Atalanta en *Ocean Shield*.

2013			
Van	Tot	Eenheid	Operatie
7 februari 2013	23 mei 2013	Zr.Ms. De Ruyter	Atalanta
31 mei 2013	11 augustus 2013	Zr.Ms. Van Speijk	<i>Ocean Shield</i>
4 augustus 2013	6 december 2013	Zr.Ms. Johan de Witt	Atalanta
6 augustus 2013	6 december 2013	Commandant en staf ³ CTF 465	Atalanta

Tabel 1: overzicht ingezette eenheden.

Naast militaire middelen heeft het kabinet ook andere instrumenten ingezet om piraterij te bestrijden en de oorzaken daarvan weg te nemen. Samen met internationale partners investeerde het kabinet in het versterken van het lokale bestuur en de justitiële keten. In paragraaf 2.8 'samenhang' wordt deze geïntegreerde benadering nader uiteengezet.

1.2 Structuur

Deze evaluatie volgt de elementen van het Toetsingskader 2014. Ieder element bevat een subconclusie. Er wordt afgesloten met een eindconclusie.

¹ Kamerstuk 29521, nr. 198.

² JISTARC: *Joint Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance Commando*.

³ CTF-staf bestond uit 38 personen waarvan 17 Nederlanders. Overige stafleden waren afkomstig uit België (4), Duitsland (2), Finland (3), Frankrijk (2), Griekenland (1), Italië (2), Letland (1), Litouwen (1), Portugal (2), Spanje (2) en Servië (1).

2 Elementen uit het toetsingskader

2.1 Politieke aspecten

2.1.1 Gronden voor deelneming

De gronden voor deelname in 2013 zoals omschreven in de artikel 100-brief van 7 december 2012 zijn gedurende de inzetperiode valide gebleken.

Piraterij is in strijd met het internationale recht en aanvallen door piraten komen nog steeds voor. Zo kwamen er in 2013 nabij de Hoorn van Afrika veertien aanvallen en aanvalspogingen en twee kapingen voor.⁴

Het aantal aanvallen en kapingen is weliswaar sterk afgenomen, maar deze dalende trend is omkeerbaar, omdat de oorzaken van piraterij nog steeds aanwezig zijn.⁵ De internationale maritieme aanwezigheid blijft derhalve nog steeds noodzakelijk.

Piraterij leidt tot economische schade. Meer dan 90% van het internationale handelsvolume wordt over zee getransporteerd.⁶ De Indische Oceaan blijft een belangrijke spil in de wereldeconomie. Een groot deel van het transport van grondstoffen en producten verloopt via dit zeegebied. Zo'n twee derde deel van het wereldolietransport, de helft van het wereldwijde containerverkeer en een derde deel van het bulkvrachtverkeer passeert de Indische oceaan.

De kosten die zijn gemoeid met de bestrijding van piraterij lopen terug, maar zijn nog steeds aanzienlijk. *One Earth Future* becijferde dat de totale jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met piraterij zijn gedaald van 6 miljard US dollar⁷ in 2012 naar 3,2 miljard US dollar⁸ in 2013. Vooral de brandstofkosten voor het omvaren of het varen met hogere snelheid zijn met 1,5 miljard US dollar verminderd. De verzekeringskosten zijn met 0,4 miljard US dollar verminderd en de kosten voor beveiligingspersoneel zijn met 0,7 miljard US dollar verminderd. De totale kosten voor de internationale militaire operaties in 2013 werden door *One Earth Future* geschat op 1 miljard US dollar, 10% minder dan in 2012.

Naast economische schade veroorzaakt piraterij ook humanitaire schade. De gevolgen van kapingen en de dreiging daarvan voor de bemanningsleden van gekaapte schepen en hun familie zijn groot. Eind 2013 waren nog steeds 54

⁴ Zie ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against ships*, 2014, tabel 2. Het betrof overigens geen aanvallen op Koninkrijksgevlagde schepen. De twee kapingen betroffen kortstondige kapingen van regionale (Iran en India) vaartuigen.

⁵ Zie bijvoorbeeld het *Report of the UNSG to the UNSC on Somalia*, 12 mei 2014, S/2014/330, p7.

⁶ <http://www.imo.org/KnowledgeCentre/ShipsAndShippingFactsAndFigures/TheRoleandImportanceofInternational-Shipping/Documents/InternationalShippingFactsandFiguresInformationResourcesonTradeSafetySecurityEnvironment>, 6 maart 2012.

⁷ One Earth Future Foundation, *the Economic Cost of Somali Piracy 2012*, <http://oceansbeyondpiracy.org>.

⁸ Om dit bedrag in perspectief te plaatsen kan het vergeleken worden met de totale waarde van de import en export van goederen tussen Europa naar en uit het Midden-Oosten en Azië. Voor het jaar 2012 was dit 1,85 biljoen US dollar. Zie World Trade Organisation, *International trade Statistics 2013*, www.wto.org/statistics, table I.4, p21.

zeelieden in gevangenschap bij Somalische piraten en in 2013 bedroeg de gemiddelde tijd van gevangenschap 369 dagen.⁹

Uit de strategische review van de operatie Atalanta (eind 2013) door de Europese Unie blijkt dat de politieke en veiligheidssituatie in Somalië zich sinds 2011 gunstig ontwikkelt en dat ook de economische situatie enige vooruitgang boekt.¹⁰ De achterliggende periode van twintig jaar stateloosheid en frequente politieke machtswisselingen veroorzaakt nog steeds vele uitdagingen en Al-Shabaab vormt nog steeds een bedreiging. *Rule of law* en *governance* zijn nog zwak en onontwikkeld.

Uit dezelfde review blijkt dat de humanitaire situatie, als gevolg van de toegenomen veiligheid, verbetert maar dat de humanitaire behoefte nog steeds aanzienlijk is. Ongeveer 750.000 Somaliërs waren eind 2013 nog afhankelijk van humanitaire hulp en één op de zeven kinderen is ondervoed. Humanitaire transporten van het *World Food Programme* zijn derhalve nog steeds nodig.

Subconclusie: de in de artikel 100-brief genoemde gronden voor deelneming (internationale veiligheidsoverwegingen, economische en humanitaire omstandigheden) zijn tijdens de Nederlandse deelname aan de operaties Atalanta en *Ocean Shield* in 2013 valide gebleken.

2.1.2 *Politieke context*

Voor Somalië was 2013 het eerste volledige kalenderjaar voor de nieuwe federale regering die eind 2012 aantrad. De regering ontving in 2013 aanzienlijke politieke, materiële en financiële steun van de internationale gemeenschap, onder andere tijdens een grote conferentie in mei (Londen) en tijdens een donorconferentie in september (Brussel). Bij die laatste gelegenheid werd de zogenaamde *New Deal Compact*, het wederopbouwprogramma voor de periode tot en met 2016, vastgesteld. Daarvoor werd € 1,8 miljard toegezegd door de internationale donorgemeenschap.

De Somalische regering staat voor de enorme uitdaging om in de periode tot en met eind 2016 van de zwakke Somalische instituties een effectief staatsapparaat te maken. Daarnaast moet in die periode een federaal staatsbestel zijn opgebouwd, dient een definitieve grondwet te zijn goedgekeurd en moeten eind 2016 verkiezingen plaatsvinden. Ook zal de overheid capaciteit moeten opbouwen om basisdiensten te leveren op het gebied van onder meer de gezondheidszorg, onderwijs en infrastructuur. Verder zal het land langzaam maar zeker veiligheid moeten kunnen bieden aan de bevolking, onder meer via de opbouw van politie en strijdkrachten.

In de eerste helft van 2013 was de stemming in Somalië en daarbuiten over de toekomst erg optimistisch. Er was immers voor het eerst sinds 22 jaar weer een centrale regering. Aan de periode als *failed state* leek een eind te komen. De economische bedrijvigheid nam sterk toe, vooral in Mogadishu. Hijskranen beheersten de skyline. De waarde van onroerend goed steeg. Investeringen (vaak

⁹ One Earth Future Foundation, *The state of maritime piracy* 2013, p38-9, <http://oceansbeyondpiracy.org>.

¹⁰ Stratetgic Review van operatie Atalanta, oktober 2013.

vanuit de diaspora) groeiden snel. In oktober 2013 bracht Minister Ploumen met een kleine handelsdelegatie een bezoek aan Mogadishu.

De benodigde politieke, financiële en territoriale (machts)basis van de regering bleef in 2013 echter uiterst fragiel. De *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) slaagde er weliswaar in om de op Al-Shabaab veroverde gebieden te behouden, maar boekte in 2013 geen nieuwe terreinwinst. De asymmetrische oorlogsvoering door Al-Shabaab nam in Mogadishu en in de rest van Zuid/Centraal-Somalië gaandeweg het jaar weer toe. AMISOM en het Somalische leger slaagden er niet in de bevrijde gebieden te stabiliseren. Met de grote aanslag op het *Westgate*-winkelcentrum in Nairobi in september liet Al-Shabaab geen twijfel bestaan over zijn slagkracht en organisatievermogen. Eveneens in september leidde een corruptieschandaal rond de gouverneur van de Centrale Bank van Somalië tot vertragingen bij de onderhandelingen met donoren over de modaliteiten van de wederopbouw hulp.

2013 eindigde in mineur met een kabinetscrisis toen begin december de hele regering van premier Shirdon moest aftreden na een motie van wantrouwen. Pas eind januari 2014 trad een nieuw kabinet aan onder premier Abdiweli.

Op het terrein van de piraterijbestrijding is de samenwerking met Puntland, Somaliland en Galmudug makkelijker dan met Mogadishu, waar de adviseur voor nationale veiligheid, Sheikh Issa, een vertrouweling van de president, een onberekenbare partner bleek. Er is onenigheid tussen de Somalische ministeries van Defensie, Veiligheid en Binnenlandse Zaken, over de zeggenschap over de (ontwikkeling van) de kustwacht.

2.1.3 *Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp*

Somalië is geen OS-partnerland. Het wederopbouwprogramma (*New Deal*) dient als basis voor een gezamenlijke strategie om de oorzaken van conflict aan te pakken zodat vredes- en staatsopbouw en duurzame ontwikkeling mogelijk worden. Het gaat uit van een proactieve en sturende rol voor Somalië. De donorcoördinatie is in handen van de Somalische regering, die daarin wordt bijgestaan door de *United Nations Assistance Mission in Somalia*. VN-organisaties, de Wereldbank, de EU en vrijwel alle grote bilaterale donoren ondersteunen het New Deal proces. Nederland heeft in dit kader voor de periode 2014-2017 € 15 miljoen toegezegd (zie Kamerstuk 22831, nr. 93 en de bijlage bij deze brief met een compleet overzicht van de Nederlandse inspanningen in 2013 ten behoeve van Somalië). Deze middelen zullen voornamelijk worden besteed aan de speerpunten maritieme veiligheid en rechtsorde/rechtsstaat. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van de kustwacht in Somalië en de bouw van het *Mogadishu Major Crimes Complex* (MMCC) waar zware criminelen, onder wie piratenleiders, terecht kunnen worden. De concrete activiteiten, die voortborduren op de inzet in 2013, zijn ingepast en toegelicht in het Meerjarig Strategisch Plan voor de Hoorn van Afrika 2014-2017 (zie de bijlage bij Kamerstuk 33625 nr. 71). Daarnaast is € 6 miljoen uit het Stabiliteitsfonds gereserveerd voor Somalië voor de jaren 2014-2016. Deze middelen zullen voornamelijk worden besteed aan de opbouw van de rechtsstaat en zogenaamde *Rule of Law*-activiteiten. Nederland is daartoe één van de twee

voorzitters van de *Peace and State Building*-werkgroep van de *New Deal* die zich buigt over justitie en *Rule of Law*.

De Nederlandse bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking in 2013 werd vooral in multilateraal verband, bijvoorbeeld via de EU en de VN geleverd, en via NGO's. Zo werd bijgedragen aan veiligheid en rechtsorde, parlementaire ondersteuning, migratie- en vluchtelingenproblematiek, en aan de opbouw van het maatschappelijk middenveld.

Naast deze OS-middelen zijn er beperkt middelen beschikbaar uit het fonds migratie en ontwikkeling die conditioneel worden ingezet, afhankelijk van Somalische en Somalilandse medewerking aan gedwongen terugkeer.

In de bilaterale relatie is het terugkeerdossier een belangrijke kwestie. In 2013 stond dit onderwerp, mede met het oog op terugkeer van in Nederland berechte piraten, herhaaldelijk op de agenda. Dit onderwerp blijft de aandacht behouden.

De humanitaire situatie in Somalië liet in 2013 een voorzichtig positieve ontwikkeling zien, met minder mensen in nood. Het land blijft evenwel fragiel omdat het chronisch tekortschiet in de capaciteit om zijn eigen bevolking te voeden. Humanitaire toegang is vaak verstoord door terreurbewegingen als Al-Shabaab en bleef in 2013 een belangrijk punt van aandacht. Het vertrek van Artsen zonder Grenzen uit Somalië was in die context een forse tegenslag. Artsen zonder Grenzen meende de veiligheid van zijn personeel niet langer te kunnen garanderen omdat de Somalische autoriteiten te weinig opvolging gaven aan veiligheidsincidenten.

2.1.4 *Mandaat*

Het optreden tegen piraten op volle zee vindt zijn rechtsbasis in het internationale zeerecht, met name het VN-Zeerechtverdrag (*Convention on the Law of the Sea*). Dit verdrag geeft onder andere de mogelijkheid vaartuigen te doorzoeken wanneer er een redelijke grond bestaat voor de verdenking dat het betreffende vaartuig betrokken is bij piraterij.

Het optreden in de territoriale wateren van Somalië met de EU- en Navo-operaties vindt zijn rechtsgrondslag in VN-veiligheidsraad resoluties 1846 (2008), 1851 (2008) en 2067 (2012). Het mandaat is steeds met een jaar verlengd. Laatstelijk is het mandaat met VN-veiligheidsraad resolutie 2125 (2013) verlengd tot 18 november 2014.

Met resolutie 1846 autoriseerde de VN-Veiligheidsraad staten en organisaties, die met de *Transitional Federal Government* - nu de *Somali National Government* - samenwerken en die door de Somalische regering bij de Secretaris-Generaal van de VN zijn aangemeld, in de territoriale wateren van Somalië alle noodzakelijke maatregelen te nemen om piraterij en gewapende overvallen op zee te bestrijden. Dit alles overeenkomstig het toepasselijke internationale recht.

Met resolutie 1851 autoriseerde de VN-Veiligheidsraad diezelfde staten en organisaties op Somalisch grondgebied en in het Somalische luchtruim alle noodzakelijke maatregelen te nemen voor de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee.

Met resolutie 2067 (2012) heeft de VN-Veiligheidsraad de primaire verantwoordelijkheid van Somalië voor piraterijbestrijding onderstreept en bepaald dat de nieuwe *Somali National Government* de rol heeft overgenomen die in resoluties 1846 en 1851 aan de *Transitional Federal Government* was toebedeeld.

Tenslotte heeft de VN-Veiligheidsraad met resolutie 2125 (2013) het mandaat met een jaar verlengd tot 18 november 2014.

Atalanta

Op 10 november 2008 gaf de Europese Raad zijn goedkeuring aan operatie *Atalanta*, waarna de operatie op 8 december 2008 van start ging. Op 23 maart 2013 besloot de EU het mandaat te verlengen tot 13 december 2014.

Het mandaat van *Atalanta* richt zich op het beschermen van schepen van het *World Food Programme* (WFP) en scheepvaarttransporten voor de *African Union Mission in Somalia* (AMISOM), het begeleiden van kwetsbare koopvaardischepen op aangewezen routes, het bestrijden, voorkomen en verstoren van piraterij en het monitoren van visserijactiviteiten voor de kust van Somalië.

De artikel 100-brief van 7 december 2012 licht het mandaat nader toe. 'Het operatiegebied omvat de kuststrook van Somalië. Hierdoor is het voor de EU mogelijk effecten op het land te bereiken. Om het risico van onbedoelde nevenschade zo klein mogelijk te maken, hanteert de EU strikte uitvoeringscriteria. *Boots on the ground*, dat wil zeggen operaties waarbij militairen aan land gaan, zijn bij deze acties niet aan de orde. De regering acht het, om een nog hoger niveau van preventie te verzekeren, wenselijk dat Nederland bijdragen kan leveren aan operaties met effect op land.'

Ocean Shield

Op 17 augustus 2009 ging de Navo-operatie *Ocean Shield* van start. Het mandaat werd meerdere keren verlengd. Op 19 maart 2012 besloot de Noord-Atlantische Raad het mandaat te verlengen tot eind 2014.

Het mandaat van *Ocean Shield* richt zich ten eerste op de bescherming van koopvaardischepen in de *Internationally Recommended Transit Corridor* in de Golf van Aden en op de uitvoering van patrouilles in het Somalisch Bassin en de Arabische Zee. Daarnaast richt *Ocean Shield* zich op het uitvoeren van gerichte acties om piraten af te schrikken en piratenaanvallen te verstoren. Daarbij ligt de nadruk op het opsporen van de moederschepen die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren. Tenslotte is *Ocean Shield* gemandateerd om koopvaardischepen te escorteren die ten behoeve van WFP-transporten zijn gecharterd door de Verenigde Naties.

Uit de terugkoppeling van de commandanten uit beide operaties blijkt dat de mandaten voor *Atalanta* en *Ocean Shield* helder waren.

Subconclusie: Het mandaat voor de Nederlandse bijdrage aan *Atalanta* en *Ocean Shield* was helder voor de militaire commandanten. Operaties op het land waren niet aan de orde.

2.1.5 *Deelnemende landen*

Atalanta

Gedurende de inzet van Zr.Ms. De Ruyter en Zr.Ms. Johan de Witt leverden 21 andere EU-lidstaten met schepen, maritieme patrouillevliegtuigen, *Vessel Protection Detachments* (VPD's), Autonome VPD's, boarding teams, varende hoofdkwartierfaciliteiten en stafofficieren een bijdrage aan de operatie Atalanta. Het betrof: België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, , Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.



Afbeelding 1: Maltees *boarding team* oefent met het medische scheepsteam aan boord Zr.Ms. Johan de Witt.

In aanvulling hierop stelde het Verenigd Koninkrijk het hoofdkwartier in Northwood, inclusief een groot deel van het personeel en een support element in Djibouti, ter beschikking.

Ocean Shield

Gedurende de inzet van Zr.Ms. Van Speijk in het voorjaar leverden twee andere Navo-lidstaten met schepen een bijdrage aan operatie *Ocean Shield*. Het betrof Italië en Noorwegen.

Daarnaast nam in het najaar de Oekraïne met het oorlogsschip Hetman Sahaydachny deel aan de operatie *Ocean Shield*. Het schip wist op 16 november 2013 een belangrijke bijdrage te leveren door de onderschepping van een piratenvaartuig.

Combined Maritime Forces (CMF)

Diverse landen, waaronder Australië, Canada, Denemarken, Japan (sinds december 2013), Nieuw-Zeeland, Pakistan, Singapore, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zuid-Korea leverden een bijdrage in coalitieverband aan de CMF. De CMF wordt ondersteund door de Verenigde Staten, onder meer met een hoofdkwartier in Bahrein.

Overige bijdragen

Andere landen zoals China, India, Iran, Japan en Rusland opereerden zelfstandig in het gebied, voornamelijk om koopvaardij schepen te konvooieren.

Ten opzichte van de vorige jaren is vooral de samenwerking met de Chinese marine geïntensiveerd. Zo kon in de periode dat Nederland de *Force Commander* en het grootste deel van de staf leverde, worden bereikt dat een Chinees oorlogsschip op 22 november 2013 de begeleiding van een WFP-schip van een Atalanta-eenheid kon overnemen. Daarnaast heeft een delegatie van Zr.Ms. Van Speijk een bezoek gebracht aan het Chinese hospitaalschip 'Peace Ark' om zo een beeld te vormen van de medische capaciteiten op dit schip.

Coördinatie

Tijdens *Shared Awareness and Deconfliction (SHADE)* vergaderingen in Bahrein coördineren de EU, de NAVO, de CMF, de bijdragende landen, de zelfstandig opererende landen en overige actoren hun antipiraterijoperaties regelmatig met elkaar. Bij het overleg zijn ook vertegenwoordigers van de scheepvaartbranche en opsporingsinstanties aanwezig. Commandanten meldden in hun rapportages dat tussen alle internationale actoren van piraterijbestrijding goed wordt samengewerkt.

Subconclusie: de bestrijding van piraterij nabij de Hoorn van Afrika geniet brede internationale steun. Dat blijkt uit de VN-Veiligheidsraadresoluties en het feit dat veel landen militaire middelen blijven inzetten voor de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. De coördinatie tussen de diverse deelnemers in antipiraterijoperaties verloopt goed. De samenwerking met de Chinese marine is geïntensiveerd.

2.1.6 *Invloed*

Besluiten tot militaire operaties onder EU-mandaat worden op politiek niveau genomen en binnen de militaire commandostructuur van de EU uitgevoerd. De maritieme eenheden in de operatie zijn georganiseerd in *Task Force 465*. Van 6 augustus tot 6 december 2013 leverde Nederland de commandant van de CTF 465. Zijn staf bestond voor de helft uit Nederlandse militairen. Zowel bij de betrokken

militaire organisaties in Brussel als bij het EU-hoofdkwartier voor de operatie Atalanta in Northwood (VK) zijn Nederlandse stafofficieren geplaatst.

Besluiten over Navo-operaties, en dus ook over *Ocean Shield*, worden genomen door de Permanente Vertegenwoordigers in de Noord-Atlantische Raad. De militaire aansturing van de operatie geschiedde langs de reguliere Navo-commandolijnen. Ook daarin heeft Nederland permanente militaire vertegenwoordiging. De verschillende schepen uit Navo-landen die een bijdrage leveren aan *Ocean Shield* zijn voor de dagelijkse aansturing georganiseerd in *Task Force 508*.

De commandanten van de Nederlandse eenheden waren tevreden over de mogelijkheid hun visie op de operationele inzet bij de operationele (EU en Navo) commandanten onder de aandacht te brengen. Hiertoe overlegden bijvoorbeeld de Nederlandse scheepscommandanten op zee wekelijks met hun *task force commander*. Er bestond voor de Directeur Operaties geen aanleiding of noodzaak om gebruik te maken van de mogelijkheid om, als zogenaamde *red card holder*, de uitvoering van aan een Nederlandse eenheid opgedragen operaties te blokkeren in verband met de onverenigbaarheid van die opdrachten met het mandaat of eventuele Nederlandse restricties daarop. Vooral gedurende de periode dat een Nederlander het bevel over de CTF 465 had, was Nederland in staat richting te geven aan de wijze van optreden. Dit bestond uit het vernieuwen van de organisatie en de informatievoorziening voor de inlichtingenactiviteiten alsmede het ontwikkelen en uitvoeren van samenwerking met de missie EUCAP Nestor. Samen met EUCAP Nestor zijn verschillende trainingsactiviteiten ontplooid zoals weergegeven in de tabel op pagina 22. Door op deze wijze te experimenteren met verschillende vormen van engagement en capaciteitsopbouw werd de grondslag gelegd voor het nieuwe operatieplan voor Atalanta.

Subconclusie: in beide operaties bestonden voldoende mogelijkheden voor het Nederlandse kabinet om invloed op de planning en uitvoering van de operaties uit te oefenen. Met name bij de EU zijn op Nederlands initiatief verdere stappen gezet in de ontwikkeling en verbetering van piraterijbestrijding. Hiermee werd de focus verlegd naar het samenwerken en ondersteunen van de andere missies zoals EUCAP Nestor om zo de regionale piraterijbestrijdingscapaciteit te versterken.

2.2 Militaire aspecten

2.2.1 Haalbaarheid

2.2.1.1 Opstelling piraten

De manier waarop de piraten opereren, is gedurende de evaluatieperiode niet wezenlijk veranderd. De eenheden van Atalanta en *Ocean Shield* treffen nog steeds *Pirate Action Groups* (PAG) aan die met skiffs vanaf gekaapte dhows¹¹ opereren, maar net als in 2012 komen aanvallen door enkelvoudige skiffs ook voor. De doelen die de piraten kiezen, zijn zowel de regionale als de internationale scheepvaart, waarbij men doelen zoekt die niet of onvoldoende beschermd zijn.

¹¹ Een verzamelterm voor verschillende soorten traditionele vaartuigen uit het gebied van de Arabische Golf en Indische Oceaan.

Als gevolg van de maatregelen van de koopvaardij schepen en de militaire operaties zien we dat de ingezette veranderingen in het operatiepatroon van de piraten doorzetten. De piraten genieten vooral op het land nog steeds meer bewegingsvrijheid dan op zee. De piraten mengen zich op het land met de lokale bevolking en op zee verschuilen zij zich tussen de lokale vissers. Hierdoor zijn vermoedelijke piraten lastig op te sporen. Voor de piraterijbestrijding betekent dit dat het belangrijk blijft om een goed begrip te hebben van de bewegingen van piraten op het land en op zee tussen de vissers nabij de kust.

Er lijkt wel een trend te bestaan dat de aanvallen, en pogingen daartoe, in 2013 dichter onder de Somalische kust plaatsvinden. De vermoedelijke piraten spelen hierbij wellicht in op de trend dat de koopvaardij schepen minder ver omvaren en dichter onder de kust van Somalië varen.¹² De twee onderstaande figuren illustreren deze trend.



Afbeelding 2: overzicht van de piraterijgebeurtenissen 2012 (Bron IMB)



Afbeelding 3: overzicht van de piraterijgebeurtenissen in 2013 (Bron IMB)

¹² Dit wordt bevestigd door de afnemende brandstofkosten zoals besproken in paragraaf 2.12.1.

Het aantal piraterijgebeurtenissen nam in 2013 verder af zoals blijkt uit onderstaande tabel 2.¹³

Type doelschip ¹⁴	Kapingen		Aanvalspogingen		Totaal
	Regionaal	Internationaal	Regionaal	Internationaal	
2012	8	8	1	58	75
2013	2	0	0	13	15

Tabel 2: overzicht piraterijgebeurtenissen 2012 en 2013 (data IMB).

Er bestaan indicaties dat met piraterij verdiend kapitaal wordt geïnvesteerd in andere vormen van legale en illegale activiteiten. De dreiging van piraterij is nog steeds aanwezig. De oorzaken van piraterij zijn nog niet weggenomen en één succesvolle aanval kan genoeg zijn om een nieuwe golf van piraterijaanvallen tot stand te brengen.

Subconclusie: De wijze van opereren door de vermoedelijke piraten is niet veel veranderd. Het aantal (succesvolle) aanvallen neemt wel verder af en het lijkt er op dat de aanvallen dichter onder de kust plaatsvinden. Doordat de piraten zich schuilhouden tussen de lokale bevolking en vissers, is het lastig om de piraten te vinden. Het blijft daarom belangrijk om operaties nabij de kust uit te voeren om zo een goed beeld te krijgen van de bewegingen van piraten in visserijgebieden nabij de kust en op het land.

2.2.1.2 Klimaat en terrein

Het operatiegebied kent voor de deelnemende Nederlandse eenheden, na meer dan vijf jaar operaties in dit zeegebied, niet veel verrassingen meer. Ook in deze rapportageperiode meldden commandanten dat de warme vochtige klimaatomstandigheden een grote invloed hadden op de apparatuur en de bemanningen van de marineschepen.

De hoge zeewatertemperatuur zorgt voor uitdagingen voor de koeling van de scheepssystemen. De koudwatermakers die voor de koeling van de scheepssystemen zorgen, worden bij deze operaties zwaar belast. Gedurende de inzetperiode was Zr.Ms. Van Speijk voor een periode van zes uur niet volledig inzetbaar doordat beide koudwatermakers defect waren; radars en een deel van de communicatieapparatuur konden niet worden gebruikt. De hoge luchttemperatuur veroorzaakte ook dat klein kaliber wapens, die 24 uur per dag aan de open lucht op zeeniveau waren blootgesteld, veel extra onderhoud nodig hadden.

De jaarlijkse cyclus van de moesson blijft sterke invloed hebben op de operaties van piraten. In de perioden dat het langdurig hard waait, kunnen piraten met hun kleine

¹³ Het aantal verdachte gebeurtenissen (*suspicious events*) wordt hierbij niet beschouwd omdat er in deze getallen te veel inconsistenties bestaan.

¹⁴ Onder regionale scheepvaart wordt scheepvaart uit regionale landen zoals Somalië, Tanzania, Yemen, Iran en India verstaan. Onder internationale schepen worden koopvaardij schepen uit Europa, Amerika, oost Azië of Australië verstaan.

aanvalsvaartuigen in de Arabische Zee en het Somalisch Bassin geen koopvaardijvaartuigen enteren.

Zr.Ms. Johan de Witt heeft met haar hydrografisch opnameteam, in samenwerking met de *Environmental Engineering Section* van het ministerie van Milieu en Energie van de Seychellen, door middel van dieptewaarnemingen een deel van de zeebodem nabij het hoofdeiland in kaart gebracht. Daarnaast heeft het hydrografisch team opnamen gemaakt nabij de noordkust van Somalië. Hiermee kon het werk dat in 2012 door Hr.Ms. Rotterdam in gang was gezet, worden voortgezet.

Subconclusie: de Nederlandse militaire eenheden kunnen onder de gegeven omgevingscondities hun taken ruim voldoende uitvoeren. Zr.Ms. Johan de Witt heeft met de geëmbarkeerde hydrografische capaciteit nabij de Seychellen een bijdrage aan regionale capaciteitsopbouw geleverd.

2.2.1.3 Het vereiste militaire vermogen

De bestrijding van piraterij op zee vergt een uitgebreid pakket aan capaciteiten. Allereerst moeten piraten (en hun schepen) worden opgespoord, vervolgens moeten piratenschepen worden gevolgd en onderschept.¹⁵ Daarna moeten de piratenactiviteiten worden gestopt en indien mogelijk moeten verdachte piraten worden onderschept en overgedragen aan een vervolgende autoriteit.

De onderstaande tabel laat zien met welke type eenheden Nederland heeft bijgedragen aan de operaties *Ocean Shield* en *Atalanta*.

Eenheid	<i>Ocean Shield</i> (Navo)	<i>Atalanta</i> (EU)
Commandant en staf	0	1
Fregatten of amfibische transportschepen	1	2
Onderzeeboot	0	N.v.t.
AVPD	N.v.t.	0

Tabel 3: Nederlandse bijdrage aan *Ocean Shield* en *Atalanta* in 2013.

In de periode 6 augustus – 6 december 2013 heeft een Nederlandse commandeur het commando gevoerd over de operatie *Atalanta* aan boord van Zr.Ms. Johan de Witt. Hij werd hierbij ondersteund door een internationale staf.

In 2013 waren voldoende andere landen zoals Finland en Litouwen in staat en bereid om een Autonoom *Vessel Protection Detachment* (AVPD) in te zetten voor de bescherming van de WFP-schepen. Nederlandse inzet was niet nodig.

Er is in 2013 geen Nederlandse onderzeeboot ingezet. Het belang van inlichtingenverzameling is onverminderd aanwezig, maar het aantal activiteiten door vermoedelijke piraten is dermate afgenomen dat de inzet van onderzeeboten door de Navo niet langer benodigd is.

¹⁵ Met het begrip 'onderscheppen' wordt in dit rapport het volledige proces van het vinden, naderen, overheersen en aan boord nemen van verdachte piraten bedoeld.

Door een gebrek aan Nederlandse maritieme helikopters tijdens de transitie naar de NH-90 was Zr.Ms. Van Speijk, die in de periode 31 mei tot 11 augustus werd ingezet voor *Ocean Shield*, niet met een helikopter uitgerust. Het schip kende daardoor een verminderde capaciteit voor het opbouwen van het omgevingsbeeld en verminderde mogelijkheden om bij het onderscheppen van verdachte piraten in te grijpen. De gevolgen voor de beeldopbouw werden ondervangen door vaker met rubberboten (RHIB) dicht onder de kust te patrouilleren. Op deze wijze kon toch waardevolle informatie worden verkregen. De gevolgen voor het onderscheppen van verdachte piraten zijn ondervangen door samen te werken met andere schepen die wel over een helikopter beschikten. Zo werd op 5 juni 2013 samen met het Zweedse marineschip Carlskrona een dhow met verdachte piraten onderschept. Het Zweedse marineschip met helikopter vervulde hierbij de leidende en Zr.Ms. Van Speijk een ondersteunende rol. Het lukte hierbij niet om de verdachte piraten aan boord te nemen doordat zij gedurende de nacht nabij het strand konden ontkomen. De vraag of dit met een aanvullende Nederlandse helikopter voorkomen had kunnen worden, is moeilijk te beantwoorden, maar het tekort aan helikopter capaciteit heeft vermoedelijk wel een rol gespeeld.

Ten slotte beperkte het ontbreken van een helikopter de mogelijkheden voor medische evacuatie. Voor medische zorg was Zr.Ms. Van Speijk afhankelijk van de eigen medische capaciteit en ondersteuning door andere schepen die wel over een helikopter beschikten. Bij de planning van operaties werden deze omstandigheden betrokken bij de inschatting en beheersing van alle risico's voor het personeel.

Samenvattend heeft het ontbreken van een boordhelikopter het optreden door Zr.Ms. Van Speijk beperkt, maar desondanks heeft het schip de opgedragen taken kunnen uitvoeren zodat het toch een waardevolle bijdrage aan de piraterijbestrijding heeft kunnen leveren.

Net als in 2012 bestaat er voor de piraterijbestrijdingsoperaties een tekort aan patrouillevliegtuigen en bevoorradingsschepen. Voor het opsporen van piraten in het risicogebied van de Indische Oceaan, een gebied groter dan het vasteland van West-Europa, zijn vliegtuigen van groot belang. Vliegtuigen, en in mindere mate helikopters, kunnen binnen redelijk korte tijd grote zeegebieden of lange kustlijnen afzoeken. Ook voor permanente controle van bekende verblijfplaatsen van piraten zijn deze vliegende eenheden nodig. In en nabij het operatiegebied is voor verkennings-, detectie- en schaduwtaken een beperkt aantal maritieme patrouillevliegtuigen (uit de Verenigde Staten, Duitsland, Portugal, Frankrijk, Spanje en Luxemburg) gestationeerd die door de Navo- en EU-commandanten werden ingezet. Daarnaast leverde Japan een bijdrage met patrouillevliegtuigen. Het tekort aan beschikbare patrouillevliegtuigen ten opzichte van de omvang van het operatiegebied beperkte de operatie. Zo konden bekende operatiegebieden van piraten niet permanent vanuit de lucht worden bewaakt. Hierdoor bestond er nog steeds gelegenheid voor verdachten van piraterij om aanvallen op koopvaardij schepen uit te voeren.

Het tekort wordt gemitigeerd door zo goed mogelijk in overleg met alle deelnemers (Navo, EU, CMF en *independent deployers*) de missies van de vliegtuigen over het gehele operatiegebied te verdelen. Ook het gebruik van de onbemande vliegtuigjes draagt bij aan het mitigeren, maar deze vliegtuigjes hebben onder meer een kleiner bereik en het aantal sensoren is nog beperkt waardoor ze niet in staat zijn een

maritiem patrouillevliegtuig volledig te vervangen. De onbemande vliegtuigen bleken overigens wel een uiterst waardevolle aanvulling op de mogelijkheden om inlichtingen te verzamelen.

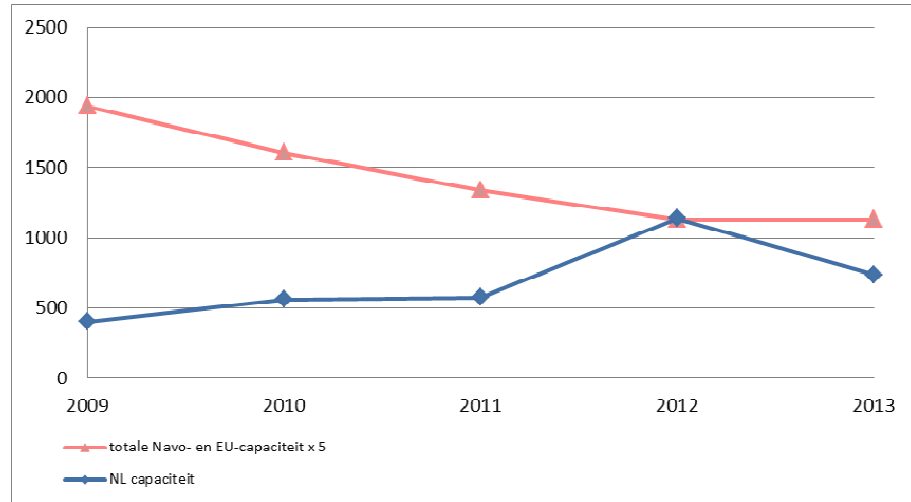
De schaarste aan organieke bevoorradingsschepen bleef eveneens een punt van zorg. Er waren overigens wel voldoende bevoorradingsschepen in de regio beschikbaar om de operaties uit te kunnen voeren. Deze, vaak Amerikaanse bevoorradingsschepen zijn echter geen organiek onderdeel van de Navo- en EU-vlootverbanden. Het gevolg was dat de Navo- en EU-schepen regelmatig grote verplaatsingen moesten inplannen om van deze Amerikaanse bevoorradingcapaciteit gebruik te kunnen maken. Deze verplaatsingen maakten de piraterijbestrijdingsoperaties minder efficiënt.

Voor de medische ondersteuning waren de eenheden uitgerust met aanvullende medische faciliteiten. Voor meer specialistische medische hulp waren sommige schepen zoals Zr.Ms. Johan de Witt uitgerust met een uitgebreide medische faciliteit (*role 2*). Het totale aantal schepen met deze faciliteiten in het omvangrijke operatiegebied was echter beperkt. De bewegingen van deze eenheden werden daarom nauwkeurig gepland.

Naast de medische capaciteiten beschikte Zr.Ms. Johan de Witt ook over andere *enablers* zoals landingsvaartuigen, snelle rubberboten (FRISC), twee Cougar helikopters, een inlichtingenverzamelingscapaciteit met onbemande vliegtuigjes (Scan Eagle), een versterkt boarding team, een hydrografische module en personeel gespecialiseerd in civiel-militaire samenwerking. Toch kon niet altijd van dit brede palet aan capaciteiten gebruik worden gemaakt omdat het schip ook regelmatig (18 % van de inzettijd) voor relatief eenvoudige patrouilletaken in de *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC) werd ingezet. Dit werd onder meer veroorzaakt doordat gedurende de inzet van Zr.Ms. Johan de Witt het aantal schepen binnen Atalanta minder was dan gemiddeld in dat jaar.¹⁶ Door dit (tijdelijk) tekort aan schepen was de *Force Commander* soms gedwongen de schepen op een minder doelmatige wijze in te zetten waardoor niet alle capaciteiten tot hun recht kwamen.

Uit de onderstaande afbeelding blijkt dat Nederland in 2013 met minder middelen heeft bijgedragen dan in 2012. Dit verschil is te verklaren doordat de bijdrage in 2012 door een samenloop van omstandigheden zoals de aanvullende inzet van onderzeeboten en *autonomous vessel protection detachments*, groter was dan de andere jaren. Het totale aantal schepen dat gemiddeld binnen Atalanta en *Ocean Shield* opereerde is ongeveer gelijk aan dat van 2012.

¹⁶ Tijdens de inzet van Zr.Ms. Johan de Witt bedroeg de omvang van de EU taskforce 5 schepen terwijl dit gedurende de rest van 2013, 6 of meer schepen waren.



Afbeelding 4: Trends in de omvang Nederlandse bijdrage ten opzichte van de totale Navo- en EU-inspanning.¹⁷

Meerjarig bestaat er derhalve een dalende trend en tijdelijk komen er tekorten voor. Het voorzien in het minimale aantal benodigde schepen is een blijvend punt van zorg. De indicatie is dat de omvang van de Navo- en EU inspanningen in 2014 verder zal teruglopen.¹⁸

Subconclusie: de *force commanders* beschikten voor de antipiraterijoperaties over voldoende militair vermogen. Niettemin bestond er een tekort aan patrouillevliegtuigen en bevoorradingsschepen hetgeen de efficiency van de piraterijoperaties beperkte. Het ontbreken van een helikopter aan boord van Zr.Ms. Van Speijk beperkte de operationele mogelijkheden van het schip. Dit werd gemitigeerd door middel van de snelle rubberboten en door samenwerking met andere marine-eenheden. Het voorzien in het minimale aantal benodigde schepen is een blijvend punt van zorg. Door tijdelijke tekorten werd Zr.Ms. Johan de Witt soms ingezet voor relatief eenvoudige taken hetgeen een ondoelmatig gebruik is van dit schip met haar vele capaciteiten. Het vooruitzicht is dat de gezamenlijke omvang van Navo- en EU-inspanning in 2014 verder zal teruglopen.

2.2.1.4 De wijze van optreden

De wijze van optreden voor de operatie *Ocean Shield* wijkt niet wezenlijk af van de operatie Atalanta. Het belangrijkste verschil is dat de Atalanta-schepen regelmatig WFP- en AMISOM-transporten begeleiden en dat het binnen het Atalanta-mandaat ook mogelijk is om effecten op het land te bereiken. Gedurende de rapportageperiode hebben de Nederlandse schepen geen WFP- of AMISOM- escortes

¹⁷ Om de verschillende capaciteiten per jaar te vergelijken zijn de schepen en hun aanvullende capaciteiten uitgedrukt in referentiefregatdagen. Een referentiefregat (waarde 1) komt overeen met de inzet van een M-fregat zonder helikopter en zonder een *Enhanced Boarding Element* (EBE) gedurende een dag. Voor aanvullende capaciteiten wordt een waarde toegevoegd. Bijlage 2 bevat een overzicht van de gebruikte waarde voor de verschillende capaciteiten.

¹⁸ Op 1 juli 2014 bedroeg de gezamenlijke NAVO en EU-inspanning vijf schepen terwijl dit aantal in 2012 en 2013 acht bedroeg.

uitgevoerd. Het aantal WFP- en AMISOM-escortes is gedaald door een dalend aantal transporten, de inzet van AVPD's en de inzet van private beveiligingsteams.



Afbeelding 5: Zr.Ms. Van Speijk ontmoet op 5 augustus 2013 het schip Maersk McKinney Moller (momenteel het grootste containerschip, 400 m lang, 165.000 ton) tijdens haar eerste reis van Azië naar Europa.

De piraterijbestrijdingstaken van de marineschepen bestonden uit het uitvoeren van patrouilles in de Golf van Aden nabij de *Internationally Recommended Transit Corridor* en in het Somalisch Bassin. Daarnaast werden op proactieve wijze de operaties door verdachten van piraterij verstoord. Dit gebeurde onder meer door aanwezig te zijn in de kustgebieden om zo inlichtingen te verzamelen maar ook om piraten af te schrikken of anders in een zo vroeg mogelijk stadium te onderscheppen. Op deze wijze zijn verschillende PAG's onderschept voordat ze een aanval konden uitvoeren. Desondanks slaagden de piraten er soms in om tot een aanval op een koopvaardijship te komen. Vaak lukte het deze koopvaardijshippen de aanval zelf af te slaan. De toepassing van de beschermingsmaatregelen, de zogenaamde *Best Management Practices*, maar ook het gebruik van militaire of particuliere beveiligers speelde hierbij een belangrijke rol.

De Nederlandse marine-eenheden zijn in 2013 betrokken geweest bij de bevrijding van meer dan veertien bemanningsleden van gekaapte schepen en de onderschepping van dertig verdachten van piraterij. De negen verdachten die door Zr.Ms. De Ruyter zijn onderschept, zijn overgedragen aan de Seychellen voor vervolging. De volgende tabel bevat een overzicht. De Kamer is met de brief van 27 februari 2014 van de minister van Veiligheid en Justitie geïnformeerd over de algemene stand van zaken ten aanzien van de vervolging en berechting van verdachten van piraterij.¹⁹

¹⁹ Kamerstuk 32706, nr. 60.

datum	Eenheid	Onderschepte piratenvaartuigen	Aantal onderschepte verdachte piraten	Aantal bevrijde bemanningsleden
18-20 feb. 2013	De Ruyter	2 skiffs	9, overgedragen aan de Seychellen.	0
28 maart 2013	NH90 ²⁰ van De Ruyter assisteert Turks schip Gokova (CTF 151)	Iraanse gekaapte dhow	7-9, boarding door Turks schip uitgevoerd. Verdachte piraten niet overgedragen voor vervolging. ²¹	onbekend
5 juni 2013	Van Speijk assisteert Zweeds schip Karlskrona (CTF 465)	Gekaapte Indiaase dhow	12, ontsnapt via de kust gedurende de nacht.	14
14-15 okt. 2013	Johan de Witt assisteert Australisch schip Melbourne (CTF 151)	1 skiff en 1 whaler	9, boarding door Australisch schip uitgevoerd. Verdachte piraten niet overgedragen voor vervolging. ²²	0
Totaal		6	37-39, waarvan 9 door De Ruyter overgedragen voor vervolging.	Meer dan 14

Tabel 4: Overzicht bevrijde bemanningsleden en onderschepte verdachten van piraterij.

²⁰ NH-90 heeft de dhow gelokaliseerd en vastgesteld dat deze was gekaapt.

²¹ Besluit CMF en Turkse autoriteiten.

²² Besluit CMF en Australische autoriteiten.



Afbeelding 6: Het *boarding team* van Zr.Ms. De Ruyter onderschept één van de skiffs van de *pirate action group*.

De hierboven beschreven bestrijding van PAG's neemt vanwege het dalend aantal PAG-onderscheppingen een steeds minder prominente plaats in en *containment* en *engagement* met de Somalische bevolking worden steeds belangrijker. Deze trend die tevens in de beleidsdoorlichting²³ is onderkend en beschreven zette in de afgelopen evaluatieperiode verder door.

Met patrouilles nabij de kust, zichtbare aanwezigheid en gesprekken met vertegenwoordigers van de lokale bevolking werd begrip gecreëerd, een goede relatie met de lokale bevolking opgebouwd en veel informatie verkregen. Daarnaast droeg deze wijze van opereren bij aan het beperken van de bewegingsvrijheid van verdachten van piraterij.

Omdat het aantal aanvallen door piraten is afgenomen, waren veel operaties gericht op het verzamelen van inlichtingen om zo de betrokkenheid van piraten, dan wel de hiermee verbonden netwerken, met andere vormen van criminaliteit vast te stellen. De beschikbaarheid van de grote verscheidenheid aan sensoren aan boord van Zr.Ms. Johan de Witt, zoals de Cougar helikopters, de onbemande vliegtuigjes, de eigen sensoren van het schip, de versterkte marinierseenheid, gespecialiseerd inlichtingenpersoneel, civiel-militaire analisten en tolken, droeg hier aan bij. De betrouwbaarheid van de informatie werd door de verscheidenheid aan bronnen vergroot. Niettemin is het beeld van de huidige activiteiten van (voormalige) piraten niet volledig, doordat operaties op het land niet zijn toegestaan. Hierdoor wordt de inlichtingenverzameling beperkt.

Daarnaast wordt informatie uitgewisseld met internationale politieorganisaties zoals INTERPOL en EUROPOL. De efficiency van deze uitwisseling is te verbeteren met meer pragmatische werkwijzen. Met meer directe contacten op uitvoerend niveau en

²⁴ Ministerie van Defensie, Beleidsdoorlichting Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië, 16 juli 2014, BS2014022406.

een betere 24/7 toegang tot databases kan informatie sneller worden uitgewisseld. Het Atalanta-mandaat in 2013 stond dit soort werkwijzen echter nog niet toe. Mede op grond van VN Veiligheidsraadresolutie 2125 van 19 november 2013, die staten aanmoedigt wetgeving aan te passen die de vervolging van de financiers van piraterij mogelijk maakt, wordt momenteel een nieuw mandaat voor Atalanta voorbereid. Hierop anticiperend heeft Nederland eind 2013 als eerste EU-lidstaat een KMar-medewerker bij EUROPOL in Lyon geplaatst.

Naast piraterijbestrijding en inlichtingenverzameling wordt een bijdrage geleverd aan regionale capaciteitsopbouw. Deze belangrijke trend moet het mogelijk maken dat de landen in de regio straks zelf de maritieme veiligheid handhaven. Hieronder een overzicht van de activiteiten op het gebied van *engagement*, die met betrokkenheid van de Nederlandse eenheden zijn uitgevoerd.

Evenement	Eenheid	Periode	Locatie	Deelnemers
<i>Maritime Security Awareness Visits</i>	De Ruyter, Van Speijk en Johan de Witt.	Gehele periode	Somalische kust	Lokale scheepvaart en hun bemanning.
<i>Key Leader Engagement</i>	Van Speijk	16 juli '13	Op zee nabij Puntland	Minister van Landbouw en Irrigatie uit Puntland
Oefenprogramma	Van Speijk	29 juli '13	Seychellen	Kustwacht Seychellen
<i>Senior Maritime Security Course</i> (in samenwerking met EUCAP Nestor)	Johan de Witt	18-26 aug. '13	Djibouti	Maritieme experts en senior leaders, uit Somalië en Djibouti
<i>Key Leader Engagement</i>	Johan de Witt	4 sep. '13	Op zee nabij Mogadishu	President van <i>Somali Federal Government</i> (SFG), inclusief ministeriële delegatie en EU delegatie
<i>Political & Legal seminar</i> (in samenwerking met EUCAP Nestor)	Johan de Witt	4-5 sep. '13	Op zee nabij Mogadishu	Justitiële autoriteiten van SFG
<i>Search and Rescue oefening en Hydrografische</i>	Johan de Witt	27 sep. – 2 okt. '13	Seychellen	Kustwacht en luchtmacht van de Seychellen

Evenement	Eenheid	Periode	Locatie	Deelnemers
opnamen.				
Cutlass Express, <i>Capability building</i> met een oefening gericht op boarding en medische aspecten (in samenwerking met VS)	Johan de Witt	12-16 nov. '13	Djibouti	Marineschepen en Boarding teams uit Tanzania en Mozambique

Tabel 5: overzicht belangrijkste engagement activiteiten

De belangrijkste activiteit in de bovenstaande tabel was het overleg op 4 september 2013, omdat hierbij de *Somali Maritime Security and Resource Strategy* werd ontworpen. Deze strategie is vervolgens tijdens de derde internationale *Counter Piracy Conference* in Dubai op 11 en 12 september 2013 door de Somalische president gepresenteerd als onderdeel van de *Comprehensive Maritime Strategy*. Deze gebeurtenissen vormden de opmaat naar de conferentie in Brussel op 16 september 2013 waarbij vertegenwoordigers van circa 50 landen (Europese lidstaten, Afrikaanse landen, de Verenigde Staten, Japan, China en verschillende Golfstaten) het *New Deal Compact* aannamen.



Afbeelding 7: Bezoek op 4 september 2013 van de Somalische President, *National Security Advisor*, *Chief of the Armed Forces* en Minister van Defensie aan EUNAVFOR aan boord Zr.Ms. Johan de Witt.

Bij de *engagement* en capaciteitsopbouw is samenwerking met de op het land opererende missies zoals EUCAP Nestor en EUTM Somalië van groot belang. Tot op heden werden alle gezamenlijke activiteiten op zee of aan boord van schepen in

havens uitgevoerd. Een verdergaande vorm van samenwerking was niet mogelijk vanwege de 'no boots on the ground' restrictie. Het oogmerk van deze beperking was vooral gericht op het beperken van offensieve operaties op het land. Het resultaat was echter dat de eveneens beoogde geïntegreerde aanpak om zo de voedingsbodem voor piraterij weg te nemen, werd beperkt.

Subconclusie: De trend van afnemende activiteit door piraten en de daarmee samenhangende verschuiving in de aandacht van de internationale gemeenschap naar *containment* en *engagement* zoals ook in de beleidsdoorlichting²⁴ is onderkend en beschreven, zette in de evaluatieperiode verder door. Dit betekent dat er steeds meer aandacht aan regionale capaciteitsopbouw wordt besteed. Desalniettemin zijn er nog steeds aanvalspogingen, waardoor ook de reactieve bestrijding van *pirate action groups* nog steeds noodzakelijk blijft. Daarnaast blijft de verzameling van inlichtingen van groot belang om een beeld te vormen van een mogelijke verschuiving van piraterij naar andere vormen van criminaliteit. Over deze verschuiving bestaat nog geen duidelijk beeld, mede doordat operaties op het land niet mogelijk zijn. Om de samenwerking tussen de maritieme operaties en de land-georiënteerde missies voor capaciteitsopbouw zoals EUCAP Nestor en *law enforcement* organisaties zoals INTERPOL naar een hoger niveau te tillen, is een aanpassing van het mandaat nodig. Hieraan wordt momenteel door zowel de EU als de Navo gewerkt.

2.2.1.5 De geweldsinstructie

In Atalanta en *Ocean Shield* waren er voor de schepen *Rules of Engagement* (ROE's) vastgesteld door de EU respectievelijk de Navo. Op basis van de vigerende ROE's voor de operaties Atalanta en *Ocean Shield* zijn Nederlandstalige instructiekaarten vastgesteld voor het personeel die een verkorte weergave bevatten van de internationale ROE's. In juli 2013 heeft de Navo de terminologie in de ROE's herzien door deze aan te passen aan de huidige omstandigheden. De aard en de mate van het toegestane geweldsniveau werd hierbij niet veranderd.

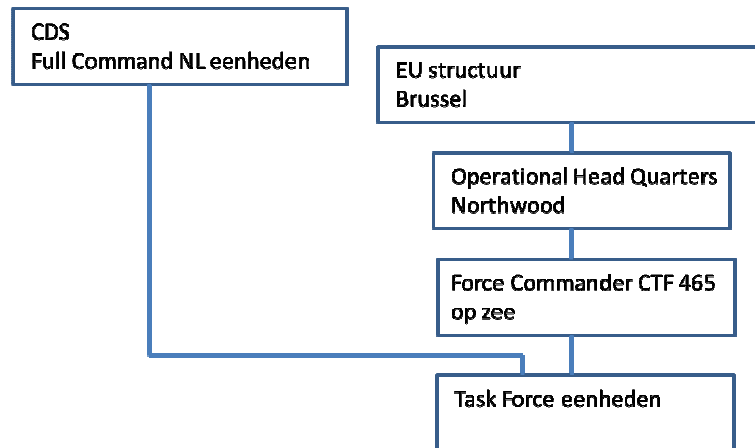
De commandanten koppelden terug dat de geweldsinstructies duidelijk waren en voldoende ruimte boden om operaties uit te kunnen voeren.

Subconclusie: De geldende geweldsinstructies voldeden en waren duidelijk. De instructies hebben de schepen niet belemmerd in hun wijze van opereren.

2.2.1.6 De bevelstructuur

Voor de aansturing van de operaties kenden de EU en de Navo een eigen bevelsorganisatie. De Nederlandse eenheden opereerden in Atalanta óf in *Ocean Shield*. De bevelsorganisaties worden hieronder toegelicht.

²⁴ Ministerie van Defensie, Beleidsdoorlichting Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië, 16 juli 2014, BS2014022406.

Atalanta

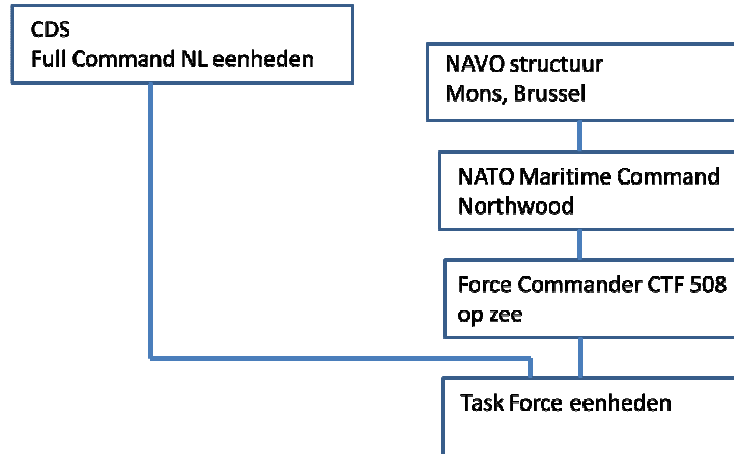
Afbeelding 6: EU commandostructuur.

De EU had directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden (Zr.Ms. De Ruyter en Zr.Ms. Johan de Witt). *Operational Control* over de eenheden werd tijdens de inzet gedelegeerd aan het *Operational Headquarters (OHQ)* in Northwood. Dit hoofdkwartier legde verantwoording af aan het *Political and Security Committee* in Brussel. Het OHQ delegeerde de dagelijkse tactische leiding over de eenheden aan de *Force Commander* die de operatie op zee, vanaf het vlaggenschip van CTF 465, leidde. In het OHQ waren enkele Nederlandse stafofficieren geplaatst die naast hun feitelijke werkzaamheden ook de nationale standpunten bewaakten en in voorkomend geval de communicatie met de Nederlandse eenheden bevorderden.²⁵

In de periode dat de Nederlandse *Force Commander* het bevel over de EU-*taskforce* voerde aan boord van Zr.Ms. Johan de Witt werden veel defensiebrede capaciteiten geïntegreerd, bijvoorbeeld voor inlichtingenverzameling met onbemande waarnemingsvliegtuigjes. Bij het bepalen van de interne organisatiestructuur van de staf werd gebruik gemaakt van de lessen over de commandostructuur uit 2012 aan boord van Hr.Ms. Rotterdam. Dit betrof de wijze waarop de inlichtingencapaciteit was ingebed in de *taskforce*. Tijdens de inzet van Zr.Ms. Johan de Witt is vastgesteld dat de aangepaste structuur geheel voldeed.

²⁵ Zie ook paragraaf 2.6.

Ocean Shield



Afbeelding 7: Navo-commandostructuur.

De Navo had directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden (Zr.Ms Van Speijk). *Operational Control* over de eenheden werd tijdens de inzet overgedragen aan het *NATO Maritime Command* (MARCOM) in Northwood. Het MARCOM legde verantwoording af aan *Allied Command Operations* in Mons, België. Het MARCOM delegeerde de dagelijkse tactische leiding over de eenheden aan de *Force Commander* van CTF 508.

Nationale zeggenschap en internationale afstemming

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) behield tijdens beide operaties *Full Command* over de Nederlandse eenheden. Indien noodzakelijk kon hij besluiten de eenheden terug te brengen onder nationaal commando. Dit is echter niet gebeurd.

Omdat beide operaties en ook de bijdragen van CMF en individueel opererende landen grotendeels hetzelfde doel hebben en de deelnemende eenheden in het zelfde geografische gebied opereren, is afstemming tussen de bevelstructuren op ieder niveau van belang. Hiervoor bestonden verschillende mechanismen zoals de periodieke SHADE²⁶-conferentie in Bahrein, maar ook het onderlinge wekelijkse en dagelijkse contact was voor de hoofdkwartieren op de wal en op zee van groot belang. Zo werden informatie en intenties uitgewisseld en werd de *efficiency* van alle operaties vergroot. Hierbij was het erg praktisch dat de operationele hoofdkwartieren van de Navo en EU bij elkaar in Northwood (Verenigd Koninkrijk) zijn gevestigd. Bij de hoofdkwartieren van de Navo, EU en CMF is ook Nederlands stafpersoneel werkzaam. Het contact met de Nederlandse stafofficieren bij de hoofdkwartieren verliep eveneens goed en bleek nuttig.

Subconclusie: de bevelstructuur was voor de commandanten op zee duidelijk en goed werkbaar. De aanwezigheid van Nederlandse militairen op de EU-, Navo- en CMF hoofdkwartieren is wederom waardevol gebleken.

²⁶Zie ook paragraaf 2.5.

2.2.2 *Risico's*

Bij de uitvoering van piraterijbestrijdingsoperaties bestaan risico's die samenhangen met de dreiging van piraterij, risico's die samenhangen met het klimaat en terrein, en medische risico's.

Tijdens de voorbereiding van de operaties werd de dreiging van de piraten voor de militaire eenheden op volle zee als matig en nabij de kust als significant ingeschat.²⁷ Gedurende de operatie is de dreiging niet veranderd, zoals blijkt uit het beschreven dreigingsbeeld in de artikel 100-brief van 15 november 2013. Tijdens de evaluatieperiode zijn de Nederlandse eenheden niet geconfronteerd met het gebruik van geweld tegen de eigen eenheden. Dit hangt samen met het afgenomen niveau van piraterijactiviteiten. Het risico voor aanvallen vanaf het land met grond-lucht wapens werd gemitigeerd door niet boven het land te vliegen. Dit neemt niet weg dat de piraten nog steeds over gewelddadige capaciteiten en intenties beschikken, waardoor alle zelfbeschermingsmaatregelen onverminderd zijn uitgevoerd.

Eenmaal, in november 2013, is een havenbezoek aan Djibouti door Zr.Ms. Johan de Witt ingekort vanwege een op dat moment verhoogde terreurdreiging in die haven. In die periode is kort afgemeerd om een geplande *engagement* activiteit²⁸ door te laten gaan. Hierbij zijn aanvullende zelfbeschermingsmaatregelen, zoals extra gewapende wachtposten en assistentie door Djibutaanse autoriteiten, toegepast.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1.2. konden de risico's ten aanzien van het klimaat en terrein goed worden beheerst.

Tijdens de operaties in deze periode is wederom bevestigd dat de gezondheidsrisico's met de beschikbare medische faciliteiten beheerst kunnen worden. De beschikbare ruimte voor medische faciliteiten verschilt per schip. Zr.Ms. Johan de Witt kon met een uitgebreide medische faciliteit worden uitgerust. Ook het luchtverdedigings- en commandofregat Zr.Ms. De Ruyter kon met adequate aanvullende medische faciliteiten worden uitgerust. Voor het kleinere *multi purpose*-fregat Zr.Ms. Van Speijk is dit moeilijker. Toch lukte het, in tegenstelling tot de inzet van Hr.Ms. Van Amstel in 2012, nu wel om het *multi purpose*-fregat met een *advanced* resuscitatie team (chirurgische capaciteit) uit te rusten.²⁹ Hiertoe is deze medische capaciteit ingebouwd in de torpedobergplaats van het schip. Zr.Ms. Van Speijk beschikte echter niet over een helikopter. Dit beperkte de mogelijkheden voor afvoer van patiënten. Deze omstandigheid werd voorafgaande aan operaties immer betrokken bij de risicoafweging door de commandant van het schip.

Ten slotte werden de sociaal-medische risico's beheerst met personeelszorg voorafgaand aan en na afloop van de operatie. Hierbij bestond aandacht voor zowel het personeel zelf, alsmede het thuisfront.

²⁷ Artikel 100-brief Kamerstuk 29521, nr. 198, 7 dec 2012.

²⁸ Zie Tabel 5 op pagina 18.

²⁹ Tijdens de voorbereiding van Hr.Ms. Van Amstel in 2012 werd getracht om aan boord operatiefaciliteiten te creëren door middel van een opblaasbare operatietent en later met een tijdelijke geconditioneerde afscherming in de hangaar. Beide methoden voldeden echter niet aan de medische eisen en zijn daarom niet toegepast.

Subconclusie: gedurende de operatie is het dreigingsniveau niet veranderd. Commandanten zijn niet geconfronteerd met risico's die niet vooraf waren onderkend. Door alle genomen maatregelen en voorzieningen achtten de commandanten van de eenheden de risico's voor schepen en bemanning acceptabel.

2.2.3 *Geschiktheid en beschikbaarheid*

2.2.3.1 Geschiktheid

In Atalanta en *Ocean Shield* zijn verschillende typen eenheden ingezet. Het betrof eenmaal een luchtverdedigings- en commandofregat, eenmaal een *multi-purpose* fregat, en één keer een amfibisch transportschip. De capaciteiten van deze eenheden hebben elk op een eigen manier een waardevolle bijdrage geleverd aan de bestrijding van piraterij.

Zr.Ms. De Ruyter

Dit luchtverdedigings- en commandofregat, dat deelnam aan Atalanta, beschikte over zijn reguliere uitgebreide sensoren- en communicatiepakket en had tijdens de operatie een NH-90 helikopter aan boord. Tevens waren een versterkte marinierseenheid, een aanvullende kleine rubber motorboot, aanvullende medische faciliteit en inlichtingenondersteunend personeel, en een Somalisch sprekende tolk aan boord. Deze capaciteiten waren zeer waardevol voor de taakstelling van het schip. Het was de eerste keer dat de NH-90 werd ingezet in een maritieme omgeving, in internationaal perspectief een belangrijke mijlpaal. Met name de grote *endurance* en de kwaliteit van de sensoren bleken zeer waardevol voor de piraterijbestrijdingsoperaties in deze evaluatieperiode.³⁰



Afbeelding 8: NH-90 die *fast rope*-oefening uitvoert met Zr.Ms. De Ruyter.

³⁰ Na afloop van de evaluatieperiode werd de NH-90 geconfronteerd met geluids- en corrosieproblemen. Hierover is de Kamer geïnformeerd met de brieven van 30 januari 2014 (Kamerstuk 25928, nr. 57) en 11 maart 2014 (Kamerstuk 25928, nr. 58).

Inzet NH-90

Bij de twee acties waarbij Zr.Ms. De Ruyter betrokken was, speelde de NH-90 een hoofdrol. Op 19 februari 2013 detecteerde de NH-90 een *pirate action group* bestaande uit twee skiffs. De skiffs hadden de dag ervoor een aanval op een koopvaardijship uitgevoerd. Zr.Ms. De Ruyter was op dat moment 200 zeemijl verwijderd. Nadat de skiffs waren gelokaliseerd tijdens de achtervolging, assisteerde de NH-90 door het geven van waarschuwingsschoten om zo in samenwerking met een Spaanse helikopter de skiffs tot stoppen te dwingen. Zr.Ms. De Ruyter heeft de onderschepte verdachte piraten daarna over kunnen dragen aan vervolgende autoriteiten op de Seychellen. Later, op 28 maart, was het de NH-90 die een dhow lokaliseerde en vaststelde dat deze was gekaapt. Zr.Ms. De Ruyter bevond zich op dat moment op 120 zeemijl verwijderd. Deze actie is daarom afgehandeld door een Turks fregat van de internationale taskforce van CMF.

De NH-90 beschikte over een *Meaningful Operational Capable* (MOC) configuratie en was nog niet *Full Operational Capable*. Dit betekent dat de helikopter nog niet gekwalificeerd en gecertificeerd was voor de uitvoering van alle operationele taken, zoals onderzeebootbestrijding. Daarnaast kende deze NH-90 een hogere storingsgevoeligheid, diende de radar nog een upgrade naar de *Final Radar Configuration* te ondergaan en beschikte de helikopter nog niet over alle mogelijke zelfbeschermingsapparatuur.

Van deze beperkingen speelde de storingsgevoeligheid de grootste rol. Hierdoor was de helikopter meerdere keren niet inzetbaar. Bijkomende factoren waren een gebrek aan reserveonderdelen en de hoge kwaliteitseisen aan de brandstof voor de NH-90. Om het schip van de benodigde reserveonderdelen voor de NH-90 te voorzien is vier maal een *airdrop* uitgevoerd. De hoge brandstofeisen brachten met zich mee dat het regelmatig voorkwam dat de brandstof na transport of opslag niet meer aan deze eisen voldeed. Daarnaast waren de mogelijkheden om brandstof van deze kwaliteit te laden beperkt. Tijdens de inzet aan boord van Zr.Ms. De Ruyter is dit opgelost door het inspectieregime van de motoren te intensiveren.

Het ontbreken van het volledige pakket aan zelfbeschermingsmaatregelen (waar de eindversie van de NH-90 wel over zal beschikken) is opgelost door de helikopter niet boven land te laten vliegen. De MOC-versie beschikte over voldoende zelfbeschermingsmogelijkheden voor operaties boven het zeegebied. Dit bleek in de praktijk geen grote beperking omdat het mandaat sowieso beperkingen aan operaties boven het land stelde.

Over de toekomstige inzet van de NH-90 is de Kamer geïnformeerd met de brieven van 7 maart 2013³¹, 1 november 2013³² en 27 juni 2014³³.

Zr.Ms. Van Speijk

Dit *multi-purpose* fregat dat deelnam aan *Ocean Shield* is bescheidener van omvang dan een luchtverdedigings- en commandofregat en heeft minder geavanceerde sensoren. Wel was het schip uitgerust met een versterkte marinierseenheid, een

³¹ Kamerstuk 32706/29521, nr. 39.

³² Kamerstuk 25928, nr. 55.

³³ Kamerstuk 25928, nr. 66.

kleine groep inlichtingenondersteunend personeel, een Somalisch sprekende tolk en aanvullende medische capaciteit.

Het schip beschikte niet over een helikopter. Dit verminderde het vermogen een groot zeegebied te onderzoeken en verdachte piraten te onderscheppen. Ook verminderde het de mogelijkheden voor gewondentransport, personentransport en herbevoorrading. De Kamer is hierover geïnformeerd met de brief van 10 april 2013.³⁴ In paragraaf 2.2.1.3 is meer in detail beschreven op welke wijze Zr.Ms. Van Speijk ondanks deze beperkingen toch een waardevolle bijdrage, aan met name engagementactiviteiten³⁵ binnen *Ocean Shield*, heeft geleverd.

Zr.Ms. Johan de Witt

Het amfibisch transportschip Zr.Ms. Johan de Witt dat deelnam aan Atalanta heeft geopereerd met zeer diverse aanvullende capaciteiten. Naast de twee Cougar-helikopters had het schip landingsvaartuigen, snelle motorboten (FRISC), kleine rubber motorboten, een uitgebreide medische faciliteit, een detachement met onbemande waarnemingsvliegtuigjes, een versterkte marinierseenheid, een hydrografische eenheid en inlichtingenondersteunend personeel, een Somalisch sprekende tolk en personeel gespecialiseerd in civiel-militaire samenwerking aan boord. Zr.Ms. Johan de Witt voerde piraterijbestrijdingstaken uit en fungeerde als commandoplatform (vlaggenschip) voor CTF 465. De versterkte marinierseenheid bestond gedurende de eerste helft van de inzetperiode uit een Maltees boarding team en voor de tweede helft uit Nederlandse mariniers. Het Maltese team heeft voor de operatie aanvullende training door CZSK-personeel ontvangen om het team als een geïntegreerd onderdeel van het schip in te kunnen zetten.



Afbeelding 9: Cougar landt aan boord Zr.Ms. Johan de Witt tijdens operatie Atalanta.

³⁴ Kamerstuk 32706, nr. 43.

³⁵ Zie bijvoorbeeld Tabel 5.

Om de snelle motorboten (FRISC) sneller te water te kunnen laten zijn de twee davits waarmee deze vaartuigen zijn opgehangen aangepast. De FRISC-vaartuigen zelf bleken net als bij vorige operaties goed te voldoen aan de operationele eisen. Wel was de storingsgevoeligheid nog hoog waardoor niet alle vaartuigen altijd beschikbaar waren. Omdat er voldoende andere vaartuigen aanwezig waren, was de impact hiervan op de missie beperkt. De onderhoudsproblematiek wordt momenteel onderzocht in het kader van het wapensysteemmanagement. Ook de onbemande waarnemingsvliegtuigjes (*scan eagle*) hebben wederom bewezen een waardevolle sensor te zijn waarmee relevante informatie ten behoeve van de operaties Atalanta en *Ocean Shield* is verzameld. Helaas is één toestel, als gevolg van een technisch mankement aan het vliegtuigje zelf, verloren gegaan. Hierbij heeft zich geen persoonlijk letsel voorgedaan.

2.2.3.2 Beschikbaarheid

Alle eenheden hebben volgens plan aan de operaties deelgenomen. In de door CDS en CZSK opgestelde jaarplanning over 2013 werd rekening gehouden met deelname aan deze operaties, waardoor de beschikbaarheid en geoefendheid van materieel en personeel tijdig werd gerealiseerd. Dit gebeurde zonder dat de uitoefening van de overige defensietaken in gevaar kwam en zonder een bovenmatige uitzendbelasting van het personeel.

Subconclusie: de eenheden waren geschikt en beschikbaar voor het uitvoeren van de aan hen opgedragen taken. Als gevolg van de transitie naar de NH-90 was het niet mogelijk alle schepen met een helikopter uit te rusten, maar met een aanpassing van werkwijzen waren de schepen steeds in staat een waardevolle bijdrage te leveren. Dit laat onverlet dat de bijdrage met een helikopter altijd effectiever zal zijn.

2.2.4 Duur van de bijdrage

Voor zowel Atalanta als *Ocean Shield* was de lengte van de operatie voor de diverse schepen vooraf bekend.

Subconclusie: de duur van de bijdrage heeft geen problemen opgeleverd.

2.3 Samenhang

Piraterij vindt zijn oorsprong in uitzichtloze armoede, wetteloosheid en gebrek aan staatsgezag, waardoor goed functionerende instituties ontbreken en er onvoldoende economische ontwikkeling plaatsvindt. Bescherming tegen piraterij dient dan ook niet alleen te bestaan uit maritieme antipiraterijoperaties, geëmbarkeerde militaire of particuliere beveiligers en zelfbeschermingsmaatregelen door de scheepvaartbranche. Ook de oorzaken op het land moeten worden aangepakt. Daarom heeft Nederland ook in 2013 een geïntegreerde benadering toegepast, waarbij werd ingezet op de versterking van staatsgezag, de opbouw van legitieme instituties en een functionerende veiligheidssector. Daarnaast is economische ontwikkeling noodzakelijk, zodat piraterij uiteindelijk een minder aantrekkelijke bezigheid zal vormen dan deelname aan de reguliere economie.

Hiertoe heeft Nederland in 2013, naast de maritieme bijdrage, een bijdrage geleverd aan verschillende initiatieven die zijn gericht op de aanpak van onderliggende

oorzaken van piraterij op land. In 2.1.3 is de Nederlandse inzet op het gebied van ontwikkelingssamenwerking reeds uiteengezet, zoals de bijdrage aan de opbouw van vervolgings-, justitie- en detentiecapaciteit in de regio, onder ander via projecten van *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Daarnaast leverde Nederland bijdragen aan de EU-trainingsmissie in Somalië (EUTM Somalië) en de regionale maritieme capaciteitsopbouwmissie EUCAP Nestor. Ook nam Nederland actief deel aan de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*.

Daarnaast zijn de bijdragen door de scheepvaartsector zelf van groot belang geweest om de piraterijdreiging het hoofd te bieden. De inzet van militaire, en voor schepen varende onder een andere vlag dan de Nederlandse, gewapende particuliere beveiligingsteams, alsmede de uitvoering van de zogenaamde *Best Management Practices* (BMP), bleken effectieve maatregelen om kapingen te voorkomen. Zorgwekkend hierbij is wel dat de Nederlandse marine-eenheden waarnemen dat de discipline voor de uitvoering van de BMP-maatregelen aan het verslechteren is.³⁶ Ook de denktank OBP meldt een afname van het gebruik van BMP's.³⁷ Overwegende dat de BMP-maatregelen een belangrijke bijdrage aan de beheersing van het piraterijvraagstuk hebben geleverd, is dit een ongewenste ontwikkeling.

2.4 Financiën

De Nederlandse bijdrage aan de piraterijbestrijdingsoperaties *Atalanta* en *Ocean Shield* werd uitgevoerd als onderdeel van het beleidsartikel 1 (inzet) in de defensiebegroting.

De additionele geraamde en gerealiseerde uitgaven voor de Nederlandse bijdrage met schepen aan *Atalanta* en *Ocean Shield* worden weergegeven in de onderstaande tabel.

Operatie	Jaar	Geraamde additionele uitgaven (€miljoen)	Gerealiseerde additionele uitgaven (€ miljoen)
<i>Atalanta</i>	2013	22,9	21,2
<i>Ocean Shield</i>	2013	10	6,0

Tabel 4: Geraamde en gerealiseerde uitgaven.

De genoemde additionele uitgaven zijn ten laste gekomen van de structurele voorziening 'uitvoeren crisisbeheersingsoperaties' van de Homogene Groep Internationale Samenwerking op de defensiebegroting. Hieronder volgt een toelichting op de uitgaven.

Ocean Shield

De realisatie van de piraterijbestrijdingsmissies *Ocean Shield* is € 4,0 miljoen lager uitgekomen dan begroot. Op 7 december 2012 is de Kamer geïnformeerd (Kamerbrief 29 521, nr. 198) over de verlening van de bijdrage aan *Ocean Shield* door de inzet van Zr.Ms. Van Speijk. De additionele uitgaven voor deze verlenging werden geraamd op € 7,2 miljoen, waardoor de budgetstand na de eerste

³⁶ De Koninkrijksgevlagde schepen waar een VPD aan boord was geëmbarkeerd voeren de BMP-maatregelen overigens nog steeds goed uit.

³⁷ J. Huggins en L. K.Hartnett, *Somali Piracy – Are we at the End Game?*, 4.

supplettoire begroting werd verhoogd naar € 10 miljoen. Tijdens de uitvoering bleken de uitgaven op diverse posten van de Zr.Ms. Van Speijk lager dan begroot. Met de tweede supplettoire begroting is deze raming met € 1,2 miljoen neerwaarts bijgesteld naar € 8,8 miljoen. De uiteindelijke realisatie bedroeg € 6 miljoen.

Atalanta

Op 7 december 2012 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de verlenging van EU Atalanta tot einde 2013 (Kamerbrief 29 521, nr. 198). De additionele uitgaven voor deze verlenging werden geraamd op € 22,9 miljoen. Met de tweede supplettoire begroting is deze raming met € 1,0 miljoen neerwaarts bijgesteld naar € 21,9 miljoen, als gevolg van een lager uitgavenniveau dan initieel was geraamd.

Subconclusie: De additionele uitgaven voor Atalanta en *Ocean Shield* bleken lager uit te vallen dan geraamd. Als gevolg hiervan zijn de supplettoire begrotingen gedurende het jaar aangepast.

3 Behaalde resultaten

In de artikel 100-brief van 7 december 2012³⁸ werden, samengevat, de volgende operatie specifieke doelstellingen geformuleerd:

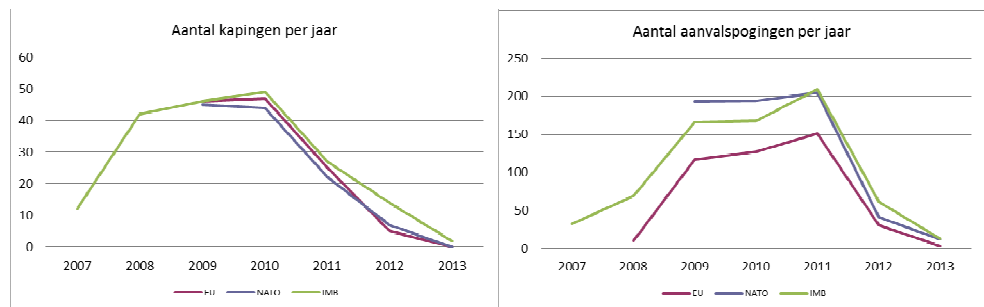
1. Het bestrijden van piraterij en gewapende overvallen op zee ter bescherming van koopvaardij schepen van de internationale handelsvaart.
2. Het beschermen van transporten over zee naar Somalië van het WFP en voor AMISOM.
3. Handhaving van de internationale rechtsorde.

De eerste doelstelling is te meten aan de hand van het aantal kapingen en het aantal pogingen tot kapingen van schepen van internationale handelsvaart. In de onderstaande tabel zijn deze waarden voor de jaren 2010 tot en met 2013 weergegeven.³⁹

	2010	2011	2012	2013
Pogingen tot kaping	194	205	41	12
Kapingen	44	22	7	0
Totaal	238	227	48	12

Tabel 5: Overzicht kapingen en pogingen daartoe.

Deze trend wordt bevestigd door de statistieken van de EU en het *International Maritime Bureau* (IMB) zoals blijkt uit de onderstaande afbeelding.⁴⁰



Afbeelding 10: aantallen kapingen en aanvalspogingen per jaar.

De significant dalende trend zet nog steeds door. Sinds mei 2012 zijn er geen westerse koopvaardij schepen meer gekaapt. Deze resultaten zijn niet alleen door de Nederlandse activiteiten tot stand gebracht. Het is het resultaat van alle inspanningen van de Navo, EU, CMF, zelfstandig opererende marines en civiele organisaties zoals de reders. Reders en hun schepen voeren *Best Management*

³⁸ Kamerstuk 29521, nr. 198.

³⁹ Gegevens van het *NATO Shipping Center* <http://www.shipping.nato.int>.

⁴⁰ De drie verschillende datasets verschillen enigszins door een verschil in de gebruikte definities. Het IMB telt bijvoorbeeld ook kapingen van regionale schepen mee terwijl de Navo en de EU alleen de internationale scheepvaart registreren.

Practices maatregelen uit en worden hierbij geassisteerd door militaire of civiele beveiligers aan boord.

Subconclusie: de operaties *Ocean Shield* en *Atalanta*, waaraan Nederland een bijdrage heeft geleverd, alsmede de inspanningen van CMF en zelfstandig opererende marines, de zelfbeschermingsmaatregelen door de scheepvaartbranche en het gebruik van beveiligers (militair en privaat), dragen verder bij een significante reductie van het aantal kapingen en pogingen daartoe.

De tweede doelstelling is te meten aan de hand van het aantal transporten dat is begeleid alsmede het aantal kapingen of pogingen tot kaping van schepen die de humanitaire transporten van het WFP of de logistieke transporten voor AMISOM onder bescherming van Navo- of EU-eenheden hebben uitgevoerd. Gedurende de rapportageperiode zijn er geen incidenten geweest. Nederlandse schepen hebben gedurende de evaluatieperiode geen escorteoperaties voor dit soort transporten uitgevoerd. Deze escorte- en beveiligingstaken werden vooral door AVPD's en in mindere mate door andere marineschepen uitgevoerd. Zr.Ms. De Ruyter is eenmaal *stand by* geweest voor de medische ondersteuning van een AVPD van een WFP-schip.

Subconclusie: gedurende de rapportageperiode zijn de humanitaire en logistieke transporten van het WFP en AMISOM naar Somalië succesvol beschermd. De Nederlandse eenheden hebben hier een kleine bijdrage aan geleverd. Het waren vooral de marine-eenheden van de andere deelnemende landen die deze taak hebben uitgevoerd.

De derde doelstelling (handhaving van de internationale rechtsorde) is te meten aan de hand van het aantal verdachten van piraterij dat is onderschept en overgedragen aan vervolgende instanties. Zoals verwoord in tabel 2 op pagina 19 zijn gedurende de rapportageperiode negen verdachten van piraterij door Nederlandse eenheden onderschept en overgedragen voor vervolging. De onderstaande tabel geeft een beeld van het historisch verloop van deze indicator.

Jaar	2008-2009	2010	2011	2012	2013
Aantal verdachten van piraterij dat door Nederlandse eenheden is onderschept en overgedragen aan vervolgende autoriteiten ⁴¹	0 ⁴²	15 ⁴³	9 ⁴⁴	34 ⁴⁵	9

Tabel 6. Overzicht overdracht verdachten van piraterij door Nederlandse marineschepen.

⁴¹ In totaal zijn of worden (rapportage datum 27 februari 2014) wereldwijd 1249 verdachte piraten vervolgd. Zie Kamerstuk 32706, nr. 60, 27 februari 2014.

⁴² In deze periode zijn wel enkele Somalische piraten in Nederland berecht maar deze zijn niet door Nederlandse Defensie eenheden onderschept.

⁴³ 10 verdachten van piraterij overgedragen door Hr.Ms. Tromp april 2010, 5 verdachten zijn overgedragen door Hr.Ms. Amsterdam nov 2010.

⁴⁴ 9 verdachten van piraterij overgedragen door Hr.Ms. Tromp april 2011.

⁴⁵ Zie para 3.7.1.4 voor verdere details.

Uit de tabel blijkt dat het aantal in 2013 overgedragen verdachten van piraterij lager is dan in 2012.



Afbeelding 11: verdachten van piraterij worden door (toen nog) Hr.Ms. De Ruyter op de Seychellen overgedragen aan vervolgende autoriteiten.

Subconclusie: de Nederlandse bijdrage aan de operaties *Ocean Shield* en *Atalanta* heeft bijgedragen aan de handhaving van de internationale rechtsorde. Het aantal onderschepte verdachten van piraterij neemt af hetgeen te verwachten was op grond van het teruglopende aantal aanvallen door piraten.

4 Conclusies

Op grond van de subconclusies in de voorgaande hoofdstukken kan worden geconcludeerd dat de operaties in overeenstemming met de artikel 100-brieven⁴⁶ en binnen het geraamde budget zijn uitgevoerd. Nederland heeft in 2013 een waardevolle bijdrage heeft geleverd aan de EU-operatie Atalanta en de Navo-operatie *Ocean Shield*. Het aantal aanvallen op koopvaardij schepen is verder afgenomen en bevindt zich op het niveau van voor 2007. Binnen de Navo en de EU worden de operatieplannen momenteel dan ook aangepast.

De huidige fase van de campagne vraagt vooral om hoogwaardige capaciteiten en inspanningen op het gebied van de inlichtingenverzameling. Nederland heeft hier met Zr.Ms. Johan de Witt een belangrijke bijdrage aan geleverd. Tegelijkertijd zien we een trend dat het aantal eenheden in het theater afneemt zodat de *force commander* steeds vaker gedwongen is tot minder efficiënte inzet van zeer capabele eenheden zoals Zr.Ms. Johan de Witt voor relatief eenvoudige taken zoals patrouilles in de *transit corridor* in de Golf van Aden. Deze overweging moet worden betrokken bij het *force generation* proces voor toekomstige operaties.

Het geïntegreerde karakter van de operaties neemt een steeds belangrijker positie in. Waar in het verleden de integratie vooral was gericht op de afstemming van de activiteiten door marines, de industrie en internationale organisaties, breidt deze zich nu uit naar de afstemming tussen maritieme operaties, landgerichte inlichtingenverzameling, ontwikkelings samenwerking en de monitoring en bestrijding van andere vormen van criminaliteit. Het realiseren van de doelstelling in de artikel 100-brief om met een geïntegreerde aanpak effecten op het land te bereiken werd beperkt door de randvoorwaarde dat *boots on the ground* niet aan de orde waren. Deze randvoorwaarde kwam voort uit de intentie om bij mogelijke gewapende aanvallen op logistieke kampen, het risico van onbedoelde nevenschade te minimaliseren. Als gevolg van deze randvoorwaarde werden echter ook inlichtingenoperaties en *engagement*-activiteiten beperkt. De hoofddoelstellingen zoals verwoord in het vorige hoofdstuk werden hierdoor niet in gevaar gebracht. Het toont wel aan hoe lastig het is om de oorzaken van piraterij weg te nemen.

De transitie van de Lynx naar de NH-90 helikopter heeft de maritieme operaties beperkt. Eén schip, Zr.Ms. Van Speijk was niet met een helikopter uitgerust. De NH-90 heeft met zijn betere sensoren en uithoudingsvermogen aangetoond een goede opvolger te zijn. Het ingezette toestel in de MOC-configuratie kende echter nog een hoge storingsgevoeligheid. In deze configuratie was de helikopter geschikt voor de piraterijbestrijdingstaken, al was het toestel nog niet voor alle typen van oorlogsvoering geschikt gemaakt.

Tijdens de operaties in 2013 hebben zich geen ernstige operationele voorvallen of incidenten met Nederlandse militairen hebben voorgedaan.

⁴⁶ Kamerstukken 29521 nr. 168, 178 en 182 van respectievelijk 1 juni 2011, 23 december 2011 en 5 april 2012.

5 Slotbeschouwing

Uit de evaluatie komt naar voren dat het ondanks het tekort aan capaciteiten, zoals eenheden voor luchtverkenning en bevoorradingschepen, toch mogelijk is de operatiedoelstellingen te bereiken. Dit kwam ook aan de orde tijdens het Algemeen Overleg op 22 januari 2014 over de evaluatie van de Nederlandse inzet in de antipiraterijoperaties Atalanta en *Ocean Shield* van september 2011 tot en met december 2012.⁴⁷ Hoe is het mogelijk, vroeg de Kamer, dat *shortfalls* in beschikbare eenheden en capaciteiten toch altijd weer worden opgelost? Wijst dit op structurele problemen in het *force generation* proces? Kan hetzelfde doel met minder of andere middelen worden bereikt en waarom wordt er dan niet realistischer gepland?

Voor het uitvoeren van een militaire taak, zoals het patrouilleren in een zeegebied van een bepaalde grootte, kan nauwkeurig worden vastgesteld hoeveel en welk type eenheden hiervoor benodigd zijn, maar de relatie tussen de taakuitvoering door militaire eenheden en de beoogde effecten is in werkelijkheid veel minder absoluut. Hierdoor is het op voorhand niet mogelijk om precies te bepalen hoeveel en welke schepen en vliegtuigen nodig zijn om piraten ervan te weerhouden naar zee te gaan om schepen te kapen. Daarnaast zullen, net als bij ieder conflict, de gedragingen van de beide partijen elkaar beïnvloeden. De tactiek en daarmee ook de benodigde middelen veranderen in de loop der tijd, zoals is beschreven in de beleidsdoorlichting 'Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië'.⁴⁸ Het is dan ook noodzakelijk de aandacht te richten op trendmatige veranderingen. Dit onderstreept het belang van innovatie (inzet FRISC-vaartuigen, onbemande vliegtuigjes, opzet *engagement*-activiteiten), maar ook van het aanpassingsvermogen van het mandaat.

Zoals in deze evaluatie beschreven, neigt het proces van mandaataanpassing achter te lopen op de operationele ontwikkelingen. Hierdoor zijn de mogelijkheden om met maritieme middelen effecten op het land te bereiken beperkt. Zo hanteerde Nederland een strikte '*no boots on the ground*' beperking terwijl het operatieconcept ter plaatse inmiddels was gewijzigd en de nadruk sterk op engagement kwam te liggen. Ook binnen de EU en de Navo was dit voor andere landen een punt van aandacht. De vertraging waarmee mandaten worden aangepast is begrijpelijk in een context van internationale besluitvorming op grond van consensus of een meerderheid. Deze processen vergen tijd.

Een tweede deel van het antwoord is de constatering dat een *mismatch* tussen de beschikbare en de benodigde capaciteit inherent is aan de langlopende verwervingsprocessen voor en de levensduur van militair materieel. Het is daarom van groot belang dat militair materieel zo is ontworpen dat het gebruik kan worden aangepast. Ook in 2013 zijn werkwijzen aangepast om zo het gebrek aan luchtverkenningseenheden deels te compenseren. Zo zette Zr.Ms. Van Speijk, bij

⁴⁷ Kamerstuk 29521, nr. 236., 18 maart 2014.

⁴⁸ Ministerie van Defensie, Beleidsdoorlichting Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië, 16 juli 2014, BS2014022406.

gebrek aan een helikopter, zijn rubberboten in voor het verzamelen van informatie en richtte het schip zich vooral op *engagement*-activiteiten.

Het gebrek aan luchtverkenningseenheden is wellicht deels te verklaren door het feit dat veel landen, waaronder Nederland, de vloot maritieme patrouillevliegtoegen na de Koude Oorlog hebben verkleind of afgestoten. Defensiecapaciteiten worden ontwikkeld en verworven met een planningshorizon van meer dan dertig jaar. Hierbij wordt met tal van mogelijke scenario's rekening gehouden. Bij de indienststelling van materieel is het onzeker in welke verschillende situaties het materieel zal worden ingezet. Zr.Ms. Johan de Witt is ontworpen voor amfibische oorlogsvoering. Toch blijkt het schip, mede vanwege haar commandofaciliteiten, ook prima te voldoen in antipiraterijoperaties. Omdat iedere militaire operatie wordt uitgevoerd met de middelen die men heeft, in plaats van met de middelen die men zou wensen, zijn dit soort materiële uitdagingen nimmer uit te sluiten. Deze onzekerheid betekent dat een krijgsmacht altijd over flexibiliteit en innovatief vermogen dient te beschikken.

Bijlage 1 Lijst van afkortingen

AMISOM	<i>African Union Mission in Somalia</i>
AVPD	<i>Autonomous Vessel Protection Detachments</i>
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
CMF	<i>Commander Maritime Forces</i>
CTF	<i>Combined Task Force</i>
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
EUCAP NESTOR	<i>EU Regional Maritime Capability Building mission</i>
FRISC	<i>Fast Raiding Interception and Special forces Craft</i>
IRTC	<i>Internationally Recommended Transit Corridor</i>
KMar	Koninklijke Marechaussee
MARCOM	<i>NATO Maritime Command</i>
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
PAG	<i>Pirate Action Group</i>
SFG	<i>Somali Federal Government</i>
SHADE	<i>Shared Awareness and Deconfliction</i>
UNODC	<i>United Nations office on drugs and crime</i>
VPD	<i>Vessel Protection Detachments</i>
WFP	<i>World Food Programme</i>

Bijlage 2 Omrekenwaarden referentiefregatdagen

Om de verschillende capaciteiten in Afbeelding 4 op pagina 17 **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.** met elkaar te kunnen vergelijken zijn de schepen en hun aanvullende capaciteiten omgerekend naar referentiefregatdagen. Een referentiefregat (waarde 1) is de inzet van een M-fregat zonder helikopter en zonder EBE gedurende een dag. Er is gebruikt gemaakt van de onderstaande omreken tabel.

Capaciteit	Referentiewaarde
M-Fregat	1
LCF	1,2
LPD	1
Staf	0,4
AVPD	1
Lynx	0,4
Cougar	0,4
Bevoorradingsschip	1,3
OZBT	0,75
Versterkte Marinierseenheid	0,6
Enhanced Boarding Element (EBE)	0,3
ART	0,2
Role 2	0,4
LCVP/LCU	0,05
ScanEagle	0,35
VPD	0,75

Tabel 6: vergelijkingswaarden t.o.v. een referentiefregat.

Gemiddeld genomen hebben schepen die opereren in *Ocean Shield* en Atalanta een referentiewaarde van 1,9.