



Ministerie van Defensie

Eindevaluatie inzet in antipiraterijoperaties "Atalanta" en "Ocean Shield" van juli 2010 tot juni 2011.

door;

Hr. Ms. De Zeven Provinciën,

Hr. Ms. Zeeleeuw,

Hr. Ms. Amsterdam,

Hr. Ms. De Ruyter en

Hr. Ms. Tromp.



Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Operaties 'Atalanta' en 'Ocean Shield'.	5
1.2	Structuur.	5
2	Elementen uit het toetsingskader	7
2.1	Gronden voor deelneming.	7
2.2	Politieke aspecten.	8
2.3	Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp.	8
2.4	Mandaat.	9
2.5	Deelnemende landen.	10
2.6	Invloed.	11
2.7	Militaire aspecten.	13
2.7.1	Haalbaarheid.	13
2.7.2	Risico's.	21
2.7.3	Geschiktheid en beschikbaarheid.	22
2.7.4	Duur van de bijdrage.	24
2.8	Samenhang en vervolg.	24
2.9	Financiën.	26
3	Conclusies.....	27
4	Slotbeschouwingen.....	29

1 Inleiding

1.1 Operaties 'Atalanta' en 'Ocean Shield'.

In de periode van juli 2010 tot en met juni 2011 heeft de Nederlandse regering, ter bestrijding van piraterij, eenheden van de Koninklijke marine ingezet in de zeeën rond Somalië. Deze inzet vond plaats binnen de maritieme operatie van de Europese Unie, *EU Naval Force* (EUNAVFOR) *Atalanta* en de Navo antipiraterijoperatie *Ocean Shield*.

Op 26 april 2010 besloot de regering een bijdrage aan deze operaties voort te zetten en informeerde zij de Kamer daarover (Kamerstuk 29 521 nr. 138). Op 22 juni 2010 informeerde de regering de Kamer over enkele wijzigingen in de uitzendperiode en de inzet van een onderzeeboot (Kamerstuk 29 521 nr. 145).

Onderstaande tabel vermeldt de bijdrage van de desbetreffende eenheden aan operaties *Atalanta* en *Ocean Shield*.

2010			
<i>Van</i>	<i>Tot</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Operatie</i>
1 juli	24 augustus	Hr. Ms. De Zeven Provinciën	<i>Ocean Shield</i>
24 september	5 november	Hr. Ms. Zeeleeuw	<i>Ocean Shield</i>
10 september	19 november	Hr. Ms. Amsterdam	<i>Atalanta</i>
19 november	10 december	Hr. Ms. Amsterdam	<i>Ocean Shield</i>
11 december	31 december	Hr. Ms. De Ruyter	<i>Ocean Shield</i>
11 december	31 december	Commandant TF 508 ¹	<i>Ocean Shield</i>

2011			
1 januari	17 juni	Commandant TF 508	<i>Ocean Shield</i>
1 januari	20 maart	Hr. Ms. De Ruyter	<i>Ocean Shield</i>
1 maart	7 juni	Hr. Ms. Tromp	<i>Ocean Shield</i>

1.2 Structuur.

Deze evaluatie volgt de elementen van het Toetsingskader 2009. Afgesloten wordt met conclusies en een slotbeschouwing.

¹ Taskforce 508 is een Navo vlootverband. Zie paragraaf 2.6.

2 Elementen uit het toetsingskader

2.1 Gronden voor deelneming.

De slechte humanitaire situatie in Somalië en de voortdurende dreiging van piraterij voor de kust van Somalië waren de belangrijkste redenen voor de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan EU-operatie Atalanta en Navo-operatie *Ocean Shield*.

Door natuurrampen, aanhoudend geweld en de instabiele politieke situatie in Somalië is het aantal ontheemden groot en zijn miljoenen mensen afhankelijk van humanitaire hulp. Humanitaire organisaties, het VN *World Food Programme* (WFP) in het bijzonder, en de VN-gemandateerde vredesmissie van de Afrikaanse Unie, *African Union Mission in Somalia* (AMISOM), zijn voor hun transporten naar Somalië afhankelijk van gewapende escortes. De bescherming van WFP- en AMISOM-zeetransporten is één van de taken van de EU- en Navo-operaties. Met de deelneming aan deze operaties levert Nederland een bijdrage aan de bescherming van humanitaire zeetransporten.

Daarnaast zijn voor Nederland vrije en veilige mondiale scheepvaartroutes economisch en strategisch van belang. De Golf van Aden, als geografisch verlengstuk van het Suezkanaal, is een belangrijke levensader van de Nederlandse economie. Jaarlijks maken zo'n 20.000 koopvaardis-schepen gebruik van deze zeeroute. Daarvan voeren er in 2010 ongeveer 200 onder Nederlandse vlag. Een aanzienlijk deel van de verscheepte goederen die door het gebied gaan komt uit Nederland of heeft Nederland als bestemming.

Vrachtverkeer van en naar Nederland door het Suezkanaal en de Golf van Aden in 2010 ²				
Soort product	Naar Nederland		Uit Nederland	
	in 1000 ton	% totale verkeer	in 1000 ton	% totale verkeer
Totaal vracht	53,860	8,3%		
Aardolieproducten	12,238	23% ³	4,725	11%
Chemische producten	2,195	21% ⁴	793	8,5%
Plantaardige oliën	3,337	35% ⁵		

Piraterij is in strijd met het internationale recht zoals het VN-zeerechtverdrag. De bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee draagt daarom bij aan de handhaving van de internationale rechtsorde.

Piraterij kost de internationale gemeenschap miljarden euros per jaar. Bovendien ontwricht piraterij lokale gemeenschapsstructuren in en rond Somalië en staat het een gezonde sociaaleconomische ontwikkeling in de weg. In sommige gebieden van Somalië domineert piraterij de lokale economie.

² www.suezcanal.gov.eg

³ Nr 1 op de ranglijst in het Suezkanaal.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

Ondanks de aanhoudende dreiging van piraterij hebben antipiraterijoperaties wel degelijk effect⁶ op het terugdringen van het succes van piraten. Sinds het begin van de operaties eind 2008 is het aantal piraterijaanvallen weliswaar toegenomen maar het aantal gekaapte schepen is tijdens de evaluatieperiode niet verder toegenomen. Tot nu toe zijn alle WFP-schepen en schepen die zijn gecharterd voor AMISOM veilig door de Somalische wateren begeleid en wordt voedsel voor miljoenen hulpbehoevenden in de havens afgeleverd. De instelling van de *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC) in de Golf van Aden blijkt effectief voor de bescherming van koopvaardischepen tegen piraterij. Bestrijding van piraterij vlak onder de kust van Somalië en patrouilleren in het Somalië-bassin blijken effectief in het voorkomen van piraterijaanvallen.

Subconclusie: Humanitaire, economische en internationale veiligheidsoverwegingen waren de grondslag van de verlenging van de Nederlandse deelneming aan operaties *Atalanta* en *Ocean Shield*.

2.2 Politieke aspecten.

De politieke situatie in Somalië bleef onveranderd zorgelijk. De Transitional Federal Government (TFG) wordt geacht de representatieve regering van het land te zijn maar wordt in Zuid-Centraal Somalië bestreden door de radicaal-islamitische groepering Al Shabaab, die in de periode van juli 2010 tot juni 2011 grote delen van het land controleerde.

Twee delen van Somalië hebben een zelfverklaarde (semi)-autonome status. Het betreft Somaliland en Puntland. Regelmatig vindt er dialoog plaats met de Somalische autoriteiten over piraterijbestrijding, primair via de EU en de *Contact Group on Piracy off the Coast off Somalia* (CGPCS).

Somaliland is in vergelijking met Zuid- en Centraal-Somalië relatief stabiel. De presidentsverkiezingen in Somaliland in juni 2010, gewonnen door de oppositiekandidaat, zijn relatief rustig en eerlijk verlopen. Voor zover bekend worden er geen piraterijaanvallen vanuit Somaliland ondernomen. In Puntland neemt het aantal gewelddadige incidenten en gevallen van mensensmokkel nog steeds toe. Hoewel de autoriteiten in toenemende mate piraterijverdachten vervolgen en het zwaartepunt van piraterijactiviteiten naar het zuiden aan het verschuiven is, bleef Puntland een uitvalsbasis voor piraten. De TFG en Puntlandse autoriteiten bleken in de periode van juli 2010 tot juni 2011 nog niet in staat piraterij het hoofd te bieden.

Subconclusie: Ondanks meer bereidheid van met name de Puntlandse autoriteiten om piraterij te bestrijden werd piraterij op het vasteland nog niet voldoende aangepakt. Grote delen van Somalië gingen gebukt onder wetteloosheid waardoor er in grote delen van Somalië nog een voedingsbodem voor piraterij bestaat.

2.3 Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp.

Tijdens de inzetperiode verslechterde de humanitaire situatie in Somalië, vooral door de gevolgen van de toenemende droogte in de Hoorn van Afrika. Het aantal hulpbehoevenden nam in de rapportageperiode met ruim 30% toe naar 2,85 miljoen

⁶ Zie paragraaf 2.7.1.4.

Somaliërs, waarvan ongeveer de helft voedselhulp ontving. Het bleef moeilijk voor hulpverleners om veilige en ongehinderde toegang te krijgen tot de noodlijdende bevolking, met name in gebieden die onder controle staan van rebellenbeweging Al Shabaab. Ondanks de grote veiligheidsrisico's en operationele beperkingen bleven internationale hulporganisaties in Somalië, zoals het WFP, waar mogelijk humanitaire hulp verlenen. Het hulpverzoek van de VN voor Somalië bedroeg ruim 561 miljoen dollar voor 2011. Vanwege de hongersnood die, na de inzetperiode, in de zomer van 2011 in Somalië uitbrak, werd het hulpverzoek opgehoogd naar ruim 1 miljard dollar.

Behalve humanitaire hulpverlening zijn er tijdens de evaluatieperiode geen directe grootschalige activiteiten in Somalië op het gebied van ontwikkelingssamenwerking aan de orde geweest. Wel was er sprake van ondersteuning van enkele OS-projecten van bescheiden omvang die zich richten op democratisering en rechtstatelijke ontwikkeling.

Door de marine-eenheden is op zee op gelegenheidsbasis contact gelegd met lokale vissers om hen voor te lichten over de antipiraterijoperaties in het gebied, op kleine schaal hulpgoederen te verstrekken en informatie over piraten te verkrijgen. Verder zijn kleinschalige capaciteitsopbouwactiviteiten op het gebied van kustwachtraining en overige oefeningen ondernomen tijdens havenbezoeken van Nederlandse marineschepen aan landen in de regio, zoals Kenia en de Seychellen.

In de Kamerbrief over de Nederlandse inzet ter bevordering van stabiliteit in Somalië (Kamerstuk 22831 nr.63) wordt uiteengezet dat voor een effectieve bestrijding van piraterij een brede geïntegreerde inzet nodig is op land. De Nederlandse OS-inzet in Somalië zal daarom de komende jaren in beperkte mate worden uitgebreid.

Subconclusie: Vanwege de verslechterende humanitaire situatie bleef noodhulpverlening onverminderd belangrijk. Nederland heeft tijdens de evaluatieperiode geen directe ontwikkelingsactiviteiten ontplooid in Somalië zelf.

2.4 Mandaat.

Het optreden tegen piraten op volle zee vindt zijn rechtsbasis in het internationale recht, zoals het VN-Zeerechtverdrag (*UN Convention on the Law of the Sea*; UNCLOS). 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.

Voor het optreden in de territoriale wateren van Somalië berustte de rechtsgrondslag van de EU- en Navo-operaties op VNVR 1950 (2010), waarin de bepalingen uit resolutie 1846 en 1851 werden verlengd tot 23 november 2011.

Met resolutie 1846 autoriseerde de VN-veiligheidsraad staten en organisaties, die met de TFG samenwerken en die door de TFG 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 VNVR 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.

Atalanta

Op 10 november 2008 gaf de Raad van de EU zijn goedkeuring aan operatie Atalanta, waarna de operatie op 8 december 2008 van start ging. Op 14 juni 2010 werd het mandaat verlengd tot 12 december 2012. Op 13 mei 2011 stemde de Raad van de EU in met een aantal ROE-wijzigingen, waarmee de EU de mogelijkheid kreeg piraterij proactiever te bestrijden.

Het mandaat van Atalanta richt zich op het beschermen van WFP- en AMISOM-transporten, 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.

Ocean Shield

De Navo voerde al in 2008 en 2009 de antipiraterij operaties *Allied Provider* en *Allied Protector* uit. Op 17 augustus 2009 ging deze operatie over in operatie *Ocean Shield*. Deze operatie kreeg een mandaat van één jaar tot 17 augustus 2010. De Noord-Atlantische Raad besloot op 5 maart 2010 het mandaat van *Ocean Shield* te verlengen tot december 2012.

Het mandaat van *Ocean Shield* richt zich ten eerste op de bescherming van koopvaardischepen in de IRTC in de Golf van Aden en op de uitvoering van patrouilles in het Somalië Bassin en de Arabische Zee. *Ocean Shield* is verder gemandateerd om koopvaardischepen te escorteren die ten behoeve van WFP-transporten zijn gecharterd door de Verenigde Naties. Ten slotte 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.

De commandanten uit beide operaties melden terug dat de aan hun opgedragen taken binnen deze mandaten zijn uitgevoerd. Mede naar aanleiding van de ervaringen van de commandanten heeft Nederland in EU- en NAVO-kaders gepleit voor verruiming van de mandaten om ook op te kunnen treden met effect op land.

Subconclusie: De Nederlandse bijdrage aan Atalanta en *Ocean Shield* is binnen het verstrekte mandaat voor de operaties uitgevoerd. Het mandaat voor de operaties bood de benodigde ruimte voor het uitvoeren van de operaties. Mede naar aanleiding van de ervaringen van de commandanten heeft Nederland in EU- en Navo-kaders gepleit voor verruiming van de mandaten om ook op te kunnen treden met effect op land.

2.5 Deelnemende landen.

Atalanta

Gedurende de evaluatieperiode leverden dertien EU-lidstaten met schepen, maritieme patrouillelevliegtuigen en *Vessel Protection Detachments* (VPD) een bijdrage aan de operatie van EUNAVFOR. Het betrof Frankrijk, Spanje, Duitsland,

Griekenland, Zweden, Nederland, Italië, België, het Verenigd Koninkrijk (thuisland van het operationele hoofdkwartier van EUNAVFOR), Portugal, Luxemburg, Malta en Estland.

De bijdrage van negen andere EU lidstaten bestond uit stafpersoneel voor het operationele hoofdkwartier of aan boord van de schepen. Dit waren Bulgarije, Cyprus, Finland, Hongarije, Ierland, Polen, Roemenië, Slovenië en Tsjechië.

Ocean Shield

Zes Navo lidstaten leverden met schepen en vliegtuigen een bijdrage aan operatie *Ocean Shield*. Het betrof Denemarken, Griekenland, Nederland, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Overige bijdragen

Onder leiding van de Verenigde Staten leverden diverse landen, waaronder Nieuw Zeeland, Singapore en Pakistan, een bijdrage in coalitieverband aan de *Combined Maritime Forces* (CMF). Enkele andere landen zoals China, India en Rusland opereerden zelfstandig in het gebied, voornamelijk om koopvaardij schepen te konvoieren.

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

Subconclusie. De bestrijding van piraterij op zee geniet brede steun. Dat blijkt niet alleen uit de VN-Veiligheidsraadresoluties, maar ook uit het feit dat veel landen daadwerkelijk overgaan tot de inzet van middelen voor de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. De coördinatie tussen de diverse deelnemers in antipiraterijoperaties verloopt goed en verbetert waar nodig. De Nederlandse bijdrage past in het optreden van de internationale gemeenschap.

2.6

Invloed.

Atalanta

In de EUNAVFOR operatie oefende Nederland invloed uit op zowel het politiek en militair niveau. 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 *Taskforce 465* (TF 465). Zowel bij de betrokken militaire organisaties in Brussel als bij het hoofdkwartier van EUNAVFOR in Northwood (VK) zijn Nederlandse stafofficiërs geplaatst.

Ocean Shield

Besluitvorming over de Navo missie vond op niveau van de Permanente Vertegenwoordigers plaats in de Noord-Atlantische Raad. De aansturing van de operatie geschiedde langs de reguliere Navo commandolijnen waarbinnen ook Nederlands personeel is geplaatst. De maritieme eenheden van *Ocean Shield* zijn georganiseerd in *Taskforce 508* (TF 508). Van 11 december 2010 tot 17 juni 2011 vervulde een Nederlandse vlagofficier, commandeur M.B. Hijmans, de functie van

Commander Task Force (CTF 508). De Navo-staf van TF 508 bestond voor een groot deel uit Nederlands personeel. Op alle hoofdkwartieren in de Navo commandolijn zijn Nederlandse militairen werkzaam die (direct of indirect) de militaire besluitvorming, waar nodig, kunnen beïnvloeden. Gedurende de inzet van Hr. Ms. Zeeleeuw zijn Nederlandse specialisten op het gebied van onderzeebootoperaties aan de relevante hoofdkwartieren toegevoegd.

De commandanten van de Nederlandse eenheden waren tevreden over de mogelijkheid om hun visie op de operationele inzet bij de operationele (EU en Navo) commandanten onder de aandacht te brengen. Commandanten hebben geen gebruik gemaakt van hun mogelijkheid om, als *red card holder*, aan hen opgedragen operaties niet uit te voeren in verband met de onverenigbaarheid van die opdrachten met het Nederlandse beleid.

Subconclusie. In beide operaties bestond voldoende mogelijkheid voor de Nederlandse regering om invloed op de planning en uitvoering van de operaties uit te oefenen.

2.7 Militaire aspecten.

2.7.1 Haalbaarheid.

2.7.1.1 Opstelling piraten.

Sinds de eerste piraterijacties in de regio hebben de piraten hun tactieken voortdurend aangepast aan de veranderende omstandigheden. Enkele jaren geleden werden vooral vissersschepen gekaapt. Piraten kapen nu alle typen schepen. De Somalische piraten, toen nog grotendeels lokale vissers, maakten in die periode voor de kapingen gebruik van hun eigen *skiffs* (open vissersvaartuigen).



Afb. 1. Een Skiff van piraten tijdens een aanval op een koopvaardijschip.

Omdat de *skiffs* slechts een beperkte actieradius hadden gingen piraten naar zee met de steun van grotere boten. Met *whalers* brachten zij brandstof voor de *skiffs* mee.



Afb. 2. Een Whaler.

In samengestelde groepen konden de piraten gedurende langere perioden op zee blijven en verder uit de kust piraterijacties uitvoeren. De *whalers* waren bemand door de piraten zelf en konden, indien ontdekt door de coalitie-eenheden, vrij eenvoudig onschadelijk worden gemaakt.

Inmiddels zijn de piraten goed georganiseerd in criminele netwerken, en maken lokale vissers nog maar een klein deel uit van de piratengroepen. Onderhandelingen met eigenaren en reders over het losgeld voor de gekaapte schepen geschiedt door ervaren onderhandelaars. Ook voor het in ontvangst nemen van losgeld zijn gespecialiseerde eenheden binnen de criminele piratennetwerken aanwezig.

Om het bereik op de Indische Oceaan verder te vergroten, maakten piraten steeds meer gebruik van gekaapte schepen (meestal dhows⁷ maar ook andere schepen) die ze vervolgens als moederschip inzetten. Met deze moederschepen, met aan boord een of enkele *skiffs*, patrouilleren ze langdurig in het zeegebied.



Afb. 3. Een 'Dhow', hier van het type 'Jelbut'.

Als piraten een geschikt schip ontdekken wordt met één of meerdere meegevoerde *skiffs* de aanval op het doelwit uitgevoerd. Door deze werkwijze kunnen de piraten in het hele Westelijke deel van de Indische Oceaan opereren. Na een succesvolle kaping blijft het moederschip als kern van een *Pirate Action Group* (PAG) op zee met haar *skiffs* en blijft het een bedreiging voor de scheepvaart. De moederschepen zijn deels bemand met de gegijzelde (oorspronkelijke) bemanning. Omdat de piraten de gijzelaars als menselijk schild gebruiken, zijn de moederschepen door de coalitie-eenheden lastig aan te pakken.

Bij het naderen en kapen van schepen treden piraten gewelddadig op. Met automatische geweren en raketgranaatwerpers beschieten ze het beoogde koopvaardijship om zo het schip tot stoppen te dwingen. De beschietingen leveren gevaarlijke situaties op voor de bemanning. Bij een kapingspoging van een voor piraten moeilijk te betreden schip met goede zelfbeschermingsmaatregelen (de *Best Management Practices*)⁸ kan een beschieting soms uren duren.

⁷ Een verzamelterm voor verschillende soorten traditionele vaartuigen uit het gebied van de Arabische Golf en Indische Oceaan.

⁸ Zie <http://www.mschoa.org/bmp3/Pages/BestManagementPractises.aspx>



Afb. 4. De resultaten van de inslag van een granaat, uit een raketgranaatwerper, in de opbouw van een koopvaardijship.

Hoewel steeds meer koopvaardijshippen de geadviseerde BMP's toepassen, varen nog altijd koopvaardijshippen⁹ zonder BMP's door het risicogebied.

Wanneer piraten erin slagen aan boord te raken en de bemanning te gijzelen zet het schip meestal koers richting één van de basiskampen van piraten aan de Somalische kust en gaat daar voor anker. De bemanningsleden, het schip en de lading zijn vervolgens de inzet van piraten om een zo hoog mogelijk losgeld te bemachtigen. De gegijzelde bemanning, die steeds slechter wordt behandeld door piraten, betaalt hiervoor een hoge prijs. Martelingen, schijnexecuties en andere vormen van geweld komen vaak voor om de druk op de onderhandelingen verder op te voeren.

Subconclusie. De piraten passen hun werkwijze makkelijk aan aan veranderende omstandigheden. Door gebruik te maken van moedershippen neemt de actieradius van piraten toe en kunnen ze voor langere periodes op zee actief zijn. Piraten zijn in hun optreden gewelddadig.

2.7.1.2 Klimaat en andere externe omstandigheden.

Het operatiegebied kent een tropisch klimaat met (zeer) hoge lucht- en zeewatertemperaturen. Het klimaat is bij langer durende werkzaamheden aan dek of operaties een belangrijke factor om rekening mee te houden. Goede instructies aan het personeel en het aanpassen van de tenuevoorschriften aan klimatologische omstandigheden is nodig gebleken. De hoge zeewatertemperatuur zorgt ook voor extra uitdagingen voor de koeling van de scheepsvoortstuwning en energievoorziening. De ingezette eenheden waren geschikt voor operaties onder dergelijke omstandigheden. Het operationeel gereed houden van het materieel vergt echter aanzienlijk meer inspanning (onderhoudsuren, verbruik van reservedelen) dan in een minder extreme klimatologische omstandigheden.

⁹ De Nederlandse koopvaardijshippen in het gebied passen de BMP's goed toe.

Kenmerkend in de regio is verder het voorkomen van moessonwinden. Onder invloed van de jaarlijkse cyclus van opwarming in de zomer en afkoeling in de winter ontstaan in het operatiegebied vaste windpatronen, de zogenaamde moessonwinden. Omdat die wind maanden achtereenvolgend uit dezelfde richting waait neemt de golfhoogte toe. Door de hoge golven wordt het opereren met kleine vaartuigen voor zowel de piraten als eigen eenheden belemmerd.

Omdat Somalië al geruime tijd geen goed functionerende overheid heeft, en de internationale scheepvaart de kustwateren van Somalië mijdt, is er beperkte actuele hydrografische kennis (waterdiepte, zeebodemgesteldheid, zeestroming, onderwaterobstakels) over de kustwateren. Voor de kust van Somalië bevinden zich veel zandbanken en riffen. Voor maritieme operaties in de kustwateren van Somalië is dat een factor waarmee rekening gehouden moet worden. De Nederlandse eenheden beschikken over apparatuur om zelfstandig actuele omgevingsgegevens¹⁰ te bepalen zodat met acceptabele risico's dicht onder de Somalische kust kon worden geopereerd. Wel bestaat behoefte aan meer gegevens over de ondiepten ter plaatse.

Alle commandanten maakten in hun rapportages melding van de klimatologische omstandigheden als bepalende factor bij de operaties.

Subconclusie. De tropische maritieme omstandigheden hebben de operaties niet belemmerd. Wel wordt door langdurige inzet onder deze klimatologische omstandigheden het materieel zwaarder belast. Bij de instandhoudingsprogramma's en de verwerving van nieuw materieel dient hiermee rekening te worden gehouden. De Nederlandse eenheden zijn uitgerust met apparatuur om zelfstandig omgevingsgegevens te verzamelen zodat ze veilig vlak onder de kust kunnen opereren. Voor toekomstige operaties is uitbreiding van deze capaciteit van belang.

2.7.1.3 Het vereiste militaire vermogen.

De bestrijding van piraterij op zee vergt een uitgebreid pakket aan middelen. Allereerst moeten piraten (en hun schepen) worden gedetecteerd, vervolgens moeten piratenschepen worden onderschept. Daarna moeten de piratenactiviteiten worden gestopt en indien mogelijk moeten piraten worden aangehouden.

Voor het detecteren van piraten in het risicogebied van de Indische Oceaan, een gebied groter dan het vasteland van West-Europa, zijn vliegtuigen het meest geschikt. Vliegtuigen kunnen binnen redelijk korte tijd grote zeegebieden of lange kustlijnen afzoeken. Ook voor permanente controle van bekende piratenkampen zijn deze middelen nodig. In en nabij het operatiegebied zijn voor verkennings-, detectie- en schaduwtaken een beperkt aantal maritieme patrouillevliegtuigen (uit de VS, Duitsland, Portugal, Frankrijk en Luxemburg) gestationeerd die door de Navo en EU-commandanten werden ingezet. Ook opereren enkele landen met onbemande verkenningsvliegtuigen. De geringe beschikbaarheid van voldoende luchtverkenningsmiddelen leverde volgens de commandanten van de Nederlandse eenheden een beperking voor de operatie op. Zo konden bekende operatiegebieden van piraten niet permanent vanuit de lucht bewaakt worden. De Nederlandse bovenwatereenheden beschikten wel over boordhelikopters. Deze hebben een bijdrage geleverd aan de lokale beeldopbouw en zijn tevens ingezet bij vervolgacties nadat detectie en onderschepping hadden plaatsgevonden.

¹⁰ Waterdiepte, stroming.

Ook onderzeeboten zijn zeer bruikbaar voor de beeldopbouw¹¹ bij bepaalde locaties op de kust van Somalië. Onderzeeboten kunnen ongezien, gedurende langere tijd, waarnemen en zo een waardevolle bijdrage leveren aan het vergroten van de *situational awareness*. In operatie *Ocean Shield* is Hr. Ms. Zeeleeuw voor enige tijd voor dit doel ingezet. Hr. Ms. Zeeleeuw was de eerste onderzeeboot die in *Ocean Shield* op deze wijze een bijdrage leverde.

Na detectie van piraten volgt een vervolgactie met oppervlakteschepen. Een belemmerende factor hierbij kan de tijd zijn die soms nodig is om de afstand tussen de gedetecteerde piraten en het fregat te overbruggen. Het operatiegebied is dermate groot dat hiervoor in enkele gevallen een dag nodig is. Het is daarom noodzakelijk dat de beschikbare oppervlakteschepen doelmatig en doelgericht worden ingezet waarbij onder andere de logistieke ondersteuning met bevoorradingsschepen goed is georganiseerd zodat geen kostbare tijd verloren gaat met verplaatsingen van en naar havens voor logistieke stops. Ondanks de beperkte beschikbaarheid aan varende eenheden in *Atalanta* en *Ocean Shield* om het enorme operatiegebied te bestrijken, was de missie volgens de commandanten over het algemeen goed uit te voeren. Wel rapporteerden commandanten tekorten aan bevoorradingsschepen. De Verenigde Staten was het enige land met een permanente aanwezigheid van meerdere bevoorradingsschepen in het operatiegebied.

In een situatie waarbij vermoedelijke piraten worden aangetroffen, is inzet van *boarding teams* aan de orde. Als de bemanning van een bedreigd koopvaardijship nog niet in handen is van de piraten kunnen oorlogsschepen gewapenderhand optreden. Het *boarding team* treedt dan op aan boord van het bedreigde schip. Als de piraten al aan boord van het schip zijn is dat vaak ook nog mogelijk, mits de scheepsbemanning zich in een beveiligde afgesloten ruimte aan boord, een zogenaamde *citadel*, bevindt. Ook wanneer piraten aan boord van hun (moeder)schepen worden aangetroffen kunnen de commandanten hun *boarding teams* inzetten. De Nederlandse oppervlakteschepen in *Atalanta* en *Ocean Shield* beschikten over een *boarding team*. De teams werden meerdere keren ingezet tegen piraten.

Subconclusie. De commandanten beschikten voor de antipiraterijmissies over voldoende militair vermogen. Nederland levert zeer bruikbare capaciteiten. De inzet van Hr. Ms. Amsterdam was een waardevolle aanvulling op de schaarse capaciteit aan bevoorradingsschepen in beide operaties. Een punt van zorg bleek het tekort aan luchtverkenningmiddelen¹².

2.7.1.4 De wijze van optreden.

De wijze van optreden hing vooral af van de *modus operandi* van de piraten en het beschikbare eigen militaire vermogen zoals hierboven beschreven. In *Atalanta* en *Ocean Shield* traden operationele commandanten op gelijksoortige wijze op. Hierdoor waren de operaties zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Er werd ook informatie tussen beide operaties gedeeld.

¹¹ Observaties door de periscoop, uitluisteren van verbindingen, akoestische waarnemingen.

¹² Maritieme patrouillevliegtuigen, moderne scheepshelikopters, UAV's.

In het verleden bestonden operaties vooral uit de escortering van individuele schepen van het WFP en schepen in de IRTC, en het met luchtsteun uitvoeren van patrouilles in de bekende operatiegebieden van piraten. Deze wijze van optreden leidde tot succes. Diverse acties van piraten werden verstoord en tientallen piraten werden opgepakt en vervolgd. Piraten reageerden hierop door hun wijze van optreden aan te passen¹³.

Omdat piraten over een beperkt aantal bases langs de Somalische kust beschikten lag het voor de hand de beschikbare militaire middelen in te zetten voor de kust van Somalië. Met deze veranderde wijze van opereren van de coalitie is begonnen voor de aanvang van de in dit rapport beschreven periode. Opeenvolgende eenheden hebben deze, meer proactieve, werkwijze in coalitieverband verder uitgewerkt en met navenant succes toegepast.

Atalanta

Hr. Ms. Amsterdam was gedurende de rapportageperiode de enige Nederlandse eenheid in operatie Atalanta. Naast bevoorradingstaken voerde Hr. Ms. Amsterdam ook patrouilletaken uit voor de kust van Somalië in de buurt van bekende verblijfplaatsen van piraten. Hr. Ms. Amsterdam heeft bij het uitvoeren van patrouilles enkele piratengroepen onderschept en vijf vermeende piraten overgedragen aan het Openbaar Ministerie voor vervolging in Nederland. De vermeende piraten zijn aan boord van Hr. Ms. Amsterdam, in het operatiegebied, vorgeleid aan een Raadkamer waarvan de leden vanuit Nederland waren overgevoerd. Na de vorgeleiding zijn de verdachten voor verdere vervolging naar Nederland overgebracht. In augustus 2011 heeft de rechtbank Rotterdam de vijf verdachten veroordeeld tot gevangenisstraffen variërend van viereneenhalf tot zeven jaar.

Zowel de verdachten als het OM hebben beroep aangetekend tegen dit vonnis. Het hoger beroep zal naar verwachting in het 1e kwartaal van 2012 bij het Gerechtshof in den Haag dienen.

Ocean Shield

Onder leiding van de Nederlandse CTF werd de wijze van optreden, zoals in het verleden eerder door Hr. Ms. Johan de Witt is uitgevoerd, verder uitgewerkt. Het belangrijkste element van het optreden was het, meer proactief, beperken van de bewegingsvrijheid van piraten door langdurig en zichtbaar aanwezig te zijn in de buurt van bekende piratenkampen. Deze wijze van optreden was succesvol. Illustratief is de actie van Hr. Ms. Tromp op 2 april 2011 waarbij een moederschip succesvol werd aangegrepen.

Actie tegen een moederschip van piraten door Hr. Ms. Tromp op 2 april 2011.

Tijdens een patrouille bij een bekend piratenkamp detecteert de bemanning van Hr. Ms. Tromp een alleen varende dhow. Het schip wordt opgeroepen via een maritieme radioverbinding maar antwoordt niet. Vanaf de Tromp vertrekt een *boarding team* aan boord van twee *Rigid-hulled Inflatable Boats* (rhibs) om het schip nader te onderzoeken. Aan dek van het schip staan mensen die geen verdacht gedrag vertonen. Als de rhibs de *dhow* tot op zeer korte afstand zijn genaderd, wordt er vanaf de *dhow* op de Nederlanders geschoten.

¹³ Zie ook paragraaf 2.7.1.1.

De bemanningen van de rhibs en schutters op de Tromp beantwoorden het vuur. Wanneer de Tromp de dhow nadert trachten tien Somaliërs vanaf de dhow met een snelle *skiff* te vluchten naar de kust. Na het afgeven van waarschuwingsschoten staken zij de vluchtpoging en nemen mariniers aan boord van rhibs de Somaliërs vast. Onder de Somaliërs zijn enkele gewonden.

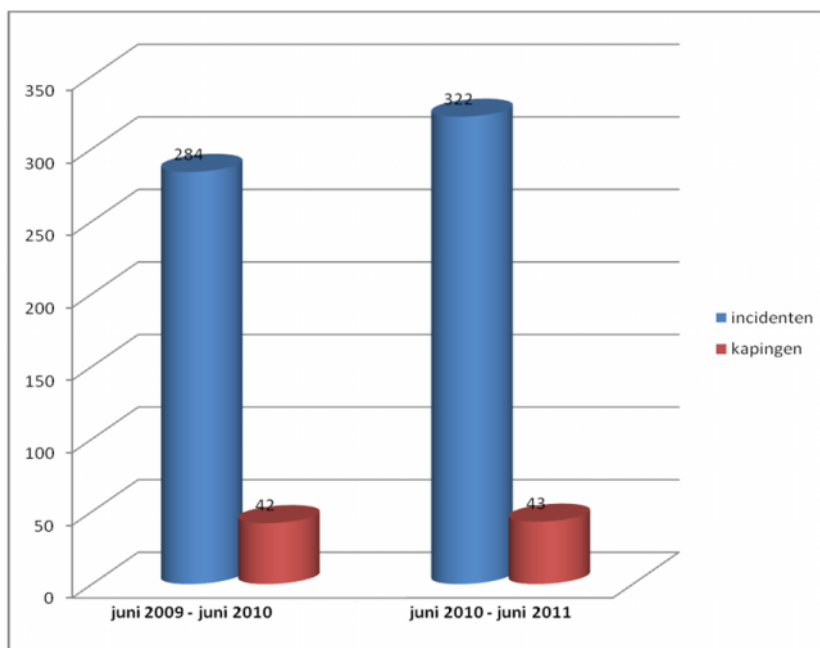
Als blijkt dat de resterende Somaliërs aan boord van de gekaapte dhow, in dit geval een Iraans vissersschip, zich over willen geven, gaat het *boarding team* van de Tromp aan boord van het verdachte schip. Hier treffen de mariniers naast de zestien Iranese bemanningsleden, acht Somaliërs aan. Twee van hen zijn, vermoedelijk ten gevolge van het vuurcontact, omgekomen. De mariniers brengen de zes verdachten naar de Tromp waar ze samen met de andere tien vast worden gehouden. Aan boord van de gekaapte dhow vindt het *boarding team* aanwijzingen die duiden op betrokkenheid bij piraterij.

Tijdens het doorzoeken van de bevrijde dhow nadert een gekaapt koopvaardischip de Tromp met de intentie de net bevrijde dhow te willen ontzetten. De Tromp schiet met haar scheepskanon een aantal malen voor de boeg van het gekaapte koopvaardischip. Hierop keert dit schip terug naar haar ankerplaats.

Alle zestien Somaliërs zijn enige tijd op de Tromp vastgehouden. Er vindt intensief overleg plaats vanaf de Tromp met het Openbaar Ministerie in Nederland. De gewonde Somaliërs krijgen aan boord medische verzorging. De stoffelijke overschotten van de twee gedode Somaliërs krijgen een zeemansgraf. De dhow vaart met haar bemanning onder bescherming van de Tromp weg van de gevaarlijke Somalische kust en krijgt nog technische assistentie van de Nederlandse bemanning.

Negen van de aan boord van de Tromp genomen van piraterij verdachte Somaliërs gaan onder escorte van de Koninklijke marechaussee naar Nederland en worden door het Openbaar Ministerie vervolgd voor zeeroof en poging tot moord op de Nederlandse militairen. De rechtbank Rotterdam zal naar verwachting in de loop van 2012 een inhoudelijk oordeel over de zaak geven. De overige Somaliërs zijn vrijgelaten wegens gebrek aan bewijs.

Subconclusie. De wijze van optreden van de diverse internationale samenwerkingsverbanden verandert voortdurend als gevolg van het optreden van de piraten. Door vanaf zee, proactief, in de onmiddellijke nabijheid van de piratenkampen langdurig en storend aanwezig te zijn, hebben de Nederlandse eenheden een belangrijke bijdrage geleverd aan het verminderde succes van piratenacties. Na enkele jaren van sterke 'groei' van het aantal piraterijincidenten is nu sprake van een relatieve stabilisatie van het aantal incidenten en neemt het aantal succesvolle kapingen niet meer toe.¹⁴



2.7.1.5 De geweldsinstructie.

In *Atalanta* en *Ocean Shield* waren er voor de schepen *Rules of Engagement* (ROE) die waren vastgesteld door de EU respectievelijk de Navo en die golden voor alle deelnemende eenheden. Op basis van de ROE zijn Nederlandstalige instructiekaarten vastgesteld voor het personeel die een verkorte weergave van de internationale ROE bevatten. De ROE en instructiekaart zijn gedurende de operaties aangepast aan de zich ontwikkelende omstandigheden.

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

Subconclusie. De geldende geweldsinstructies voldeden.

2.7.1.6 De bevelstructuur.

Voor de aansturing van de operaties kenden de EU en de Navo verschillende bevelsstructuren. Deze zijn hieronder toegelicht. Omdat beide operaties grotendeels hetzelfde doel hebben en de deelnemende eenheden in het zelfde geografische gebied opereren, is afstemming tussen de bevelstructuren van belang. In de praktijk vindt de afstemming vooral plaats in het gezamenlijke maritieme

¹⁴ Navo en EU-rapportages, Northwood augustus 2011

hoofdkwartier in Northwood (VK). Op dit hoofdkwartier is ook Nederlands stafpersoneel werkzaam. Ook in het operatiegebied vindt coördinatie plaats met de overige vlootverbanden en individueel opererende landen. Het contact met de Nederlandse stafofficiërs van de hoofdkwartieren verliep goed en bleek nuttig. De Nederlandse eenheden opereerden in *Atalanta* óf in *Ocean Shield*. Van een 'dual key' bevelstructuur was geen sprake.

Atalanta

De EU had directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheid (Hr. Ms. Amsterdam). *Operational Control* over de eenheden werd tijdens de inzet gedelegeerd aan het *Operational Head Quarters* (OHQ) in Northwood. Dit hoofdkwartier legde verantwoording af aan het *Political and Security Committee* (PSC) in Brussel. Het OHQ delegeerde het *Tactical Command* en *Tactical Control* over de eenheden aan de *Force Commander* die de operatie, op zee vanaf het vlaggenschip van TF 465, leidde. In het OHQ waren enkele Nederlandse stafofficiërs geplaatst die naast hun feitelijke werkzaamheden ook de nationale standpunten konden bewaken en in voorkomend geval konden bijdragen aan de effectiviteit van de communicatie met de Nederlandse eenheden.¹⁵

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) behield *Full Command* over de Nederlandse eenheden in deze operatie. Indien noodzakelijk kon hij besluiten de eenheden terug te brengen onder nationaal commando.

Ocean Shield

De Navo had directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden. *Operational Control* over de eenheden werd tijdens de inzet gedelegeerd aan het *Maritime Component Command* (MCC) van de Navo in Northwood. Het MCC was verantwoording verschuldigd aan het *Joint Forces Command* (JFC) in Lissabon dat op zijn beurt valt onder de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR). Het MCC delegeerde het *Tactical Command* en *Tactical Control* over de eenheden aan de commandant van TF 508 die de dagelijkse leiding had over het vlootverband. Op de diverse Navo hoofdkwartieren was Nederlands personeel geplaatst. Gedurende de inzet van Hr. Ms. Zeeleeuw waren Nederlandse onderzeebootspecialisten aan de staven van de diverse hoofdkwartieren toegevoegd.¹⁶

De CDS behield *Full Command* over de ingezette eenheden in *Ocean Shield*.

Subconclusie. De bevelstructuur was voor de commandanten op zee duidelijk en goed werkbaar. De aanwezigheid van Nederlandse officieren op de diverse hoofdkwartieren is waardevol gebleken.

2.7.2

Risico's.

Aan de operaties *Atalanta* en *Ocean Shield* kleven risico's voor mens en materieel. Deze worden veroorzaakt door het veeleisende klimaat (zie paragraaf 2.7.1.2), door de reguliere bedrijfsvoering op zee en door daadwerkelijke inzet. Vooral de daadwerkelijke inzet levert een verhoogd risico op voor schade aan materieel en verwondingen (of erger) van het betrokken personeel. Piraten zijn bewapend en hebben in het recente verleden laten zien bereid te zijn die wapens in te zetten tegen coalitie-eenheden. Een groot deel van de operationele risico's wordt

¹⁵ Zie ook paragraaf 2.6

¹⁶ Idem.

weggenomen door een goede voorbereiding en goede uitrusting. De eenheden waren goed voorbereid op de missie. De bemanning, inclusief het personeel van de boordhelikopter en het *boardingteam*, volgden voorafgaand aan de uitzending een op de antipiraterijoperatie aangepast missiegericht opwerktraject (MGO). De commandanten melden dat vooral in de voorbereiding een geïntegreerd opwerktraject van belang is. Door diverse factoren is het echter nog niet altijd mogelijk gebleken om in een volledig geïntegreerd opwerktraject te voorzien. Aanvullende training vond ook vaak tijdens de uitreis naar het operatiegebied plaats. Mede naar aanleiding van de terugkoppelingen van de commandanten is dit aspect van de gereedstelling een voortdurend punt van aandacht van het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) en de CDS.

Om de risico's op letsel bij gewapende confrontaties met piraten verder te verkleinen is escalatiedominantie van belang. Door een militair overwicht in vuurkracht, aantallen militairen en geoefendheid is het risico voor de militairen laag. In alle gevallen van confrontaties tussen Nederlandse eenheden en piraten was sprake van escalatiedominantie aan Nederlandse zijde. Vanaf de inzet van Hr. Ms. De Ruyter en Hr. Ms. Tromp werden de schepen, wegens een meer proactieve wijze van optreden, voorzien van een versterkt boardingteam. Om eventuele gewonden goed te kunnen verzorgen werden vanaf de inzet van Hr. Ms. De Ruyter en Hr. Ms. Tromp aanvullende medische capaciteiten ingebracht.

Nadelige gevolgen van inzet door militairen kunnen zich tot jaren na een missie nog voordoen. Militairen kunnen als gevolg van hun uitzending lichamelijke en psychische klachten ontwikkelen. Om de kans hierop te verkleinen en de militairen in voorkomend geval verantwoord te kunnen begeleiden, is er voor hen een uitgebreid nazorgtraject beschikbaar. Als onderdeel van het nazorgtraject zijn op de terugreis van de schepen naar Nederland met de bemanningen adaptatiegesprekken gevoerd. Waar nodig werd het nazorgtraject in Nederland voortgezet.

Door alle genomen maatregelen en voorzieningen achten de commandanten van de eenheden de risico's voor schepen en bemanning acceptabel.

Subconclusie. De veiligheid van schepen en bemanningen is voldoende gewaarborgd. In de benodigde nazorg is voorzien.

2.7.3

Geschiktheid en beschikbaarheid.

In *Atalanta* en *Ocean Shield* zijn verschillende typen eenheden ingezet. Het betrof drie keer een luchtverdedigings- en commandofregat (LCF), één keer een bevoorradingsschip en één keer een onderzeeboot. De capaciteiten van deze eenheden zijn verschillend en hebben elk op een eigen manier een waardevolle bijdrage geleverd aan de bestrijding van piraterij.

De LCF-en beschikken over een uitgebreid sensoren- en communicatiepakket en hadden tijdens de missie een helikopter aan boord van het Defensie Helikopter Commando (DHC). De fregatten fungeerden naast hun antipiraterij taak als commandoplatform (vlaggenschip) voor CTF 508 (zie ook paragraaf 2.6).

Het bevoorradingsschip Hr. Ms. Amsterdam met aan boord een helikopter voerde naast haar reguliere bevoorradingstaak ook antipiraterijacties uit tegen piratengroepen in *skiffs* en *whalers*. Door haar relatief grote omvang en uitgebreide logistieke capaciteiten kon Hr. Ms. Amsterdam specifieke bijdragen leveren. Zo was

het voor langere tijd vasthouden van piraterijverdachten, en het aan boord organiseren van een rechtszitting, op Hr. Ms. Amsterdam geen probleem. Ook voorzag Hr. Ms. Amsterdam oppervlakteschepen van de coalities op zee van brandstof waardoor de effectieve *on station time* van deze schepen werd vergroot.

De vier Nederlandse oppervlakteschepen hadden een gespecialiseerd, uit mariniers bestaand, *boarding team* en een helikopter aan boord. De combinatie van helikopter, de scheepssensoren, de mobiliteit van het schip, het *boarding team* en de ondersteunende middelen zoals commandovoering en logistiek, maakten de eenheden geschikt voor de missie.

Zoals eerder beschreven lagen de capaciteiten van de onderzeeboot Hr. Ms. Zeeleeuw op een ander terrein. De Navo-commandanten hebben voor toekomstige antipiraterijoperaties gevraagd om een nieuwe bijdrage van een Nederlandse onderzeeboot. Zoals vermeld in de artikel 100-brief inzake piraterijbestrijding van 1 juni jl.¹⁷ zal Nederland in het voorjaar van 2012 opnieuw een onderzeeboot leveren aan de Navo-operatie.

Alle eenheden hebben volgens plan aan de operatie deelgenomen. In de door CDS en CZSK opgestelde jaarplanning over 2010 en 2011 was deelname aan de operatie voorzien, waardoor de beschikbaarheid van materieel en personeel tijdig werd gerealiseerd.

Enkele geconstateerde tekortkomingen op het gebied van geschiktheid en beschikbaarheid zijn:

- Hoewel alle eenheden volgens de vooraf opgestelde jaarplanning van CDS en CSZK werden ingezet en daarmee de beschikbaarheid van materieel en personeel tijdig werd gerealiseerd, was het niet altijd mogelijk om voor de verplaatsing naar het operatiegebied een geïntegreerd opwerktraject met de toegewezen boordvliegtuigploeg, *boardingteams* en andere toegevoegde elementen uit te voeren.
- De rhibs van de grote bovenwatereenheden bleken niet volledig geschikt voor alle taken binnen het spectrum van antipiraterijoperaties. Deze vaartuigen kennen, indien volledig bemand door compleet uitgeruste teams van het versterkte *boarding team*, operationele beperkingen in snelheid en manoeuvreerbaarheid. Deels zal in deze lacune worden voorzien door de introductie van de diverse typen *Fast Raiding Interceptor and Special Forces Craft* (FRISC), maar deze zijn niet geschikt voor gebruik aan boord van de M- en LC-fregatten. De gebruikerservaringen met de rhibs zullen bij eventuele vervangingstrajecten moeten worden mee gewogen.

¹⁷ TK 29521 nr. 168 d.d. 1 juni 2011



Afb. 5. Twee rhibs in actie vanaf Hr. Ms. Tromp

Subconclusie. De eenheden waren beschikbaar en waren zonder uitzondering geschikt voor het uitvoeren van de aan hen opgedragen taken. Voor een goede geïntegreerde voorbereiding dienen aanvullende eenheden de gehele transit naar het operatiegebied aan boord te zijn. Een herhaalde inzet van een Nederlandse onderzeeboot zal een waardevolle bijdrage vormen binnen de operaties. De rhibs van de grote bovenwatereenheden blijken niet volledig geschikt voor alle taken binnen het spectrum van antipiraterijoperaties. Bij de eventuele vervanging van de rhibs voor de grote bovenwatereenheden zullen de recente gebruikerservaringen moeten worden meegewogen.

2.7.4

Duur van de bijdrage.

Voor zowel *Atalanta* als *Ocean Shield* was de lengte van de missie voor de diverse schepen vooraf bekend. Door onvoorziene omstandigheden is het verblijf van Hr. Ms. Amsterdam en Hr. Ms. De Ruyter verlengd.

De verlengingen hebben geen gevolgen gehad voor de operationele taakuitvoering van de Koninklijke marine en het DHC. Ook de commandanten rapporteerden hierover geen bijzonderheden. Het verlengen van missies heeft uiteraard invloed gehad op de bemanningen van Hr. Ms. de Ruyter en Hr. Ms. Amsterdam en hun relaties. Beide commandanten spreken hun waardering uit voor de getoonde flexibiliteit van de bemanning en het thuisfront.

Subconclusie. De initieel geplande duur van de bijdrage, en de verlenging van de deelname van twee eenheden, heeft geen onoverkomelijke problemen opgeleverd.

2.8

Samenhang en vervolg.

Gedurende de evaluatieperiode is de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) tweemaal bijeen geweest. Dankzij deze bijeenkomsten werd de coördinatie van de verschillende internationale inspanningen ten aanzien van piraterijbestrijding verder versterkt, werd draagvlak gecreëerd voor pro-actiever optreden tegen piraten en werd de betrokkenheid van de private sector bij piraterijbestrijding verder vergroot. Ten slotte werd in CGPCS-verband op 1 maart 2011 voor het eerst een bijeenkomst belegd over de mogelijkheden de financiële

stromen van piraterij beter aan te pakken en ook piratenleiders te kunnen berechten. Deze bijeenkomst past in het Nederlandse streven om pro-actiever op te treden en zo de *risk reward ratio* ongunstiger te maken voor piraten.

In de regio is het *United Nations Office On Drugs and Crime* (UNODC) actief met een *Counter Piracy Programme* (CPP). Tijdens de evaluatieperiode heeft Nederland een politieadviseur gedetacheerd bij het CPP in Nairobi en heeft het €0,8 miljoen bijgedragen aan justitiële capaciteitsopbouw op de Seychellen en €1 miljoen gestort in het VN-Trustfund voor piraterijbestrijding. Inmiddels is de Nederlandse bijdrage aan UNODC CPP vergroot met een civiele expert voor het in kaart brengen van de piraterij-gerelateerde financiële stromen.

Ten aanzien van de bredere veiligheidsproblematiek van Somalië heeft Nederland via het Amerikaanse *African Contingency Operations Training and Assistance Programme* trainingen voor Burundese en Oegandese vredestroepen die uitgezonden worden naar de AU-missie in Somalië (AMISOM) gefinancierd, opdat AMISOM effectiever op kan treden en het aantal slachtoffers verminderd wordt.

Inmiddels worden meer dan 1000 piraten vervolgd of zijn reeds veroordeeld. Het grootste deel hiervan is of wordt berecht in de regio zelf, met financiële en personele ondersteuning van de internationale gemeenschap. Op dit moment wordt mede dankzij een Nederlandse bijdrage van €1,5 miljoen gewerkt aan het vergroten van de detentiecapaciteit in Somalië. Zodra deze detentiecapaciteit gerealiseerd is zal de bereidheid van landen in de regio om meer piraten te vervolgen fors toenemen en hoeven minder piraten bij gebrek aan vervolgingsbereidheid te worden vrijgelaten.

De grote meerderheid van de opgepakte piraten staat laag in de hiërarchie; de organisatoren, financiers en losgeldonderhandelaars blijven veelal op het vasteland en opereren tot op heden in relatieve straffeloosheid. Om deze criminele leiders beter aan te kunnen pakken heeft Nederland personele capaciteit ingezet om de aan piraterij gerelateerde financiële stromen beter in kaart te brengen en heeft het Nederlandse Openbaar Ministerie mede het initiatief genomen om de internationale samenwerking op terrein van onderzoeken naar en internationale opsporing van deze leiders te versterken.

In internationaal verband is Nederland zeer actief om de samenwerking tussen landen, organisaties en de private sector te stimuleren en verder uit te bouwen. Nederland was bijvoorbeeld voorzitter van de tiende plenaire bijeenkomst van de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) en heeft en marge van deze bijeenkomst een publieksseminar georganiseerd om de aandacht voor het belang van internationale samenwerking te vergroten. Een goede samenwerking tussen verschillende actoren en coördinatie van activiteiten op alle gebieden van piraterijbestrijding is noodzakelijk om overlap te voorkomen en de schaarse beschikbare middelen zo effectief mogelijk in te zetten.

De besprekingen in EU-verband voor mogelijke activiteiten op terrein van regionale maritieme capaciteitsopbouw zijn inmiddels verder gevorderd en momenteel wordt er gewerkt aan concrete voorstellen voor EU-inspanningen gericht op het trainen van kustpolitie in de door piraterij geteisterde regio's van Somalië en de ondersteuning van de kustwachten in landen in de regio met regionale en landenspecifieke trainingsprogramma's. Zoals gemeld in Kamerstuk 29521 nr. 168,

is Nederland hierin geïnteresseerd en staat het welwillend tegenover een mogelijke bijdrage aan deze activiteiten.

Hoewel de inzet van militaire eenheden ter bestrijding van piraterij succesvol is geweest kunnen militaire middelen de *root causes* van piraterij niet wegnemen. Uiteindelijk is een politieke oplossing voor het conflict op het Somalische vasteland nodig om de dreiging van piraterij weg te kunnen nemen. Via de EU en de VN ondersteunt Nederland pogingen om het vredesproces te bespoedigen en uitvoering van de Roadmap te bevorderen. Via het Amerikaanse *African Contingency Operations Training and Assistance Program* (ACOTA) zal Nederland tevens een bijdrage blijven leveren aan het vergroten van de effectiviteit van het optreden van AMISOM. Zoals eerder gemeld zal Nederland de komende jaren de OS-inzet in Somalië beperkt uitbreiden ten behoeve van projecten die de stabilisering van Somalië bevorderen; dergelijke activiteiten zullen indirect ook een bijdrage leveren aan de strijd tegen piraterij.

Subconclusie. Naast een militaire inzet zijn ook andersoortige inspanningen nodig om dreiging van piraterij weg te nemen. De sleutel tot de oplossing van de piraterijproblematiek in Somalië ligt bij de Somaliërs en hun leiders zelf. Met militaire, financiële, personele en diplomatieke middelen levert Nederland een bijdrage aan de bestrijding van piraterij en het wegnemen van de voedingsbodem hiervan.

2.9 Financiën.

De additionele uitgaven voor de Nederlandse bijdrage met schepen aan *Ocean Shield* en *Atalanta* waren geraamd op respectievelijk €13,8 en €5,4 miljoen. De realisatie bedroeg €14,5 en €5,0 miljoen. Beide genoemde additionele uitgaven zijn ten laste gekomen van de structurele voorziening 'uitvoeren crisisbeheersingsoperaties' van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.

Subconclusie. De operaties zijn nagenoeg binnen de kostenramingen uitgevoerd.

3 Conclusies

Deze evaluatie beschrijft de Nederlandse bijdrage aan EU-operatie Atalanta en Navo-operatie *Ocean Shield* in de periode juli 2010 tot en met juni 2011. Humanitaire en economische overwegingen hebben geleid tot het voortzetten van de missie, die onverminderd gesteund wordt door de internationale gemeenschap, primair door autorisaties van de VN-Veiligheidsraad.

De Nederlandse bijdrage aan Atalanta en *Ocean Shield* vond plaats binnen de mandaten. Deze boden voldoende ruimte voor het uitvoeren van de operaties. Over aanpassing van de mandaten is overleg gaande. De Nederlandse regering had voldoende mogelijkheid om invloed op de operaties uit te oefenen.

De piraten passen hun optreden aan indien de omstandigheden wijzigen. Door van moederschepen gebruik te maken opereren piraten langer en verder van huis. Ze gebruiken veel geweld. Door vanaf zee, proactief, in de onmiddellijke nabijheid van de piratenkampen, langdurig en storend aanwezig te zijn hebben de Nederlandse eenheden bijgedragen aan het minder effectief maken van piraterijacties. Deze werkwijze verdient voortzetting.

De klimatologische omstandigheden vormden geen belemmering voor de operatie. Wel had het materieel meer te lijden onder de extreme lucht- en watertemperaturen. De instandhouding vereiste extra aandacht en het materieel sleet harder. Bij de verwerving van nieuw materiaal dient hiermee rekening te worden gehouden.

Voor de antipiraterijmissie hadden de commandanten voldoende militair vermogen beschikbaar. De inzet van het bevoorradingsschip Hr. Ms. Amsterdam en de onderzeeboot Hr. Ms. Zeeleeuw voorzag in behoefte aan schaarse capaciteiten. Zorgelijk blijven de tekorten aan beschikbare middelen voor maritieme beeldopbouw vanuit de lucht¹⁸ en bevoorradingsschepen.

De bevelstructuur was voor de commandanten op zee duidelijk en goed werkbaar. De aanwezigheid van Nederlandse officieren op de diverse hoofdkwartieren is waardevol gebleken. De geldende geweldsinstructies en ROE voldeden.

Door de genomen maatregelen en getroffen voorzieningen achten de commandanten van de eenheden de risico's voor hun schepen en bemanning acceptabel. In de benodigde nazorg is voorzien.

De eenheden waren beschikbaar en waren zonder uitzondering geschikt voor het uitvoeren van de aan hen opgedragen taken. Voor een goede geïntegreerde voorbereiding dienen aanvullende eenheden de gehele transit naar het operatiegebied aan boord te zijn. Een herhaalde inzet van een Nederlandse onderzeeboot zal een waardevolle bijdrage vormen binnen de operaties. De rhibs hebben operationele beperkingen bij het uitvoeren van antipiraterijoperaties. Bij vervanging van de rhibs zal de recente gebruikerservaring moeten worden meegewogen.

¹⁸ Maritieme patrouillevliegtuigen, moderne scheepshelikopters, maritieme UAV's.

De operaties zijn nagenoeg binnen de gemaakte ramingen uitgevoerd.

4 Slotbeschouwingen

Piraterij in de wateren rond Somalië vormt een blijvende bedreiging voor de vrije doorvaart van de internationale koopvaardij. Nederland levert een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van piraterij op zee met militaire middelen. In de hier beschreven periode werd met verschillende eenheden van de Koninklijke marine deelgenomen aan de twee antipiraterij-operaties. De samenwerking tussen de verschillende internationale samenwerkingsverbanden (Navo, EU, CMF) verloopt goed. Het effect van de operaties is niet eenvoudig te meten. Wel neemt het aantal piraterijincidenten niet langer toe en is een dalende trend van het aantal succesvolle kapingen zichtbaar. Om piraten het opereren te bemoeilijken is voortzetting van de pro-actieve benadering van belang.

Een louter militaire oplossing voor de aanpak van piraterij is niet voldoende. Er is een geïntegreerde inzet op land nodig om de factoren weg te nemen waardoor piraterij nu kan floreren. Dit betekent onder meer: het aanpakken van de voortdurende wetteloosheid en het opbouwen van effectief bestuur. In een functionerende rechtsstaat krijgt piraterij immers nauwelijks een kans. Ook het leveren van basisvoorzieningen aan de bevolking en het creëren van werkgelegenheid zijn van belang. Naar verwachting zal dit de bevolking, en in het bijzonder jongeren, minder vatbaar maken voor rekrutering door piraterijgroepen (of terroristische groeperingen). Tijdens de Somalië-conferentie op 23 februari 2012 in Londen, waaraan minister Rosenthal namens de regering deelnam, zijn hiertoe nadere afspraken gemaakt. Tijdens de conferentie is bevestigd dat de sleutel tot het oplossen van de instabiliteit in Somalië primair bij de Somaliërs en hun leiders ligt. De regio en de bredere internationale gemeenschap vervullen een ondersteunende rol. Nederland zal met een geïntegreerde benadering bij blijven dragen aan de bestrijding van piraterij en het wegnemen van de voedingsbodem ervan. Dit via een brede inzet van militaire, financiële, personele en diplomatieke middelen.

De besprekingen in EU-verband voor mogelijke activiteiten op terrein van regionale maritieme capaciteitsopbouw zijn inmiddels verder gevorderd en momenteel wordt er gewerkt aan concrete voorstellen voor EU-inspanningen gericht op het trainen van kustpolitie in de door piraterij geteisterde regio's van Somalië en de ondersteuning van de kustwachten in landen in de regio met regionale en landenspecifieke trainingsprogramma's. Nederland is hierin geïnteresseerd en staat welwillend tegenover een mogelijke bijdrage aan deze activiteiten.

De regering heeft inmiddels besloten de Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding de komende jaren voort te zetten (Kamerstuk 29 521 nr. 168 van 1 juni 2011).