

Maritieme handelsbescherming

Vier fundamentele vragen bij het beschermen van civiele scheepvaart

De incidenten met olietankers in de Straat van Hormuz en de daaruit volgende inzet van Zr. Ms. De Ruyter tonen de relevantie van maritieme handelsbescherming. De geschiedenis van onder andere de Koude Oorlog en de piraterijbestrijding nabij Somalië leert dat maritieme handelsbescherming vraagt om interdepartementaal beleid en een daarop afgestemde militaire strategie. Daarbij keert een aantal vragen telkens terug: wie is verantwoordelijk voor maritieme handelsbescherming, welke scheepvaart dient beschermd te worden, waartegen en hoe? Dit artikel schetst de mogelijke antwoorden aan de hand van historische voorbeelden.

*LTZ 1 W.M. Ooms MSc MA**



Maritieme handelsbescherming – hier gedefinieerd als de bescherming van civiele scheepvaart (waaronder die met militaire lading) tegen geweld op zee – is een fundamentele taak van de Koninklijke Marine met een lange historie. Hierbij vervulde de Nederlandse koopvaardij zelf ook veelvuldig een actieve rol: in de Tweede Wereldoorlog vocht zij als een vierde macht naast de eigen strijdkrachten te land, ter zee en in de lucht. In de Koude Oorlog was eveneens voor de koopvaardij, naast haar essentiële economische rol in vreedstijd, een strategische oorlogstaak voorzien in het overbrengen van militaire versterkingen, grond- en brandstoffen en voedsel. Met het verdwijnen van de Sovjetdreiging verdween in Nederland de aandacht voor handelsbescherming in interstatelijke conflicten, terwijl

sindsdien de nationale afhankelijkheid van veilige zeeverbindingen door globalisering enkel is toegenomen.¹ Dreigingen voor de scheepvaart laag in het geweldsspectrum, zoals piraterij en terrorisme, brachten de afgelopen twee decennia het belang van handelsbescherming weer naar voren. Toch komt de traditionele beschermings-taak onder oorlogsomstandigheden in huidige oefeningen en doctrines nauwelijks aan bod.

* Matthijs Ooms is promovendus krijgswetenschappen aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA, waar hij onderzoek doet naar maritieme handelsbescherming. Hij heeft eerder gevaren als Commando Centrale Officier, gespecialiseerd in luchtverdediging en onderzeebootbestrijding. De auteur dankt dr. Anselm van der Peet en LTZ 20C John Kramer voor hun waardevolle en kritische commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Internationaliseringsmonitor 2018–i: De positie van Nederland' (Den Haag 2018) 46, 3-64.



Van piraterij verdachte personen worden door de Italiaanse marine onderzocht nabij Somalië. De afgelopen twee decennia bracht piraterij het belang van handelsbescherming weer naar voren

Maritieme denkers zoals Geoffrey Till, Milan Vego en Ian Speller merken op dat deze omissie ook speelt bij zeestrijdkrachten in andere landen.²

Op regeringsniveau heeft handelsbescherming tegenwoordig wel enige aandacht, namelijk in de vorm van het concept *flow security* in beleidsdocumenten. De in 2017 uitgebrachte nota *Houvast in een onzekere wereld* stelt dat 'veilig verbinden' een van de drie strategische opgaven voor de toekomst is, wat is herbevestigd in de Defensienota 2018.³ Als voorbeeld wordt genoemd de ongestoorde toevoer van en naar onze havens met de taken piraterijbestrijding en mijnenbestrijding. Ook de *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022* formuleert *flow security* als 'een belangrijk onderdeel van de strategie'. Eerder stelde *De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025* dat 'in het ultieme geval' de Koninklijke Marine toegerust is 'om

tijdens een conflict of crisis de koopvaardij te beschermen, zeeroutes (SLOC's) open te houden en maritieme infrastructuur bereikbaar te houden.' De *Nationale Veiligheid Strategie 2019* plaatst de aantasting van *flow security* onder de statelijke dreigingen voor Nederland.⁴ Beleidsadviserende denktanks onderstrepen het belang van *flow security* en bepleiten een geïntegreerde aanpak.⁵ Kortom, an sich bestaat er beleidsmatig impliciet en expliciet aandacht voor maritieme handelsbescherming.

De praktijk van handelsbescherming is echter weerbarstiger dan de beleidsmatige doelstellingen doen vermoeden, wat blijkt uit de volgende observaties. Vanaf de explosieve toename van piraterij-incidenten bij de Hoorn van Afrika in 2008 duurde het ruim tien jaar voordat de Wet ter Bescherming Koopvaardij werd aangenomen, waarmee private beveiliging van Nederlandse schepen mogelijk werd. De kennis en kunde binnen marine en koopvaardij voor konvooioperaties hoog in het geweldsspectrum is nagenoeg verdwenen. Sinds de opschorting van de opkomstplicht in 1997 is een einde gekomen aan geïnstitutionaliseerde kennisuitwisseling tussen handelsvaart en zeestrijdkrachten over elkaars cultuur en organisatie.⁶ De Nederlandse zeeverkeersorganisatie is in 2013 opgeheven, waarbij een deel van de taken is overgeheveld naar het Bureau Maritieme Zaken van het CZSK.⁷ Het reservistenbestand van dit bureau bestaat voor ruim de helft uit vacatures.⁸ Tot slot kan de vraag gesteld worden of Nederland met slechts zes fregatten voldoende capaciteit heeft om de Nederlandse koopvaardijvloot tegen alle mogelijke dreigingen te beschermen.

Naast de discrepantie tussen de beleidsmatige aandacht en de weerbarstige praktijk, valt op dat handelsbescherming te vaak bekeken wordt met een beperkte blik wat betreft dreigingen en oplossingen. Hierdoor zijn publieke discussies eenzijdig qua inhoud en wordt de kans gemist te leren van andere operaties en periodes. Zo staan publieke debatten over inzet voor handelsbescherming vaak in het teken van een specifieke methode van bescherming, zoals het sturen van een fregat voor escorte of het toe-

-
- 2 Geoffrey Till, *Seapower: A guide for the twenty-first century* (Routledge, 2018); Ian Speller, *Understanding naval warfare*, Second edition. ed. (Abingdon, Oxon: Routledge, 2018); Milan Vego, 'Trade protection: The navy's doctrine for defending vital commercial shipping assets fall short', in: *Armed Forces Journal* 43 (2008) 43; Milan Vego, *Maritime strategy and sea denial: Theory and practice* (Routledge, 2018).
- 3 'Houvast in een onzekere wereld, lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief voor een duurzaam gereed en snel inzetbare krijgsmacht', ed. Ministerie van Defensie (Den Haag 2017) 14; Ministerie van Defensie, 'Defensienota 2018 - investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid' (Den Haag 2018) 10.
- 4 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Nationale Veiligheid Strategie 2019', ed. Ministerie van Justitie en Veiligheid (Den Haag 2019) 47.
- 5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid' (Den Haag Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017); Tim Sweijs et al., 'Flow security and Dutch defense and security policies' (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 2018).
- 6 H. van de Beek en P. J. van Gils, 'Zeeverkeer: een vergeten taak van de marine?', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (9) 470. Een nieuwe positieve ontwikkeling daarentegen zijn de pilots die Defensie onlangs heeft uitgevoerd met het bedrijfsleven op het gebied van strategisch zeetransport, opleidingen, kennisdeling en innovatie binnen de *Maritime Capacity Alliance* (MCA). Dit samenwerkingsverband tussen Defensie en het maritieme bedrijfsleven zal worden geïntensiveerd, zie <http://www.maritimecapacityalliance.com/homepage-nl/>.
- 7 Commando Zeestrijdkrachten, 'Voorschrift Commando Zeestrijdkrachten Directie Operaties Maritiem Hoofdkwartier ABNL 219: Taakgebieden en taken Reservisten Bureau Maritieme Zaken (VCZSK DOPS MHK 219)' (2017) 5.
- 8 Defensiebreed blijft de instroom van reservisten achter op de aanstellingsbehoefte. Voor de Koninklijke Marine was midden 2019 slechts 28 procent van de wervingsopdracht gerealiseerd. Ministerie van Defensie, 'Personeelsrapportage Midden 2019' (Den Haag 2019) 14.



FOTO MCD PHIL NUJHUIS

Een Amerikaanse Black Hawk-helikopter wordt uitgeladen in Rotterdam. Wanneer een Nederlands koopvaardijship militaire lading vervoert, is bescherming een direct staatsbelang

staan van private beveiliging op koopvaardij-schepen. Andere aspecten en alternatieve inzetmogelijkheden van het bredere concept maritieme handelsbescherming raken daarbij op de achtergrond. Bovendien wordt de bescherming van koopvaardij doorgaans bekeken door de conceptuele lens van *maritime security*, met dreigingen als piraterij en terrorisme, terwijl het dreigingsspectrum veel breder is. Zo verschillen de traditionele *high-end warfare*-operaties in de Koude Oorlog weliswaar van de post-Koude Oorlog *maritime security*-operaties lager in het geweldsspectrum, maar is er wat betreft handelsbescherming juist sprake van continuïteit in het optreden. De wisselende aard van de dreiging veranderde slechts de verschijningsvorm van de bescherming. Dit laatste inzicht maakt leerzame vergelijkingen mogelijk tussen heden en verleden.

Uit dit alles volgt dat handelsbescherming hernieuwde krijgswetenschappelijke aandacht verdient, waarbij met een brede blik de lessen uit meerdere periodes en operaties geanalyseerd worden. Dit artikel vormt een aanzet daartoe en analyseert vier vragen die zelden expliciet en in samenhang aan bod komen, maar bepalend zijn voor het kunnen formuleren van interdepartementaal beleid en een daarmee afgestemde militaire strategie voor maritieme handelsbescherming. De vier vragen zijn: (1) *wie* is verantwoordelijk voor maritieme handelsbescherming: (a) reder of overheid en (b) wie binnen de overheid?; (2) *welke scheepvaart* dient beschermd te worden?; (3) *waartegen?*; en (4) *hoe?* Per vraag volgt een analyse van mogelijke antwoorden, gevolgd door historische antwoorden uit onder andere de Koude Oorlog en de piraterijbestrijding nabij Somalië.

Wie is verantwoordelijk: reder of overheid?

Wie is verantwoordelijk voor de bescherming van Nederlandse⁹ koopvaardischepen tegen geweld op zee? Valt dit onder de zorgplicht van de overheid, ligt de verantwoordelijkheid bij de reders, bij beide, of zijn er nog meer betrokkenen? Het antwoord hangt af van de situatie, met name de positie van het schip en het soort dreiging. Hierbij spelen juridische en politieke factoren mee. Het is niet alleen de vraag of staatsbescherming een wettelijke mogelijkheid of plicht is, maar ook of die politiek wenselijk en militair uitvoerbaar is. Enkele voorbeelden: Nederlandse marineschepen mogen optreden tegen zeeroof op volle zee, maar niet tegen roofovervallen in de territoriale wateren van een kuststaat.¹⁰ Wanneer een Nederlands koopvaardischip militaire lading vervoert, is bescherming een direct staatsbelang.

Het vraagstuk van verantwoordelijkheid is naast een juridische kwestie ook een ethisch dilemma voor politiek en samenleving. Reders hebben als oogmerk winst maken. Zij kunnen besluiten risicovolle routes of bestemmingen te mijden, maar lopen hierdoor inkomsten mis. Soms is het varen in risicovolle gebieden juist financieel aantrekkelijk, vooral wanneer daar de vraag naar zeevervoer groot blijft en het aanbod slinkt. Moet de samenleving dan betalen voor beveiligingskosten, terwijl de winsten van de handel naar de rederijen vloeien? Nu is het dilemma zelden zo zwart-wit. Vaak kunnen schepen bepaalde gebieden niet mijden (zoals de Straat van Hormuz) en vervoeren ze lading die van strategische waarde is voor de samenleving

(bijvoorbeeld olie en gas). Daarnaast heeft de markt een eigen sturende werking op het gedrag van reders: hoe hoger het risico dat schip en bemanning lopen, hoe hoger de verzekeringspremie en gage. Reders kunnen deze kosten drukken door bijvoorbeeld militaire of private beveiligers aan boord te nemen in piraterij-gevaarlijke gebieden.

Het uitgangspunt van de Nederlandse overheid is dat niet alleen de staat, maar ook de reder zijn verantwoordelijkheid neemt voor de veiligheid. Reders hebben hier doorgaans begrip voor en zijn bereid mee te betalen aan beveiligingsmaatregelen, mits dat hun concurrentiepositie niet benadeelt ten opzichte van rederijen die onder een andere vlag varen. De Nederlandse regering heeft slechts beperkte invloed op de wetgeving in andere landen, waardoor er altijd alternatieve vlaggenstaten zijn met ogenschijnlijk aantrekkelijkere voorwaarden.¹¹ Goedkope vlaggenstaten zoals Panama en de Marshall Eilanden bieden weliswaar soepele belastingwetgeving en meer vrijheid in het inhuren van particuliere beveiligers, maar daar staat tegenover dat zij geen expeditionaire marine hebben die veiligheid kan bieden op internationale zeeroutes. Het lijkt dus redelijk dat de Nederlandse overheid, indien zij wel de gevraagde expeditionaire veiligheid biedt, een tegenprestatie verlangt van reders. Drie voorbeelden uit het verleden en heden illustreren deze praktijk.

Vanaf het ontstaan van de Nederlandse staat in de 16e eeuw waren 'konvoeien en licenten' een belangrijke inkomstenbron van de staat. Laatstgenoemde was tot het einde van de 18e eeuw een soort invoerbelasting en de konvoeien waren een vergoeding die koopvaarders en vissers betaalden aan de gewestelijke Admiraliteiten van de Republiek voor de bescherming door Nederlandse oorlogsschepen tegen vijandelijke oorlogsschepen, kapers en zeerovers. De reders dienden ook te investeren in zelfbeschermingsmaatregelen, zoals bewapening met spiesen, musketten en kanons. Het konvooi-systeem had zijn beperkingen: afdoende bescherming van alle schepen was onmogelijk door het grote aantal koopvaardij- en vissersschepen en de uitgestrekte zeegebieden waar zij

9 Onder Nederlandse koopvaardischepen wordt hier verstaan: koopvaardischepen onder de Koninkrijksvlag of onder Nederlands beheer. Voor verdere discussie over vaartuigen met een Nederlands belang, zie vraag 2, blz. 135-138.

10 Tenzij de kuststaat expliciete toestemming geeft voor optreden in de kustwateren, zoals bijvoorbeeld in Somalië. Zie ook de kwestie van zeeroverij op de rede van Lagos (1976-1984) waardoor Den Haag er sowieso voor terugschrok aldaar de Koninklijke Marine te laten opereren: G.M.W. Acda, 'Bijzondere bijstand voor koopvaardij gevraagd', in: *Marineblad* (1983) 66-72; Karin Alfenaar, 'Geweld op de rede van Lagos 1976-1984: het begin van moderne zeeroof', in: *Tijdschrift voor Zeegechiedenis* 32 (2013) (1) 35-53.

11 Nederland kan invloed uitoefenen in internationale instituties zoals de VN, de EU en bij het tot stand komen van internationale verdragen.



Een Amerikaans oorlogsschip bewaakt de vrije doorgang van goederen in de Straat van Hormuz, een gebied dat vrijwel niet te mijden is voor de scheepvaart

FOTO U.S. NAVY

voeren. Desondanks vormden de konvooien en licenten de financiële basis van de oorlogvoering te water.¹²

Aan het begin van de Koude Oorlog had de NAVO te maken met een Sovjetdreiging van conventionele onderzeeboten, vliegtuigen en zeemijnen; een vergelijkbare dreiging als die uitging van de Duitse, Japanse en Italiaanse marines in de Tweede Wereldoorlog. Koopvaardij schepen hadden een cruciale rol in het overbrengen van Amerikaanse en Canadese versterkingen en werden daarom bewapend met onder andere luchtdoelgeschut en degaussinginstallaties tegen magnetische zeemijnen. De marine zou deze bewapening aanschaffen, opslaan en onderhouden en koopvaardijpersoneel opleiden in de bediening ervan. Teneinde de bewapening in oorlogstijd snel te kunnen plaatsen, moesten in vredetijd technische aanpassingen gedaan worden aan de koopvaardij schepen, zoals het aanbrengen van schotdoorvoeringen voor de degaussingkabels en het verstevigen van dekken voor het dragen van geschut. De regering besloot

de kosten voor deze aanpassingen gelijk te verdelen tussen overheid en reders.¹³ Met tegenzin stemden de meeste reders hiermee in. Sommige weigerden de rekening van de scheepswerf te betalen en scheepten de werf ermee op of stuurden de rekening door naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.¹⁴ Eind

12 A.P. van Vliet, 'De Staatse Vloot in de Tachtigjarige Oorlog', in: J.R. Bruijn en C.B. Wels, *Met man en macht: de militaire geschiedenis van Nederland 1550-2000* (Amsterdam: Balans, 2003) 44-62: 49.

P.M.H. Groen et al., *De Tachtigjarige Oorlog: van opstand naar geregelde oorlog, 1568-1648*, Militaire geschiedenis van Nederland; deel 1 (Amsterdam: Boom, 2013), 144-148, 214; Wietse Veenstra, 'Tussen gewest en generaliteit: staatsvorming en financiering van de oorlog te water in de Republiek der Verenigde Nederlanden, in het bijzonder Zeeland (1586-1795)', (Vrije Universiteit, 2014), 78-85.

13 Nota Ministerie van Marine aan de Ministerraad, 4 juli 1947; Nota Ministerie van Marine aan de Ministerraad, 1 augustus 1947, *Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH)*, Den Haag, Bureau Koopvaardijzaken van de Marinestaf (KOZA), Toegang 174, inventarisnummer 7.

14 Brief van de secretaris-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Marine, 13 augustus 1954. *Nationaal Archief (NL-HaNA)*, Den Haag, Ministeries voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk (AOK) en van Algemene Zaken (AZ): Kabinet van de Minister-President (KMP), toegang 2.03.01, inventarisnummer 2124.

jaren zestig bleek dat NAVO-partners nauwelijks voorbereidingen troffen voor dergelijke bewapening van hun koopvaardijvloot en dat door technologische ontwikkelingen het militaire nut ervan in twijfel werd getrokken. Daarom besloot

de Admiraliteitsraad in 1971 de regeling af te schaffen en werd de bewapening afgestoten.¹⁵ Wel werden vanaf 1968 koopvaardij schepen op overheidskosten voorzien van besmettingsmeters om een NBC-dreiging (Nucleair, Biologisch, Chemisch) te detecteren.¹⁶ De autoriteiten stelden echter geen budget beschikbaar voor middelen ter bescherming van koopvaardij schepen binnen besmet gebied, zoals een gascitadel, pre-wettinginstallaties en beschermende kleding. In 1985 werden de besmettingsmeters afgestoten vanuit het oogpunt van bezuiniging en alsook het gegeven dat de meters zonder beschermingsmiddelen weinig nut hadden.¹⁷

15 Notulen 566^e AR, 7 december 1971, *NL-HaNA*, Admiraliteitsraad, toegang 2.13.109, inventarisnummer 28.

16 De kosten voor aanschaf, plaatsing en onderhoud van de apparatuur kwamen geheel ten laste van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. L. ter Haar en L.P. van der Poel, 'De handelsbescherming in het kader van het Nederlands maritiem veiligheidsbeleid' (Koninklijk Instituut voor de Marine, 1987), 25; 103-104.

17 *Ibidem*, 103-104.

Een Vessel Protection Detachment beschermt een schip in de Golf van Aden



Een recent voorbeeld van handelsbescherming is de inzet van Vessel Protection Detachments (VPD's) van het Korps Mariniers rond Somalië. Het beleidskader VPD stelt dat deze inzet zowel een privaat als een publiek belang dient en dat het daarom rechtvaardig is de reder kosten in rekening te brengen.¹⁸ In 2011 betaalden reders 225.000 euro per beschermde passage van drie weken.¹⁹ De voorzitter van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) Tineke Netelenbos verwoordde de frustratie van de reders hierover: 'We zijn er niet tegen dat Defensie geld vraagt voor de beveiliging van schepen, maar de bedragen moeten wel markt-

conform zijn willen we de concurrentie met het buitenland aankunnen. Buitenlandse reders betalen voor het inhuren van private beveiliging rond 80.000 dollar (56.000 euro) per passage.²⁰ Overigens daalde het bedrag voor Nederlandse VPD's tot 5.000 euro per dag, dit is minder dan de helft wat reders in Frankrijk betalen voor militaire protectie, maar nog altijd het dubbele van het bedrag dat de Italiaanse overheid vraagt.²¹

Wie is verantwoordelijk binnen de overheid?

Handelsbescherming is doorgaans dus een gedeelde verantwoordelijkheid tussen reder en staat. Maar wie is binnen de staat verantwoordelijk voor het beleid en de financiering van deze bescherming? Het bieden van veiligheid op en vanuit zee is de hoofdtaak van de Koninklijke Marine en voor het beveiligen van handelsroutes beschikt zij over een vloot en marinierseenheden. Ook het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat speelt een belangrijke rol in de veiligheid van zeescheepvaart. Het directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken van dit ministerie heeft onder andere als taak het ontwikkelen en implementeren van beleid inzake maritieme veiligheid en beveiliging.²²

Afhankelijk van de situatie kunnen meerdere ministeries een rol spelen bij maritieme handelsbescherming. Twee voorbeelden illustreren deze situatie: in de Koude Oorlog zou het directoraat-generaal voor Scheepvaart en Maritieme zaken (DGSM) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in navolging van een vergelijkbare organisatorische opzet in de jaren 1940-1945, in oorlogstijd binnen NAVO-verband optreden

FOTO MCD, JASPER VEROLME



-
- 18 Beleidskader *Vessel Protection Detachment* (VPD), Handelingen Tweede Kamer (HTK) 2010-2011, Kamerstuk 32706 nr. 9, 15 juni 2011.
- 19 Brede evaluatie inzet *Vessel Protection Detachments*, HTK 2012-2013, Kamerstuk 32706 nr. 35, 24 oktober 2012, 12.
- 20 M.M. Herk-van Tilburg en C.A.R. van Wulfften Palthe, 'Het A-team op onze koopvaardijsschepen?', *Juridisch up to Date*, Nr. 22, december 2011, 14-17.
- 21 Brede evaluatie inzet *Vessel Protection Detachments*, 12.
- 22 *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2019 nr. 1674.

als *National Shipping Authority Netherlands*. Als een soort civiele overheidsrederij zou het de gevorderde Nederlandse scheepvaart beheren en ladingen toewijzen aan scheepsruimte. In de oorlogsvoorbereiding werkte het DGSM samen met de ministeries van Defensie, Landbouw en Visserij, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken.²³ Een recent voorbeeld: het huidige beleid van de Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding bij Somalië wordt geformuleerd door de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Justitie en Veiligheid.²⁴ De inzet van marineschepen wordt door meerdere departementen betaald vanuit een gezamenlijk budget voor activiteiten in het buitenland.²⁵

Uit het bovenstaande blijkt dat maritieme handelsbescherming een complex vraagstuk is, dat om een interdepartementale aanpak vraagt. Het vereist denken en samenwerken op een *grand strategy*-niveau, waarbij verschillende machtsinstrumenten (zoals het militaire en diplomatieke) op elkaar afgestemd moeten worden en waarbij de belangen van reders en zeevarenden meewegen. De geschiedenis leert dat dit gemakkelijker gezegd is dan gedaan.

Direct na de Tweede Wereldoorlog beseften de overheid en reders dat de Nederlandse koopvaardij onvoldoende voorbereid was geweest op dit conflict. In een nieuwe oorlog zou dit anders moeten. Op 23 juni 1948 kwam het daarom tot de opzet van een interdepartementale commissie 'Vorbereiding Handelsbescherming'. De com-

missieleden waren afkomstig van het Ministerie van Marine, het Ministerie van Verkeer en de Nederlandse Redersvereniging. Een jaar later verscheen een eindrapport met de volgende aanbevelingen. In oorlogstijd zou de koopvaardijvloot blijven varen en een even belangrijke bijdrage aan de oorlogsinspanning leveren als de krijgsmachtleden. Dit vereiste materiële en personele voorbereidingen, zoals geschut voor koopvaardij schepen, een vaarplicht voor koopvaardijpersoneel en opleidingen voor dit personeel in bijvoorbeeld konvoivaren en geschutsbediening.²⁶ In feite was dit de besteding van de organisatie en de geleerde lessen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Na deze voortvarende interdepartementale start verdween het momentum gedurende de rest van de Koude Oorlog. Het kostenaspect van de handelsbescherming bleef een voortdurend twistpunt. Zowel het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als het Ministerie van Marine/Defensie voerde binnen de eigen budgettaire mogelijkheden voornamelijk NAVO-beleid uit. Contacten tussen koopvaardij, marine en civiele overheid waren weinig structureel; de marine en de koopvaardij groeiden uit elkaar.²⁷

De groeiende problematiek van de Somalische piraterij bracht de koopvaardij en de marine de afgelopen vijftien jaar weer dicht bij elkaar. De aanvallen en kapingen bereikten een piek in de periode 2009-2011. Al enkele jaren daarvoor waren diverse ministeries rond de tafel gaan zitten vanwege de toenemende dreiging van piraterij en ten gevolge van een formeel verzoek van een reder voor bescherming van een Nederlands koopvaardij schip. Dit overleg leidde in 2006 tot de interdepartementale beleidsnotitie 'Bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee'. Het hierin opgenomen beleidskader en juridisch kader gaven richting aan de maatregelen die de overheid en reders moesten nemen. Voor de marine lag een taak weggelegd in piraterijbestrijding en reders konden onder voorwaarden militaire bijstand krijgen.²⁸ Het CZSK omarmde deze maritieme taak in een periode van vergaande bezuinigingen en een politieke focus op landoperaties. De notitie is een voorbeeld van hoe het zou moeten: een interdepartementale visie op maritieme handelsbescherming, nog voordat de dreiging onhoud-

23 *NL-HaNA*, Coördinatiecommissie. Burgerlijke Verdediging, toegang 2.04.5088, inventarisnummer 32.

24 HTK 2018-2019, Kamerbrief voortgang Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding en recente ontwikkelingen in Somalië, Kamerstuk 29521 nr. 376, 4-3-2019.

25 Het HGIS-budget; Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), HGIS- nota 2019, HTK 2018-2019, Kamerstuk 35001 nr. 3, 18-09-2018.

26 L. ter Haar en L.P. van der Poel, 'De handelsbescherming in het kader van het Nederlands maritiem veiligheidsbeleid', 16-20.

27 Ibidem, 168-171; Ger Teitler, 'Handelsbescherming, 1945-1990: een terreinverkenning', *Tijdschrift voor Zeegeschiedenis*, (1993) (1).

28 Semi-Statistisch Informatiebeheer Ministerie van Defensie, Archief H-DAB, dossier E-07, Bijlage 'Notitie bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee' bij 'Nota H-DAB aan Voorzitter en leden van het Departementaal Beraad', nr. HDAB 2006010679, 28 maart 2006; Q.J. van der Vegt en A. ten Cate, 'De cirkel rond: het Korps Mariniers terug op het water', in: *Militaire Spectator* 184 (2015) (12) 529.



FOTO BEELDBANK NIMH

Atlantisch konvooi tijdens de Tweede Wereldoorlog. Plannen voor het beschermen van de koopvaardij tijdens de Koude Oorlog waren gebaseerd op de lessen van de vorige oorlog

bare vormen aanneemt. De implementatie van deze visie verliep niet vlekkeloos, zoals blijkt uit de tien jaar die het kostte voordat de Wet ter Bescherming Koopvaardij werd aangenomen.

Welke scheepvaart geniet bescherming?

Een fundamentele vraag bij maritieme handelsbescherming is: welke scheepvaart moet bescherming krijgen? Het antwoord op deze vraag hangt af van de locatie van de scheepvaart, het type scheepvaart, de aard van de dreiging en het nationaal belang dat gemoeid is met de scheepvaart. Op basis van deze factoren komen doorgaans prioriteiten tot stand, omdat historisch gezien de beschermingscapaciteit zelden voldoet

aan de beschermingsbehoefte. Eerst volgt hieronder een verdere toelichting op de genoemde factoren, daarna volgen twee voorbeelden uit de Koude Oorlog en de piraterijbestrijding nabij Somalië.

De locatie van de scheepvaart heeft invloed op de juridische grondslag voor optreden. Er bestaat een belangrijk onderscheid tussen internationale wateren en territoriale wateren, maar ook de grenzen van een *Area of Operations*, een *High Risk Area* of een verdragsgebied kunnen bepalend zijn. Binnen deze grenzen waar opgetreden mag worden, kunnen prioriteiten gesteld worden op basis van andere geografische factoren: de ligging van een scheepvaartroute, de inzetmogelijkheden en het bereik van eigen eenheden en het dreigingsrisico per deelgebied.



FOTO MCD., JASPER VEROLME

De High Risk Area in de Golf van Aden. De locatie van de scheepvaart heeft invloed op de juridische grondslag voor optreden

Welke scheepvaart dient beschermd te worden, alle scheepvaart in een gebied of alleen een bepaald type? De term 'maritieme handelsbescherming' suggereert dat het alleen draait om handelsvaart. Maar ook visserij, offshore-industrie, kustvaart en pleziervaart kunnen behoefte hebben aan bescherming. Daarnaast is er een onderscheid tussen commercieel en militair gebruik van civiele scheepvaart. Een koopvaardijship met militaire lading vereist, zeker in oorlogstijd, vanuit militair oogpunt optimale bescherming. Tot slot geldt een inter-

nationaal mandaat voor een beschermingsmissie soms alleen voor specifieke scheepvaart, zoals vaartuigen van het *World Food Programme* (WFP).

Samenhangend met het type scheepvaart is de aard van de dreiging bepalend. In een interstatelijk conflict kan een tegenstander zich hoofdzakelijk richten op koopvaardijships met ladingen die essentieel zijn voor de oorlogvoering en de primaire behoeften van de bevolking. Denk hierbij aan militaire goederen, voedsel en grond- en brandstoffen. Volgens het internationaal recht vormen koopvaardijships van de tegenstander een legitiem doelwit indien zij deel uitmaken van een militair konvooi of militaire goederen vervoeren.²⁹ Schepen onder een neutrale vlag moeten gevrijwaard blijven van aanvallen. Piraten bedreigen evenwel elk scheepstype, ongeacht vlag of lading. Het grootste risico lopen schepen die gemakkelijk te enteren zijn, bijvoorbeeld langzame schepen met een laag vrijboord. Bij een terroristische dreiging kunnen andere aspecten een rol spelen, zoals het prestigegehalte van een schip (bijvoorbeeld een cruiseschip) of de nevenschade die ermee aangericht kan worden (zoals een LNG-tanker).

Een belangrijk element in de keuze (of verplichting) voor bescherming is het nationaal belang dat ermee gemoeid is.³⁰ Voor Nederland ligt het grootste belang bij schepen onder de Koninkrijksvlag.³¹ Dit zijn (meetjaar 2019) 646 handelsschepen, 571 overige typen schepen, plus 74 schepen geregistreerd in Curaçao: in totaal 1.291 zeeschepen.³² Eveneens een nationaal belang vormen schepen onder Nederlands beheer die een buitenlandse vlag voeren, dit zijn 1.195 schepen, waarmee het totale Nederlandse belang ligt bij 2.486 schepen.³³ Een ander aspect van nationaal belang zijn opvarenden met een Nederlandse nationaliteit. Op de genoemde Nederlandse schepen werken ruim 5.000 Nederlandse zeevarenden (naast 21.000 zeevarenden met een andere nationaliteit).³⁴ Onbekend is het aantal niet-Nederlandse schepen waarop ook Nederlandse zeevarenden werken. Daarnaast bevinden zich dagelijks grote aantallen ingezetenen van het Koninkrijk aan boord van cruiseschepen, veerboten en pleziervaart.

29 Louise Doswald-Beck, 'San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea', in: *International Review of the Red Cross* 35 (1995) (309), artikel 59 en 60.

30 P.S.M. Rademakers, *Neerlands koopvaardij onder vuur: volkenrechtelijke verplichtingen voor het toestaan van private gewapende beveiliging* (Oisterwijk: Wolf legal Publishers (WLP), 2014).

31 Artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden stelt dat alle zeeschepen de vlag van het Koninkrijk voeren, dus ook schepen die bijvoorbeeld in Curaçao geregistreerd staan.

32 UNCTAD, 'Merchant fleet by flag of registration and by type of ship', UNCTADstat, Meeteenheid 'number of ships', <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=93>.

33 UNCTAD, 'Merchant fleet by country of beneficial ownership', UNCTADstat, Meeteenheid 'number of ships', <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=80100>.

34 Marten van den Bossche et al., *De Nederlandse Maritieme Cluster: Monitor 2018*, (Rotterdam: Stichting Nederland Maritiem Land, 2018), 59, <https://www.maritiemland.nl/maritieme-sector/publicaties/maritieme-monitor-2018/>.

Al met al gaat het om een groot aantal vaartuigen met een Nederlands belang. Maar een focus op alleen nationale elementen van individuele schepen is te beperkt. Vanuit een economisch oogpunt dienen bijvoorbeeld alle schepen – ongeacht nationaliteit – die Rotterdam aandoen een nationaal belang. Deze grootste zeehaven van Europa ontvangt ruim 30.000 schepen per jaar.³⁵ In de huidige geglobaliseerde wereld valt er veel voor te zeggen dat Nederland zich inzet voor het beschermen van het mondiale handelssysteem, dus alle scheepvaart ongeacht nationaliteit of locatie. Immers: door een aanslag op een olietanker stijgt de wereldwijde olieprijs, ongeacht waar de aanslag plaatsvindt en om welke nationaliteit het gaat. Hoe het nationale belang ook geïnterpreteerd wordt, uiteindelijk gaat het om een groot aantal zeeschepen dat Nederlandse bescherming verdient. Aangezien Nederland slechts beschikt over zes fregatten die tot in het hoogste geweldsspectrum directe bescherming kunnen bieden, ligt het voor de hand dat er prioriteiten worden gesteld. Twee historische voorbeelden illustreren dit keuzeproces.

In de Koude Oorlog richtte maritieme handelsbescherming zich primair op alle zeescheepvaart van het NAVO-bondgenootschap binnen het Noord-Atlantisch verdragsgebied. Het merendeel van de Nederlandse zeeschepen zou worden opgenomen in NAVO-pools, die op zee bescherming zouden krijgen van bondgenootschappelijke eenheden. De nationaliteit van deze koopvaarders speelde nauwelijks een rol: Nederlandse oorlogsbodems zouden zich bijvoorbeeld in konvooiverband net zo goed inzetten voor de verdediging van Britse schepen als andersom. Decennialang werden de plannen voor een 'Derde Slag om de Atlantische Oceaan' uitgewerkt en beoefend. Tijdens de Tankeroorlog in de jaren 1984-88 kwam een kans het beoefende in de praktijk te brengen. In deze oorlog tussen Irak en Iran werden 411 koopvaardij schepen

35 Havenbedrijf Rotterdam, *Jaarverslag 2018*, zie <https://jaarverslag2018.portofrotterdam.com/ter-inleiding/het-kort/2018-cijfers>; <https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/feiten-en-cijfers-haven-rotterdam.pdf>. Hierbij gaat het om het aantal scheepsbewegingen en niet het aantal individuele schepen (een schip kan meerdere keren per jaar Rotterdam aandoen).

De haven van Rotterdam ontvangt ruim 30.000 schepen per jaar. Vanuit economisch oogpunt dienen alle schepen die deze haven aandoen een nationaal belang

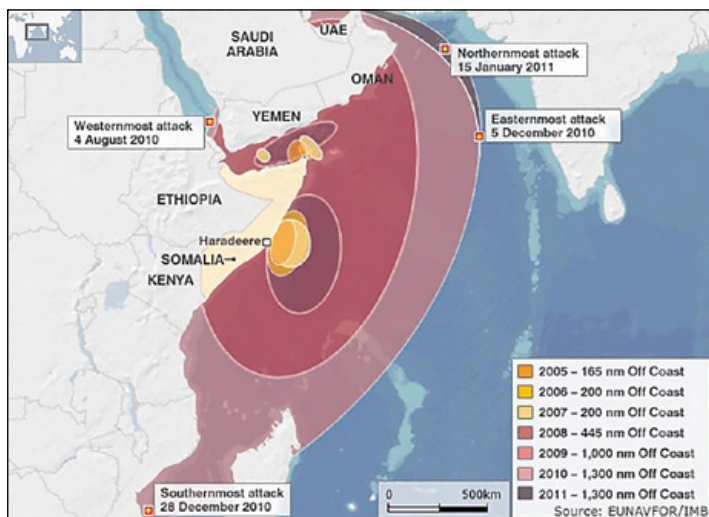
FOTO MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT



van uiteenlopende nationaliteit aangevallen.³⁶ Echter, de Perzische Golf valt niet binnen het NAVO-verdragsgebied en geen van de lidstaten was deelnemer aan het conflict. Dit betekende dat West-Europese marineschepen zich terughoudend opstelden en dat de vaak beoefende (offensieve) tactieken politiek niet wenselijk waren.³⁷ Het conflict bracht Nederland bovendien een teleurstelling in bondgenootschappelijke solidariteit. Nederland stuurde weliswaar mijnenjagers tegen de mijnendreiging, maar geen fregatten ter bescherming van deze mijnenjagers en Nederlandse koopvaardij schepen tegen de lucht- en oppervlakt dreiging, terwijl fregatten ruimschoots beschikbaar waren.³⁸ De

regering hoopte dat bondgenoten met escorteschepen in de regio, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, ook Nederlandse handelschepen zouden beschermen, maar dat viel tegen. Boze Nederlandse reders en gezagvoerders eisten marine-escortes en stuurden brieven naar de overheid en media, met opmerkingen als 'zijn wij soms tweederangs burgers?', terwijl sommige gezagvoerders zelfs overwogen bescherming te zoeken bij de Sovjetmarine.³⁹

De Nederlandse inzet tegen Somalische piraterij begon aanvankelijk met een beperkt mandaat ter bescherming van WFP-schepen. Vanaf 2009 kregen marineschepen onder EU- en NAVO-vlag een ruimer mandaat, waarmee zij actief mochten optreden tegen piraterij en daarmee in feite alle scheepvaart bescherming konden bieden. In het uitgestrekte zeegebied moesten, gezien het geringe aantal marineschepen, keuzes gemaakt worden. Zo lag de primaire focus op de scheepvaartroute door de Golf van Aden. Extra aandacht kregen kwetsbare schepen met een lage snelheid of een belangrijke lading. Naarmate de dreiging zich verspreidde over een groter zeegebied, strekten antipiraterij-operaties zich verder uit over de Indische Oceaan en de Somalische kustwateren (zie figuur 1). De oppervlakteschepen beschermden met hun aanwezigheid alle soorten scheepvaart. De inzet van zelfstandige VPD's heeft zich echter altijd beperkt tot schepen onder de Nederlandse driekleur.



Figuur 1 Expansie van piraterij-incidenten, 2005-2011

36 Geoffrey Till, *Seapower: A guide for the twenty-first century*, 245.

37 Anselm J. van der Peet, *Out-of-area: de Koninklijke Marine en multinationale vlootoperaties 1945-2001*, De Koninklijke Marine na de Tweede Wereldoorlog ; 3e deel (Franeker: Uitgeverij Van Wijnen, 2017), 309, 327-329; Ian Speller, *The Royal Navy and maritime power in the twentieth century*, (Routledge, 2004), 190-191. Zoe Brangwin, LTCDR 'Naval cooperation and guidance to shipping in the contemporary operating environment' (Canadian Forces College, 2018), 8.

38 Anselm J. van der Peet, *Out-of-area: de Koninklijke Marine en multinationale vlootoperaties 1945-2001*, 293-298.

39 Ibidem, 317-318; 'Marine zal koopvaardij in Perzische Golf niet extra beschermen', *Leeuwarder Courant*, 22 december 1987; 'Koopvaardij wil marinebescherming in de Golf', *De Telegraaf*, 24 december 1987; 'Koopvaardij mag in Golf mee met VS-konvooiën', *De Telegraaf*, 23 december 1987; 'Kapiteins willen bescherming Russen', *Nieuwsblad van het Noorden*, 4 maart 1988; 'Koopvaardij zoekt bescherming door Sovjets in Golf', *Utrechts Nieuwsblad*, 4 maart 1988; 'Europees gedoe bleef onbegrepen', *Het Parool*, 21 oktober 1989.

Wat is de dreiging?

Tegen wat voor dreiging is bescherming noodzakelijk? De aard van de dreiging bepaalt, zoals hierboven opgemerkt, welk type scheepvaart voornamelijk beschermd dient te worden, maar ook wat de beste methode van bescherming is. Analyse van de dreiging vormt dan ook het verbindende element tussen de vragen wie beschermd moet worden en hoe. De dreiging kan afkomstig zijn van statelijke of niet-statale actoren, wat een verschil zal betekenen in de gebruikte wapens, methoden en doelstellingen van de tegenstander. Zo zijn er grote verschillen tussen de statelijke dreiging van een Russische



Speuren naar de periscope van een onderzeeboot. Onderzeebootbestrijding is een belangrijk element van handelsbescherming

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

nucleair aangedreven aanvalsonderzeeboot, de dreiging van een goed getraind Iraans boardingteam met helikopter en de dreiging van een groep Somalische piraten met skiffs. Toch zijn de mogelijke antwoorden op deze dreigingen in de kern gelijk, maar daarover later meer. Dit deel maakt duidelijk hoe de dreigingsvraag invloed heeft op handelsbeschermingsbeleid.

In 1948 stelde minister van Marine a.i. A.H.J.L. Fiévez in zijn betoog voor een nieuwe oorlogsvloot de vraag:

‘Wanneer wij ons afvragen hoe de vloot moet zijn samengesteld, die tot taak heeft de handelsbescherming, de bescherming van convoien op zee, dan moeten wij beginnen met ons af te vragen: wat zijn de gevaren, die onze koopvaardij in oorlogstijd ter zee bedreigen?’⁴⁰

Het analyseren van mogelijke maritieme dreigingen is een taak van inlichtingendiensten. Analyse en discussie vinden echter niet alleen

plaats binnen deze gesloten organisaties, maar ook in het publieke debat in de media, vakliteratuur en parlement, zoals het betoog van Fiévez illustreert. Dit geldt voor vragen op politiek-strategisch niveau, zoals welke actoren een dreiging vormen, maar ook voor onderliggende militair-tactische vraagstukken, zoals het effect van nieuwe technologie. Tegenwoordig zou dat debat bijvoorbeeld kunnen gaan over dreiging voor koopvaardij schepen van drones, *swarming*-technieken, cyberwapens, laserwapens, hypersonische wapens en *navigation warfare*.⁴¹ Maar het is ook belangrijk te kijken naar de ontwikkelingen in de koopvaardij zelf. Zo zal de introductie van onbemande zeeschepen de morele drempel verlagen voor een maritieme handelsoorlog. Immers, bij het tot zinken brengen van een onbemand schip staan geen levens van non-combattanten op het spel en afgezien van

40 HEK, 31ste vergadering, 6 april 1948, 361, zie https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19471948/0000077741/1/pdf/SGD_19471948_0000043.pdf.

41 C.A. Scheele, 'Navigation warfare', (Den Helder: Nederlandse Defensie Academie, 2013).

milieuschade is de kans op verdere nevenschade in diepe wateren klein. Welke dreigings-evaluaties hadden in het verleden invloed op handelsbeschermingsbeleid?

In de Eerste Wereldoorlog dreigde Groot-Brittannië door de knieën te moeten gaan nadat Duitse duikboten in 1917 onbepakt de Britse aanvoerlijnen aanvielen. Het late inzicht in het belang van effectieve handelsbescherming werd een duur betaalde les. De Britten onderschatten voor de oorlog de onderwaterdreiging, de duikboot was immers een onbeproefd wapen en meedogenloos gebruik zou indruisen tegen het internationaal recht. Karakteriserend is de uitspraak van de Britse Admiraal Wilson bij de introductie van de eerste Britse duikboot in 1901: *'Submarines are underhand, unfair, and damned un-English.'*⁴² In Britse ogen zouden vijandelijke oppervlakteschepen een grotere dreiging vormen voor koopvaardij schepen, net zoals in voorgaande oorlogen.⁴³

Tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog vormde het luchtwapen een punt van discussie: konden vliegtuigen manoeuvrerende schepen tot zinken brengen en zo ja, wat waren de beste tegenmaatregelen? De Britse Admiraliteit was van mening dat het luchtwapen inderdaad een dreiging vormde. Vanaf de jaren twintig werden daarom oorlogsschepen van luchtdoelgeschut voorzien en vanaf eind jaren dertig werden ook koopvaardij schepen hiermee bewapend. Critici

stelden vragen over de effectiviteit van een enkel luchtdoelkanon tegen een snel manoeuvrerend vliegtuig en zagen de bewapening als een duur placebo voor het moreel van bemanningsleden. Na het uitbreken van de oorlog bleek dat een enkel kanon inderdaad weinig kon uitrichten, maar dat een barrage van al het geschut van een konvooi wel doeltreffend was. De Admiraliteit had de juiste keuze gemaakt in het bewapenen van koopvaardij schepen.⁴⁴

Gedurende de Koude Oorlog beschikte de Sovjet-Unie over een scala aan beproefde en nieuwe wapensystemen die een dreiging vormden voor de koopvaardij schepen van de NAVO-lidstaten. In 1955 telde de Sovjetvloot ruim 500 dieselelektrische onderzeeboten (SSK's) en grote voorraden zeemijnen.⁴⁵ Spoedig verschenen daarnaast antischipraketten, straalbommenwerpers, nucleair aangedreven aanvalsonderzeeboten (SSN's) en tactische kernwapens. Binnen het Atlantisch bondgenootschap leidde dit tot discussies over de effectiviteit van deze wapens en de intenties van de tegenstander. De Sovjets hadden schijnbaar de middelen voor een 'Derde Slag om de Atlantische Oceaan', maar zouden zij die daadwerkelijk voeren? Eind jaren zeventig raakten Amerikaanse inlichtingendiensten ervan overtuigd dat dit niet het geval was en dat de Sovjets hun aanzienlijke onderwater- en oppervlaktevloot primair zouden inzetten ter verdediging van de strategische kernonderzeeboten (SSBN's) in zogeheten bastions in de Barentszee en de Zee van Ochotsk.⁴⁶ Dit leidde ertoe dat vanaf het begin van de jaren tachtig de defensieve NAVO-strategie rond de Atlantische verbindinglijnen verruild werd voor een offensieve strategie tegen de Sovjet-vlootbastions. Handelsbescherming kreeg hierdoor minder aandacht, hoewel deze offensieve strategie in de Barentszee ook indirecte bescherming bood aan de Atlantische scheepvaart.⁴⁷ Ook de introductie van kernwapens bracht het nut van handelsbescherming ter discussie. Konvooien en havens vormden immers kwetsbare doelwitten voor tactische kernwapens. Bovendien zou een oorlog snel beslist kunnen worden met strategische kernwapens, nog voordat conventionele versterkingen de

42 Malcolm H. Murfett, *Naval warfare 1919–45: An operational history of the volatile war at sea* (Routledge, 2008) 36.

43 Bryan Ranft, 'The protection of seaborne trade', in: Bryan Ranft, *Technical change and british naval policy, 1860-1939* (London: Hodder and Stoughton, 1977) 1-22.

44 Martin Doughty, *Merchant shipping and war: A study in defence planning in twentieth-century Britain*, Royal Historical Society Studies in History Series no. 31 (London New Jersey, N.J.: Royal Historical Society, Humanities Press, 1982) 64-65.

45 Sean M. Maloney, *Securing command of the sea: Nato naval planning, 1948-1954* (Annapolis, Md.: Naval Institute Press, 1995) 91, 213.

46 Peter M. Swartz en Michael Connell, 'Understanding an adversary's strategic and operational calculus: A late Cold War case study with 21st century applicability - US views on Soviet navy strategy and operations' (Alexandria VA: CNA Analysis and Solutions, 2013) 29-30; Cas J. T. Crins, "'Deterrence, forward defense and alliance solidarity': Nederland en de 'maritime strategy', 1981-1991" (Universiteit Utrecht, 2013) 17-22; Central Intelligence Agency, 'The role of interdiction at sea in Soviet naval strategy and operations', ed. CIA National Foreign Assessment Center (1978) zie <https://www.cia.gov/library/readingroom/document/0005530564>.

47 Ger Teitler, 'Handelsbescherming, 1945-1990: een terreinverkenning', 47-48.

Tabel 1 Methoden van handelsbescherming volgens de literatuur en doctrines

| Geoffrey Till <i>Seapower</i> ⁵⁰ | Ian Speller <i>Understanding Naval Warfare</i> ⁵¹ | AJP 3.1 ⁵² | Grondslagen van het Maritieme Optreden ⁵³ | Leidraad Koopvaardij- bescherming (1952) ⁵⁴ |
|---|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Indirect and general fleet cover • Indirect general cover at focal points and on patrolled sea lanes • Attacking bases • Direct defence: convoy and escort • Other means of defence | <ul style="list-style-type: none"> • Cover • Distant and close escort • Naval Cooperation and Guidance for Shipping • Convoying • Hunting groups and patrolled zones • Attack at source | <ul style="list-style-type: none"> • Sea Control • Distant and Close Escort • Naval Cooperation and Guidance for Shipping • Convoying | <ul style="list-style-type: none"> • VPD • Escorte • Konvoieren • Corridors • Voorkomen van aanvallen (actieve bestrijding) | <ul style="list-style-type: none"> • Strategische aanvallen op de oorsprong der vijandelijke aanvalswapens • Indirecte bescherming • Directe bescherming |

Atlantische oceaan waren overgestoken. Daarnaast meenden critici dat onderzeebootbestrijdingstechnologie, een belangrijk element van handelsbescherming, Sovjet-SSBN's kwetsbaar maakten en daarmee de nucleaire stabiliteit ondermijnde.⁴⁸ De voorstanders die wel geloofden in het nut van handelsbescherming hadden wisselende ideeën over de beste methode van bescherming. Over dit tijdloze vraagstuk gaat het laatste deel.

Wat is de beste methode van bescherming?

Het meest controversiële vraagstuk over handelsbescherming is welke methode van bescherming het meest effectief is. Een bekende methode is het konvooi, waarvan het nut door de eeuwen heen regelmatig ter discussie heeft gestaan.⁴⁹ Literatuur over maritieme strategie en doctrines beschrijven de (overige) opties voor handelsbescherming (zie tabel 1).

De belangrijkste hieruit zijn: zelfbescherming, directe bescherming (escorte en konvooi), indirecte bescherming (*defended lane*, *barrier* en *hunting groups*), offensief aangrijpen van de bron en routeren van scheepvaart. Bij zelfbescherming zijn koopvaardij-schepen van wapens voorzien, die bediend worden door bemanningsleden, militairen of private beveiligers. Directe bescherming is een belangrijke taak voor escorteschepen zoals fregatten. Konvooien

hebben als voordeel dat zij een concentratie van middelen mogelijk maken. Nadelen zijn het tijdverlies door het samenstellen van het konvooi, de snelheid die beperkt wordt door het langzaamste schip en de logistieke piekbelasting van havens. Indirecte bescherming vindt plaats op afstand van te beschermen scheepvaart, bijvoorbeeld door een gehele route te beschermen (*defended lane*), een barrière te vormen tussen de dreiging en de scheepvaart, of op zee actief te zoeken naar de dreiging (*hunting groups*). Het aangrijpen van de bron (lees: bases van tegenstander(s)) met offensieve aanvallen is een effectieve manier de dreiging in de kiem te smoren. Tot slot kan scheepvaart van dreigingen weggeleid worden (routeren), mits daarvoor een aansturingsorganisatie is (bijvoorbeeld *Naval*

48 Donald C. Daniel, *Anti-submarine warfare and superpower strategic stability*, Studies in international security; 24 (London: Macmillan; IJSS, 1986); Kenneth Payne, *Strategy, evolution, and war: From apes to artificial intelligence* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2018) 139.

49 Vlak voor de Eerste Wereldoorlog was Julian Corbett bijvoorbeeld van mening dat konvooien hun langste tijd hadden gehad. Julian Stafford Corbett, *Some principles of maritime strategy*, (London Longmans, Green and Co, 1911).

50 Geoffrey Till, *Seapower: A guide for the twenty-first century*, 241-245.

51 Ian Speller, *Understanding naval warfare*, Second edition (Abingdon, Oxon: Routledge, 2019) 142.

52 NATO, AJP-3.1 Allied Joint Doctrine for Maritime Operations (2016), para 0124 Protection of shipping.

53 Commando Zeestrijdkrachten, *Grondslagen van het maritieme optreden: Nederlandse maritiem-militaire doctrine* (Den Helder: Commando Zeestrijdkrachten, 2014). De methoden worden genoemd binnen het kader van 'bestrijding van gewelddadige criminaliteit en terrorisme', para 12.5, p. 234.

54 'Leidraad Koopvaardijbescherming (aanwijzingen voor gezagvoerders)', *NIMH*, KOZA, 174, inventarisnummer 52.

Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS) of Naval Vessel Traffic Services)⁵⁵ en inlichtingen over de dreiging. Veel marines hebben een culturele voorkeur voor offensief optreden.⁵⁶ Directe bescherming, vooral middels konvooiën, vinden zij te defensief en te passief. Toch is het de vraag of offensief optreden met hunting groups effectiever is en of het politiek en militair mogelijk is de dreiging bij de bron aan te vallen.

Naast bovenstaande (voornamelijk) militaire opties zijn er ook methoden van bescherming met andere machtsinstrumenten. Te denken valt aan diplomatieke machtsinstrumenten zoals het omvlaggen van schepen naar een neutrale vlag of het internationaal sanctioneren van geweldgebruik tegen civiele scheepvaart.⁵⁷ Inzet van het economische machtsinstrument beschermt niet zozeer individuele schepen maar wel de doorstroom van goederen over zee, als aanvulling op andere maatregelen. Voorbeelden zijn het sneller genereren van nieuwe scheepsruimte dan de tegenstander kan uitschakelen of het betalen van losgeld aan piraten.⁵⁸ Ook ont-

wikkelingshulp is een economisch instrument dat bijvoorbeeld de oorzaken van piraterij kan adresseren. Nog een stap verder gaan economische en militaire maatregelen die de afhankelijkheid van zeeverbindingen (tijdelijk) beperken, zoals het aanleggen van strategische voorraden, rantsoenering, voorwaartse verdediging (permanente militaire presentie), (een toename van) het gebruik van land- en luchtverbindingen en het vergroten van economische zelfredzaamheid. De nu volgende historische voorbeelden tonen de diversiteit en algemene toepasbaarheid van het militaire instrument; voorbeelden van de overige machtsinstrumenten blijven buiten beschouwing.

In de Koude Oorlog beoefende de NAVO alle methoden van bescherming. Net als in de Tweede Wereldoorlog vormde het concept van konvooiën met bewapende koopvaarders een kernelement. Onderzeebootbestrijdingseenheden vormden daarnaast een barrière tussen Groenland, IJsland en het Verenigd Koninkrijk (de *GIUK-gap*). Een omvangrijke *Naval Control of Shipping* (NCS)-organisatie zou het NAVO-zeeverkeer routeren.⁵⁹ Vanaf het begin van de Koude Oorlog waren nucleaire aanvallen op Sovjetvloot- en luchtmachtbases een optie. Met de nieuwe maritieme strategie in de jaren tachtig waren conventionele aanvallen op de Sovjetbastions de belangrijkste methode om tegelijk de nucleaire SSBN-dreiging én de dreiging voor de Atlantische verbindinglijnen weg te nemen. Tot slot werden concepten als defended lanes en offensieve hunter-killer groups in theorie en praktijk geëvalueerd, maar de effectiviteit bleef onderwerp van discussie.⁶⁰

Ook bij de Somalische piraterijbestrijding zagen alle methoden van bescherming het licht. Zowel militaire als private beveiligingsteams voorzagen in zelfbescherming van koopvaardersschepen. De ingestelde *International Recommended Transit Corridor* (IRTC) door de Golf van Aden vormde een defended lane, die per zone voornamelijk beschermd werd door NAVO- en EU-eenheden. Landen als China, India en Japan kozen voor het vormen van voornamelijk nationale konvooiën met escorte door de IRTC. Gaandeweg traden westerse eenheden ook op in het Somali Basin,

55 F.J. Sluiman en P.H. de Koning, 'Militaire scheepvaartbegeleiding: de veiligheid van koopvaarders verbeteren', in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (1).

56 Op tactisch niveau vinden zij daarvoor onderbouwing met het adagium '*attack effectively first*' en op strategisch niveau past dit binnen het navalisme zoals gepropageerd door Mahan. Zie Wayne P. Hughes en Robert Girrier, *Fleet tactics and naval operations*, Third edition, The U.S. Naval Institute Blue & Gold Professional Library (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2018); A.T. Mahan, *The influence of sea power upon history, 1660-1783*, 12th ed. (Boston: Little, Brown and Co., 1890); Roland Alfred Bowling, 'The negative influence of Mahan on the protection of shipping in wartime: The convoy controversy in the twentieth century' (University Microfilms, 1984); Milan Vego, 'The navy must not neglect 'defensive' warfighting', in: *United States Naval Institute Proceedings* 145 (2019) (7).

57 Sanctioneren kan middels internationale resoluties na een actie of preventief middels internationale verdragen. Het HCSS schrijft bijvoorbeeld dat flow security (in onder andere het maritieme domein) 'enerzijds robuuste militaire capaciteiten' vereist en 'anderzijds wordt flow security ook bevorderd middels de internationaal juridische borging van flow security in internationale regimes met daarbij passende normen en regels. Internationaal recht vormt zo niet alleen een doel op zichzelf, maar is juist ook van groot instrumenteel belang.' Tim Sweijns en Danny Pronk, 'Interregnum: Strategische monitor 2018-2019' (Den Haag: HCSS en Clingendael, 2019) 41.

58 Overheden zullen nooit openlijk kiezen voor het betalen van losgeld, maar reders en verzekeringsmaatschappijen hebben minder moeite met deze oplossing.

59 H. van de Beek en P.J. van Gils, 'Zeeverkeer: een vergeten taak van de marine?', 462-464.

60 J. Blouin, Vice-Admiral, USN, 'Convoy or defended lanes', in: *Journal of the Australian Naval Institute* 15 (1989) (3); Desmond Wettren, 'Defended lanes versus convoys', in: *Navy International* 12 (1981); Owen R. Cote Jr., 'The third battle: Innovation in the US Navy's silent cold war struggle with Soviet submarines', in: *Newport Papers* (Naval War College, Newport (R.I.), 2003).



Een VPD-team neemt maatregelen om een schip te beschermen. Alle methoden van bescherming werden ingezet bij de bestrijding van Somalische piraterij

FOTO MCD, JASPER VEROLME

waar zij indirecte bescherming boden door actief op zoek te gaan naar *Pirate Action Groups*. Hr. Ms. Johan de Witt was in 2010 de eerste eenheid die met landingsvaartuigen langdurig een barrière vormde vlak voor de piratenkampen op de Somalische kust en daarmee piraten de toegang naar zee blokkeerde.⁶¹ Incidenteel voerden sommige landen met *special forces* operaties uit bij de bron van de dreiging, bijvoorbeeld door op de kust brandstoftanks en materieel uit te schakelen of ten anker liggende piratenmoederschepen te saboteren.⁶² Het informeren en adviseren van scheepvaart, tot slot, was een taak van militaire liaisonorganisaties.⁶³

Conclusie

Wie is verantwoordelijk voor maritieme handelsbescherming, welke scheepvaart dient beschermd te worden, waartegen en hoe? De geschiedenis toont dat deze vragen telkens tot discussie leiden en dat een eenduidig antwoord op elk van de vragen niet mogelijk is. Meerdere actoren zijn verantwoordelijk voor het beschermen van verschillende soorten scheepvaart,

tegen een breed spectrum van dreigingen waarbij meerdere methoden van bescherming nodig zijn. Het zich blindstaren op één methode van bescherming, of lang discussiëren over een enkel aspect van handelsbescherming, vernauwt de blik op de grotere context en (aanvullende) alternatieven, die militair, economisch of diplomatiek van aard kunnen zijn. De Nederlandse regering erkent in recente beleidsdocumenten het belang van maritieme handelsbescherming onder het begrip *flow security*. De uitdaging is nu de daad bij het woord te voegen. Maritieme handelsbescherming is zoals hierboven wordt aangetoond meer dan alleen een marine-, defensie- of zelfs overheids-taak. Zij vraagt daarom om een interdepartementaal beleid in nauw overleg met de maritieme sector en een nationale strategie waarbij alle machtsinstrumenten in overweging zijn genomen. ■

61 Q.J. van der Vegt en A. ten Cate, 'De cirkel rond: het Korps Mariniers terug op het water', 527.

62 Ibidem.

63 Dit zijn het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA), het *United Kingdom Maritime Trade Operations* (UKMTO) en het *NATO Shipping Centre*.