



Eindevaluatie

inzet Hr.Ms. Evertsen in operatie EUNAVFOR "Atalanta" voor de kust van Somalië, 13 augustus – 18 december 2009.

Datum 31 mei 10
Status Definitief



Colofon

Defensiestaf
Afdeling Evaluaties

Plein 4
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Opdrachtgever

De Minister van Defensie

Foto's:

© Defensie Beeldbank, Hr.Ms. Evertsen



Eindevaluatie

inzet Hr.Ms. Evertsen in operatie EUNAVFOR "Atalanta"
voor de kust van Somalië, 13 augustus – 18 december
2009.

Datum	31 mei 10
Status	Definitief

Inhoud

Colofon	3
1 Inleiding	3
1.1 Operatie "Atalanta"	3
1.2 Doelstelling	3
1.3 Structuur	3
1.4 Overzicht voornaamste activiteiten Hr.Ms. Evertsen 13 augustus – 18 december 2009	4
2 Elementen van het Toetsingskader	6
2.1 Gronden voor deelname	6
2.2 Politieke aspecten en ontwikkelingssamenwerking	6
2.3 Rechtsgrondslag en mandaat	7
2.4 Deelnemende landen	9
2.5 Invloed	9
2.6 Militaire aspecten	9
2.6.1 Militaire opdracht	9
De opdracht zoals geformuleerd in het EU-raadsbesluit luidde:	9
2.6.2 Opstelling van de conflictpartijen	10
2.6.3 Het vereiste militaire vermogen	10
2.6.4 Wijze van optreden	11
2.6.5 Geweldsinstructie	12
2.6.6 Bevelsstructuur	13
2.6.7 Risico's	13
2.6.8 Geschiktheid	14
2.7 Duur van de deelname	14
2.8 Financiën	14
2.9 Overige aspecten	15
2.9.1 Voorbereiding	15
2.9.2 Logistieke aspecten	15
2.9.3 Consequenties opvang van drenkelingen en piraterijverdachten.	16
2.9.4 Overdracht van drenkelingen en piraterijverdachten.	17
3 Conclusies	18
3.1 Effect van de operatie	18
3.2 Effect van de deelname van Hr.Ms. Evertsen	21
3.3 Geleerde lessen	21
4 Slotbeschouwing	22
5 Afkortingen	23

1 Inleiding

1.1 Operatie "Atalanta"

In de periode van 13 augustus tot en met 18 december 2009 heeft Nederland een eenheid van de Koninklijke Marine ingezet voor de kust van Somalië voor de bescherming van *World Food Programme* (WFP) konvoeien, de bescherming van andere kwetsbare schepen en de bestrijding van piraterij. Deze inzet vond plaats binnen de maritieme operatie van de Europese Unie (EU), genaamd *EU Naval Force* (EUNAVFOR) "Atalanta". De EU had op 10 november 2008 tot deze operatie besloten.

Op 19 december 2008 besloot het Nederlandse kabinet tot deelname aan operatie "Atalanta" in de tweede helft van 2009. De Nederlandse bijdrage bestond uit het luchtverdedigings- en commandofregat (LCF) Hr.Ms. Evertsen. Ook leverde Nederland in de periode van 13 augustus tot en met 12 december 2009 de *Force Commander* van de EU-operatie en een groot deel van zijn internationale staf. De *Force Commander* gaf leiding aan de operatie vanaf Hr.Ms. Evertsen.

Ook in de periodes van 17 maart tot en met 30 juni 2008 en van 22 oktober tot en met 22 december 2008 heeft Nederland schepen ingezet voor de escorte van WFP-schepen (respectievelijk Hr.Ms. Evertsen en Hr.Ms. De Ruyter). Deze inzet vond onder nationale vlag plaats. In de periode van 26 maart tot en met 28 juni 2009 nam Nederland voor de kust van Somalië met Hr.Ms. De Zeven Provinciën deel aan de NAVO-antipiraterij operatie "Allied Protector".

1.2 Doelstelling

In deze eindevaluatie wordt de inzet beschouwd van Hr.Ms. Evertsen voor de begeleiding van WFP-konvoeien, het beschermen van overige kwetsbare schepen en de inzet ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië binnen de EU-geleide operatie "Atalanta".

De eindevaluatie is gebaseerd op de elementen van het Toetsingskader 2001¹. De evaluatie beoogt de uitgangspunten, verwachtingen en doelstellingen van het regeringsbesluit tot uitzending, zoals verwoord in de desbetreffende brief, te toetsen aan de praktijk. Hiertoe zal worden nagegaan welke aspecten van de planning, voorbereiding, uitvoering en afwikkeling van de operatie vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doelgerichtheid hebben voldaan dan wel vatbaar zijn voor verbetering, om hieruit voor lopende en toekomstige operaties lering te trekken.

Deze eindevaluatie is tot stand gekomen onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken.

1.3 Structuur

Deze evaluatie bestaat uit vier delen. Na hoofdstuk één, de inleiding, komen in hoofdstuk twee de elementen uit het Toetsingskader aan de orde. In hoofdstuk drie worden conclusies getrokken, waarna in hoofdstuk vier de evaluatie wordt afgesloten. Ten slotte volgt een overzicht van de gebruikte afkortingen.

¹ Het Toetsingskader 2009 was bij het regeringsbesluit tot deelname van Hr.Ms. Evertsen aan EUNAVFOR "Atalanta" nog niet van toepassing.

1.4 Overzicht voornaamste activiteiten Hr.Ms. Evertsen 13 augustus – 18 december 2009

Alvorens de elementen van het Toetsingskader te behandelen wordt in deze paragraaf een overzicht geboden van de voornaamste activiteiten van Hr.Ms. Evertsen, om zo een volledig beeld te schetsen van de operationele inzet. De redding van drieënveertig drenkelingen op 23 oktober 2009 en de vastneming en uiteindelijke vrijlating van dertien vermoedelijke piraten in december 2009 zijn in dit overzicht opgenomen.

Op 1 september 2009 heeft Hr.Ms. Evertsen een verdachte *skiff* benaderd. Nadat werd vastgesteld dat het om mensensmokkelaars ging werden zij heengezonden. Eveneens op 1 september werd een andere *skiff* ontdekt. Er bleken tien personen aan boord te zijn, waaronder twee vrouwen en twee kinderen. Zij verbleven al vijf dagen zonder voedsel, water en voortstuwing op zee. Hr.Ms. Evertsen verleende medische assistentie, repareerde de motor, voorzag de opvarenden van water en voedsel en dirigeerde hen naar de Somalische kust.

Op 22 augustus 2009 werd een verdachte *skiff* waargenomen door het Japanse maritieme patrouillevliegtuig. Het van EUNAVFOR "Atalanta" deel uitmakende Noorse fregat Fridtjof Nansen werd aangewezen deze *skiff* aan te houden, terwijl de eveneens in de buurt opererende Hr.Ms. Evertsen zijn escortetaak continueerde maar zijn boordhelikopter inzette ter assistentie van het Noorse fregat. Na het afgeven van waarschuwingsschoten vanuit de helikopter werd de *skiff* door het Noorse fregat aangehouden en werden aan boord wapens en een ladder aangetroffen.

Tussen 14 en 18 september 2009 assisteerde Hr.Ms. Evertsen het zojuist vrijgelaten motorschip MV Irene EM met technische, nautische en medische ondersteuning.



Van 1 tot 3 oktober 2009 escorteerde Hr.Ms. Evertsen het motorschip MV Mantenha dat goederen vervoerde voor de AU-missie AMISOM van Mogadishu naar Mombassa.

Op 18 oktober 2009 hield Hr.Ms. Evertsen een verdachte *skiff* aan. Het bleek twee Somalische vissers te betreffen die al veertig dagen op zee dreven vanwege een kapotte motor. De *skiff* is naar de Somalische kust gesleept.

Op 20 oktober 2009 assisteerde de tolk van Hr.Ms. Evertsen het Duitse fregat Bremen in de ondervraging van van piraterij verdachte personen.

Op 22 oktober 2009 werd een *dhow* ontdekt waarvan de bemanning spullen overboord gooide. Na *boarding* bleken er geen verdachte zaken aan boord te zijn.

Op 23 oktober 2009 hield Hr.Ms. Evertsen een op drift geraakte *dhow* aan waarop zich drieënveertig Somaliërs bleken te bevinden die naar Jemen trachtten te reizen. Omdat hun *dhow* niet meer zeewaardig was werden de Somaliërs aan boord genomen en werd via de EU getracht hen aan het UNHCR over te dragen. Dit lukte eerst op 6 november.

Op 1 november 2009 assisteerde Hr.Ms. Evertsen een *skiff* met een kapotte motor.

Op 7 november 2009 hield Hr.Ms. Evertsen een *skiff* aan die verdacht werd van een aanval op het motorschip MV Sea Diamond. Bij gebrek aan bewijs en in overleg met het Openbaar Ministerie moest de *skiff* worden heengezonden. Tevens werd op deze dag de motor van een op drift geraakte *skiff* met zes Somaliërs aan boord gerepareerd.

Op 2 december 2009 hield Hr.Ms. Evertsen een *dhow* aan die verdacht werd van een aanval op het motorschip MV BBC Togo. Naast dertien vermoedelijke piraten bleken er twee gegijzelde Tanzaniaanse vissers aan boord te zijn. De vermoedelijke piraten werden vastgenomen en aan boord van Hr.Ms. Evertsen gebracht. Na vergeefse pogingen vanuit de EU om de vermoedelijke piraten in de regio over te dragen, moesten zij op 18 december worden vrijgelaten (zie ook Kamerstuk 29521, nr. 131).

Elementen van het Toetsingskader

2.1 Gronden voor deelname

De blijvend slechte humanitaire situatie in Somalië, die wordt verergerd door de niet aflatende dreiging van piraterij voor de kust van het land, was de primaire reden voor de Nederlandse deelname aan operatie Atalanta. Humanitaire organisaties zijn voor het vervoer van noodhulpgoederen naar Somalië over zee in grote mate afhankelijk van internationale marine-eenheden die hun schepen bescherming kunnen bieden tegen piraterij. De EU-operatie richt zich op het structureel beschermen van humanitaire zeetransporten.

Voorts zijn vrije en veilige mondiale scheepvaartroutes van groot economisch en strategisch belang. De EU-operatie is er daarom ook op gericht door middel van patrouilles in gebieden met een verhoogde piraterijdreiging de kans op piraterij op volle zee of een gewapende overval in territoriale wateren te verkleinen.

Door deze bijdrage aan operatie "Atalanta" gaf Nederland gevolg aan oproepen van de VN-Veilighedsraad (VNVR), in het bijzonder de VNVR resoluties 1814, 1816 en 1846 (2008), om een gecoördineerde inzet voor de kust van Somalië te ondersteunen, ter bescherming van humanitaire transporten en ter afschrikking van piraterij.

De bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee vormt ook een uiterst concrete bijdrage aan de handhaving van de internationale rechtsorde.

2.2 Politieke aspecten en ontwikkelingssamenwerking

De politieke situatie in Somalië is somber. Het Djibouti-akkoord van augustus 2008, dat voorziet in een transitieproces dat uiterlijk in augustus 2011 moet uitmonden in een nieuwe grondwet en een nieuwe, democratisch gekozen regering, lijkt te zijn vastgelopen. Een breed gedragen politieke oplossing voor de conflicten die het land teisteren ontbreekt. Ondanks aandringen van de internationale gemeenschap, heeft de *Transitional Federal Government* (TFG) in 2009 weinig concrete vooruitgang geboekt bij het betrekken van andere groepen bij het Djibouti-proces. De gewapende oppositie, zoals Al Shabaab en Hizbul Islam, neemt vooralsnog niet deel aan het vredesproces en blijft proberen de TFG met geweld omver te werpen.

Door het voortdurende geweld, gecombineerd met interne verdeeldheid en gebrek aan middelen en capaciteit, is de TFG niet in staat basisvoorzieningen aan de bevolking te leveren en zo haar draagvlak te verbreden. Het gebied dat de TFG controleert, blijft beperkt tot enkele delen van Mogadishu.

Somaliland en Puntland zijn in vergelijking met Zuid- en Centraal-Somalië relatief stabiel gebleven, maar ook daar is de onveiligheid toegenomen. In Puntland neemt het aantal gewelddadige incidenten en gevallen van mensensmokkel toe. Puntland blijft bovendien een uitvalsbasis voor piraten, hoewel de autoriteiten ook actief piraterijverdachten vervolgen.

De Somalische autoriteiten weten piraterij nog altijd niet effectief aan te pakken. Door een gebrek aan gezag en middelen blijven de wetteloosheid en straffeloosheid

die piraterij in de hand werken, voortbestaan. Voor een duurzame oplossing hiervan dient de situatie op land te verbeteren, door een brede benadering die zich naast veiligheid, ook richt op de politieke, sociaal-economische en humanitaire aspecten van de problematiek in Somalië.

De humanitaire situatie in Somalië is in 2009 verder verslechterd door droogte, een economische crisis en vooral door geweld en de daarmee gepaard gaande ontheemding. Volgens het VN *Office for the Coordination of Humanitarian Aid* (OCHA) is het aantal hulpbehoevenden in 2009 verder gestegen tot circa 3,6 miljoen personen, bijna de helft van de bevolking. Het geweld in de Mogadishu-regio heeft geleid tot nieuwe stromen ontheemden, die de druk op de hulpverlening vergroten.

Het voortdurende geweld is de belangrijkste oorzaak van de verslechterende humanitaire situatie maar ook de belangrijkste belemmering voor de humanitaire hulpverlening. Dit betreft vooral Zuid- en Centraal-Somalië. De VN en andere hulporganisaties zijn het doelwit van moord, ontvoering en intimidatie. Door deze onveiligheid zijn de VN en internationale hulporganisaties genoodzaakt om op afstand, bijvoorbeeld vanuit Nairobi, te opereren. De uitvoering van de hulp vindt veelal plaats via lokale partnerorganisaties in het veld. In grote delen van het land zijn de mogelijkheden voor 'needs assessments' en de monitoring van de hulpactiviteiten door de onveiligheid beperkt. Ondanks de grote veiligheidsrisico's en operationele beperkingen blijven VN-organisaties als het WFP en internationale hulporganisaties zoveel als mogelijk humanitaire hulp in Somalië verlenen.

Subconclusie: zolang er geen politieke oplossing in Somalië wordt gevonden en de situatie op het land onveilig blijft, zal de bevolking afhankelijk blijven van humanitaire hulp en zal steun voor de bescherming van maritieme voedseltransporten en de bestrijding van piraterij nodig blijven.

2.3 Rechtsgrondslag en mandaat

Met de VNVR resoluties 1814, 1816 en 1838 riep de VN de lidstaten op een bijdrage te leveren aan het beschermen van schepen belast met het transport van humanitaire hulp naar Somalië en aan het ontmoedigen van piraterij voor de kust van Somalië. In Resolutie 1846 verwelkomde de Veiligheidsraad het besluit van de EU om een maritieme operatie te starten.

Het optreden tegen piraten op volle zee vindt zijn rechtsbasis in het internationale recht, in het bijzonder in het VN-Zeerechtverdrag (*UN Convention on the Law of the Sea*; UNCLOS). Dit VN-Zeerechtverdrag geeft onder andere de mogelijkheid tot doorzoeking van vaartuigen wanneer er een redelijke grond bestaat voor de verdenking dat het betreffende vaartuig betrokken is bij piraterij.

VNVR resoluties 1816 en 1846 bieden de rechtsgrondslag om op te treden in de territoriale wateren van Somalië. In haar brief van 14 november 2008 aan de Veiligheidsraad notificeerde de TFG van Somalië de VN over haar toestemming aan de EU tot optreden in de territoriale wateren in overeenstemming met resolutie 1846.

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 8 december 2009 is het mandaat voor operatie "Atalanta" verlengd tot 12 december 2010. Het oorspronkelijke mandaat van operatie "Atalanta" luidde:

"Atalanta, onder de voorwaarden van het toepasselijk internationaal recht, met name het VN-Zeerechtverdrag, en de resoluties 1814, 1816 en 1838 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, en binnen de grenzen van zijn beschikbare capaciteit:

- biedt bescherming aan in het kader van het WFP gecharterde schepen, met name wanneer deze in de territoriale wateren van Somalië varen; dit houdt ook de aanwezigheid van gewapende componenten van Atalanta aan boord van de betrokken schepen in;
- voorziet per geval in de begeleiding van koopvaardij schepen die in de door hem bewaakte zones varen;
- bewaakt de zones voor de Somalische kust, met inbegrip van de Somalische territoriale wateren, die risico's voor maritieme activiteiten, inzonderheid het zeeverkeer, inhouden;
- neemt de nodige maatregelen, waaronder geweld, ter ontmoediging, voorkoming en beëindiging van daden van piraterij of gewapende overvallen die zijn begaan of vermoedelijk zijn begaan in de zones onder zijn bewaking;
- kan, met het oog op de eventuele uitoefening van hun rechtsmacht door de Staten die overeenkomstig artikel 12 bevoegd zijn, personen die schuldig zijn aan piraterij of gewapende roofovervallen of daarvan verdacht worden, in de zone waar zij aanwezig is, gevangen nemen en beslag leggen op de schepen van de piraten of gewapende roofovervallers, of op de schepen die zijn aangehouden na een daad van piraterij of gewapende roofoverval en die in handen van piraten zijn, alsmede op de goederen aan boord;
- stelt zich in verbinding met de organisaties en entiteiten, alsmede met de Staten die in de regio actief zijn ter bestrijding van piraterij en gewapende overvallen voor de kust van Somalië, met name het vlootverband Combined Task Force 150", dat optreedt in het kader van operatie Enduring Freedom". (Gemeenschappelijk Optreden van de EU (2008/851/GBVB)).

Aan dit mandaat is met het besluit van de Raad van de EU van 8 december 2009 toegevoegd:

- "Voorts zal Atalanta een bijdrage leveren aan het toezicht op de visserijactiviteiten voor de kust van Somalië."

Vanuit Nederland zijn geen inperkingen of voorbehouden ("*caveats*") op dit mandaat gemaakt.

Subconclusie: het mandaat van operatie "Atalanta" was helder.

2.4 Deelnemende landen

In de inzetperiode leverden de volgende landen een bijdrage aan Atalanta in de vorm van schepen, patrouillevliegtuigen en/of stafofficieren: België, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Roemenië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Verder namen Kroatië en Noorwegen als niet-EU lidstaten deel aan de operatie.

Subconclusie: aan EUNAVFOR "Atalanta" nam ongeveer de helft van de EU-lidstaten in enige vorm deel.

2.5 Invloed

De politieke controle en strategische leiding over de operatie berustte bij het Politieke- en Veiligheidscomité (PVC), onder verantwoordelijkheid van de Raad van de EU. Nederland is in beide fora vertegenwoordigd op ambassadeursniveau. Het EU Militair Comité, waarin de Commandant der Strijdkrachten (CDS) vertegenwoordigd is, adviseert het PVC. Het *Operation Headquarters* (OHQ) bevond zich te Northwood (Verenigd Koninkrijk). Hierin was Nederland met vier stafofficieren vertegenwoordigd. Gedurende bijna de gehele duur van de deelname aan operatie "Atalanta" was de Nederlandse Commandeur Bindt de taakgroepcommandant (*Force Commander*).

Subconclusie: de Nederlandse invloed was op alle niveaus gewaarborgd.

2.6 Militaire aspecten

2.6.1 Militaire opdracht

De opdracht zoals geformuleerd in het EU-raadsbesluit luidde:

"De Europese Unie voert een militaire operatie uit ter ondersteuning van de resoluties 1814, 1816 en 1838 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, overeenkomstig de in geval van piraterij geoorloofde acties uit hoofde van de artikelen 100 e.v. van het VN-Zeerechtverdrag, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982, zulks met name via verbintenissen met derde staten, hierna „Atalanta" genoemd, teneinde bij te dragen tot:

- het beschermen van schepen van het WFP die overeenkomstig het mandaat van resolutie 1814 van de VNVR humanitaire hulp naar de ontheemde Somalische bevolkingsgroepen brengen;
- de bescherming van kwetsbare schepen die in de Somalische wateren varen en het ontmoedigen, voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende roofovervallen voor de Somalische kust, overeenkomstig het in resolutie 1816 van de VNVR omschreven mandaat;
- De hiertoe ingezette troepenmacht opereert tot 500 zeemijl uit de kust van Somalië² overeenkomstig de politieke doelstelling van een operatie ter zee van de Europese Unie, zoals omschreven in het door de Raad op 5 augustus 2008 goedgekeurde crisisbeheersingsconcept".

² In mei 2009 is deze zone uitgebreid met 500 zeemijl rond de Seychellen

Het besluit van de Raad van de Europese Unie van 8 december 2009 ook visserijactiviteiten te monitoren is niet meer van invloed geweest op het opereren van Hr.Ms. Evertsen.

Subconclusie: de opdracht voor Hr.Ms. Evertsen was helder.

2.6.2 Opstelling van de conflictpartijen

Bij de inzet van de diverse maritieme eenheden in en nabij de Somalische wateren, is rekening gehouden met pogingen tot aanslagen op zee door de Islamistische Al-Shabaab groep. Deze zijn echter uitgebleven. De groep heeft eerder hulpverleningsorganisaties op land aangevallen.

De reikwijdte van de piraten is in het Somalië Bassin aanzienlijk uitgebreid, tot in de omgeving van de Seychellen.



2.6.3 Het vereiste militaire vermogen

Naast de standaarduitrusting was Hr.Ms. Evertsen voor deze inzet uitgerust met een boordhelikopter en een eenheid van de Unit Interventie Mariniers (UIM) met kleine, snelle vaartuigen. Dit team zorgde voor de beveiliging van koopvaardij schepen tijdens escortes en voerde *boardings* uit op verdachte schepen. Ook waren een tolk en een *National Intelligence Support Team* toegevoegd aan Hr.Ms. Evertsen. Op basis van de ervaringen opgedaan in eerdere antipiraterij operaties was het schip verder voorzien van extra mitrailleurposten, nachtzicht- en infraroodapparatuur, een

"Long Range Acoustic Device" voor het aanroepen van schepen op grotere afstand en ballistische bescherming. Met deze toevoegingen was het schip ruim voldoende toegerust om de opdracht te kunnen uitvoeren en een eventuele dreiging van piraten te kunnen pareren.

Operatie "Atalanta" voldeed in de evaluatieperiode niet aan de door de EU vastgestelde *Minimum Operational Capability*, omdat er geen tanker beschikbaar was. Dit is tijdens de operatie ondervangen door gebruik te maken van tankercapaciteit van de andere maritieme verbanden opererend voor de kust van Somalië. Ook was er geen schip beschikbaar met de door de EU vereiste chirurgische capaciteit. In sommige gevallen konden de maritieme eenheden terugvallen op medische capaciteiten aan wal of aan boord van schepen behorende tot de andere maritieme eenheden, maar in het Somalië Bassin waren veelal geen alternatieven voorhanden.

Subconclusie: het Nederlandse schip beschikte over ruim voldoende militair vermogen voor de uitvoering van de opdracht. Door het ontbreken van een tanker en bepaalde medische capaciteiten beschikte operatie "Atalanta" niet over het door de EU minimaal vereiste militaire vermogen.

2.6.4 Wijze van optreden

De primaire opdracht van operatie "Atalanta" was het escorteren van WFP-schepen naar en van Somalië. Hr.Ms. Evertsen heeft tijdens zijn inzetperiode geen opdracht gekregen een WFP-schip te escorteren. Wel is een door de VN gecontracteerd schip dat materieel vervoerde ten behoeve van de *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) van Mogadishu naar Mombassa geëscorteerd. De escortering van AMISOM-transporten werd op verzoek van de Secretaris-Generaal van de VN in het takenpakket van Atalanta opgenomen. Bij deze escorte is, na toestemming van de vlaggenstaat, een militair beveiligingsteam aan boord geplaatst.

Het operatiegebied van operatie Atalanta omvatte de Golf van Aden en het Somalië Bassin. In dit gebied waren verschillende maritieme eenheden aanwezig. Dit waren eenheden van de *Coalition Maritime Forces (Task Force (TF) 151)* en de NAVO-operatie "Ocean Shield" (TF 508), evenals nationaal opererende marineschepen afkomstig uit China, India, Iran, Japan, Rusland, Saudi-Arabië en Zuid-Korea. Coördinerend overleg en informatie-uitwisseling tussen deze eenheden vond plaats tijdens het *Shared Awareness and Deconfliction (SHADE)* overleg te Bahrein. Gaandeweg is een praktijk gegroeid waarin op vrijwillige basis maritieme eenheden in een bepaalde periode verantwoordelijk werden voor een specifiek gebied. Gedurende een groot deel van de rapportageperiode werd de inzet van de diverse maritieme eenheden gecoördineerd door de "Atalanta" *Force Commander*, commandeur Bindt. De Nederlandse commandeur en zijn staf hebben een verbetering weten te bewerkstelligen in de coördinatie tussen de diverse maritieme eenheden. Zij hebben eind november bijvoorbeeld contacten gelegd met de Chinese marine en wederzijdse bezoeken georganiseerd in het operatiegebied. Daarbij werden onder meer de escorteschema's van de taakgroepen uitgewisseld.

In de Golf van Aden was een *Internationally Recommended Transit Corridor (IRTC)* ingesteld. Koopvaardijsschepen werd geadviseerd hun doortocht door de wateren rondom Somalië te melden bij het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA) te Northwood en het *UK Maritime Trade Operations (UKMTO-)* kantoor te

Dubai. Deze organisaties adviseerden de koopvaardij schepen zich in groepsverband door de IRTC te verplaatsen (*Group Transits*), waarbij de voor dat deel verantwoordelijk gestelde maritieme eenheid beveiliging op afstand in een sector van de IRTC bood. Schepen die als zeer kwetsbaar werden aangemerkt, konden een *Supported Transit* door de IRTC toegewezen kregen, waarbij de verantwoordelijke maritieme eenheid in de nabijheid van het koopvaardij schip verbleef. In een aantal gevallen heeft Hr.Ms. Evertsen extra aandacht besteed aan in zijn nabijheid varende Nederlandse koopvaardij schepen.

In het Somalië Bassin vonden geen escortes plaats. Hier werden gebiedspatrouilles uitgevoerd. Koopvaardij schepen konden op de MSCHOA-website advies vinden over de te varen koers en informatie over gerapporteerde incidenten. Zowel in de Golf van Aden als later ook in het Somalië Bassin werd operatie "Atalanta" versterkt met maritieme patrouille vliegtuigen die onder bevel stonden van de *Force Commander*. Er bestond ook nauwe samenwerking met een maritiem patrouille vliegtuig van Japan dat geen deel uit maakte van operatie "Atalanta".

De boordhelikopter van Hr.Ms. Evertsen voerde in principe tweemaal daags verkenningsvluchten uit en was daarnaast snel inzetbaar om eventueel op te treden bij detectie van vermeende piraten of drenkelingen.

Bij de onderschepping van verdachte schepen is het UIM-team ingezet om het schip veilig te stellen, waarna de bemanning kon worden gehoord of aangehouden en het schip kon worden doorzocht.

Subconclusie: de wijze van optreden was succesvol. Geen enkel koopvaardij schip dat zich in de nabijheid van Hr.Ms. Evertsen bevond is gekaapt of aangevallen.

2.6.5 Geweldsinstructie

Op 8 december 2008 heeft de Raad van de EU de *Rules of Engagement* (ROE) vastgesteld. Deze ROE boden voldoende ruimte voor de uitvoering van de opdracht. Nederland heeft geen beperkingen (*caveats*) gesteld bij deze ROE.

Door Nederland is op basis van deze ROE een geweldsinstructie kaart uitgegeven voor de bemanning en een commandanten kaart specifiek voor de helikopter bemanning en het personeel van het UIM die mogelijk zouden moeten optreden in situaties waarin het niet mogelijk was onmiddellijk contact op te nemen met de commandant van Hr.Ms. Evertsen.

Ingeval het schip zou opereren onder nationaal bevel was de standaard Nederlandse geweldsinstructie van kracht. Dit was het geval tijdens de heen- en terugreis.

Subconclusie: de ROE waren helder en voldoende robuust voor de uitvoering van de operatie.



2.6.6 *Bevelsstructuur*

De politieke controle en strategische aansturing van EUNAVFOR "Atalanta" beruiste bij de Raad van de EU; in de dagelijkse praktijk bij het PVC. Het operationeel bevel was in handen van de door de EU aangewezen operatiecommandant te Northwood. Tijdens de inzet van Hr.Ms. Evertsen was dit de Britse *Rear Admiral* Hudson.

In de periode 13 augustus tot 12 december 2009 leverde Nederland de *Force Commander* van Atalanta en een groot deel van zijn staf. Zij waren geëmbarkeerd aan boord van Hr.Ms. Evertsen. In de laatste week van zijn deelname aan EUNAVFOR "Atalanta" opereerde Hr.Ms. Evertsen onder de Italiaanse *Force Commander Rear Admiral* Gumiero.

Nationaal was Commandeur Bindt aangewezen als *Senior National Representative* (SNR). De functie van SNR is het behartigen van de Nederlandse belangen binnen de internationale commandolijn van de operatie. Omdat Commandeur Bindt zelf deel uit maakte van deze commandolijn, leidde het beleggen van de functie van SNR in dezelfde persoon als de *Force Commander* potentieel tot een belangenconflict. Een dergelijke situatie heeft zich echter niet voorgedaan.

Subconclusie: de bevelsstructuur was duidelijk. De nationale bevelslijn was niet gescheiden van de operationele commandolijn.

2.6.7 *Risico's*

Als grootste risico werd het medische risico onderkend. Hr.Ms. Evertsen beschikte over eerstelijns medische faciliteiten, maar voor chirurgische ingrepen en tweede en derdelijns medische faciliteiten moest worden teruggevallen op voorzieningen aan wal of aan boord van daartoe uitgeruste schepen. Ondanks de beschikbaarheid van een boordhelikopter was tijdig transport voor gewonden niet op ieder moment gegarandeerd. Dit risico was op voorhand onderkend maar geaccepteerd als aanvaardbaar. Voor de duur van de operatie is aanvullend medisch materiaal meegevoerd gericht op preventieve en tropische geneeskunde. Voor de zuivering van mogelijk onbetrouwbaar drinkwater is een extra filter meegenomen.

Op basis van risicoanalyses van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) werd het risico benoemd van een mogelijke confrontatie met piraten bij het opereren dicht onder de kust van Somalië en bij havenbezoeken in de regio. Daarom waren de essentiële ruimtes en de mitrailleurposities op het schip voorzien van tijdelijke ballistische bescherming en beschikte de bemanning over een persoonlijke beschermingsuitrusting. Bij havenbezoeken werden extra maatregelen genomen om de risico's zoveel mogelijk in te perken, zoals een versterkte wacht.

Het opereren in een tropisch klimaat bracht zowel persoonlijke als technische risico's met zich mee. Op het eerste vlak betrof dit het risico op warmteletsel en uitdroging. Hieraan is het hoofd geboden door een drinkbeleid, een aangepast dienstrooster en maatregelen op het gebied van de warmtehuishouding van het schip. De technische risico's betroffen de koeling van de apparatuur.

Subconclusie: de risico's in deze operatie waren vooraf onderkend en er waren maatregelen getroffen om deze te beperken. Het medisch risico voor eigen personeel werd als aanvaardbaar aangemerkt.

2.6.8 Geschiktheid

Dankzij de ervaringen van Nederlandse eenheden die in 2008 en 2009 voor de kust van Somalië opereerden was Hr.Ms. Evertsen voldoende voorbereid en toegerust voor de uitvoering van deze operatie. Hr.Ms. Evertsen bleek goed toegerust voor het functioneren als stafschip in operatie "Atalanta".

Subconclusie: Hr.Ms. Evertsen was geschikt voor de uitvoering van de operatie.

2.7 Duur van de deelname

De deelname van Hr.Ms. Evertsen aan EUNAVFOR "Atalanta" was voorzien voor de periode van 13 augustus tot en met 13 december 2009. Het schip zette op 2 augustus koers vanuit Den Helder naar het operatiegebied met de verwachting op 24 december weer af te meren in Den Helder. Echter door de vastneming van de dertien vermoedelijke piraten op 2 december 2009 en het langdurige proces van overdracht is de deelname van Hr.Ms. Evertsen met enkele dagen verlengd. Onmiddellijk na de uiteindelijke vrijlating van de vermoedelijke piraten op 18 december 2009 is het schip uit de operatie ontheven en zette het koers naar de thuishaven. Daar arriveerde het op 30 december 2009. Het totaal aantal vaardagen voor Hr.Ms. Evertsen in 2009 bedroeg daarmee 193.

Subconclusie: de inzet van Hr.Ms. Evertsen is onvoorzien en op het laatste moment met bijna een week verlengd.

2.8 Financiën

De additionele uitgaven voor de inzet van Hr.Ms. Evertsen in het kader van de operatie "Atalanta" waren in het kabinetsbesluit geraamd op 9,5 miljoen euro. Naar verwachting zal de eindrealisatie circa 8,4 miljoen euro bedragen. De definitieve afrekening kan nu nog niet worden opgemaakt omdat nog niet alle rekeningen uit buitenlandse havens en van partnerlanden zijn ontvangen. De lagere realisatie wordt onder andere veroorzaakt door de lage dollarkoers en de doorwerking hiervan op uitgaven die in het buitenland zijn gedaan.

De additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening 'uitvoeren crisisbeheersingsoperaties' van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.

Subconclusie: de inzet van Hr.Ms Evertsen in operatie "Atalanta" is uitgevoerd binnen het geraamde financiële kader.

2.9 Overige aspecten

2.9.1 Voorbereiding

Hr.Ms. Evertsen werd reeds in november 2008 aangewezen om in augustus 2009 als vlaggenschip aan operatie "Atalanta" deel te nemen. In december 2008 heeft het schip een voortgezette training ondergaan. Daarna is het in de eerste helft van 2009 ingezet voor andere activiteiten op zee. De missiegerichte voorbereiding is daarom eerst in juni 2009 begonnen. Intussen was een aanzienlijk deel van de bemanning dat had deelgenomen aan de voortgezette training gewisseld, waardoor het effect van deze training voor een deel verloren was gegaan. Bovendien werd Hr.Ms. Evertsen geconfronteerd met een aantal late plaatsingen waardoor pas tijdens de uitreis naar het operatiegebied met de voltallige bemanning kon worden geoefend.

De Koninklijke Marechaussee heeft voor vertrek naar het missiegebied aan boord van Hr.Ms. Evertsen een zevendaagse opleiding verzorgd voor dat deel van de bemanning dat zou worden belast met de bewaking en verzorging van piraterijverdachten.

Het bleek niet mogelijk de gehele bemanning vóór aanvang van de operatie tandheelkundig te saneren, ondanks een CDS-Aanwijzing daartoe. Dit heeft er mede toe geleid dat een aantal bemanningsleden tijdens de operatie in lokale ziekenhuizen of aan boord van coalitieschepen moest worden behandeld voor tandheelkundige problemen.

Subconclusie: ondanks de tijdige aanwijzing van het schip waren er onvolkomenheden in het voorbereidingstraject.

2.9.2 Logistieke aspecten

Voor Hr.Ms. Evertsen was voor 2009 een tussentijds onderhoud gepland. Door de deelname aan operatie "Atalanta" is dit onderhoud uitgesteld. Door additioneel preventief onderhoud en het meevoeren van extra noodreparatiematerieel is getracht technische storingen zoveel mogelijk te voorkomen ofwel snel te verhelpen. De tijdens de vaart geconstateerde problemen met de aandrijfassen konden niet gedurende de operatie worden opgelost waardoor het schip niet op maximale snelheid kon varen.

De logistieke bevoorrading was afhankelijk van geplande havenbezoeken. Door het schuiven met data en vooral door het annuleren van een gepland havenbezoek ten tijde van de aanwezigheid van de drieënveertig drenkelingen aan boord van het schip kwam de bevoorrading met vooral verse voedingsmiddelen in gevaar.

De inzet van de boordhelikopter werd gehinderd door de schaarste aan vliegtuigbrandstof in de regio, vertraging in de aanvoer van reservedelen en het gebruik van de boordhangaar voor de opvang van drenkelingen en gedetineerden.

Overigens was er sprake van een goede internationale samenwerking op materieelgebied. Zo is brandstof overgenomen vanuit Amerikaanse, Britse en Saoudische schepen en heeft een Duits schip een helikopteronderdeel geleverd. Hr.Ms. Evertsen heeft een Spaans marineschip logistiek ondersteund.

Subconclusie: de logistieke ondersteuning van een langdurige maritieme inzet voor de kust van Somalië vergt specifieke aandacht.

2.9.3 Consequenties van de opvang van drenkelingen en piraterijverdachten.

Hr.Ms. Evertsen was voorbereid op de opvang van maximaal tien gedetineerden voor maximaal vier dagen. Het schip werd geconfronteerd met aanzienlijk grotere aantallen drenkelingen en gedetineerden, die veel langer dan waarmee vooraf rekening was gehouden aan boord moesten worden gehouden en verzorgd moesten worden. De drenkelingen en de piraterijverdachten werden in de helikopterhangaar ondergebracht. Op het gebied van bijvoorbeeld de sanitaire voorzieningen kon daardoor niet de norm worden gehaald die Nederland doorgaans hanteert.

Eigen personeel werd langdurig ingezet voor de bewaking van piraterijverdachten en de zorg voor de drenkelingen. Uiteindelijk is een detachement van de Koninklijke Marechaussee ingevlogen om de bewaking van de verdachten te ondersteunen.

Daarnaast belemmerde deze situatie het schip in zijn taakuitvoering zowel door de verminderde inzetbaarheid van de boordhelikopter als door het niet toegelaten



worden in de territoriale wateren en havens in de regio. Met veel improvisatievermogen en flexibiliteit heeft Hr.Ms. Evertsen de uitvoering van de operationele taken tijdens de opvang zo veel mogelijk voortgezet.

Subconclusie: een LCF is zonder aanpassingen niet geëquipeerd voor de langdurige opvang van grotere aantallen drenkelingen en piraterijverdachten.

2.9.4 Overdracht van drenkelingen en piraterijverdachten.

Op 23 oktober 2009 nam Hr.Ms. Evertsen drieënveertig drenkelingen aan boord, en op 2 december 2009 dertien vermoedelijke piraten. Beide groepen verbleven geruime tijd aan boord.

Ondanks bestaande internationale verdragen inzake de overdracht van drenkelingen aan de verantwoordelijke kuststaat bleek het moeilijk om de drenkelingen aan een ander land over te dragen. Uiteindelijk zijn de drenkelingen in Djibouti overgedragen aan de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR).

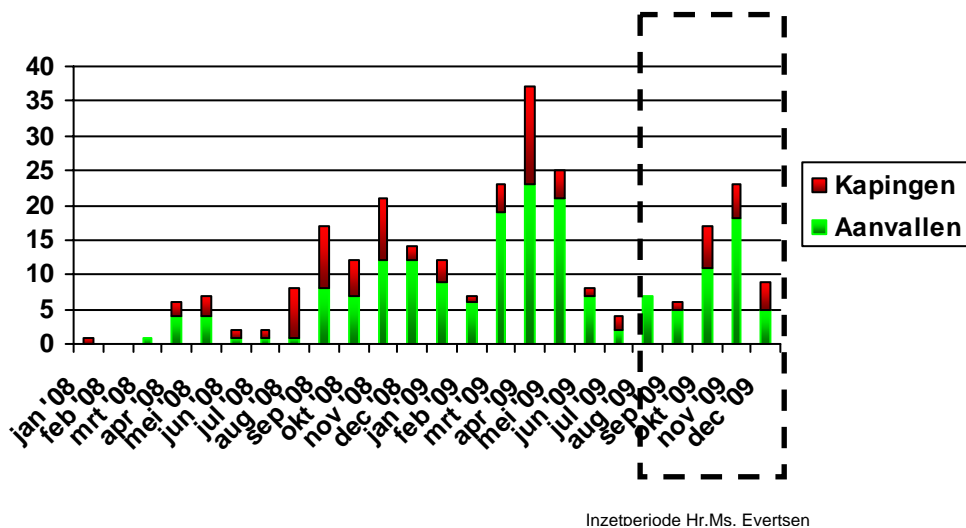
Voor de berechting van piraterijverdachten is de EU overeengekomen dat, indien de vastnemende lidstaat zijn jurisdictie niet kan of niet wil uitoefenen, de EU zal bezien of één of meer andere staten deze mogelijkheid en bereidheid wel hebben. De EU had in dit verband overdrachtsovereenkomsten met Kenia en de Seychellen. De EU heeft conform de afspraken binnen Atalanta eerst Nederland, als vastnemende lidstaat, de vraag voorgelegd of Nederland de dertien verdachten kon en wilde vervolgen. Berechting in Nederland was weliswaar op zichzelf mogelijk, - Nederland heeft universele rechtsmacht als het gaat om piraterij - maar lag niet in de rede omdat er - behalve de vastneming door de Nederlandse marine - geen direct Nederlands belang of aanknopingspunt bestond. Conform de in het kader van operatie Atalanta gemaakte afspraken, is vervolgens door de EU bezien of de verdachten aan een land waarmee een verdrag is gesloten konden worden overgedragen. Deze pogingen bleven zonder resultaat.

Subconclusie: bestaande overeenkomsten met derde landen vormden geen garantie voor een spoedige afwikkeling van de overdracht van drenkelingen en piraterijverdachten.

3.1 Effect van de operatie

Gedurende de inzetperiode van Hr.Ms. Evertsen is het totaal aantal aanvallen van piraterij in de Golf van Aden en het Somalië Bassin met bijna vijftien procent gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2008. De effectiviteit van de piraten (het aantal geslaagde kapingen op het totaal aantal aanvallen) daalde in die periode van ca. veertig procent naar circa dertig procent³. Zowel in absolute als in relatieve zin nam het aantal kapingen dus af. Dit effect is niet uitsluitend toe te schrijven aan operatie Atalanta, omdat er meerdere vlootverbanden en maritieme eenheden in de regio opereerden in het kader van piraterijbestrijding.

Opvallend was dat in de inzetperiode het aantal aanvallen in de Golf van Aden aanzienlijk daalde ten opzichte van dezelfde periode in 2008, mede door het optreden van de autoriteiten in Puntland tegen piraten en bandieten. Tijdens de inzet van Hr.Ms. Evertsen is hier geen enkel schip gekeapt. Het aantal aanvallen in het Somalië Bassin steeg juist aanzienlijk. Tevens vonden de aanvallen en kapingen in het Somalië Bassin steeds verder van de kust van Somalië plaats.



De primaire opdracht van EUNAVFOR "Atalanta", de bescherming van WFP-schepen, is met succes vervuld: niet één WFP-schip is aangevallen of gekeapt en alle schepen hebben hun eindbestemming bereikt. Dit gold ook voor de schepen die ten behoeve van AMISOM voeren. Hoewel het niet mogelijk is exact te bepalen hoeveel kapingen zijn voorkomen, is zeker dat een aantal kapingen door toedoen van de deelnemende vlootverbanden is verhinderd.

³ Rapportage EU/NAVO (Northwood, 2 januari 2010).

Hoewel onder EU-bevel gesteld, bleek in de praktijk dat een aantal eenheden ook wel nationale taken uitvoerde, zoals de bescherming van de eigen visserijvloot of het monitoren van een onder eigen vlag varende geïktaapt schip. Dit beperkte de operationele inzet van deze eenheden ten behoeve van operatie Atalanta.

Het merendeel van de in de regio Somalië geïktaapte schepen maakte geen gebruik van de door MSCHOA geadviseerde routes of maakte onvoldoende gebruik van de geadviseerde zelfbeschermingsmaatregelen (*Best Management Practices; BMP*). De Nederlandse *Force Commander* constateerde dat in de periode medio augustus - medio december 2009 circa achtentwintig procent van de koopvaardij-schepen die door de Golf van Aden voeren zich niet aanmeldde bij het MSCHOA en dat circa vier procent geen gebruik maakte van de IRTC. Ongeveer tien procent van de op grond van hun langzame vaart als zeer kwetsbaar aangemerkte schepen maakte geen gebruik van *Group Transits* door de IRTC.



Conclusies.

- ***Operatie "Atalanta" was succesvol in de bescherming van WFP- en AMISOM schepen.***
- ***Gedurende de inzetperiode van Hr.Ms. Evertsen is het aantal kapingen zowel in absolute als in relatieve zin gedaald.***
- ***De gecoördineerde operationele inzet van de maritieme eenheden werd weleens beïnvloed door de uitvoering van nationale taken.***
- ***De piraterij-activiteiten verplaatsten zich naar het Somalië Bassin en vonden steeds verder uit de Somalische kust plaats.***
- ***Het niet opvolgen van routeadvisering en Best Management Practices leidde tot een hoger risico op kaping voor de koopvaardij.***



3.2 Effect van de deelname van Hr.Ms. Evertsen

Hr.Ms. Evertsen heeft een waardevolle en succesvolle bijdrage geleverd aan EUNAVFOR "Atalanta". Geen enkel koopvaardijship in zijn directe omgeving is aangevallen of gekaapt. Tevens hebben het schip en zijn bemanning opgetreden tegen vermoedelijke piraten en daarmee bijgedragen aan de afschrikking van piraterij en gewapende overvallen voor de kust van Somalië. Om redenen die niet door het schip konden worden beïnvloed heeft er geen vervolging plaatsgevonden van de vastgenomen vermoedelijke piraten.

Conclusie.

Hr.Ms. Evertsen heeft een waardevolle en succesvolle bijdrage geleverd aan operatie "Atalanta".

3.3 Geleerde lessen

- *Een LCF beschikt niet over voldoende faciliteiten en middelen om langdurig grotere aantallen drenkelingen of piraterijverdachten te huisvesten, zonder dat dit de bedrijfsvoering en de inzet van de helikopter beïnvloedt.*
- *EU-overeenkomsten met derde landen zijn geen garantie voor een spoedige afwikkeling van de overdracht van drenkelingen en piraterijverdachten. In voorkomend geval dient spoedig een (tijdelijke) oplossing te worden gevonden voor de overdracht van de personen aan boord.*

Met de inzet van Hr.Ms. Evertsen heeft Nederland een succesvolle bijdrage geleverd aan de EU-geleide maritieme operatie "Atalanta". Het luchtverdedigings- en commandofregat heeft niet alleen al zijn taken met succes uitgevoerd, het heeft ook waarschijnlijk de levens gered van in totaal drieënzestig drenkelingen, door het verlenen van de noodzakelijke hulp.

Het aantal aanvallen van piraterij in de periode van medio augustus tot medio december 2009 daalde in vergelijking met dezelfde periode in 2008 en de succesratio van piraten nam af. Wel nam de reikwijdte van de piraten toe, waardoor met hetzelfde aantal eenheden een groter gebied moest worden bestreken. Er deed zich een verschuiving voor van de activiteit van de piraten van de Golf van Aden naar het Somalië Bassin.

Commandeur Bindt heeft zich tijdens de operatie succesvol ingezet voor de verdere verbetering van de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende in het gebied aanwezige vlootverbanden en nationale eenheden.

De koopvaardij kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het voorkomen van kapingen door de toepassing van de *Best Management Practices* en gebruikmaking van de geadviseerde vaarroutes en *Transits*.

De afloop van de situatie met de dertien piraterijverdachten was voor alle betrokkenen een teleurstelling. Het effect van anti-piraterij operaties is niet optimaal als aan het eind van de keten geen vervolging van verdachten plaatsvindt. De operatie was desondanks effectief door het afschrikken, voorkomen en hinderen van aanvallen door piraten.

De ervaringen opgedaan door Hr.Ms. Evertsen zijn vastgelegd en worden benut bij de inzet van Hr.Ms. Tromp en Hr.Ms. Johan de Witt in operatie "Atalanta" in 2010. De schepen zijn bijvoorbeeld uitgerust met een groter aantal en meer uitgebreide sanitaire pakketten ten behoeve van de opvang van drenkelingen.

5 Afkortingen

AMISOM	African Union Mission in Somalia
BMP	Best Management Practices
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
EU	Europese Unie
EUNAVFOR	European Union Naval Force
EVDB	Europees Veligheids- en Defensie Beleid
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IRTC	Internationally Recommended Transit Corridor
LCF	Luchtverdedigings- en Commandofregat
MSCHOA	Maritime Security Centre Horn of Africa
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Aid
OHQ	Operations Headquarter
OM	Openbaar Ministerie
PVC	Politiek- en veiligheidscomité
ROE	Rules of Engagement
SHADE	Shared Awareness and Deconfliction
SGVN	Secretaris Generaal van de Verenigde Naties
TF	Task Force
TFG	Transitional Federal Government
UIM	Unit Interventie Mariniers
UKMTO	United Kingdom Maritime Trade Operations
UNCLOS	UN Convention on the Law of the Sea (VN Zeerechtverdrag)
UNSOA	UN Support Office for AMISOM
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN Veiligheidsraad
VPD	Vessel Protection Detachment
WFP	World Food Programme