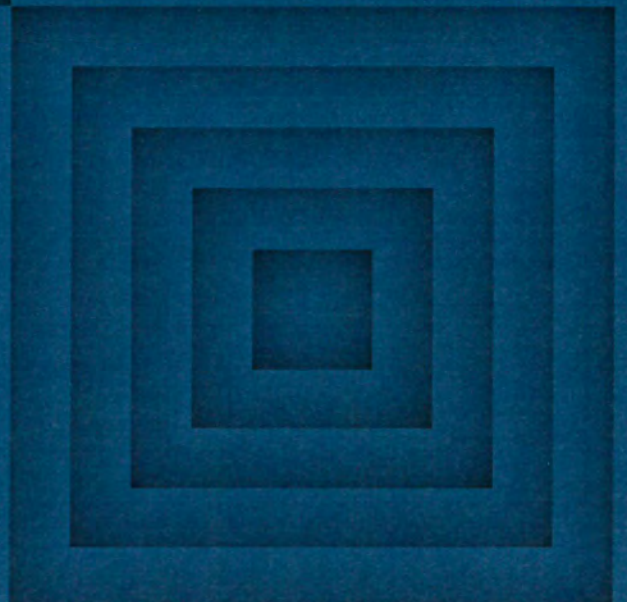
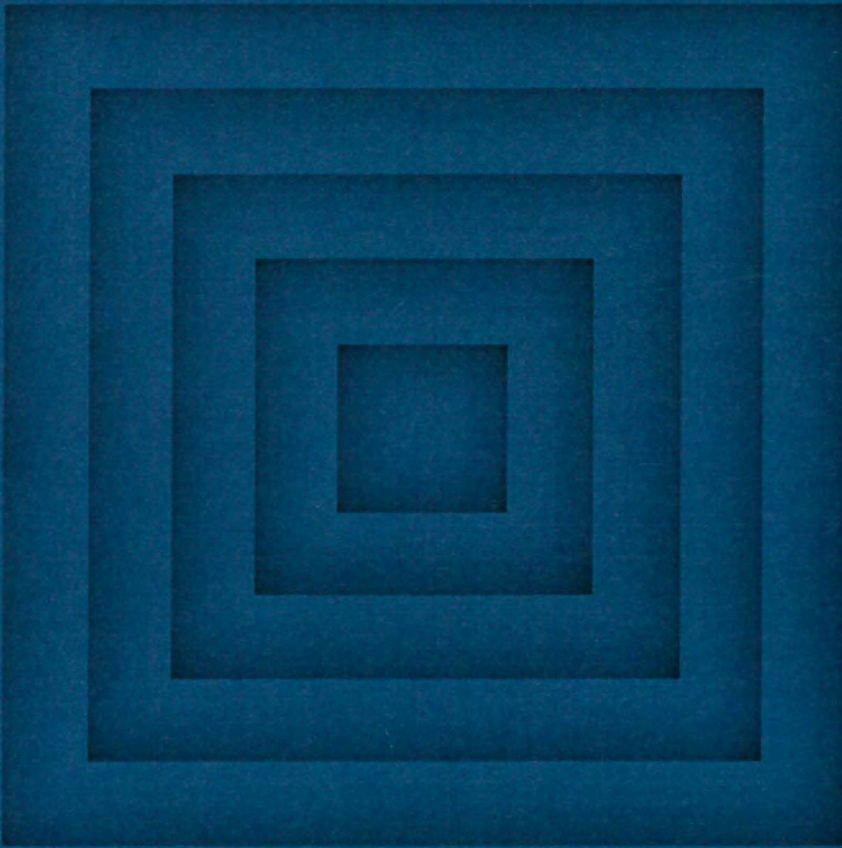




The Hague Centre
for Strategic Studies

Evaluatie EMASoH

Augustus 2021



Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Executive Summary | I |
| 1. Woord vooraf | 8 |
| 1.1 Verantwoording | 9 |
| 2. De context van de missie | 11 |
| 2.1 Oplopende spanningen in de Golf | 11 |
| 3. De aanloop naar de missie | 13 |
| 3.1 De Europese opstelling | 13 |
| 3.2 Het verzoek aan Nederland | 14 |
| 4. Het toetsingskader: politieke aspecten | 18 |
| 4.1 Gronden voor deelneming | 18 |
| 4.2 Inzetgebied | 20 |
| 4.3 Rechtsgrondslag | 20 |
| 4.4 Geloofwaardigheid | 21 |
| 4.5 Deelnemende landen en multinationale kader | 22 |
| 5. Het Toetsingskader: militaire aspecten | 23 |
| 5.1 Militaire opdracht | 23 |
| 5.2 Haalbaarheid van de doelstellingen | 24 |
| 5.3 Termijn van de uitzending | 24 |
| 5.4 Afspraken over aflossing | 25 |
| 5.5 Risico's voor het ingezette personeel: de kans op escalatie | 25 |
| 5.6 Risico's voor het ingezette personeel: medisch | 27 |
| 5.7 Haalbaarheid en risico's: de afspraken met de Verenigde Staten | 29 |
| 5.8 Commandostructuur | 31 |
| 5.9 Kosten | 32 |
| 5.10 Beschikbaarheid van eenheden | 32 |
| 6. Doelstellingen uit de Artikel 100-brief | 33 |
| 7. Eindconclusie | 38 |
| 7.1 Hoofdconclusies | 38 |
| 7.2 Overige conclusies | 39 |

| | |
|--|-----------|
| 7.3 Wat ging er goed? | 40 |
| 7.4 Geïdentificeerde lessen en aanbevelingen | 40 |
| 8. Slot | 42 |
| Annex 1: De tijdlijn | 43 |
| Annex 2: Incidenten in de Golf-regio | 45 |
| Annex 3: Feitelijke onjuistheden HCSS evaluatie EMASoH. Opgesteld door Ministerie van Buitenlandse zaken en Ministerie van Defensie; 14 juli 2021 | 47 |
| Annex 4: Het evaluatieproces | 65 |
| Annex 5: Afkortingen | 66 |

Executive Summary

Foreword

On January 28th 2020 the Air Defense – Command (ADC) frigate Zr. Ms. De Ruyter left Den Helder for the Strait of Hormuz ‘to reinforce maritime security in the Gulf Region.’ The frigate returned on June 28th 2020.

With the frigate, the Netherlands contributed to the *European-led Mission Awareness Strait of Hormuz* (EMASoH) during the French-led maritime operation *Agénor*.

Following the motion Kerstens and Bosmans and the motion Kerstens and Van Oijk, about the involvement of independent parties with evaluations of Dutch military contributions that fall under article 100 of the Dutch constitution, the Steering group Missions and Operations (SMO) requested the HCSS to execute the evaluation of EMASoH, or shortly, the mission.

This final evaluation is focused on assessing the degree to which the objectives of the Dutch contribution to EMASoH were reached and by which means the deployed military and diplomatic capacities have contributed to reaching them.

Introduction

With the deployment of a frigate, the Netherlands contributed to the European-Led Mission Awareness Strait of Hormuz (EMASoH) in the French-led maritime operation *Agénor*. The EMASoH-coalition consisted of Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Italy, the Netherlands and Portugal. In a diplomatic statement from January 20th 2020 the abovementioned countries expressed their concern about the rising tensions in the Persian Gulf region and the consequences for the free passage through the Strait of Hormuz.

The signatories of the coalition noted that the mission ‘will constitute a useful instrument in safeguarding the freedom of navigation by ensuring adequate coordination and information sharing mechanisms with all partners operating in the area, including the maritime industry’. Parallel to the military contribution, which focused on the de-escalation of the tensions in the Persian Gulf region, there was a need for using diplomatic tools ‘aiming at ensuring increased stability and an inclusive regional dialogue in a critical context’. The Netherlands and France were the first ones to decide to send a frigate.

On November 29th 2019 the ministerial council decided in favor of deployment. In the Article-100 letter *Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio* (translation: Dutch contribution towards reinforcement of maritime security in the Gulf Region) of that same date the ministers of Foreign Affairs, Defense, Foreign Trade and Development Cooperation, and Justice and Security outlined the reason for, and objectives and desirability of joining the mission.

This letter and the *Update Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio* (translation: Update Dutch contribution to reinforce maritime security in the Gulf Region) of January 24th 2020 are taken as a starting point for this final evaluation. Furthermore, the assessment frameworks for the deployment of peace missions from 1995 and 2014 are of importance. The letter about the functioning of

the Article-100 procedure and the Assessment Framework *Nederlandse deelname aan vredesmissies* (translation: Dutch participation in peace-keeping missions) from the ministers of Foreign Affairs, Defense, and Foreign Trade and Development Cooperation was also drawn from.

This evaluation starts off with a description of the context in which the mission took place. The description of the context is relatively extensive because it is important for the ultimate design and course of the mission, as well as the risk-assessments that were made. Then, this report will check the mission against the 14 points of the assessment framework from 1995. Additionally, the assessment framework of 2014 will be taken into account. Subsequently, this evaluation will elaborate on the objectives mentioned in the Article-100 letter. Where possible and relevant, each section will close with sub-conclusions.

Because no major incidents have taken place in the deployment area of the Zr. Ms. De Ruyter during the period of deployment, this evaluation is mainly aimed at the process followed as well as estimating the risks that the Zr. Ms. De Ruyter would have faced in the case of escalation. This report closes with a list of findings, final conclusions, identified lessons and recommendations.

Main conclusions

The genesis of EMASoH is of particular significance because it presented the first time in history that the Netherlands decided to take part in a comparable European-led mission under French command in the same region, separate from the United States. This decision was prompted by dissatisfaction with the US' Iran-policies. EMASoH was committed to the maintenance of the rule-of-law, the protection of the shipping industry, and a de-escalation of tensions. To this end, diplomatic tools needed to be employed besides the military ones. The fact that the Netherlands refused to openly cooperate with the United States made this mission politically and military significant. Politically, since the Netherlands distanced itself from its most important ally, adding geopolitical weight to the mission; militarily, because the mission had to be executed independently and without formal support from the United States.

The most important conclusions should be seen in this context:

1. The political assignment to assure free passage was insufficiently consistent with the utilized legal framework and the military assignment. The emphasis on self defense and de-escalation was not in line with the formal objectives of 'ensuring' free passage and 'safeguarding the freedom of navigation'. Deterrence aimed at ensuring security by merely being present and observing is a dubious concept when no violence may be used. Assuming that the presence of the frigate had a de-escalatory effect should, therefore, be questioned. The fact that no major incidents took place during the deployment of Zr. Ms. De Ruyter is, by itself, no proof of the mission contributing to a reduction of tensions in the region. Already before the commencement of the deployment the number of incidents declined. Thus, it cannot be said that the mission was successful in reaching this goal.
2. The threats posed to operation Agénor were estimated to be minor. Iran would not have the intention to attack a Dutch frigate. If that intention would shift, it was assumed that the Netherlands would detect this in advance. Moreover, it was assumed that the Netherlands would receive a warning from the United States beforehand and still receive support in the case of escalation. Furthermore, the Netherlands assumed that Iran could differentiate between IMSC and EMASoH and that the Dutch frigate could defend itself and sail away in the case of escalation. All these assumptions may be questioned given the dynamics that

developed between the US and Iran after the death of general Soleimani in January 2020. Consequently, the risk of escalation, misperceptions, mistakes and the unpredictability of the dynamics between the US and Iran increased. Therefore, and because of the possible deployment of non-state proxies, the Zr. Ms. De Ruyter could be faced with larger risks than were foreseen in advance.

3. The risks for the Zr. Ms. De Ruyter were increased because the United States (following the way in which the Netherlands had turned itself away from the IMSC and the manner in which this was formulated in the Article-100 letter) formally refused agreeing upon conflict prevention measures and the sharing of tactical information with the Netherlands. Without this, the execution of the mission became more difficult and agreeing upon conflict prevention measures with the IMSC became more difficult as well. Initially, support from the US was seen as essential. In the absence of this support, it had come to be merely seen as desirable. Eventually, the US informally agreed with the informal exchange of information and tanker support. This was the result of personal contacts on a tactical level and tacit approval in the upper echelons. Nevertheless, this provided an unstable foundation for a mission in a potential risk area.

In this way, a framework condition that was seen as essential on a political and military strategic level was not formally fulfilled and was left to the local commanding officer's ability to improvise. This created an unfavorable situation.

4. For these types of maritime operations, the Article-100 letter states that it would not be possible for all medical standards to be met. This does not alter the fact that it may be expected that the evacuation of the sick and injured to the mainland and to the Netherlands has been arranged. This has never been the case. The problem with the transporting of the sick and injured was constantly addressed by the Zr. Ms. De Ruyter's commander. The knowledge about- and the contacts within the region were insufficient to organize these links. In practice, the local hospitals intended for taking in the sick and injured were not available and were only evaluated for their suitability by the ship's doctor during the mission. The Netherlands predominantly relied on France.
5. The use of diplomatic tools was an explicit Dutch political wish, which France was initially hesitant about, but eventually gave in to in exchange for Dutch support. The government acknowledged that a diplomatic track would be long-term in nature. The diplomatic track was never established very well, while strategic communication, for example, was meant to compensate for the lack of conflict prevention measures agreed upon with the IMSC and the lack of back-up capabilities in the region. A mitigating circumstance was presented by Covid-19 hindering the implementation of this track. This does not alter the fact that more could have been achieved. From the interviews and documents it has been shown that the actual deployment of the diplomatic track was not intensively prepared by officials. Moreover, neither during his trip in the region, nor with the French authorities, minister Blok thoroughly examined which elements of the diplomatic track would be most promising. Furthermore, the proposals for the purpose of the diplomatic track were overambitious, the support from the SCR was limited, and it was decided to appoint a Dutchman as SCR for only 6 months. In the end, France suggested an 1-year extension for this appointment. Thus, the idea of an organized multidimensional, integrated and broad strategic approach to the maritime security of the Gulf Region was hardly given full effect.

Other conclusions

1. After the American request for partaking in a mission in the Persian Gulf in July, it took about 7 months before the ship could actually be deployed. The political process costs time, just as the preparation of a frigate. However, the direct reason for deployment can be traced back to the incidents in the Gulf in May and June 2019. The deployment of a frigate, 10 months after the first incidents took too long.
2. Due to the absence of incidents during the period of deployment, the added value of EMASoH to the shipping industry, including Dutch shipowners, can not be evaluated. What is certain is that shipowners had relatively little insights into the mission.
3. The Dutch realisation of the mission was partly the result of discussions by political parties. Likewise, it did not become clear whether its participation to EMASoH fit in with policies or strategies aimed directly at the Gulf Region.
4. The involvement of the OHQ was very limited. Partly given the intention to shape strategic communication, the Netherlands should have had a representative in these headquarters.
5. France and the Netherlands partly operated with different RoE's, which could lead to miscalculations. In any case, the differences in RoE's led to problems of mutual alignment (OPCON).
6. The absence of a smooth transference of duties from the Dutch frigate to the Danish frigate did not contribute to a French-led European appearance.

1. Woord vooraf

Op 28 januari 2020 vertrok het Luchtverdedigings-commando (LC-)fregat Zr. Ms. De Ruyter vanuit Den Helder naar de Straat van Hormuz 'ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio'. Het fregat keerde op 28 juni 2020 terug.

Met het fregat werd door Nederland bijgedragen aan de European-Led mission Awareness Strait of Hormuz (EMASoH), met een door Frankrijk geleide maritieme operatie Agénor.

Naar aanleiding van de motie Kerstens en Bosman en de motie Kerstens en van Ojik aangaande het betrekken van onafhankelijke partijen bij evaluaties van Nederlandse militaire bijdragen die vallen onder artikel 100 van de Grondwet,¹ is door de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) aan HCSS gevraagd uitvoering te geven aan de eindevaluatie van EMASoH, kortweg de missie.

Deze eindevaluatie is gericht op het beoordelen van de mate waarin de doelstellingen van de Nederlandse bijdrage aan EMASoH zijn gehaald en op welke wijze, de ingezette militaire en diplomatieke capaciteiten daaraan hebben bijgedragen.

¹

Kamerstuk 27925, nrs. 697 (motie Bosman) en 699 (motie Kerstens/van Ojik)

1.1 Verantwoording

Met de inzet van een fregat heeft Nederland bijgedragen aan de *European-Led Mission Awareness Strait of Hormuz* (EMASoH), in een door Frankrijk geleide maritieme operatie *Agénor*. De EMASoH-coalitie bestond uit België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland en Portugal. In een diplomatieke verklaring van 20 januari 2020 spraken deze landen hun zorg uit over de oplopende spanningen in de Perzische Golf en de gevolgen voor de vrije doorvaart door de Straat van Hormuz.²

De ondertekenaars stelden dat de missie 'will constitute a useful instrument in safeguarding the freedom of navigation by ensuring adequate coordination and information sharing mechanisms with all partners operating in the area, including the maritime industry'. Parallel aan de militaire bijdrage gericht op de-escalatie van de spanningen in de Perzische Golf, moest een diplomatiek spoor worden bewandeld 'aiming at ensuring increased stability and an inclusive regional dialogue in a critical context'. Nederland en Frankrijk besloten als eersten tot het zenden van een fregat.

Op 29 november 2019 nam de ministerraad het besluit tot uitzending. In de Artikel 100-brief *Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio* van diezelfde datum, zijn door de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Justitie en Veiligheid de aanleiding, de doelstellingen en de wenselijkheid van deelname aan de missie uiteengezet.³

Deze eindevaluatie neemt deze brief samen met de *Update Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio* van 24 januari 2020 als uitgangspunt.⁴ Voorts zijn de toetsingskaders voor de uitzending van vredesmissies van 1995 en 2014 van belang. Ook is gebruik gemaakt van de brief over de werking van de Artikel 100-procedure en het Toetsingskader *Nederlandse deelname aan vredesmissies* van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.⁵

Nederland besloot tot een bijdrage van een fregat en stafcapaciteit. In de voorbereiding speelden de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) als voorportaal van de Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA) een belangrijke rol. Daarna monitorde de SMO de voortgang van de missie en werd de politieke leiding geadviseerd.

Startpunt voor de evaluatie is het Amerikaanse verzoek op 8 juli 2019 om deel te nemen aan een missie in de Golf, het *International Maritime Security Construct* (IMSC) met 'Sentinel' als operationele component. Eindpunt is het vertrek van Zr. Ms. De Ruyter uit het operatiegebied, op 8 juni 2020. De ontwikkelingen sinds de beëindiging van de missie worden derhalve niet meegenomen. Potentiële gevolgen van de deelname aan EMASoH op de inspanningen in het kader van de hoofdtaken van de krijgsmacht en internationale verplichtingen valt buiten het kader van deze evaluatie.

² Ministerie van Europese en Buitenlandse Zaken van Frankrijk, *European Maritime Awareness in the SoH* (EMASoH); political statement by the governments of Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Italy, the Netherlands, and Portugal, 20 January 2020.

³ De ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en ontwikkelingssamenwerking en van Justitie en Veiligheid, *Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio*, 29 november 2019, Kamerstuk 29521 nr. 398

⁴ Ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Update Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio*, 24 januari 2020, BZDOC-24-01-2020, Kamerstuk 29 521, nr. 400.

⁵ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 27 januari 2014, Kamerstuk 29521, nr. 226

Langetermijneffecten en de duurzaamheid daarvan die onderdeel zijn van een post-missie evaluatie, of neveneffecten als genoemd in de 'samenhangbrief'⁶ vallen er ook buiten. Bij de evaluatie is wel rekening gehouden met de context waarin de uitvoering heeft plaatsgevonden. Daarvoor is door HCSS een eerste contextanalyse opgesteld vanuit geopolitiek, economisch, politiek en militair perspectief.

Deze analyse was het vertrekpunt voor ongeveer 30, op basis van anonimiteit afgenomen, interviews met ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, militairen, ambassadeurs, medewerkers van ambassades en experts. HCSS heeft voorts inzage gekregen in relevante gerubriceerde en ongerubriceerde documenten. Het betrof hier documenten ter voorbereiding en uitvoering van de missie alsmede interne evaluaties die na afloop van de missie zijn gemaakt. Wij kunnen echter niet vaststellen of wij alle informatie met betrekking tot de missie, hebben kunnen inzien. Wel zijn wij van mening dat de ministeries en de betrokkenen alle mogelijke medewerking hebben verleend.

Ter begeleiding van het onderzoeksteam is een begeleidingscommissie opgesteld. Deze bestond uit Prof. Bert Koenders (oud-minister van Buitenlandse Zaken), generaal-majoor b.d. Frank van Kappen (oud-militair adviseur bij de Verenigde Naties en oud-senator), generaal b.d. Tom Middendorp (oud-Commandant der Strijdkrachten) en mevr. Carolien Roelants (Midden-Oostdeskundige, NRC-Handelsblad). Het doel van de begeleidingscommissie was:

- Het toetsen van de opzet, bevindingen en maatschappelijke relevantie van het onderzoek.
- Het plaatsen van deze bevindingen in de bredere context.
- Het toezien op de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek.
- Het meedenken over conclusies en aanbevelingen.

Deze evaluatie begint met de beschrijving van de context waarin de missie plaatsvond. De beschrijving van de context is relatief uitgebreid omdat deze van belang is voor het uiteindelijke ontwerp, het verloop van de missie en de risico-inschattingen die zijn gemaakt. Daarna toetst het rapport de 14 punten van het toetsingskader van 1995. Daarbij wordt rekening gehouden met de aanvulling op het toetsingskader van 2014. Aansluitend wordt ingegaan op de doelstellingen die in de Artikel 100-brief zijn genoemd. Waar mogelijk en relevant wordt per onderdeel afgesloten met een sub-conclusie.

Omdat gedurende de inzetperiode geen ingrijpende incidenten in het inzetgebied van Zr. Ms. De Ruyter hebben plaatsgevonden, richt deze evaluatie zich vooral op het gevolgde proces en wordt een inschatting gemaakt van de risico's die Zr. Ms. De Ruyter zou hebben gelopen in geval van escalatie. Het rapport sluit af met een aantal bevindingen, eindconclusies en geïdentificeerde lessen en aanbevelingen.

Het onderzoeksteam bestond uit Prof. Dr. Rob de Wijk, SBN b.d. Pieter Bindt en Paul Sinning.

⁶ Ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Justitie en Veiligheid, Nederlandse deelname aan vredesmissies, Den Haag, 14 juni. Kamerstuk 29521 nr. 381,

2. De context van de missie

2.1 Oplopende spanningen in de Golf

Centraal staan de oplopende spanningen in de regio die een bedreiging kunnen vormen voor de scheepvaart en daarmee voor de belangen van Nederland. De belangrijkste aanleiding voor de oplopende spanningen was de terugtrekking uit het Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) door president Trump. Dit plan, dat is gericht op het aan banden leggen van het Iraanse kernwapenprogramma, werd na twee jaar van intensieve onderhandelingen in 2015 tussen Iran en de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad plus Duitsland (P5+1) gesloten. Op 31 juli nam de Europese Raad wetgevingsbesluiten aan waarmee de enkele bepalingen van de overeenkomst in EU-wetgeving werd omgezet. In de jaren erna constateerde de *International Atomic Energy Agency* (IAEA) dat Iran zich aan de afspraken hield. Om dit te monitoren was er een *Joint Commission*. Deze moest onder leiding van Federica Mogherini, de hoge vertegenwoordiger van het Buitenlands zaken- en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, eventuele geschillen beslechten.

President Trump zag de JCPOA als de 'worst and most one-sided transactions the United States has ever entered into'.⁷ Op 8 mei 2018 trok hij Amerika met een presidentieel decreet terug en zegde eerder ingetrokken sancties opnieuw te zullen instellen. Volgens de president zouden de Israëlische inlichtingendiensten nieuwe belastende informatie over het Iraanse atoomprogramma hebben gevonden. Dat zou erop duiden dat Iran de overeenkomst schond. Daarnaast stelde de president dat de JCPOA niets deed aan het Iraanse raketprogramma en de steun aan terroristische organisaties in de regio. De president koos vervolgens voor een politiek van *maximum pressure*. Hiermee werd gehoopt dat Iran onder druk overstap zou gaan en zou voldoen aan Amerikaanse eisen. Dit moest ertoe leiden dat Iran zijn programma van ballistische raketten zou opgeven, zijn hulp aan terroristische organisaties zou staken en zich in het vervolg zou onthouden van andere ondermijnende activiteiten in de regio. De politiek van *maximum pressure* werd overigens gekoppeld aan de eisen die de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Pompeo formuleerde om een nieuw nucleair verdrag met Iran mogelijk te maken en niet aan het door de VS geleide International Maritime Security Construct (IMSC).

Het directe gevolg van de besluiten van president Trump was een toename van de spanningen in de Golf. Al in april 2019 stelde Alireza Tangsiri, de commandant van de marine van de Iraanse Islamitische Revolutionaire Garde, dat Iran de Straat van Hormuz zou sluiten als zijn land deze niet meer voor de export van olie zou kunnen gebruiken.⁸ In mei en juni 2019 volgden de incidenten elkaar in hoog tempo op (zie annex 2). In en nabij de Straat van Hormuz en de Golf van Oman raakten zes tankers bij aanvallen beschadigd. In juli werden twee olietankers geconfisqueerd. In de Artikel 100-brief stelt het kabinet dat het waarschijnlijk is dat de Iraanse regering achter de aanvallen zou zitten.

⁷ The White House, 'President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal', 8 mei 2018.

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal>

⁸ Reuters, 'Iran says ready for U.S. waivers end, as Guards threaten to shut Hormuz', 22 April 2019. <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-oil-exports/iran-says-ready-for-us-waivers-end-as-guards-threaten-to-shut-hormuz-idUSKCN1RY0MK>



Figuur 1. Aanvallen op schepen in 2019 die de aanleiding voor de missie waren.⁹

Op 20 juni 2019 schoot de Iraanse Revolutionaire Garde een Amerikaanse Global Hawk BAMS-D surveillance drone boven de Straat van Hormuz neer. Op 14 september 2019 vond een kruisraket en droneaanval op Saoedische olie-installaties plaats. De door Iran gesteunde Houthis-opstandelingen in Jemen claimden de verantwoordelijkheid, maar Amerika wees naar Iran. Ook Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk deden dat. De aanval op de olie-installaties maakte duidelijk dat Iran over geavanceerde capaciteiten beschikte om goed-getimede, goed-gecoördineerde, complexe en nauwkeurige operaties te kunnen uitvoeren en tegenstanders op elk moment pijn te kunnen doen.

In januari 2020 escaleerde de situatie verder. Op 3 januari doodde Amerika de bevelhebber van de Iraanse Quds-brigade, generaal-majoor Qassem Soleimani, in antwoord op een Iraanse aanval op een Amerikaanse basis in Irak. Dit werd vervolgens door Iran op 8 januari 2020 vergolden met aanvallen op verschillende bases waar troepen van de anti-ISIS-coalitie zijn gelegerd, inclusief Nederlanders. Diezelfde dag werd, waarschijnlijk per ongeluk, een toestel van Ukraine International Airlines nabij Teheran neergeschoten. Hierbij kwamen 176 passagiers en bemanningsleden om het leven.

Op vragen van mevrouw Karabulut (SP) omschreven de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie de ontstane situatie als 'zorgelijk en ernstig'.¹⁰ Deze inschatting werd herhaald in een brief van 24 januari 2020. Ondanks dat de situatie in de regio 'gespannen en veranderlijk' is, heroverwoog het kabinet de bijdrage aan EMASoH niet. Dit zou aan de orde zijn als een nieuwe risico-inschatting dit noodzakelijk zou maken.¹¹ Maar vooralsnog veranderde de inschatting in de Artikel 100-brief niet en werd ervan uitgegaan dat Iran niet uit zou zijn op escalatie. De dreiging bleef als laag gecategoriseerd.

⁹ United States Institute of Peace: the Iran Primer. (January 16, 2020). Part 1: The Tanker Crisis in the Gulf. <https://iranprimer.usip.org/blog/2019/jun/13/tanker-crisis-gulf>

¹⁰ Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Antwoorden op vragen van mevr. Karabulut, 15 januari 2020.

<https://repository.overheid.nl/frbr/plooi-contentbeheer/rijksoverheid/2020/plooi-2020-8700/1/pdf/plooi-2020-8700.pdf>

¹¹ Kamerstuk 29 521, nr, 400.

3. De aanloop naar de missie

3.1 De Europese opstelling

Het besluit van president Trump om zich uit de JCPOA terug te trekken, met als doel die te ontmantelen, leidde tot een controverser met de Europese bondgenoten. Deze controverser leidde uiteindelijk tot het besluit van acht Europese landen, naast de IMSC een separate missie voor de Golf te ontwikkelen. Vanaf 2002 hadden de Europese bondgenoten veel politiek kapitaal gestoken in het vertragen dan wel stoppen van het Iraanse atoomprogramma gericht op de ontwikkeling van een kernwapen. De EU volgde de conclusies van het IAEA en zag het JCPOA los van Irans activiteiten op het gebied van ballistische raketten en steun aan 'proxies' in de regio. Bovendien vreesde de EU dat grotere druk op het zittende regime een averechts effect zou hebben en dat dit de *hardliners* in Iran zou versterken.

Om de JCPOA zo veel mogelijk intact te houden en de escalatie van het conflict tussen de Verenigde Staten en Iran te voorkomen zocht Brussel naar oplossingen. Het idee was dat Iran zich aan de deal zou willen houden als de betrekkingen op economisch, handels- en energiegebied zo veel als mogelijk overeind zouden blijven. Dit vereiste echter maatregelen om de extraterritoriale werking van de Amerikaanse sancties teniet te doen. Op 6 augustus 2018 gebruikte de EU daarvoor het 'blocking regulation' dat Europese bedrijven verbiedt om zich te houden aan Amerikaanse secundaire sancties en Europese onderdanen uitzondert van Amerikaanse gerechtelijke uitspraken en besluiten van de Amerikaanse overheid. Ten tweede besloot de EU de lijst van landen die een beroep op leningen van de Europese Investeringsbank (EIB) kunnen doen, uit te breiden. Echter, door de verwevenheid van Europese bedrijven en de EIB met het Amerikaanse financiële systeem bleken deze maatregelen onvoldoende. Sancties zouden uiteindelijk de Europese bedrijven toch raken. Vervolgens kwam de EU-Commissie met het idee van een *Special Purpose Vehicle* (SPV) om de sancties te kunnen omzeilen.¹² In januari 2019 richtten Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het *Instrument in Support of Trade Exchanges* (INSTEX) op. Dit SPV maakte het mogelijk om voedsel en medicijnen met Iran te verhandelen zonder dat bedrijven door Amerikaanse sancties kunnen worden getroffen. Door toe te treden tot het SPV werd volgens de regering 'het effect van onrechtmatige extraterritoriale werking van VS-sancties op het Nederlandse bedrijfsleven beperkt'.¹³

Als gevolg van de aanslag op de Saoedische olie-installaties in september 2019, vreesde de EU dat dit het einde van de nucleaire deal zou kunnen betekenen. In antwoord op Kamervragen gaf het Nederlandse kabinet aan dat Iran zich inmiddels al niet meer aan onderdelen van de JCPOA hield: 'Iran heeft de limieten voor de voorraad van laag verrijkt uranium (max 300 kg) en het percentage waarmee Iran mag verrijken (max 3,67%) overschreden. Op dat moment verrijkte Iran tot 4,5% en beschikte het land over een voorraad van ruim 500 kg verrijkt uranium. Daarnaast hield Iran zich niet meer aan de JCPOA-restricties met betrekking tot Research en Development. Iran had namelijk geavanceerdere centrifuges in gebruik genomen op de nucleaire faciliteit in Natanz. Tot slot ging Iran uranium verrijken in twee van de zes

¹² Eyes on Europe, *The Iranian nuclear deal: the challenge of the European Union*, 2 december 2018. <https://www.eyes-on-europe.eu/iranian-nuclear-deal/>

¹³ 2019Z23713 nr. Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio (artikel 100-brief), Den Haag 11 december 2019.

cascades op de nucleaire faciliteit in Fordow – onder de afspraken van het JCPOA is het niet toegestaan om uranium te verrijken in Fordow.¹⁴

De EU waarschuwde Iran dat bij niet-naleving de EU zou worden gedwongen het *dispute resolution mechanism* te activeren. Daarmee zouden beide zijden 30 dagen de tijd hebben om tot een oplossing te komen. Als Iran in gebreke zou blijven dan zou de EU zich de facto aan de zijde van de VS scharen omdat dan het oude sanctieregime van de VN van kracht zou worden. De EU vreesde dat in dat geval Iran geen enkele prikkel meer zou hebben zich aan de afspraken te houden en de ontwikkeling van een kernwapen te zullen versnellen. Dit zou extra risicovol zijn als Iran inmiddels voldoende verrijkt uranium voor kernwapens zou hebben geproduceerd. Dit zou ertoe kunnen leiden dat oorlog tussen Iran en de VS onvermijdelijk kon worden.¹⁵ Voor de EU zou dat een diplomatieke nederlaag betekenen.

In januari 2020 stelde de opvolger van Mogherini, Josep Borrell, dat de EU zou doen wat het kon om de deal te redden. De EU hield vast aan een multilaterale aanpak met doelstellingen die door alle lidstaten werd gesteund. Diplomatieke oplossingen hebben voor de EU-landen de voorkeur, eventueel ondersteund door sancties. Dit diplomatieke spoor ontbrak in de Amerikaanse aanpak.

Deelconclusie: De controverse tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten over de JCPOA leidde ertoe dat de Europese bondgenoten een eigen koers gingen varen die uiteindelijk ertoe leidde dat in hetzelfde gebied zowel een Europees- als een Amerikaans geleide missie werden uitgevoerd.

3.2 Het verzoek aan Nederland

Vanaf midden 2019 werden door het kabinet twee sporen onderzocht: deelname aan het Amerikaanse IMSC en deelname aan de Europese missie. Reeds in mei 2019 was de Commandant Zeestrijdkrachten (CZSK) al door zijn Franse ambtgenoot gepolst over een mogelijke Europese missie. In juni kwamen naar aanleiding van de incidenten in de Golf gesprekken op gang tussen Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk over een Europese missie. Tevens polste de Britse minister van defensie haar Nederlandse collega over een Europees initiatief.

In die tijd werd ook de Commandant der Strijdkrachten (CDS) door zijn Amerikaanse collega informeel benaderd over een Amerikaans-geleide missie. Op 27 juni 2019 stelde de Amerikaanse minister van defensie Esper tijdens een bijeenkomst van defensie ministers van de NAVO dat er een noodzaak was om de situatie in de Golf te *de-escaleren*, terug te keren op een diplomatiek spoor en het waarborgen van de veiligheid in en vrije doorvaart door de Straat van Hormuz.

Op 8 juli 2019 diende John Bolton, de Veiligheidsadviseur van president Trump, een schriftelijk verzoek in voor een Nederlandse bijdrage gericht op het garanderen van de maritieme veiligheid in de Straat van Hormuz en de Golf van Oman. *Freedom of navigation* zou volgens hem een verantwoordelijkheid moeten zijn van alle landen. Naar aanleiding van deze Amerikaanse demarche nam het kabinet nog geen positie in. Wel werd op 15 juli 2019 een kennisgeving naar de Tweede Kamer gezonden en zegde het kabinet toe 'de

¹⁴ Lijst van vragen en antwoorden naar aanleiding van de Artikel 100-brief. Antwoord op vraag 36. Den Haag 11 december 2019. Kamerstuk 2019Z23713

¹⁵ Michael Lipin, 'Why EU Powers Rejected Trump's Call to Leave Iran Nuclear Deal', VOA, 11 januari 2011.

<https://www.voanews.com/middle-east/voa-news-iran/why-eu-powers-rejected-trumps-call-leave-iran-nuclear-deal>

wenselijkheid en mogelijkheid' te onderzoeken 'om aan dit verzoek tegemoet te komen teneinde bij te dragen aan een verhoging van de maritieme veiligheid in de Golfregio'.¹⁶

Op diezelfde dag worden Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk door de Verenigde Staten in Brussel uitgenodigd om informeel te spreken over deze missie die los zou staan van de politiek van *maximum pressure*. Op 16 juli 2019 presenteerde de Verenigde Staten het formele voorstel voor het IMSC in de Noord Atlantische Raad (NAC). Nederland stelde voor om de *command and control* (C2) van een mogelijke missie te organiseren via de *Combined Maritime Forces* (CMF). Dit is een coalitie van 33 landen onder leiding van de VS. De Amerikanen waren hiertegen omdat deze brede coalitie de Aziatische partners zou kunnen afschrikken.

Het onderwerp van deelname aan het IMSC kwam ter sprake tijdens een ontmoeting van President Trump en premier Rutte op 16 juli 2019. Het bezoek viel samen met het neerschieten van een Iraanse drone door een Amerikaans oorlogsschip. De president greep deze gelegenheid aan door de premier en andere bondgenoten te wijzen op het belang van beveiliging van de internationale scheepvaart in de Straat van Hormuz. Tijdens dit bezoek speelde overigens ook de Amerikaanse vraag om een Nederlandse deelname aan de strijd in Syrië. In aanloop van het bezoek van premier Rutte werd de voorbereiding van een mogelijke missie voortvarend aangepakt, daarna vertraagde volgens geïnterviewde betrokkenen de voorbereiding. Nederland is uiteindelijk niet ingegaan op het Amerikaanse verzoek om aan het IMSC een bijdrage te leveren.

Alleen de Britten reageren positief op het Amerikaanse verzoek tot deelname aan het IMSC. Bij de overige bondgenoten bestond zorg over de gevolgen van de Amerikaanse politiek van *maximum pressure* die tot verdere escalatie in de Golf zou kunnen leiden. Bovendien werd gevreesd dat deelname aan het IMSC voor Iran het signaal zou kunnen zijn zich geheel van het JCPOA af te keren. De samenstelling van IMSC versterkte deze conclusie. Ook Bahrein, de Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië namen eraan deel. Deze landen zien Iran als een grote bedreiging voor hun eigen veiligheid en voeren een anti-Iran beleid. Ook werd de Saoedische kroonprins ervan beschuldigd achter de moord op de Saoedische journalist Jamal Khashoggi in Istanboel in december 2018 te zitten. Dit maakte samenwerking met dit land controversieel. Kortom, deelname aan IMSC zou de escalatie in de hand kunnen werken. Deze conclusie werd versterkt door het feit dat IMSC een missie zonder diplomatieke component was. Die component was volgens de latere Artikel 100-brief van belang voor het de-escaleren van de spanningen.

Uit onze interviews bleek dat de Amerikanen ook tijdens de ontmoeting tussen premier Rutte en president Trump de indruk hadden gekregen dat Nederland aan het IMSC zou deelnemen. De Amerikanen bleken zich vervolgens te storen aan het feit dat Nederland de indruk wekte aan het IMSC te willen deelnemen, maar dat vervolgens niet deed. Na het formele besluit te hebben genomen om aan een Europees geleide missie deel te nemen is de Verenigde Staten geïnformeerd dat de doelstelling van het IMSC wordt gesteund, maar vanuit een andere missie. De Amerikanen stoorden zich later vooral aan de zinssnede in de Artikel 100-brief dat de Nederlandse missie niet mag worden 'geassocieerd met de maximale drukcampagne van de VS tegen Iran'. Het gevolg was dat de Verenigde Staten de samenwerking tussen EMASoH en het IMSC compliceerde. Daarmee werd de missie een test case voor het Europese vermogen om zonder Amerikaanse steun een dergelijke missie te kunnen uitvoeren.

Het kabinet had inmiddels verschillende opties voor een 'Europese' missie onderzocht. Onder andere of een missie in EU-verband of een missie samen met Europese bondgenoten. Een EU-geleide missie bleek

¹⁶ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie inzake kennisgeving VS-verzoek voor Nederlandse bijdrage aan de maritieme veiligheid Golfregio - Bestrijding internationaal terrorisme, nr. 27 925, 15 juli 2019.

om meerdere redenen niet haalbaar. Zo compliceerde de Brexit de Britse deelname. Later trok het Verenigd Koninkrijk zich ook terug uit de beoogde 'Europees geleide' missie. Vlak nadat Boris Johnson op 24 juli 2019 premier van het Verenigd Koninkrijk werd, kozen de Britten voor het door Amerika geleide IMSC. Behalve ter ondersteuning van de goede relatie met Amerika, was dit besluit ook ingegeven door het incident met de Stena Impero, een Zweedse tanker die onder Britse vlag voer. De Stena Impero werd op 19 juli door de Iraanse autoriteiten geënterd en vervolgens in de Iraanse havenstad Bandar Abbas aan de ketting gelegd. Volgens Iran zou dit schip betrokken zijn geweest bij een aanvaring met een Iraans vissersschip. Volgens het Verenigd Koninkrijk was het enteren van de Stena Impero echter een vergelding voor het in Gibraltar aan de ketting leggen van een Iraanse olietanker die het EU-verbod zou hebben overtreden om aan Syrië olie te leveren.

Voorts was Frankrijk een voorstander van Deense deelname, die vanwege een opt-out formeel niet aan een EU-missie kan deelnemen. Tot slot wilde Frankrijk vaart maken, niet worden gehinderd door stroperige besluitvorming en de wens om leiderschap op het buitenland- en defensiebeleid te tonen. Daarna leidde Frankrijk de Europese voorbereidingen die vooral in Parijs plaatsvonden. Frankrijk wilde, evenals een groot aantal andere Europese landen, niet geassocieerd worden met een Amerikaanse *maximum pressure* campagne. De coalitiepartners wilden gezamenlijk hun verantwoordelijkheid tonen door los van de Verenigde Staten hun belangen in de regio te beschermen.

De 'Europees geleide missie' werd nader uitgewerkt in een non-paper (27 augustus 2019) en een bijbehorende follow-up paper (16 september 2019). In workshops met de betrokken landen werden de verschillende aspecten van de missie voorbereid. De Nederlandse Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) zou de aanzet voor de risicoanalyse leveren. De politieke risico's van de missie wilde Frankrijk afdekken door een brede coalitie op te zetten. In Nederland werd deze wens later door de Tweede Kamer breed uitgesproken.¹⁷

D66 had de voorkeur voor een EU-missie, maar had ook aarzelingen omdat de regio een wespennest was. Samen met de Christen Unie en GroenLinks bestond een voorkeur voor een versterking van de *European Union Naval Force Mediterranean* (EUNAVFOR MED) Sophia in de Middellandse Zee. Deze missie was gericht op het tegengaan van mensensmokkel. Mede op verzoek van de Tweede Kamer pleitte Nederland daarop bij Frankrijk voor een missie gericht op de-escalatie en een diplomatiek spoor. Deze wensen werden in de non-paper opgenomen dat op 27 augustus 2019 verscheen. In de non-paper werd gesteld dat EMASoH in een brede context van stabiliserende activiteiten moest worden gezien. Dit eiste een 'E-3 supported' diplomatiek spoor waarin alle belanghebbenden werden samengebracht. 'E-3' verwees naar de Europese landen die hun handtekening onder de JCPOA hadden gezet: Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Op 29 augustus stond maritieme veiligheid op de agenda van de informele bijeenkomst van EU-defensie ministers in Helsinki. In die tijd werd de missie ook in de RDIA besproken.

Op 7 september spraken de Amerikaanse ministers Esper en Pompeo informeel hun steun voor het Europese initiatief uit. Tijdens een persconferentie benadrukte minister Esper nogmaals dat de Amerikaanse missie los stond van de *maximum pressure campaign* van het *State Department*.¹⁸

Op 16 september werden in Parijs de organisatorische en operationele parameters door vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en ministeries van Defensie van een 13-tal

¹⁷ Motie van de leden Sjoerdsma, Bosman, Van Ojik, Van Helvert en Voordewind, 19 december 2019, Kamerstuk 29 521, nr. 392.

¹⁸ Background Briefing to Preview Defense Secretary Esper's Travel to Paris, special briefing via telephone, 6 september 2019.

EU-landen, voor de Europese maritieme missie besproken. Een verwachte goede samenwerking tussen het Europees-geleide initiatief en het IMSC was één van de parameters.

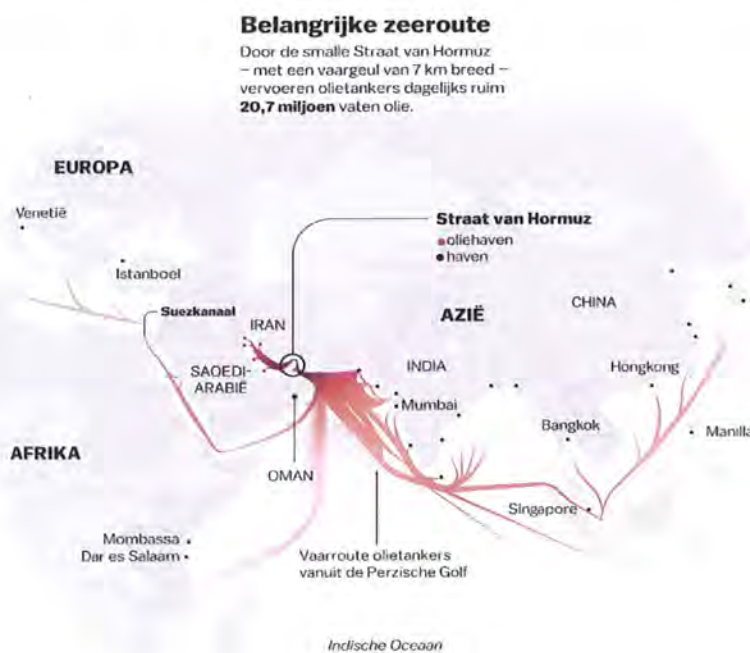
Deelconclusie: De Amerikaanse perceptie was dat Nederland uiteindelijk wel aan het IMSC zou deelnemen. De wijze waarop de besluitvorming verliep en de wijze waarop het uiteindelijke besluit werd verwoord wekte wrevel bij de Amerikanen. Nederland zag in de ogen van de Verenigde Staten eenzijdig af van deelname aan het IMSC en verwoordde dat besluit in de Artikel 100-brief op voor de Amerikanen grievende wijze. Het gevolg was dat de Amerikanen weigerden EMASoH te ondersteunen. Dit feit maakt de missie ondanks zijn beperkte omvang politiek en militair relevant voor het vermogen van Europese landen een missie zonder Amerikaanse steun te kunnen uitvoeren. Het betekende ook dat Nederland voor het eerst een bewuste keuze maakt om niet met de Verenigde Staten in hetzelfde gebied te opereren.

4. Het toetsingskader: politieke aspecten

4.1 Gronden voor deelneming

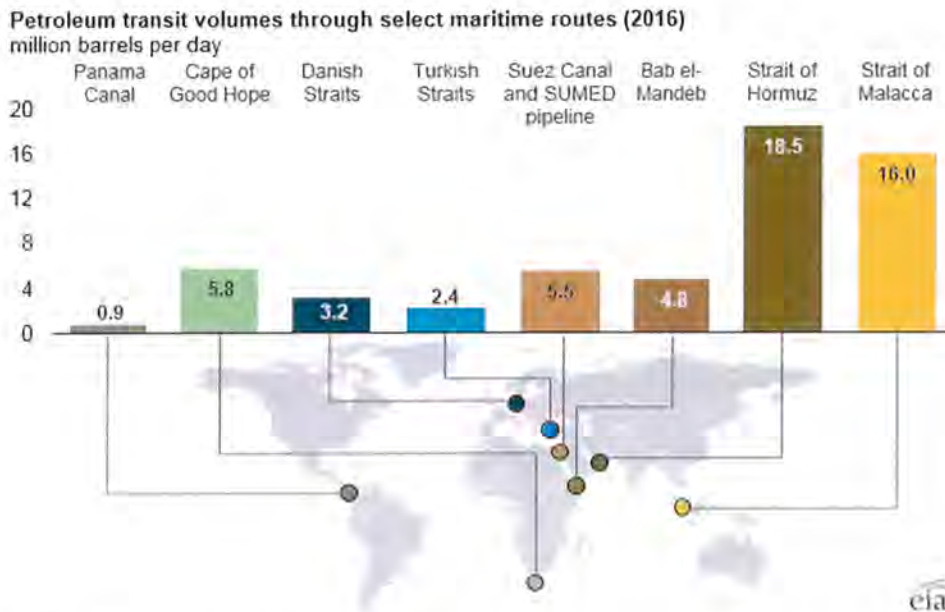
Voor het kabinet stond volgens de Artikel 100-brief het 'behoud van het JCPOA voorop'. Het kabinet zag dit als 'de beste manier om een Iraans kernwapen te voorkomen'. Daartoe zette Nederland zich in op behoud van de economische voordelen voor Iran die onderdeel zijn van de afspraken in het kader van het JCPOA. De discussie in het kabinet werd vooral gevoerd langs de lijn van het behoud van de JCPOA, het verminderen van spanningen in de Golf en het niet ondersteunen van het Amerikaanse verzoek, omdat het Amerikaans optreden deels de escalatie in de hand had gewerkt. Een meerderheid van de Tweede Kamer deelde deze opvatting.

Volgens de Artikel 100-brief zijn incidenten die in mei en juni 2019 plaatsvonden, waarbij olietankers geraakt of geconfisqueerd werden, de aanleiding voor deelname aan de missie. Deze incidenten onderstreepten 'in hoge mate de urgentie om de vrije doorvaart in de regio veilig te stellen'. Dagelijks gaat ruim 20 procent van de wereldconsumptie aan olie door de Straat van Hormuz. Het ontregelen van deze doorvoer zou grote gevolgen voor de wereldeconomie en voor de Nederlandse reders hebben. Het 'waarborgen van de vrije en veilige doorvaart van al het maritiem verkeer in dit gebied' werd dan ook 'nadrukkelijk in het Nederlandse belang' gezien. Het internationale belang van de Straat van Hormuz is inderdaad groot, met name door het transport van fossiele grondstoffen.



Figuur 2 Olievervoer Straat van Hormuz.¹⁹

De Straat van Hormuz verbindt de Perzische Golf met de Golf van Oman. Iran, Irak, Koeweit, de Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië hebben voor de olie-export een groot belang bij een vrije en veilige doortocht door deze zee-engte. De Straat is slechts ongeveer 21 nautische mijlen breed (39 km). Schepen maken gebruik van een tweetal scheeproutes, één in elke richting, van 2 mijlen breed en gescheiden door een verkeersscheidingszone van 2 mijlen. De Straat ligt in territoriale wateren van Iran en Oman. De Straat van Hormuz is wat de doorvoer van fossiele grondstoffen betreft het belangrijkste maritieme *choke-point* ter wereld (figuur 3).



Figuur 3 Transportvolumes fossiele grondstoffen.

Door de smalle Straat gaat 20% van de wereldwijde olie- en 25% van het mondiale LNG-transport. Dit komt neer op 20 miljoen vaten per dag, of ruim 1000 tankers per maand. Ongeveer 80% daarvan is bestemd voor de Zuidoost Aziatische markt. De afhankelijkheid van Amerika is met minder dan 10 procent relatief gering. Dit kan ook worden gesteld voor het Nederlandse handelsbelang met Iran. Mede door de sancties is de omvang van de totale handel met Iran in 2019 tot minder dan 500 miljoen euro gedaald.

De Nederlandse deelname aan EMASoH moest volgens de Artikel 100-brief ook bijdragen aan de 'naleving van het internationale recht op vrije doorvaart en doortocht en de bevordering van de Internationale rechtsorde' die als Nederlandse belangen worden gezien. Deelname zou ook passen in de 'Nederlandse fair share als het gaat om de inzet van de krijgsmacht' zoals aangegeven in de Gemeenschappelijke Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) en de Defensienota. Tegelijkertijd wordt erkend dat het stabiliseren en het brengen van vrede in de regio een kwestie van de lange adem is.

Deelconclusie: De gronden voor deelname zijn in de Artikel 100-brief helder omschreven. Het economische belang van de Golf en de Straat van Hormuz zijn evident. Dat geldt ook voor de noodzaak in het gebied de internationale rechtsorde te beschermen. De nadruk op de-escalatie en een diplomatiek spoor zijn daarom logisch. De noodzaak van deelname op basis van zwaarwegende *nationale* economische belangen is echter door het kabinet niet nader onderbouwd.

4.2 Inzetgebied

Het militaire operatiegebied, kortweg het inzetgebied (zie figuur 4) omvatte de Straat van Hormuz en de toegang daartoe vanuit de Perzische Golf en de Golf van Oman. De ontwikkelingen buiten dit inzetgebied vallen buiten de reikwijdte van de evaluatie.



Figuur 4: inzetgebied Zr. Ms. De Ruyter

Deelconclusie: Het inzetgebied was duidelijk afgebakend.

4.3 Rechtsgrondslag

Nederland erkent drie grondslagen voor militaire operaties: een mandaterende resolutie van de VN-Veiligheidsraad, het recht op collectieve zelfverdediging en een uitnodiging van een gastland. Deze grondslagen waren echter niet op de missie van toepassing. In het geval van EMASoH volstond het internationale zeerecht, in het bijzonder het VN-Zeerecht. De United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) staat uitsluitend geweld voor zelfverdediging toe. Van belang daarbij was dat de inzet ook plaatsvond binnen de kaders van het *traffic separation scheme* van de Straat van Hormuz en met de instemming van de autoriteiten van Oman.

Een doelstelling van de inzet was de-escalatie door aanwezigheid. Confrontaties moesten worden vermeden onder meer door het aannemen van een defensieve houding en wegblijven uit de territoriale wateren van Iran. Het ging nadrukkelijk niet om het beschermen en escorteren van schepen. Ook zou niet worden opgetreden tegen smokkelaars, drugtransporten en piraterij.

Elk deelnemend land stelde op basis van de genoemde rechtsgrondslag zijn eigen geweldsinstructies of Rules of Engagement (RoE's) vast. De NAVO-catalogus was daarvoor het uitgangspunt.

Deelconclusie: het juridische kader van de inzet was duidelijk.

4.4 Geloofwaardigheid

De hoop dat de aanwezigheid van het fregat de-escalierend zou werken ligt ten grondslag aan de impliciete veronderstelling dat de afschrikking die van de aanwezigheid en het waarnemingsvermogen van de fregatten zou uitgaan, voldoende zou zijn. Dit was in lijn met het idee dat het hier om een missie met een 'light footprint' ging.

Er is echter een directe relatie tussen de geloofwaardigheid van de afschrikking en de bereidheid geweld toe te passen, ook al gaat het hier om een missie waarbij de-escalatie werd benadrukt. De geloofwaardigheid van de missie begint met het vaststellen van de politieke doelstellingen die vertaald worden naar een militaire opdracht. Dit moet leiden tot een balans tussen politieke doelstellingen en de beschikbare militaire middelen.

In de politieke verklaring van 20 januari 2020 werd zoals gezegd, gesproken over 'safeguarding the freedom of navigation'. Ook de Artikel 100-brief spreekt van 'waarborgen'. Waarborgen en 'safeguarding' duiden op het *garanderen of veiligstellen* van de doorvaart van de scheepvaart, maar daarin voorzag de militaire opdracht niet. De nadruk op zelfverdediging impliceert dat de geweldsinstructie niet voorzag in het waarborgen van de vrije doorvaart. Daarvoor zou feitelijk een mandaat van de VN-Veiligheidsraad nodig zijn.

Dit roept allereerst de vraag op wat de waarde van EMASoH was in geval van oplopende spanningen waarbij de vrije doorvaart van de handelsvloot zou worden bedreigd. Deze vraag is relevant omdat door de oplopende spanningen in de regio en de oorlogsdreiging die na de dood van generaal Soleimani ontstond, een zorgwekkende dynamiek op gang was gekomen.

Voorts roept dit de vraag op hoe geloofwaardig de missie in de ogen van Iran was en of er van de aanwezigheid van het Nederlandse en Franse fregat daadwerkelijk een afschrikkende werking uit ging. Indien Iran een schip zou opbrengen nabij een eenheid van EMASoH, zou dit publicitair en politiek pijnlijk zijn. Om een dergelijk incident te voorkomen moeten de ingezette fregatten een geloofwaardige afschrikking vormen.

Als door het Nederlandse fregat geweld alleen voor zelfverdediging kan worden gebruikt, dan kunnen de Iraanse autoriteiten tot de conclusie komen dat escalatie geen consequenties heeft. Dit was een belangrijk onderscheid met het IMSC dat kon terugvallen op de superieure Amerikaanse militaire macht.

Strategische communicatie in de richting van Iran moest bijdragen aan de afschrikking, de-escalatie en het scheppen van een veilige omgeving van de eenheden van EMASoH, in het bijzonder Zr. Ms. De Ruyter. Nederland heeft de aard van de missie weliswaar naar Iran gecommuniceerd, maar brede strategische communicatie gericht op de regio en bijvoorbeeld de commerciële scheepvaart kwam tijdens de uitvoering van de missie nooit goed van de grond (zie paragraaf 6, doel 4).

Dit leidt tevens tot de vraag hoe geloofwaardig de missie in de ogen van de reders was. In mei en juni 2019 was er als gevolg van de genoemde incidenten zorg over de veiligheid van de bemanningen, de vrije

doorvaart en de verzekeringspremies. De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) heeft hierover in die periode formeel en informeel contact gehad met vertegenwoordigers van de Rijksoverheid.

Bij de maritieme sector was de aandacht voor de veiligheidssituatie in de Golf in juli 2019, na het wegebben van de maritieme incidenten, al sterk verminderd. Tijdens de uitvoering van de missie bleek de maritieme sector niet over aanwijzingen te beschikken over ongewone zaken op zee. Daarmee verdween ook het argument van de gestegen verzekeringspremies dat in de Artikel 100-brief werd genoemd, naar de achtergrond.

De samenwerking met de scheepvaartindustrie kwam in de regio moeilijk op gang. Deze was terughoudend met het delen van informatie, terwijl terugkoppeling van groot belang is voor de *reassurance*. Bovendien beschouwde de *UK Marine Trade Operation (UKMTO)*, een onderdeel van de Britse marine en de onbetwiste autoriteit op het gebied van informatievoorziening aan de koopvaardij in de regio, EMASoH op dit punt als concurrent. Het was zelfs de vraag of de internationale scheepvaart van het bestaan van EMASoH wist. De oprichting van EMASoH was geen groot nieuws en kreeg beperkte internationale aandacht. Een LinkedIn- en twitter-account ten behoeve van de scheepvaart werd pas in april operationeel. Daarom is het onzeker of EMASoH het gevoel van veiligheid heeft vergroot.

Deelconclusie: De politieke opdracht om de vrije doorvaart te waarborgen strookte niet met het gehanteerde juridische kader en de militaire opdracht. De nadruk op zelfverdediging en de-escalatie was niet in lijn met de formele doelstellingen van het 'waarborgen' van de vrije doorvaart en 'safeguarding the freedom of navigation'. Bij de veronderstelling dat de aanwezigheid van het fregat de-escalierend zou werken kunnen daarom vraagtekens worden gezet. Afschrikking gericht op het waarborgen van de veiligheid louter door aanwezig te zijn en te 'observeren' is een dubieus concept als geen geweld mag worden gebruikt.

Door het uitblijven van incidenten kan de toegevoegde waarde van EMASoH voor de scheepvaartindustrie, waaronder de Nederlandse reders, moeilijk worden beoordeeld.

4.5 Deelnemende landen en multinationale kader

Met de ondertekening door België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland en Portugal op 20 Januari 2020 van de politieke verklaring ontstond een brede coalitie. Deze coalitie sprak zijn steun uit voor EMASoH en zegde zich te zullen inzetten voor het waarborgen van de veilige doorvaart en het verminderen van de spanningen in de regio. De coalitie wilde de maritieme veiligheid verhogen met een complementair diplomatiek instrument gericht op het verhogen van de stabiliteit en een inclusieve politieke dialoog.

Weliswaar vond sondering op politiek- en militair-strategisch niveau in de NAVO plaats en deden EU-landen mee, toch ging het hier om een ad-hoc coalitie los van NAVO en EU.

Deelconclusie: Het politieke draagvlak voor een EU-geleide missie is door acht EU-landen uitgesproken en voldeed daarmee aan de wens tot brede politieke steun.

5. Het Toetsingskader: militaire aspecten

5.1 Militaire opdracht

De politieke opdracht is vertaald in een concept of operations (CONOPS). Hierin werd de militaire opdracht uitgewerkt. Het doel van de missie werd omschreven als de-escalatie door aanwezigheid en het waarborgen van de veilige doorvaart, maar dat laatste was, zoals eerder geconstateerd, gezien de geweldsinstructie onmogelijk. In het CONOPS werd de 'end state' omschreven als het uitblijven van incidenten en geen toename van de risico's gedurende de eerste zes maanden van EMASoH.

Coördinatie met IMSC, de anti-piraterij missie Atalanta voor de kust van Somalië, de CMF en individuele landen die met oorlogsschepen in de regio aanwezig waren, zoals Rusland en een aantal Aziatische landen, en met landen in de regio zoals Oman, de VAE en de handelsscheepvaart werden in het CONOPS als voorwaarden voor succes gezien. Dat gold ook voor de strategische communicatie die gericht moest zijn op scheepvaartmaatschappijen, de Golfstaten, het thuisland, de deelnemende landen en IMSC-sentinel.

Het Operatieplan (OPLAN) gaat over de militaire praktische uitvoering. In het OPLAN werd gekozen voor geweldsinstructies of *Rules of Engagement* (RoE's) die op de NAVO-catalogus zijn gebaseerd. De RoE's werden gedeeld met Frankrijk, maar niet met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Ieder land gebruikte op zee zijn eigen RoE en brachten uitzonderingen of *caveats* op nationaal niveau aan. Uit de documenten bleek dat er soms onduidelijkheid was welke geweldsinstructie gebruik moest worden.

De RoE's weken niet wezenlijk van elkaar af. Het grootste verschil was dat het Franse fregat binnen de EMASoH-missie mocht escorteren, maar het Nederlandse fregat niet. Wel kon de Nederlandse CDS door het uitoefenen van *full command* in geval van escalatie besluiten Nederlandse schepen te escorteren als de veiligheidssituatie daartoe aanleiding gaf. Dit zou in dat geval een nationale beslissing zijn en stond los van de RoE's. Uit de geraadpleegde documenten bleek dat het hanteren van nationale RoE's en *caveats* tijdens de missie afstemmingsproblemen mee konden brengen.

Het CONOPS is opgesteld door een team van Franse en Nederlandse officieren. Het einderesultaat was echter van een ander detailniveau dan in Nederland gebruikelijk. Daarom heeft Defensie ingezet op een aantal specifieke sleutelfuncties in het *Fleet Headquarters* (FHQ) waar een bijdrage aan het OPLAN werd geleverd. De uitgezonden Nederlandse staffunctionarissen hadden veelal een hogere rang dan initieel door Frankrijk gesuggereerd, teneinde de noodzakelijk geachte kennis en ervaring te verzekeren. Deze functionarissen hebben een richtinggevende rol aan de missie gegeven door belangrijke input aan het CONOPS te leveren en de afstemming met het OPLAN.

Deelconclusie: De militaire opdracht en het CONOPS waren helder. Echter, van 'waarborgen' van de vrije doorvaart kon gezien de geweldsinstructie geen sprake zijn. Nederland heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de vormgeving van de missie in het FHQ. Het escorteren van schepen was voor Zr. Ms. De Ruyter alleen buiten EMASoH mogelijk, maar de gevolgen van een dergelijk besluit voor de continuïteit van EMASoH bleken niet uit de interviews en de geraadpleegde documenten. Nationale RoE's en *caveats* bleken tijdens de missie afstemmingsproblemen met *operational control* met zich mee te brengen

5.2 Haalbaarheid van de doelstellingen

Historisch gezien is de haalbaarheid van de politieke doelstellingen en het mandaat dat aan militairen wordt gegeven afhankelijk van de vraag of deze doelstellingen in evenwicht zijn met de kwantiteit en de kwaliteit van de beschikbare militaire middelen. Dit bleek in beperkte mate het geval.

De missie werd door twee schepen uitgevoerd, een Frans en Nederlands fregat, beiden met een boordhelikopter, en ondersteund door een Frans Maritime Patrol Aircraft (MPA). Dit was conform de Franse wens van een 'light footprint' die door in de Artikel 100-brief werd bevestigd. Deze middelen waren echter onvoldoende om 24/7 waarneming te kunnen verrichten. Dit zou minimaal 4 fregatten vereisen en nauwe samenwerking met het door Amerika geleide IMSC.

Bovendien was de Nederlandse inzet beperkt in duur. De missie duurde 110 dagen, waarvan 87 op zee en 23 in de haven. In het centrale deel van de Golf werd 51 dagen gepatrouilleerd. De Straat van Hormuz werd 14 maal doorkruist.

Omdat de risico's laag werden ingeschat werd het aanvaardbaar geacht dat het schip niet geschikt was voor het langdurig optreden in het hoogste geweldspectrum, niet langdurig op vol vermogen kon varen, maar wel voldoende was uitgerust voor zelfverdediging. De samenstellingen van de inlichtingenorganisatie was niet optimaal omdat één van inlichtingenfunctionarissen geen maritieme ervaring had. Dit ging ten koste van de kwantiteit en de kwaliteit van het inlichtingenproduct. Het boarden van schepen was niet of slechts zeer beperkt mogelijk.

Er was voorts sprake van een korte periode van voorbereiding voor de bemanning van Zr. Ms. De Ruyter. Een deel van de voorbereiding heeft tijdens de tocht naar de Straat van Hormuz plaatsgevonden.

Ook richtte de voorbereiding zich vooral op de operationele planning, zoals de wijze waarop het mandaat moest worden uitgevoerd en de RoE's. Daardoor was er bij aanvang van de missie te weinig inzicht in het missiegebied zelf. Dit inzicht moest geleidelijk worden opgebouwd.

Voorts viel het verouderde communicatiesysteem *Netherlands Secure Wide Area Network* (NLSWAN) en het *Military Message Handling System* (MMHS) soms uit. De hard- en software zouden daarvan vervangen moeten worden. Tot slot waren onvoldoende maatregelen genomen tegen cyberdreigingen.

Deelconclusie: De militaire haalbaarheid werd beperkt omdat EMASoH over onvoldoende middelen beschikte om 24/7 waarneming te verrichten. Bovendien werd het schip met technische tekortkomingen naar het inzetgebied gestuurd. Dit werd aanvaardbaar geacht omdat de risico-inschatting laag was. Personele tekortkomingen hadden een negatieve invloed op het inlichtingenproduct.

5.3 Termijn van de uitzending

De Nederlandse mandaatperiode bedroeg aanvankelijk 12 maanden, met een evaluatie na 6 maanden. De inzet van Zr. Ms. De Ruyter zelf bedroeg 4 maanden. Een beperkende factor was dat het schip voor onderhoud eind juni terug in Den Helder moest zijn. In de Artikel 100-brief hield de regering de mogelijkheid open dat de missie zou worden verlengd. De veiligheidssituatie gaf hier echter geen aanleiding toe.

Deelconclusie: de termijn van de uitzending was van tevoren vastgesteld en er waren geen redenen om van dit besluit af te wijken. De beperkende factor was de noodzaak van onderhoud van Zr. Ms. De Ruyter.

5.4 Afspraken over aflossing

Aanvankelijk zou Zr. Ms Van Speijk aan EMASoH deelnemen die op dat moment aan een NAVO-oefening deelnam. Uiteindelijk is, nadat er in de zomer geen besluit viel, gekozen om Zr. Ms. De Ruyter in te zetten, na eerst de nodige reparaties uit te voeren. Bovendien moest het fregat aan de Standing Nato Maritime Group van de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) van de NAVO worden onttrokken.

Het aantal deelnemende landen was ruim voldoende om de missie gedurende langere tijd vol te houden, mits landen bereid waren schepen beschikbaar te stellen. Over de aflossing dienen volgens het toetsingskader concrete afspraken te worden gemaakt. Italië heeft wel belangstelling getoond om deels het gat te dichten dat zou vallen tussen het vertrek van het Nederlandse en de aankomst van het Deense fregat. Afspraken zijn echter nooit gemaakt. Door het terugtrekken van een fregat en het stafpersoneel door Italië ontstond er een gat van ruim twee maanden tussen de Nederlandse inzet en de aankomst van de Deense bijdrage. Frankrijk leverde in die tijd wel een fregat met een boordhelikopter en een maritiem patrouillevliegtuig. Stafpersoneel werd door meerdere landen geleverd.

Force generation was een zorg en in juni 2020 werd er door de Political Contact Group (PCG) op aangedrongen dat Nederland, Frankrijk en Denemarken actie zouden ondernemen. Tegelijk werd geconstateerd dat gezien de oplopende spanningen tussen Iran en de Verenigde Staten EMASoH moest doorgaan.

Deelconclusie: de beperkte beschikbaarheid van Nederlandse fregatten leidde tot het niet kunnen honoreren van NAVO-verplichtingen. De aflossing is nooit goed geregeld. Daardoor ontstond een gat tussen het vertrek van Nederland en de aankomst van het Deense fregat. Het is niet gelukt om de brede politieke steun door acht landen om te zetten naar concrete operationele bijdragen en de naadloze aflossing van de Nederlandse bijdrage mogelijk te maken. Dit heeft de geloofwaardigheid van de missie aangetast.

5.5 Risico's voor het ingezette personeel: de kans op escalatie

In de Artikel 100-brief staat dat het risico voor het personeel als laag werd ingeschat omdat de intentie van Iran om een Nederlands fregat aan te vallen laag zou zijn, zeker omdat het buiten de territoriale wateren moest blijven. Een wijziging in de intentie zou worden opgemerkt. Het schip zou zich in het geval van een korte aanval succesvol kunnen verdedigen en zich daarna van de dreiging verwijderen.

In deze inschatting kwam geen verandering nadat in januari 2020 generaal Soleimani werd gedood. Door de daaropvolgende raketaanval en het neerschieten van een civiel vliegtuig, liep de spanning op, maar bleef de inschatting van de risico's laag. Veel geïnterviewden vonden deze inschatting gerechtvaardigd.

Wat doelbewuste acties tegen de Zr. Ms. De Ruyter betreft, heeft zich gedurende de inzetperiode een aantal beperkte maritieme incidenten voorgedaan waarbij EMASoH in een enkel geval direct betrokken raakte (zie de kaders). Wel kreeg Zr. Ms. De Ruyter tijdens elke patrouille meerdere malen te maken met de niet-agressieve inzet van patrouilleschepen, speedboten en drones van de Iraanse Revolutionaire Garde. Dit was vooral het geval nabij de Iraanse territoriale wateren. Daadwerkelijke confrontaties zijn daarbij uitgebleven.

Het risico dat Iran een koopvaardijship zou boarden en opbrengen in de nabijheid van een EMASoH-eenheid en dat daarna voor eigen communicatie-doeleinden zou uitbuiten, is gesignaleerd en aanvaard.

Wat de ongewilde betrokkenheid bij een escalerend conflict betreft, erkende de Artikel 100-brief dat EMASoH door Iran als onderdeel van de Amerikaanse aanpak kon worden gezien. In de Artikel 100-brief wordt geconstateerd dat door de voortdurende confrontaties tussen de Verenigde Staten en Iran er een kans is dat Iran 'ervoor kiest de missie op te vatten als een bijdrage aan de Amerikaanse maximale drukcampagne'.²⁰ Deze dreiging moest worden gemitigeerd door het ontwerp van de missie, het opzetten van een diplomatiek spoor en strategische communicatie rondom de missie. Voorts was hier een taak weggelegd voor de Defensie Attaché in Teheran. Deze legde de doelstelling van de Nederlandse deelname aan de missie uit en overlegde met de relevante Iraanse autoriteiten over de details van de Nederlandse inzet.

Het evaluatieteam vindt het opmerkelijk dat slechts een van de geïnterviewden vaststelde dat er door de VS voortdurend 'hoog spel' werd gespeeld, omdat de Amerikaanse politiek van *Maximum Pressure* niet bijdroeg aan het de-escaleren van de spanningen. De gevolgen daarvan werden na de dood van generaal Soleimani en de daaropvolgende incidenten steeds duidelijker. In mei 2020 escaleerde de situatie tussen Iran en de Verenigde Staten verder. Dat gebeurde toen president Trump zijn veto uitsprak over een Senaatsresolutie die zijn mogelijkheid om met Iran oorlog te voeren beperkte. Voorts drong de president aan op meer sancties. Iran dreigde daarop zich geheel uit de JCPOA terug te trekken. Diezelfde maand kondigde de Verenigde Staten vanwege de oplopende spanningen aan 'lawful defensive measures' te nemen tegen oorlogsschepen die een Amerikaans oorlogsschip op minder dan 100 meter naderen.

De problemen gaan in mei en juni 2020 door. Iran beschuldigt de Verenigde Staten ervan terroristen te faciliteren. Amerika beschuldigt Iran van het illegaal exporteren van olie en daarmee het schenden van sancties. Eind mei loopt de spanning op omdat Iraanse tankers op weg zouden zijn naar Venezuela, waarop de Verenigde Staten oorlogsschepen in de richting van dit land stuurde. Tegelijkertijd klinkt er toenemende retoriek uit Iran over wraak voor Soleimani en de productie van nieuwe raketten met een bereik van 20 – 100 km. Verdeeldheid binnen Iran en het gebruik van statelijke en niet-statelijke 'proxies' door Iran in het Midden-Oosten versterkt de conclusie dat de veiligheidssituatie onvoorspelbaar was.

Als gevolg van deze ontwikkelingen kunnen vraagtekens gezet worden bij de lage risico-inschatting en de aannames die aan de inzet van het Nederlandse fregat ten grondslag lagen. Weliswaar werd erkend dat bewuste of ongewilde escalatie mogelijk was, maar deze werd gezien de intenties van de partijen laag ingeschat. Als gevolg van deze lage risico-inschatting werden de gevolgen van een mogelijke escalatie, in ieder geval impliciet, door Defensie aanvaard.

In het licht van de hiervoor beschreven dynamiek is het uitblijven van grootschalige geweldsincidenten tegen EMASoH op zich geen bewijs van de juistheid van de inschatting dat de dreiging laag was. Het evaluatieteam is niet in staat geweest om de kwaliteit van deze inschatting te beoordelen. Daarvoor was inzicht in de gebruikte bronnen en de wijze waarop deze verwerkt zijn noodzakelijk. Wel werd duidelijk dat de inschatting gemaakt is op basis van een model dat uitgaat van intenties, middelen en activiteiten. Ook werd duidelijk dat de inschatting van de risico's in belangrijke mate een momentopname was. Dit betekent dat de inschatting kan veranderen indien zich onverwachte incidenten voordoen. Voor deze veronderstelling was gezien de hiervoor beschreven dynamiek alle aanleiding. De incidenten en de politiek van *maximum pressure* gingen immers tijdens de uitvoering van EMASoH door (zie annex 2). Er dient bovendien een onderscheid te worden gemaakt tussen een doelbewuste actie tegen het schip of een ongewilde betrokkenheid bij een escalerend conflict tussen de Verenigde Staten en Iran. Bovendien is het mogelijk dat

niet Iran, maar een proxy die al dan niet door Iran wordt aangestuurd, een confrontatie uitlokt. Het evaluatieteam vindt het opmerkelijk dat deze dynamiek die tot onvoorziene escalatierisico's kan leiden, niet uit de bestudeerde documenten en de interviews blijkt.

Voorbeeld 1. Op 14 april 2020 verschaften bewapende Iraniërs zich toegang tot de olietanker SC Taipei. De tanker voer onder de vlag van Hongkong en bevond zich 48 NM ten noordoosten van Fujairah (VAE) toen het schip door vier Iraanse speedboten werd benaderd en werd opgebracht. Het incident vond plaats op het moment van verhoogde activiteit van het Islamitische Revolutionaire Garde Corps (IRGC) in en nabij de Straat van Hormuz. Dit leidde tot directe betrokkenheid van EMASoH en IMSC. Zr. Ms. De Ruyter was echter ver verwijderd van de plaats van het incident. Vermoedelijk vergiste de IRGC zich in de nationaliteit van de tanker waarna deze snel werd vrijgegeven.

Voorbeeld 2. Er zijn ruim 20 meldingen geweest over interacties het IRGC. Zo zijn tot tweemaal toe zijn Iraanse patrouillevaartuigen snel in de richting Zr. Ms. de Ruyter gevaren. Dit vond buiten de territoriale wateren van Iran plaats. Hierbij werd door de Ruyter via de VHF contact met de vaartuigen gezocht en verzocht een bepaalde afstand tot het schip in acht te houden. Beide keren reageerden de Iraniërs per VHF en hielden daadwerkelijk afstand tot Zr. Ms. De Ruyter. In het ene geval waren eenheden van de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en de Verenigde Staten in de buurt. Bij dit incident leken de Iraanse eenheden vooral bezig met een *harassment* van een patrouillevaartuig van de VAE en was er geen interesse voor Zr. Ms. De Ruyter. Het andere incident, waarbij geen andere eenheden bij betrokken waren, leek op het testen van de reactie(snelheid) van Zr. Ms. De Ruyter door de marine van de Iraanse Revolutionaire Garde.

Deelconclusie: de risico's voor het personeel werden niet hoog ingeschat. Er werd vanuit gegaan dat Iran onderscheid zou kunnen maken tussen IMSC en EMASoH, en dat het Nederlandse fregat zich in geval van escalatie zou kunnen verdedigen en zou kunnen wegvaren. Bovendien werd ingeschat dat geen van de partijen belang bij escalatie zou hebben. Het evaluatieteam vindt deze lage inschatting van de dreiging opmerkelijk en lastig te beoordelen, omdat deze niet spoot met de onvoorspelbaarheid van Iran en de dynamiek die tussen Verenigde Staten en Iran ontstond na de dood van generaal Soleimani waardoor gedurende de gehele inzetperiode altijd de kans op escalatie, mispercepties en fouten aanwezig was.

5.6 Risico's voor het ingezette personeel: medisch

In de Artikel 100-brief staat dat in een maritieme omgeving niet aan alle bestaande medische normen voldaan kan worden. Dat neemt niet weg dat daar wel zo veel als mogelijk naar gestreefd moet worden door afspraken in de regio en aanpassing van de capaciteiten aan boord.

De medische keten was een nationale verantwoordelijkheid. De eerste opvang van gewonden en zieken vindt door de Medische Actie Dienst aan boord plaats. Voor de 2^{de} lijnsverzorging moet terug worden gevallen op faciliteiten aan land. Ondanks de inspanningen van de Defensieattachés was mede door het gebrek aan inzicht in de bureaucratie en diplomatieke processen in de Golfstaten de diplomatieke toegang tot de Golfstaten moeizaam. Daardoor verliep ook het verkrijgen van toegang tot medische voorzieningen en de lokale *Search and Rescue* (SAR) capaciteit moeizaam. Er was geen sprake van betrouwbare medische evacuatie (*medevac*) door middel van lokale SAR-helikopters. Niet alle ziekenhuizen in de regio waren ingericht op het ontvangen van helikopters. Daarnaast duurde het verkrijgen van formele toestemming om lokale havens binnen te lopen lang.

Datgene wat geregeld werd, werd vooral via de Fransen gedaan, tijdens de missie zelf en op ad-hoc basis.

In de Update van de Artikel 100-brief werd gesteld dat er afspraken waren gemaakt met het Zayed Military Hospital in Abu Dhabi. Als dit hospitaal niet bereikbaar was, zou worden teruggevallen op andere hospitalen in de regio.²¹ Echter, voorafgaand aan de missie was geen overzicht beschikbaar van ziekenhuizen die voldeden. De geschiktheid van de hospitalen in Abu Dhabi en Dubai is pas tijdens de havenbezoeken door de scheepsarts gecontroleerd.

Mede door de uitbraak van Covid-19 is de afvoerketen vanaf het schip naar de wal, en van een lokaal ziekenhuis naar Nederland nimmer van de grond gekomen. Er werd op vertrouwd dat in geval van nood, tijdig afspraken gemaakt konden worden. De gevolgen bleken al in maart 2020 toen een bemanningslid nabij Oman in een ziekenhuis moest worden opgenomen. Het bleek als gevolg van de uitbraak van Covid-19, 18 uur lang onmogelijk hiervoor toestemming te krijgen. Uiteindelijk werd besloten de patiënt aan boord te verplegen. Pas in mei werd de afspraak gemaakt dat medische evacuaties naar de VAE mogelijk waren.

De zorg over *medevac* is door de commandant van Zr. Ms. De Ruyter keer op keer gerapporteerd, zonder dat dit probleem werd opgelost. De rapportages bevatten de opmerking dat bij het uitvoeren van operaties heroverwogen dient te worden of het nog verantwoord is deze uit te voeren.

Deelconclusie: *Medical Support* is nooit afdoende geregeld. Het probleem van de afvoer van gewonden en zieken werd voortdurend aangekaart, maar werd nooit opgelost. De Artikel 100-brief stelt dat bij dit soort maritieme operaties niet aan alle medische normen kan worden voldaan. Dit laat onverlet dat verwacht mag worden dat de evacuatie van zieken en gewonden naar het vasteland en naar Nederland geregeld is. Zo niet, dan dient de missie heroverwogen te worden of het risico expliciet te worden aanvaard. De kennis over en de contacten binnen de regio waren onvoldoende om de keten op orde te brengen. Er werd vooral op Frankrijk geleund.

5.7 Haalbaarheid en risico's: de afspraken met de Verenigde Staten

Het belangrijkste obstakel voor de haalbaarheid van de doelstellingen en voor het beperken van de risico's voor het personeel was de controverse tussen Nederland en de Verenigde Staten. Een cruciaal onderdeel tijdens de voorbereiding van de missie was de samenwerking tussen EMASoH en IMSC. Het Franse non-paper waarmee een aanzet tot het ontwerp van de missie werd gegeven stelde dat wat de 'command and control' (C2) betreft, een 'close cooperation' tussen de hoofdkwartieren van beide missies moest komen en er gebruik moest worden gemaakt van Amerikaanse 'enablers'. Het kabinet stelde in antwoord op Kamervragen dat EMASoH en het IMSC 'ten behoeve van informatie-uitwisseling en deconflicte communicatie onderhouden en onderling liaisonofficieren in elkaars hoofdkwartieren stationeren. De hoofdkwartieren staan voortdurend met elkaar in contact'.²² Ook het CONOPS en het OPLAN stellen dat samenwerking en informatiedeling met IMSC essentieel is. Voor aanvang van de missie was dit echter niet geregeld.

Hoewel teleurgesteld dat Nederland niet deelnam aan IMSC waren de VS in eerste instantie positief over EMASoH en de Nederlandse deelname daarin. Het feit dat consultatie voorafgaand aan de missie werd vervangen door informatievoorziening achteraf via de artikel 100-brief leidde niet tot Amerikaanse bereidheid tot inschikkelijkheid. Bovendien voelden de Amerikanen zich, zoals gezegd, door de Artikel 100-brief geschokt. Daardoor zou de beoogde samenwerking tussen EMASoH en IMSC nooit formeel tot stand komen.

Boven het tactisch niveau bestond bij de Amerikanen en de Britten geen bereidheid tot deconflicte. Sterker, de Verenigde Staten werkten de coördinatie zelfs actief tegen.

Het FHQ van EMASoH zou een hechte werkrelatie moeten hebben met het IMSC-hoofdkwartier in Bahrein. Daartoe zouden over en weer liaisons moeten worden geplaatst en de C2-netwerken aan elkaar worden gekoppeld. Dit is nooit formeel tot stand gekomen. Uiteindelijk werden er verbindingen gelegd op basis van persoonlijke contacten en door welwillende desk-officers. De hoge echelons werkten dit niet actief tegen. Wel was er op het door Amerika geleide hoofdkwartier in Bahrein van de *Combined Maritime Forces* (CMF) een vast geplaatste Nederlandse stafofficier aanwezig.

In februari, in aanloop naar de feitelijke inzet van het Nederlandse fregat heeft een vertegenwoordiger van het ministerie van defensie in het Amerikaanse hoofdkwartier in Tampa nog een poging gedaan samenwerking tussen beide missies op gang te brengen. Hetzelfde werd geprobeerd door de Defensieattaché (Defat) in Washington. Alle pogingen werden door de Verenigde Staten afgewezen. Opmerkelijk is dat op 19 februari 2020 de Amerikanen nogmaals op ambtelijk niveau een demarche ondernamen om Nederland te bewegen zich bij het IMSC aan te sluiten.

Kern van de discussie waren de procedures en de uitwisseling van gegevens ten behoeve van het voorkomen van gevaarlijke situaties, de zogeheten deconflicte. Deze moest plaatsvinden tussen EMASoH en het IMSC en de vele andere schepen in het gebied die ook de taak hadden de *situational awareness* te vergroten. In en nabij het inzetgebied waren dat de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Japan, India, Pakistan, Rusland en Zuid-Korea.

Door de controverse met de Amerikanen kon op voorhand niet worden voorzien in de toegang tot Link-16 voor het uitwisselen van geclassificeerde tactische gegevens, waaronder die over de positie van

²² Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio (Artikel 100-brief), *Lijst van vragen en antwoorden*, Kamerstuk 2019Z23713, vraag 27.

vriendelijke eenheden en identificatie en classificatie van andere eenheden tussen Zr. Ms. De Ruyter en de Amerikaanse en Britse eenheden van het IMSC.

Zonder de steun van de Verenigde Staten was regionale beeldopbouw, anders dan de inherent beperkte lokale beeldopbouw met eigen sensoren, niet goed mogelijk. Het ontbreken daarvan leverde zeker bij aanvang van de missie een forse beperking in het opbouwen van beelden ten behoeve van het *pattern of life* en de *situational awareness* op, omdat alleen moest worden vertrouwd op sensoren en systemen van het schip, de NH90 en de Franse eenheden. Met de eigen sensoren werd Zr. Ms. De Ruyter wel in staat geacht om direct gevaar te onderkennen. Ook waren aanvankelijk geen afspraken gemaakt over het gebruik van Amerikaanse 'enablers' zoals bevoorradingsschepen, waardoor het voorzettingsvermogen van het fregat werd beperkt.

Bovendien leidde de praktijk van gebrekkige afspraken over informatiedeling, coördinatie en de-conflicte tot inefficiënte inzet van middelen in het inzetgebied. Op tactisch niveau betekent dit dat de risico's van ondoelmatige inzet van middelen en een verhoogde kans op incidenten, als gevolg van miscalculaties, toenamen. Indien sprake zou zijn van onvoorzien, snelle escalatie naar een hoog geweldsniveau en een snelle terugtrekking niet mogelijk zou zijn, dan zou de steun van de Verenigde Staten onontbeerlijk zijn. De aanname was dat de Verenigde Staten die steun in een voorkomend geval toch wel zou leveren.

Na aanvang van de missie zijn deze zaken op informele wijze en op basis van persoonlijke contacten op tactisch niveau tot stand gebracht, met stilzwijgende toestemming van de Verenigde Staten. In februari kwam een informeel de-conflicteproces op tactisch niveau op gang tussen IMSC-Sentinel en EMASoH-Agénor, maar ook deze informele uitwisseling werd door de Amerikanen tegengewerkt hetgeen de effectiviteit van de missie ondermijnde. Uiteindelijk werd op basis van persoonlijke contacten en welwillende *deskofficers* toegang tot de vereiste systemen geregeld. Ook op hogere niveaus was er enige welwillendheid bij de Amerikanen vanwege de persoonlijk goede diplomatieke en militaire verhoudingen en het idee dat men bondgenoten uiteindelijk wilde helpen en wilde voorkomen dat er slachtoffers zouden vallen. Daardoor kon Zr. Ms. De Ruyter ook over de noodzakelijke steun beschikken voor het brandstof laden op zee.

Opmerkelijk is dat de samenwerking en de informatiedeling enerzijds als essentieel werd gezien, maar door geïnterviewden als 'wenselijk' werden omschreven toen dit niet lukte. Nimmer is het niet oplossen van deze kwestie als 'no-go' beschouwd. Dit was gebaseerd op de dreigingsappreciatie en de stelling dat Zr. Ms. De Ruyter in staat was zichzelf in het uiterste geval te verdedigen.

Het gebrek aan de-conflicte en informatiedeling met het IMSC is bij de SMO meerdere malen aan de orde geweest. Ondanks pogingen op hoog ambtelijk niveau om de Amerikanen tot soepelheid te bewegen werd deze kwestie niet formeel opgelost. Uit de interviews bleek dat ervan werd uitgegaan dat de kwestie lokaal wel zou worden opgelost. Dit laat onverlet dat voor de adequate uitvoering van de missie Amerikaanse steun onontkoombaar is.

Deelconclusie: Het openlijk afstand nemen van de VS, resulteerde in een weigering van steun door de VS als signaal van ongenoegen. Die steun werd in de voorbereiding wel als essentieel beschreven. Toen de steun niet kwam, werd die niet meer als essentieel maar als wenselijk beschouwd. Het werd aan de eenheid en stafofficieren ter plaatse overgelaten om de situatie te verbeteren. Uiteindelijk is die steun er wel gekomen. Enerzijds door persoonlijke contacten op tactisch niveau maar ook met stilzwijgende toestemming door de hogere echelons. Daarmee werd een randvoorwaarde die aanvankelijk op militair-strategisch niveau als essentieel werd gezien formeel niet ingevuld en overgelaten aan het improvisatievermogen van een lokale commandant. Tot slot blijkt uit deze episode dat voor een goede uitvoering van de missie Amerikaanse steun onontkoombaar is.

5.8 Commandostructuur

Agénor is een door Frankrijk geleide missie. Een Franse vlagofficier had "Operational Control" over Zr. Ms. De Ruyter. De Commandant der Strijdkrachten behield *Full Command*. Daarmee had hij de autoriteit om op ieder moment het schip aan de missie te onttrekken. Elk land diende afzonderlijk met de VAE een *status of forces agreement* af te sluiten. De VAE zelf waren bereid tot verdere steunverlening op zee.

De *political control* van de missie lag bij de *Political Contact Group* (PCG) die elke drie maanden bijeenkwam. De PCG bestond uit de veiligheidsdirecteuren van de EMASoH landen. De PCG werd aangestuurd door de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken. Het gezicht naar buiten was de *Senior Civilian Representative* (SCR). De eerste SCR was de Nederlandse ambassadeur Seppen. Zij was in december 2019 door het ministerie van Buitenlandse Zaken benaderd om het diplomatieke spoor in te richten, maar was niet betrokken bij de voorbereiding van de missie. Op dat moment zat zij bij de NAVO-missie in Bagdad.

De SCR rapporteerde aan de PCG en kon de Commandant van EMASoH adviseren. Tevens richtte de SCR een werkgroep op bestaande uit vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken en Defensie waarin voorbereidend werk kon worden gedaan ten behoeve van de PCG en waar de toekomst van de missie kon worden besproken.

De militaire commandolijn liep via het *Operational Headquarters* (OHQ) en het FHQ waar de Task Force Commander de tactische leiding over de ingezette eenheden had. Beide zijn gevestigd op de Franse basis in Abu Dhabi, waarmee de autoriteiten van de Verenigde Arabische Emiraten hebben ingestemd. Het Franse hoofdkwartier in Abu Dhabi bestaat sinds 2008 en is onderdeel van een wens om de Indische Oceaan en de Pacific te kunnen bestrijken. Dit wordt noodzakelijk geacht omdat Frankrijk door zijn overzeese gebiedsdelen over de grootste Exclusieve Economische Zone ter wereld beschikt. Tevens dienen de handelsroutes en militaire *Sea Lines of Communication* te worden beschermd.

In geval van escalatie zou de commandant van het OHQ Parijs informeren, die vervolgens de PCG zou informeren en waarna de PCG de SCR een opdracht zou geven. Dit werd nooit formeel geregeld.

Het OHQ onder leiding van VADM Maletterre bleek niet geëquipeerd te zijn voor een nieuwe multinationale missie. Men had het druk met reeds lopende (nationale) missies. Het plaatsen van Nederlanders op dit hoofdkwartier werd niet noodzakelijk geacht.

Het OHQ heeft een zeer beperkte rol voor de missie gespeeld en kon zijn sturende rol nauwelijks waarmaken. Dit bemoeilijkte bijvoorbeeld het formuleren van de strategische communicatie.

In het FHQ, dat zijn *Initial Operational Capability* (IOC) op 31 januari 2020 en zijn *Full Operational Capability* (FOC) op 25 februari bereikte, waren vier Nederlanders op sleutelposities geplaatst. De totale staf van EMASoH bedroeg 16. Naast Nederland leverde Denemarken 2 stafofficieren, België, Griekenland en Duitsland elk 1 en Frankrijk 8.

Tijdens de Nederlandse inzet vonden volgens de geraadpleegde documenten 10 *Key Leader Engagement* (KLE) evenementen aan met vertegenwoordigers uit de scheepvaartwereld. Maar daaronder werden ook werkbezoeken van militairen waaronder de CZSK en de politiek, minister Blok gerekend. KLE met effect in de regio heeft na het bezoek van minister Blok niet meer plaatsgevonden, vooral onder invloed van Covid-19.

Deelconclusie: Op papier waren de operationele lijnen en de politieke aansturing geregeld. In de praktijk was de rol van het OHQ beperkt. Dit had negatieve gevolgen voor het formuleren van de strategische communicatie die initieel als essentieel voor het slagen van de missie werd gezien.

5.9 Kosten

De kosten van de missie bleven binnen de begroting. De verantwoording naar het Parlement geschiedt separaat in het Jaarverslag Defensie 2020.

5.10 Beschikbaarheid van eenheden

De aanvulling op het toetsingskader stelt dat niet de vraag welke eenheden aan de beurt zijn, maar welke eenheden het beste in staat zijn de opdracht uit te voeren, centraal moet staan. Tot twee weken voor het kabinetsbesluit zou De Ruyter nog gaan deelnemen aan de *Standing NATO Maritime Group (SNMG)-1*. Het onttrekken aan de SNMG is aan de *Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)*, de NAVO-opperbevelhebber, gemeld. Daarmee werd een fregat aan de collectieve verdediging van Europa voor een missie ter bescherming van belangen buiten het NAVO-gebied onttrokken. Door het te elfder ure onttrekken van een schip aan de SNMG was de voorbereiding van Zr. Ms. De Ruyter kort. Het schip bevond zich in onderhoud en de bemanningslijst was niet gevuld. Hierdoor kon de vertrekdatum niet eerder vallen dan na afronden van het meest noodzakelijke onderhoud en het vullen van de bemanningslijst. Onderweg naar het missiegebied heeft gerichte missie en gerichte training plaatsgevonden met ondersteuning van een oefenstaff.

Deelconclusie: Aan de eis dat eenheden moeten worden uitgezonden die het beste in staat zijn de opdracht uit te voeren, kon vanwege de beperkte beschikbaarheid van Nederlandse eenheden, niet direct worden voldaan. Om aan de missie te kunnen deelnemen moest een fregat aan een NAVO-verplichting worden onttrokken hetgeen ten koste ging van de collectieve verdedigingstaak van het bondgenootschap.

6. Doelstellingen uit de Artikel 100-brief

Uit de Artikel 100-brief valt, naast de inzet van een militaire eenheid, een aantal specifieke doelen van de missie te destilleren. In de volgende paragrafen wordt onderzocht in hoeverre deze doelstellingen zijn gehaald.

Doel 1: De missie heeft een de-escalatoir karakter. Het waarborgen van vrije en veilige doorvaart en doortocht in de Golfregio en het sorteren van preventieve effecten staan bij de missie centraal.

Zeker is dat de incidenten op zee al voor aanvang van de missie afnamen en dat zich tijdens de missie geen bijzondere maritieme incidenten voordeden. Niet kan worden vastgesteld of EMASoH hieraan een bijdrage heeft geleverd.

Het is daarom onduidelijk of de missie een preventief effect had waardoor de spanningen in de regio afnamen. Wel bestond de indruk dat dankzij de de-escalerende wijze van optreden en de contacten die de Nederlandse attaché in Teheran had, Iran terughoudender reageerde op EMASoH dan op het IMSC. Zeker is dat de Defensieattaché goede contacten met Iraanse autoriteiten had die eind februari hun zorgen over de missie kenbaar maakten. Uitleg door de Defensieattaché over het doel van de missie leek de kou uit de lucht te halen. De rol van de Defensieattaché werd ook door Frankrijk als nuttig ervaren.

Deelconclusie: het is niet goed vast te stellen of de missie een de-escalerende werking heeft gehad en op dit punt is geslaagd. Het aantal incidenten op zee was al voorafgaand aan de missie teruggelopen. Wel bestaat de indruk dat Iran terughoudender was in zijn acties tegen EMASoH dan tegen het IMSC. Zeker is dat de Defensieattaché in Teheran een goede bijdrage heeft geleverd in het wegnemen van potentiële spanningen tussen Iran en EMASoH.

Doel 2: Het opbouwen van *Situational Awareness* en de eigen Nederlandse informatiepositie

Bij de voorbereiding van de besluitvorming en tijdens de uitvoering van de missie (zowel militair als diplomatiek) werd de ondersteuning door de MIVD door de geïnterviewden als adequaat en voldoende eigenstandig bevonden.

Door technische tekortkomingen en gebrekkige samenwerking met de Amerikanen kwam het verkrijgen van *situational awareness* en het ontwikkelen van een *pattern of life* langzaam op gang.

De beeldopbouw kon door Zr. Ms. De Ruyter worden gedaan. Maar het bleek een uitdaging om de grote hoeveelheid data van Zr. Ms. De Ruyter en de NH-90 te verwerken. De inlichtingencel van Zr. Ms. De Ruyter leverde aan het FHQ het waargenomen *Pattern of Life* waarmee een overzicht kon worden verkregen van de bewegingen in de Golf, maar was zoals eerder geconstateerd niet optimaal samengesteld. De NH-90 helikopter en de Franse MPA droegen bij aan de *situational awareness*.

Pas in mei kwam er een arrangement waarbij het EMASoH FHQ satellietbeelden van EMSA ontving. Na drie maanden kon EMASoH een 'referentiesituatie' ontwikkelen waarmee afwijkingen in scheepsbewegingen kunnen worden geïdentificeerd.

Deelconclusie: Nederland was na een trage start in staat een bijdrage te leveren aan het verkrijgen van *situational awareness* en een *pattern of life*, waardoor deze doelstelling uiteindelijk werd gehaald. Ook na het beëindigen van de inzet van Zr. Ms. De Ruyter had Nederland door het beschikbaar stellen van stafcapaciteit nog voldoende *situational Awareness*.

Doel: 3 Het leveren van een bijdrage ten behoeve van de internationale rechtsorde én het nemen van bondgenootschappelijke verantwoordelijkheid.

In strikte zin was het nemen van bondgenootschappelijke verantwoordelijkheid niet aan de orde omdat EMASoH buiten de kaders van de NAVO en de EU werd georganiseerd. Wel nam Nederland met de acht coalitiepartners een deel van de verantwoordelijkheid op zich voor het handhaven van de internationale rechtsorde in het inzetgebied en het tonen van Europese wil om haar belangen te verdedigen. Zo bezien is aan deze doelstelling voldaan.

Deelconclusie: Nederland nam met coalitiepartners de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de internationale rechtsorde in en om de Straat van Hormuz. Bovendien liet het kabinet zien dat de veiligheid in de regio ook een Nederlandse verantwoordelijkheid was. Door het ontbreken van incidenten tijdens de missie valt niet te bewijzen in hoeverre de Nederlandse inzet heeft bijgedragen aan het daadwerkelijk handhaven van de rechtsorde.

Doel 4: Door gerichte inzet van diplomatieke middelen komen tot een georganiseerde multidimensionale, geïntegreerde en brede strategische aanpak van de maritieme veiligheid in de Golfregio.

Voor het uitwerken van het diplomatieke spoor was slechts 6 maanden beschikbaar. Dit vereiste een vliegende start. Aan de Tweede Kamer werd gemeld dat het diplomatieke spoor werd uitgewerkt voordat de missie van start ging.²³ Concreet meldde het kabinet aan de Tweede Kamer dat bijvoorbeeld gedacht werd aan het aanstellen van een speciaal gezant voor de maritieme veiligheid.²⁴

Uit de interviews en de beschikbaar gestelde documenten is niet gebleken dat dit spoor ambtelijk grondig is voorbereid nadat het besluit voor de missie door het kabinet was genomen. Daardoor gingen in de periode van het verschijnen van de Artikel 100-brief tot de aankomst van het Nederlandse fregat in de Golf twee maanden verloren.

Op 13 januari 2020 deed zich de mogelijkheid voor om in Oman draagvlak voor de missie te creëren. Tijdens het condoleancebezoek naar aanleiding van de het overlijden van Sultan Qaboos sprak minister Blok met zijn ambtsgenoot, minister Yousef bin Alawi. Deze verwelkomde het initiatief, maar waarschuwde ook voor te veel militaire presentie. Tijdens zijn reis door de regio van 19 tot 23 februari trachtte minister Blok het draagvlak verder te vergroten. Hij werd daarbij vergezeld door de toekomstige *Senior Civil Representative (SCR)*, die verantwoordelijk voor de uitwerking van het diplomatieke spoor werd. De minister heeft in Saoedi-Arabië, de VAE en Iran de doelstelling van de missie uitgelegd.

Enerzijds werd in geen enkel land de missie op voorhand van de hand gewezen. Anderzijds werd de missie nergens met applaus ontvangen. Saoedi-Arabië voelde zich veilig naarmate meer landen waren aangesloten. Tegelijkertijd stelde men meer vertrouwen in de *maximum pressure* van de Amerikanen te hebben. Onderhandelen met Iran werd als zinloos gezien. De VAE steunde het idee van dialoog, maar was pessimistisch over het succes en betreurde de verdeeldheid tussen de Verenigde Staten en Europa. De Iraanse autoriteiten waren van mening dat er voldoende oorlogsschepen in de regio waren en drong erbij de minister op aan dat Nederland zich meer zou inzetten voor de JCPOA. Iran bleek geen groot

²³ Kamerstuk 29 521, nr. 400.

²⁴ Kamerstuk 29 521, nr. 400.

voorzitter van een diplomatiek spoor, maar wilde deze ook niet tegenwerken. Daarnaast wilde Iran zelf het Hope-initiatief lanceren (Hormuz Peace Endeavour), een initiatief waaraan de Amerikanen niet mochten deelnemen.

Tijdens het bezoek van minister Blok, dat voorafgaand aan de inzet van Zr. Ms. De Ruyter plaatsvond, kon de kou over de missie uit de lucht worden gehaald. Tijdens dit bezoek werd ook de deur voor een vervolgsbezoek van de SCR geopend. Haar werkzaamheden startten in februari en op de 17^{de} van die maand werd zij voor een half jaar benoemd tot SCR door de PCG. Langer was mogelijk omdat Frankrijk een jaar met mogelijke verlenging voorstelde. Haar taken waren het leveren van een bijdrage aan de-escalatie, het opzetten van strategische communicatie gericht op het ondersteunen van de missie, het opstellen en beoordelen van vertrouwenwekkende maatregelen, en het samenwerken met partners. Het mandaat van de SCR omvatte bezoeken aan de regio en het voeren van consultaties, de ontwikkeling van vertrouwenwekkende maatregelen en advisering van de Commandant EMASoH. In Brussel coördineerde de SCR in een vroeg stadium met de External Action Service van de EU om dubbelingen en fricties te voorkomen.

Onder de concrete vertrouwenwekkende maatregelen vielen initiatieven zoals een regionale conferentie over de spanningen in en nabij de Straat van Hormuz, de mogelijk ratificatie van van UNCLOS door de VS en Iran, track 2 diplomatie tijdens de Veiligheidsconferentie van München en het initiëren van een militaire hotline tussen de betrokken landen in de Golfregio. Hierbij trachtte de ambassadeur aan te sluiten bij bestaande activiteiten, dialogen, fora en denktanks, zoals het *Middle East Institute* en *The Washington Institute*. Er werd getracht om twee initiatieven verder te brengen, de oprichting van een militaire hotline via Oman en een protocol voor incidenten op zee. Het is ons niet duidelijk geworden of minister Blok tijdens zijn reis naar de regio heeft kunnen aftasten welke onderdelen van een diplomatiek spoor kansrijk zouden zijn en door de SCR zouden kunnen worden uitgewerkt.

Een obstakel voor de werkzaamheden van de SCR was de houding van Frankrijk. Frankrijk had door zijn permanente aanwezigheid in de regio zijn eigen diplomatieke kanalen. Bovendien wilde Frankrijk geen concurrentie met het diplomatieke spoor van de Europese Unie. Om deze redenen stond Frankrijk aanvankelijk aarzelend ten opzichte van het diplomatieke spoor, mocht de SCR zich niet te veel profileren en moest het mandaat worden beperkt tot de vrije doorvoer door de Straat van Hormuz.

Door de strakke regie van Parijs in de richting van het OHQ en het FHQ kon aanvankelijk slechts zeer beperkt aandacht worden gegeven aan strategische communicatie, Public Affairs en het gebruik van sociale media. Het OHQ leverde weliswaar tekstdelen aan voor de maandrapporten van de SCR aan de PCG, maar de contacten waren beperkt. Dat gold ook voor de contacten met het FHQ, de informele contacten met het IMSC, en de overige spelers in de regio en denktanks.

Een belemmerende factor voor het functioneren van de SCR was de uitbraak van Covid-19. Zij moest haar werkzaamheden vanuit een privéadres in Frankrijk verrichten waar zij op dat moment verbleef, had daardoor geen toegang tot gerubriceerd materiaal en moest haar gesprekken via videoverbindingen doen. Bezoeken aan de regio werden onmogelijk. Een verblijf op de Franse basis kon niet op Franse steun rekenen. Dit roept de vraag op waarom de SCR geen kantoor ging houden in Den Haag of in een van de Golfstaten.

Onderdeel van de discussie over strategische communicatie was de controverse met Frankrijk over de mogelijke deelname van Zr. Ms. De Ruyter aan de door Iran geleide maritieme oefening IMEX2020. Deze zou in maart plaatsvinden maar werd door Iran door de Covid-19 crisis afgelast. Frankrijk had zijn bedenkingen als gevolg van een aantal incidenten in de regio met Iran. Vervolgens was Iran weer verbaasd dat Nederland niet wilde deelnemen terwijl het een schip in de regio had.

Het actief benaderen van de diverse doelgroepen in het kader van de strategische communicatie (het Nederlandse publiek, de EU-partnerlanden, de koopvaardij, Golfstaten, de Iraanse Revolutionaire Garde en de internationale gemeenschap) verliep moeizaam. Het gebrek aan media-aandacht voor de missie werkte tegen het succesvol uitrollen van het diplomatieke spoor.

Het gevolg van dit alles was dat de strategische communicatie als onderdeel van het diplomatieke spoor, nauwelijks en vertraagd van de grond is gekomen. De missie was grotendeels onzichtbaar, zowel in de Golf als in de deelnemende landen. Voor de strategische communicatie was er weliswaar een aantal doelgroepen te onderscheiden en waren gewenste effecten geformuleerd, in de praktijk is hier, mede door COVID-19, nauwelijks invulling aangegeven. Wel gaf de *force commander* een presentatie voor de *Shared Awareness Meeting*. Maar deze ging niet primair over de Maritieme veiligheid in de Straat van Hormuz. Door het ontbreken van duidelijke strategische communicatie kon het de-escalatoire karakter van de missie niet worden benadrukt. Dit werd wel gedaan door minister Blok tijdens zijn bezoek aan de regio en door de Nederlandse Defensieattaché in Teheran.

Uiteindelijk werd pas in april een LinkedIn- en twitter-account operationeel om de zichtbaarheid van de missie voor de scheepvaart te vergroten en kwam er een *Coordination and Synchronization Working Group*. Vanaf april wordt ook de werkgroep in het leven geroepen ter voorbereiding van de eerste PCG-bijeenkomst op 3 juni en om de opbouw van *Confidence Building Measures* te inventariseren. Tot slot vroeg de SCR bij de deelnemende landen om meer bemensing, maar kreeg daarbij nul op het rekest. Dit maakte het onmogelijk een afgevaardigde van de PCG in een van de hoofdkwartieren te hebben.

Volgens meerdere geïnterviewden leidde het ontbreken van aandacht voor de missie tot onzichtbaarheid in binnen- en buitenland. Dit werd versterkt doordat de taak van de SCR door een van de geïnterviewden werd omschreven als 'kleine diplomatie' die uitgevoerd moest worden in een beperkt geografisch gebied, met beperkte doelstellingen en geen actieve betrokkenheid van Frankrijk. Tegelijkertijd waren de ambities en de voorstellen waarmee invulling aan het diplomatieke spoor moest worden gegeven, gezien de beschikbare tijd overambitieuze. Uit de interviews en beschikbaar gestelde documenten is bovendien niet gebleken dat de SMO zich uitvoerig met het diplomatieke spoor bezighield. De inhoudelijke voorbereiding en uitwerking voorafgaand aan de komst van de SCR met betrekking tot potentiële initiatieven en het mogelijke effect daarvan, lijkt niet adequaat te zijn opgepakt.

Dit alles ging ten koste van de acceptatie van de missie door de landen in de regio, de reders en het publiek in de zendende landen. Daaraan droeg ook het gebrek aan actuele maritieme kennis en ervaring bij defensie over de regio en de cultuur van deze landen bij. Hierdoor kon het diplomatieke spoor, voor zover daar sprake van was, niet aan het militaire spoor worden gekoppeld en kon dit spoor, anders dan inzet van de ambassades in de regio, niet worden ingezet ter compensatie van het aanvankelijke gebrek aan deconflicte en de beoogde 'georganiseerde multidimensionale, geïntegreerde en brede strategische aanpak van de maritieme veiligheid in de Golfregio'.

Deelconclusie: Uit de interviews en de beschikbaar gestelde documenten is niet gebleken dat in de tijd na het kabinetsbesluit tot deelname aan de missie een pakket met voorstellen voor het diplomatieke spoor is ontwikkeld dat tijdens de rondreis van minister Blok op zijn haalbaarheid kon worden getoetst en waardoor de SCR een vliegende start kon maken. Daardoor kon geen dynamiek op gang komen die uiteindelijk tot het bereiken van de doelstelling van een georganiseerde multidimensionale, geïntegreerde en brede strategische aanpak van de maritieme veiligheid in de Golfregio kon leiden.

Het diplomatieke spoor kwam ook door de aanvankelijk aarzelende houding van Frankrijk en de uitbraak van Covid-19 niet van de grond. Tevens kon de strategische communicatie, mede door de praktische afwezigheid van het OHQ niet goed worden vormgegeven.

Ook zonder de genoemde obstakels zou het diplomatieke spoor waarschijnlijk onvoldoende van de grond zijn gekomen. De ondersteuning van de SCR was beperkt. De voorstellen waren overambitieuze en vergden een zo lange adem dat tijdens de duur van de missie geen resultaten te verwachten waren. Een heldere taakverdeling met Frankrijk had een oplossing kunnen zijn. Nederland zou dan een of meer diplomatieke activiteiten van de Fransen kunnen overnemen. Hiervan is ons niets gebleken.

De strategische communicatie kwam nauwelijks op gang kwam. Pas in april werd een LinkedIn- en twitter-account ten behoeve van de scheepvaart operationeel.

Door het gebrekkige diplomatieke spoor kon het de-escalatoire karakter van de missie niet goed worden benadrukt en kon het aanvankelijke gebrek aan deconflicte met het IMSC niet worden gecompenseerd. Dit leverde potentiële risico's voor Zr. Ms de Ruyter op.

7. Eindconclusie

7.1 Hoofdconclusies

De wordingsgeschiedenis van EMASoH is bijzonder omdat Nederland voor het eerst in de geschiedenis de keuze maakte om in hetzelfde gebied afzonderlijk van de Verenigde Staten een vergelijkbare Europees geleide missie onder Frans commando uit te voeren. Deze keus was ingegeven door onvrede met het Amerikaanse Iran-beleid. EMASoH zette in op handhaving van de rechtsorde, bescherming van de scheepvaart en de-escalatie van de spanningen. Daartoe moest naast een militair, een diplomatiek spoor worden bewandeld. Het feit dat Nederland weigerde met de Amerikanen openlijk samen te werken maakte de missie politiek en militair significant. Politiek, omdat afstand werd genomen van de belangrijkste bondgenoot en de missie daardoor tevens een geopolitieke lading kreeg; militair omdat de missie zelfstandig en zonder formele steun van de Verenigde Staten moest worden uitgevoerd.

De belangrijkste conclusies moeten in deze context worden gezien:

1. De politieke opdracht om de vrije doorvaart te waarborgen strookte onvoldoende met het gehanteerde juridische kader en de militaire opdracht. De nadruk op zelfverdediging en de-escalatie was niet in lijn met de formele doelstellingen van het 'waarborgen' van de vrije doorvaart en 'safeguarding the freedom of navigation'. Afschrikking gericht op het waarborgen van de veiligheid louter door aanwezig te zijn en te observeren is een dubieus concept als geen geweld mag worden gebruikt. Bij de veronderstelling dat de aanwezigheid van het fregat de-escalierend zou werken kunnen daarom vraagtekens worden gezet. Het feit dat er geen majeure incidenten tijdens de inzet van Zr. Ms. De Ruyter hebben plaatsgevonden is op zich geen bewijs dat de missie heeft bijgedragen aan het verminderen van de spanningen. Al voor aanvang van de missie liep het aantal incidenten terug. Het is daarom niet te zeggen of de missie op dit punt succesvol is geweest.
2. De dreiging tegen operatie Agénor werd als laag ingeschat. Iran zou geen intentie hebben een Nederlands fregat aan te vallen. Als die intentie zou wijzigen werd ervan uitgegaan dat Nederland dit vooraf zou waarnemen. Bovendien werd verondersteld dat Nederland van de Verenigde Staten een voorwaarschuwing zou krijgen en in geval van escalatie alsnog steun zou kunnen krijgen. Er werd voorts verondersteld dat Iran onderscheid zou kunnen maken tussen IMSC en EMASoH en het Nederlandse fregat zich in geval van escalatie zou kunnen verdedigen en zou kunnen wegvaren. Bij al deze veronderstellingen kunnen vraagtekens worden gezet gezien de dynamiek die was ontstaan door de olopemde spanningen tussen Verenigde Staten en Iran na de dood van generaal Soleimani in januari 2020. Daardoor namen de kans op escalatie, mispercepties en fouten én de onvoorspelbaarheid van de dynamiek tussen de Verenigde Staten en Iran toe. Hierdoor, en door de mogelijke inzet van non-statelijke proxies kon Zr. Ms. De Ruyter aan grotere risico's dan voorzien worden blootgesteld.
3. De risico's voor Zr. Ms. de Ruyter werden vergroot doordat de Verenigde Staten, als gevolg van de wijze waarop Nederland zich van het IMSC had afgekeerd en de wijze waarop dit werd verwoord in de Artikel 100-Brief, formeel weigerde deconflicte en tactische informatie met Nederland te delen. Zonder dat was de missie moeilijker uitvoerbaar en was deconflicte met het IMSC onmogelijk. Aanvankelijk werd de Amerikaanse steun als essentieel gezien. Toen de steun niet kwam, werd die slechts als wenselijk beschouwd. Uiteindelijk zijn de Amerikanen informeel akkoord gegaan met informele uitwisseling van gegevens en tanker support. Dit was het resultaat van persoonlijke

contacten op tactisch niveau en door stilzwijgende toestemming door de hogere echelons. Dit is echter een wankel basis voor de uitvoering van de missie in een potentieel risicogebied. Hiermee werd een randvoorwaarde die aanvankelijk op politiek en militair-strategisch niveau als essentieel werd gezien formeel niet ingevuld en overgelaten aan het improvisatievermogen van een lokale commandant. Dit was een ongewenste situatie.

4. De Artikel 100-brief stelt dat bij dit soort maritieme operaties niet aan alle medische normen kan worden voldaan. Dit laat onverlet dat verwacht mag worden dat de evacuatie van zieken en gewonden naar het vasteland en naar Nederland geregeld is. Dit is nooit het geval geweest. Het probleem van de afvoer van gewonden en zieken werd door de commandant van Zr. Ms. De Ruyter wel voortdurend aangekaart. De kennis over en de contacten binnen de regio waren onvoldoende om de keten op orde te brengen. De voor opname beoogde lokale ziekenhuizen bleken in de praktijk niet beschikbaar en werden pas op geschiktheid beoordeeld tijdens de missie door de scheepsarts. Er werd vooral op Frankrijk geleund.
5. Het diplomatieke spoor was een uitdrukkelijke Nederlandse politieke wens waar Frankrijk aanvankelijk aarzelend tegenover stond, maar uiteindelijk in ruil voor de Nederlandse steun werd geaccepteerd. De regering erkende dat het diplomatieke spoor er een van de lange adem was. Het diplomatieke spoor is nooit goed tot stand gekomen, terwijl bijvoorbeeld strategische communicatie bedoeld was als compensatie voor het gebrek aan deconflictie met het IMSC en het gebrek aan een back-up aan slagkracht in de regio. Een verzachtende omstandigheid is dat Covid-19 de invulling van dit spoor belemmerde. Dit laat onverlet dat meer tot stand had kunnen worden gebracht. Uit de interviews en de documenten is niet gebleken dat in de maanden voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet het spoor ambtelijk intensief werd voorbereid. Ook is niet gebleken dat door minister Blok tijdens zijn reis in de regio en met de Franse autoriteiten is afgetast welke elementen van het spoor het meest kansrijk zouden zijn. Bovendien waren de voorstellen ten behoeve van het diplomatieke spoor overambitieuze, was de ondersteuning van de SCR beperkt en was de keuze gemaakt om voor slechts 6 maanden een Nederlander als SCR te benoemen, terwijl Frankrijk uiteindelijk een jaar met verlenging voorstelde. Daarmee is aan het idee van een georganiseerde multidimensionale, geïntegreerde en brede strategische aanpak van de maritieme veiligheid in de Golfregio nauwelijks invulling gegeven.

7.2 Overige conclusies

1. Na het Amerikaanse verzoek in juli tot deelname aan een missie in de Perzische Golf duurde het ongeveer 7 maanden voordat het schip daadwerkelijk kon worden ingezet. Het politieke proces kost tijd, evenals de gereedstelling van een fregat. Echter, de directe aanleiding waren de incidenten in de Golf in mei en juni 2019. De inzet van een fregat 10 maanden na de eerste incidenten is te lang.
2. Door het uitblijven van incidenten kan de toegevoegde waarde van EMASoH voor de scheepvaartindustrie, waaronder de Nederlandse reders, niet worden beoordeeld. Zeker is dat reders betrekkelijk weinig zicht op de missie hadden.
3. De Nederlandse invulling van de missie was mede het resultaat van een partijpolitieke discussie. Daarbij werd het niet duidelijk of de deelname aan EMASoH in een specifiek op de Golfregio gericht beleid of strategie paste.
4. De betrokkenheid van het OHQ was zeer beperkt. Nederland diende, mede met het oog op het vormgeven van de strategische communicatie een vertegenwoordiger in dit hoofdkwartier te hebben.
5. Frankrijk en Nederland werkten met deels verschillende RoE's hetgeen tot misinschattingen kon leiden. In ieder geval hebben de verschillen in RoE's tot afstemmingsproblemen geleid (OPCON).

6. Het uitblijven van een soepele aflossing van het Nederlandse fregat door het Deense droeg niet bij aan een Frans geleide Europese uitstraling.

7.3 Wat ging er goed?

1. Nederland nam zijn verantwoordelijkheid in een situatie waarin de Europese belangen door het besluit van president Trump om de JCPOA op te zeggen werden geschaad.
2. De interdepartementale samenwerking verliep over het algemeen soepel.
3. Door middelen beschikbaar te stellen voor het Franse initiatief toonde Nederland solidariteit en verantwoordelijkheid.
4. De samenwerking in EMASoH heeft de relatie met Frankrijk veranderd en verbeterd. Er lijkt meer waardering voor Nederland te zijn gekomen, wat de toekomstige samenwerking ten goede kan komen.
5. De reders bleven op afstand, maar waren op zich positief terughoudend ten opzichte van de missie.
6. De Defensieattaché in Iran heeft goed werk gericht en werd door Frankrijk als een belangrijke asset beschouwd.
7. Ondanks de te krappe voorbereidingstijd, mankementen en een onvolledige bemanning is mede door het improvisatievermogen van de commandant en bemanning van Zr. Ms. De Ruyter de inzet van het schip goed verlopen.

7.4 Geïdentificeerde lessen en aanbevelingen

1. De benoeming van de SCR was voor 6 maanden. Dit is te kort om iets van de grond te krijgen. In dit geval dient een benoeming voor minimaal 1 jaar te zijn, met een tussentijdse evaluatie na 6 maanden en een verzekerde aflossing.
2. De vraag hoe een missie in de strategie van Nederland ten aanzien van een bepaalde regio past, zou onderdeel moeten zijn van het toetsingskader.
3. Deze strategie dient richting gevend te zijn voor de borging van het diplomatiek spoor na het vertrek van een Nederlandse militaire deelname.
4. Deelname aan een missie en de keuze van de operationele kader heeft geopolitieke implicaties. Deze implicaties zouden beter in de Artikel 100-brief moeten worden beschreven.
5. Gezien het feit dat Europese missies sterk leunen op Amerikaanse steun, dient dit voorafgaand aan de inzet te worden geregeld.
6. Zonder Amerikaanse steun is een Europees geleide missie niet goed mogelijk. Deze conclusie is van belang voor toekomstige missies en de discussies over het streven naar Europese Strategische Autonomie (ESA). Onderzocht dient te worden welke minimale eisen in Europees verband aan *command, control, communications, intelligence, surveillance and reconnaissance* (C3ISR) en andere *enablers* zoals *tanker support* moet worden voldaan.
7. De risico's voor de bemanning zijn meer dan alleen de perceptie van de dreiging in het inzetgebied. De technische staat van het ingezette fregat, de kwaliteit van de bemanning, de informatiedeling met andere landen en de haalbaarheid van politieke opdrachten zijn evenzeer bepalend.
8. *Medevac* dient voor aankomst in het inzet gebied te zijn geregeld. Als dit niet het geval is dienen de risico's expliciet benoemd en aanvaard te worden of dient de missie geen doorgang te vinden.
9. Het verwerven van politieke steun kan leiden tot het opnemen van onhaalbare doelstellingen in de Artikel 100-brief. Het diplomatieke spoor, hoe noodzakelijk dit ook kan zijn, is hiervan een voorbeeld. Dit geldt ook voor het 'waarborgen' van de doorvaart door de Straat van Hormuz. De haalbaarheid van politieke wensen dient vooraf nadrukkelijk te worden getoetst.

-
10. Nederland dient op alle niveaus van de commandostructuur te zijn vertegenwoordigd om invloed te kunnen uitoefenen.
 11. De tijd tussen de incidenten die aanleiding voor de missie waren en de inzet van Zr. Ms. De Ruyter zelf, duurde lang. Dit leidt tot de vraag of een missie die juist ontwikkeld was voor een snelle inzet, nog wel doorgang moet vinden. Anderzijds zou de procedure zodanig kunnen worden aangepast dat deze in veel kortere tijd kan worden doorlopen. Kan dit niet, dan kan van deelname worden afgezien.
 12. Reders en andere belanghebbenden dienen meer bij de voorbereiding van een missie te worden betrokken en wellicht ook bij de informatieopbouw. Voor hen zou ook een point of contact kunnen worden ingericht.

8. Slot

Het evaluatieteam neemt de vrijheid enkele observaties te delen die voor toekomstige missies van belang kunnen zijn. Allereerst is het lastig te beoordelen of de regering gezien de gesignaleerde tekortkomingen van de missie en de spanningen in en om het inzetgebied grote risico's heeft genomen. Het antwoord op deze vraag hangt af van waar de escalatie tussen de Verenigde Staten en Iran zou hebben plaatsgevonden en waar het Nederlandse fregat zich op dat moment bevond en de wijze waarop Iran inhoud aan een escalatie zou willen geven. In het verlengde hiervan is het ons opgevallen dat in de politieke besluitvorming de inzet van een fregat veelal als een politiek relatief risicoloze optie wordt gezien. Dat gold ook voor EMASoH. Echter, een garantie dat een fregat nooit bij een incident betrokken raakt kan niet worden gegeven. Zelfs bij een missie zoals EMASoH kan een schip met bemanning verloren gaan. In dit geval staat het verlies van het schip niet in relatie tot de aard van de missie en de belangen die voor Nederland op het spel staan. Dit nuanceert de gedachte dat de inzet van een fregat een politiek risicoloze optie is. Deze constatering leidt tot de derde observatie. EMASoH, zoals gezegd, maakt duidelijk dat zelfs een kleine en relatief eenvoudig missie moeilijk zonder Amerikaanse steun kan. De uitdagingen die dit opleverde zijn van belang voor toekomstige discussies over Europese Strategische Autonomie. Omdat gezien de geopolitieke veranderingen niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst meer missies zonder Amerikaanse steun zullen worden uitgevoerd, wordt aanbevolen de resultaten van deze evaluatie te betrekken bij een toekomstige discussie over maritieme operaties zonder betrokkenheid en met beperkte betrokkenheid van de Verenigde Staten. Dit is in lijn met de teneur van de Defensievisie 2035 waarin de noodzaak van gezamenlijk Europees optreden wordt benadrukt.

Annex 1: De tijdlijn

Op 14 juli 2015 werd het *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)* kortweg de *Iran Nuclear Deal* in Wenen getekend. Het JCPOA was overeengekomen tussen Iran, de permanente leden van de Veiligheidsraad en Duitsland.

Op 16 januari 2016 trad de overeenkomst in werking. Spanningen in de Golfregio en de wens van president Trump om de erfenis van zijn voorganger ongedaan te maken, resulteerden op 8 mei 2018 tot het terugtrekken van de VS uit de JCPOA en het herstellen van oude en instellen van nieuwe sancties tegen Iran. In november 2018 worden de eerder aangekondigde sancties door de VS in werking gesteld.

Een aantal incidenten in de Golf van Hormuz en de Golf van Oman vormde vervolgens de directe aanleiding voor de EMASOH-missie. In de maanden mei, juni en juli van 2019 raakten zes olietankers door explosies beschadigd en werden twee olietankers door het regime in Iran geconfisqueerd. Daarnaast werd in juni 2019 een Amerikaanse *surveillance drone* door Iran neergeschoten.

Op 15 juli 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd over een schriftelijk verzoek van de VS waarin gevraagd werd om een bijdrage te leveren aan het waarborgen van vrije en veilige doorvaart en doortocht in de Golfregio.

Op Brits initiatief zijn vanaf juli 2019 gesprekken gevoerd met onder andere Frankrijk en Duitsland om een Europees geleide missie te initiëren.

Op 16 september 2019 is een internationale maritieme missie op initiatief en onder leiding van de VS tot stand gekomen, het *International Maritime Security Construct (IMSC)*, met het verzekeren van *freedom of navigation* in de golfregio als hoofddoel. Van de Europese landen is alleen het Verenigd Koninkrijk ingegaan op het verzoek.

November 2019 maand initieerde Frankrijk met politieke steun van België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Italië, Portugal en Nederland, de Europese maritieme missie EMASOH. Dit werd in een *Political Statement* vastgelegd. Naast Nederland en Frankrijk werden materiele of personele bijdragen toegezegd door België, Griekenland en Denemarken.

Op 29 november 2019 stuurt het kabinet een update van de Artikel 100-brief aan de Tweede Kamer.

Op 3 januari 2020 wordt de bevelhebber van de al-Quds brigade door de VS gedood waarna op 8 januari Iran verschillende bases van de anti-ISIS coalitie ter vergelding heeft aangevallen. Per ongeluk werd door Iran tevens een passagierstoestel van Ukraine International Airlines bij Teheran neergeschoten.

Op 13 januari 2020 spreekt de Minister van Buitenlandse Zaken van Blok zijn ambtsgenoot in Oman over EMASOH.

Op 24 januari 2020 wordt de Tweede Kamer over relevante regionale ontwikkelingen geïnformeerd en wordt nader ingegaan op toezeggingen uit het algemeen overleg van 18 december 2019.

Op 28 januari 2020 is het LC-fregat Zr. Ms. De Ruyter vanuit Den Helder vertrokken. Vanaf februari 2020 was sprake van *Full Operational Capacity*.

In februari 2020 brengt de minister van Buitenlandse Zaken een bezoek aan de Golfregio en spreekt onder meer met zijn ambtgenoot in Iran.

In de perioden februari – juni 2020 wordt in totaal 14 keer de Straat van Hormuz gepasseerd.

Op 28 Juni 2020 keert de Zr. Ms. De Ruyter terug in Den Helder.

Annex 2: Incidenten in de Golf-regio

Incidenten tussen Amerika en Iran mei 2019 - augustus 2020

Mei 2019

- Op 5 mei stuurt Amerika een carrier en vier B-52 bombers naar het Midden-Oosten nadat het aanwijzingen kreeg van de Israëlische geheime dienst dat Iran een aanval plande op Amerikaanse troepen in de regio.
- Op 12 mei worden vier schepen in de Golf van Oman aangevallen. Amerika verdenkt Iran.

Juni 2019

- Op 6 juni schieten Houthi's in Yemen een Amerikaanse MQ-9 Reaper drone neer. De Amerikanen zeggen dat dit gebeurde met Iraanse hulp.
- Op 13 juni vliegen twee olietankers in brand nadat ze zijn aangevallen door limpet mijnen of vliegende objecten. Amerika geeft Iran de schuld.
- Op 20 juni schiet de Iraanse Revolutionaire Garde een Amerikaanse RQ-4A Global Hawk drone neer.

Juli 2019

- Op 18 juli schiet Amerika een Iraanse drone neer.
- Op 4 juli wordt een Iraanse tanker in beslag genomen door de Britse marine.
- Op 20 juli wordt een Britse tanker in beslag genomen door de Iraanse Revolutionaire garde.

Augustus 2019

- Op 4 augustus neemt de Iraanse Revolutionaire Garde een Iraakse tanker in beslag.

September 2019

- Op 14 september vallen drones Aramco Oil in Saudi-Arabië aan. De Houthi's in Yemen claimen de aanval, maar Amerika verdenkt Iran.
- Op 23 september bekritiseert de Iraanse president de Amerikaanse IMSC missie.

November 2019

- De IMSC-missie gaat van start.

December 2019

- Op 27 december wordt de K-1 basis aangevallen in Irak, er valt één Amerikaanse dode. Mike Pompeo legt de schuld bij de door Iran gesteunde sjiiitische milities.
- Op 29 december voert het Amerikaanse leger luchtaanvallen uit op doelen in Irak en Syrië.
- Op 31 december wordt de ambassade van Amerika in Bagdad aangevallen door een militie gelinkt aan Iran.

Januari 2020

- Op 3 januari wordt de Iraanse generaal Qasem Soleimani door Amerika geliquideerd in een drone aanval.
- Op 8 januari voert Iran een vergeldingsactie uit en bombardeert het een basis in Irak waar ook Amerikaanse troepen gestationeerd zijn. Een paar uur later wordt per ongeluk een Oekraïens passagiersvliegtuig neergehaald door Iran.

-
- Op 26 januari worden drie raketten afgeschoten op de Amerikaanse ambassade in Bagdad.

Maart 2020

- Op 11 maart, de verjaardag van Soleimani, worden 15 raketten afgevuurd op Kamp Taji in Irak waarbij twee Amerikaanse soldaten omkomen en een Britse soldaat.

April 2020

- Op 13 april wordt een olietanker genaamd de SC Taipei korte tijd in beslag genomen door Iran.

Mei-juni 2020

- Een Iraans fregat schiet per ongeluk een raket naar een ander Iraans schip waarbij 19 Iraniërs om het leven komen.

Augustus 2020

- Op 12 augustus neemt Iran voor korte tijd een Liberiaanse olietanker in beslag.
- Op 13 augustus neemt Amerika een Iraans schip in beslag.

Annex 3: Feitelijke onjuistheden HCSS evaluatie EMASoH. Opgesteld door Ministerie van Buitenlandse zaken en Ministerie van Defensie; 14 juli 2021

Algemeen commentaar:

1. De evaluatie moet zich richten op de Nederlandse bijdrage aan EMASoH, niet op EMASoH zelf. De artikel 100-brief (+ update) is/zijn daartoe leidend, (conform ToR). Dit is in de evaluatie niet altijd het geval.

Voorbeeld uit Para 5.4:

“De aflossing leek geregeld, maar ging door het terugtrekken van het Italiaanse fregat niet door. Daardoor ontstond een gat tussen het vertrek van Nederland en de aankomst van het Deense fregat. Het is niet gelukt om de brede politieke steun door acht landen om te zetten naar concrete operationele bijdragen en de naadloze aflossing van de Nederlandse bijdrage mogelijk te maken. Dit heeft de geloofwaardigheid van de missie ondermijnd”.

Deze analyse valt buiten het onderzoek; periode van inzet is van te voren bepaald en aflossing DNK is altijd onder voorbehoud geweest, (zie kamerstuk 29521 Nr. 401 verslag AO). Deze analyse behelst de geloofwaardigheid van EMASOH en niet van NLD.

OPMERKING HCSS: IN DE TOR (4) IS EXPLICIET OVEREENGEKOMEN DAT VRAGEN DIE IN HET VERLENGDE LIGGEN VAN HET TOETSINGSKADER ZULLEN WORDEN MEEGENOMEN. AFLOSSING IS EXPLICIET IN HET TK VERMELD. HET GECONSTATEERDE SPOORT TEVENS MET DE OPMERKINGEN IN DE ART. 100 BRIEF.

2. Het JCPOA neemt wellicht een te prominente plaats in. Wij willen benadrukken dat het JCPOA in de geopolitieke context genoemd kan worden; echter (cf. art 100 brief) geheel los staat van EMASoH
3. Er is enige inconsistentie in het rapport. Sommige validaties/appreciaties zijn in delen van het rapport genuanceerder uitgedrukt dan in andere delen en/of in de conclusies (of andersom) Hierop wijzen wij ook in de onderstaande tabel.

Voorbeeld;

blokkeren, weigeren, gebrekkig en moeizaam als het gaat om samenwerking tussen EMASoH en IMSC)

| Nr . # | Pagina | TEKST | OPMERKING | HCSS: OPMERKING OVERGENOMEN (JA/NEE/N.V. T/ gedeeltelijk) | HCSS: TOELICHTING |
|--------|-------------------|---|--|---|---|
| 1 | Pagina 2 – para 2 | ...met een door Frankrijk geleide maritieme operatie <i>Agénor</i> . De EMASoH-coalitie bestond uit België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland,... | Correctie: "bestond" – bestaat nog steeds. | Nee | Taalkundig is verleden tijd hier onjuist. Ging over de NL deelname. |
| 2 | Pagina 2 – para 3 | .overige landen zegden stafcapaciteit toe. | Correctie. Alleen de landen die de missie militair ondersteunde zegden stafcapaciteit toe (FRA, NLD, DNK, GRC, BEL), de overige drie landen (DUI, POR, ITA) zegden alleen politieke steun toe. | Gedeeltelijk, want DUI leverde een stafofficier | Zin verwijderd. Hier niet relevant |
| 3 | Pagina 3 – para 5 | eenmalige bijdrage. | Correctie. Geen besluit tot <u>eenmalige</u> bijdrage. Weliswaar is in de art. 100 brief slechts een bijdrage van jan t/m jun 2020 genoemd, maar een toekomstige bijdrage wordt ook niet uitgesloten. Na de inzet van de Ruyter werd dan ook een nieuwe Nederlandse bijdrage geleverd; namelijk stafofficieren in het FHQ – wel buiten de art.100 procedure. Zie Kamerbrief dd. 23 sep 2020. | Ja | Zin aangepast |
| 4 | Pagina 3 – para 6 | vertrek van de Ruyter uit het operatiegebied, eind juni 2020. | Correctie. De Ruyter vertrok uit het operatiegebied op 8 juni 2020. | Ja | Aangepast |
| 5 | Pagina 5 – para 1 | De directe aanleiding voor de oplopende spanningen was het opzeggen van het Joint Comprehensie Plan of Action (JCPOA) door president Trump. | Correctie: herformuleren 'opzeggen JCPOA". De VS trok zich uit het JCPoA, het JCPoA bleef voortbestaan. Nuance: Conclusie wordt niet door BZ ondersteund. Er speelden meerdere factoren een rol bijv. de economische sancties uit 2019, de dood van Soleimani etc. | Gedeeltelijk | Er speelden inderdaad meer punten een rol, maar het opzeggen van JCPOA leidde tot een voorspelde reactie van gebeurtenissen. Tekst aangepast |
| 6 | Pagina 5 – | Dit plan, dat is gericht op het aan banden | Correctie: en de EU (zie par 10 in resolutie 2231 | Gedeeltelijk | De resolutie spreekt over 'encourages' the EU. De |

| | | | | | |
|----|-------------------|--|---|-------|---|
| | para 1 | leggen van het Iraanse kernwapenprogramma, werd na twee jaar van intensieve onderhandelingen in 2015 tussen Iran en de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad plus Duitsland (P5+1) getekend. | Correctie: getekend vervangen door gesloten. Stuk is officieel niet getekend. | | resolutie zelf verplicht de EU tot niets. Op 31 juli nam de Europese Raad wetgevingsbesluiten aan waarmee de enkele bepalingen van de overeenkomst in EU-wetgeving werd omgezet. Tekst aangepast |
| 7 | Pagina 5 – para 1 | Om dit te monitoren was er een <i>Joint Commission</i> | Correctie: formulering klopt niet helemaal. Nu klinkt het alsof de JC monitort wat het IAEA constateert. Zin die hierop volg klopt wel en zegt meer over de daadwerkelijke functie van de JC. | Nee | Taalkundig slaat 'dit' op 'afspraken'. |
| 8 | Pagina 5 – para 2 | Op 8 mei 2018 trok hij Amerika met een presidentieel decreet terug en zegde eerder ingetrokken sancties opnieuw te zullen opleggen. | Correctie: opleggen vervangen door instellen. Sancties zijn met het JCPoA niet opgezegd (waardoor je ze opnieuw zou moeten opleggen) maar opgeschort, waardoor je ze opnieuw instelt. | Ja | Aangepast |
| 9 | Pagina 5 – para 2 | Hiermee werd gehoopt dat Iran onder druk overstag zou gaan en zou voldoen aan Amerikaanse eisen. | Correctie/aanvulling: Amerikaanse eisen gericht op een beter en breder akkoord en om Iran aan de onderhandelingstafel te bewegen. | Nee | Toevoeging maakt het niet duidelijker omdat max. pressure en JCPOA formeel los van elkaar stonden. De Amerikaanse eisen waren inderdaad breder, vandaar "...en zou voldoen aan Amerikaanse eisen." (zie voetnoot 7) |
| 10 | Pagina 5 – para 3 | Het directe gevolg van de besluiten van president Trump was een toename van de spanningen in de Golf. | Nuance: hier speelden ook andere factoren een rol, zoals de toenemende ontwrichtende activiteiten van Iran in de regio in de jaren voorafgaand aan de terugtrekking van de VS uit het JCPoA. | Nee | De besluiten duiden op het terugtrekken uit de JCPOA. Dat heeft de spanningen verhoogd. Het oplopen van spanning werd ook voorspeld. |
| 11 | Pagina 5 – para 3 | ... en de Straat van Oman. | Correctie. Vermoedelijk wordt hier Golf van Oman bedoeld. | Ja | Aangepast |
| 12 | Pagina 7 – para 1 | Het besluit van president Trump om de JCPOA te ontmantelen. | Correctie: VS trok zich terug, JCPoA bleef bestaan. | Deels | Het doel van president Trump was wel degelijk het ontmantelen van de JCPOA Tekst aangepast. |

| | | | | | |
|----|-------------------|---|---|-----|--|
| 13 | Idem | Deze controversie leidde uiteindelijk tot het besluit van acht Europese landen, naast de IMSC een separate missie voor de Golf te ontwikkelen. | Onduidelijk waar deze conclusie op gebaseerd is. Meerdere factoren leidden tot de oprichting van EMASoH. Het besluit om EMASoH op te zetten houdt niet rechtstreeks verband met Amerikaans vertrek uit JCPoA. | Nee | Zonder terugtrekken uit JCPOA door president Trump was er geen EMASoH geweest. Blijkt uit de interviews. |
| 14 | idem | ... Vanaf 2002 hadden de Europese bondgenoten veel politiek kapitaal gestoken in het vertragen dan wel stoppen van het Iraanse atoomprogramma. | Correctie: 'voorkomen van een Iraans nucleair wapen'. Een civiel atoomprogramma is geen probleem. | Ja | Tekst aangepast |
| 15 | idem | De EU volgde de conclusies van het IAEA en zag het JCPOA los van Irans activiteiten op het gebied van ballistische raketten en steun aan 'proxies' in de regio. | Nuance; Kort door de bocht. EU 'zag' dat niet maar is een feit. JCPoA ziet toe op het nucleaire issue. | Nee | Dit is taalkundig juist |
| 16 | Pagina 7 – para 2 | Op 6 augustus 2018 activeerde de EU daarvoor het 'blocking regulation'.. | Correctie: het blocking statute is altijd actief. Het betrof een update met de relevante VS wetgeving in de annex. | Ja | Tekst aangepast |
| 17 | Idem | ..dat Europese bedrijven verbiedt om zich te houden aan Amerikaanse verzoeken ... | Correctie: verzoeken klopt niet. Vervangen door secundaire sancties. | Ja | Tekst aangepast |
| 18 | Idem | ...'het effect van onrechtmatige van de extraterritoriale... | Correctie: "van de" na onrechtmatige verwijderen. Citaat verkeerd overgenomen. | Ja | Fout overgenomen. Tekst aangepast |
| 19 | Pagina 8 – para 1 | ...dispute mechanism... | Correctie: toevoegen "resolution" na dispute. | Ja | Tekst aangepast |
| 20 | Idem | Daarmee zouden beide zijden 30 dagen de tijd hebben om hun positie te verdedigen... | Correctie: positie verdedigen vervangen door "tot een oplossing te komen" | Ja | Tekst aangepast |
| 21 | Idem | ..aan de zijde van de VS scharen omdat dan het oude sanctieregime.. | Correctie: toevoegen na sanctieregime "van de VN" | Ja | Tekst aangepast |
| 22 | Pagina 8 – para 3 | waarbij Nederland zich voor het eerst niet | Correctie: Nederland sloot zich eerder aan bij de (anti-piraterij) EU-Operatie | Nee | Voorbeeld Somalië klopt niet. Daar lag geen controversie met de VS aan ten grondslag. |

| | | | | | |
|----|-------------------|---|---|-------|--|
| | | aansloot bij die van de Verenigde Staten. | Atalanta i.p.v. aan VS geleide anti-piraterij missie CTF 151. | | Tekstfragment is verschoven naar paragraaf deelconclusie 3.2. |
| 23 | Pagina 9 – para 1 | De politiek van <i>maximum pressure</i> werd overigens gekoppeld aan het sanctiebeleid en niet aan het door de VS geleide International Maritime Security Construct (IMSC). | Correctie: Word gekoppeld aan de 12 punten van Pompeo die ook over o.a. regionale rol van Iran en het ballistisch rakettenprogramma gingen. Laatste punt over IMSC klopt. | Ja | Tekst aangepast |
| 24 | Idem | Combined Maritime Taskforce | Correctie; CMF staat voor Combined Maritime Forces (CMF) | Ja | Tekst aangepast |
| 25 | Pagina 9 - para 2 | Daarna vertraagde de voorbereiding.... | Correctie: Uitgangspunten voor NL bijdrage aan maritieme veiligheid Golf waren inzet op de-escalatie en samenwerking met Europese partners. Dit is ook transparant met VS gecommuniceerd. Voorbereiding om met een fregat aan IMSC bij te dragen is daarom nooit afgerond. | Deels | Het klopt dat voorbereidingen voor IMSC niet zijn afgerond, maar meerdere geïnterviewden hebben gesproken over vertraging van de snelheid van de voorbereiding op een maritieme veiligheid missie nadat IMSC geen optie meer was. Zin iets aangepast |
| 26 | Pagina 9 - para 4 | De Amerikanen bleken zich vervolgens te storen aan het feit dat Nederland de indruk wekte aan het IMSC te willen deelnemen, | Correctie: stellingname dat NL indruk wekte aan IMSC deel te nemen wordt niet herkend. NL heeft altijd transparant gecommuniceerd een bijdrage aan maritieme veiligheid te onderzoeken, maar daarbij ook steeds aangegeven dat een EU component binnenlandspolitiek belangrijk is. Zo sprak minister Blok in augustus 2019 met VS minister Pompeo over mogelijke inzet in de Straat van Hormuz waarin Minister Blok de binnenlandspolitieke situatie schetste en de noodzaak aangaf van Europese deelname. Ook is toenmalig Amerikaans ambassadeur Hoekstra meermaals voorafgaand aan publicatie art. 100 brief geïnformeerd over NL besluit. | Nee | Het gaat hier niet om wat de bedoelingen en inspanningen van NL waren, maar hoe de perceptie aan ontvangende kant was. |
| 27 | Pagina 11, | Zonder tussentijds overleg zag Nederland af van deelname aan | Wordt niet herkend. Zie toelichting hierboven (punt 25 en 26) | Deels | Zie bovenstaand. Perceptie Amerikanen kan nooit 'onjuist' zijn. |

| | | | | | |
|----|----------------------|---|---|-----|---|
| | deelconclusie | het IMSC en verwoordde dat besluit in de Artikel 100-brief op voor de Amerikanen grievende wijze. | | | Tekst aangepast |
| 28 | Pagina 14 – para 4.3 | Een specifiek mandaat... | Nuance; Nederland erkent drie grondslagen voor militaire operaties in het buitenland: een mandaterende resolutie van de VN-Veilighedsraad, het recht op (collectieve of individuele) nationale zelfverdediging en een uitnodiging van het gastland in kwestie. Geen van deze drie opties was voor de EMASoH-missie beschikbaar. In de tekst wordt door de formuleringen gesuggereerd dat de regering ervoor heeft "gekozen" om het internationale recht in vredetijd als grondslag te hanteren (waaronder het VN-Verdrag inzake het recht van de zee, UNCLOS). Dat was echter geen keuze, maar de context waarin moest worden opgetreden. Nederland week hierin overigens ook niet af van de andere landen die aan de operatie deelnamen. | Ja | Deze nuance is beter. Tekst aangepast |
| 29 | Pagina 14 – para 4 | set ROE's van de NAVO waren daarvoor het uitgangspunt... | Correctie. De set ROE's waren nationaal, echter de NAVO-systematiek was daarvoor het uitgangspunt. | Ja | Formeel klopt het omdat de set ROE's van de NAVO werd aangevuld met nationale ROE's. In de interne Defensie evaluatie wordt gesproken van NATO-catalogue. Tekst aangepast |
| 30 | Pagina 15 – para 1 | hier om een missie met een 'light footprint' ging.... | Correctie. Cf. het OPLAN verwijst de light footprint naar de beperkte omvang van de missie met aanwezigheid van slechts 2 fregatten, 1 MPA en een zeer klein stafelement, waarbij tevens gebruik wordt gemaakt van een bestaande basis voor het FHQ. Zoals nu verwoord zou voor een 'light footprint' geringe slagkracht (zoals bijvoorbeeld patrouillevaartuigen), gelezen kunnen worden. | Nee | Hier wordt verwezen naar de omvang |

| | | | | | |
|----|--------------------|---|---|-------|---|
| 31 | Pagina 15 – para 3 | Ook de Artikel 100-brief spreekt van 'waarborgen'. | Correctie: De artikel 100 brief spreekt van "bijdragen aan het waarborgen van", dit is een ander ambitieniveau dan het "waarborgen van". | Nee | Materieel is er geen verschil tussen bijdragen aan het waarborgen en waarborgen sec. Je bent in beide gevallen medeverantwoordelijk voor de uitkomst. |
| 32 | Pagina 15 - para 5 | afschrikkende werking...Om een dergelijk incident te voorkomen moeten de ingezette fregatten een geloofwaardige afschrikking vormen. | Correctie: De-escalatie was het doel; niet afschrikken. Deze term wordt ook niet genoemd in de artikel 100 brieven. | Nee | De-escalatie is alleen mogelijk als er sprake is van een perceptie van afschrikking. Daarom wordt een oorlogsschip ingezet. De crux van elke missie is afschrikking. Geloofwaardigheid staat en valt bij afschrikking. |
| 33 | Pagina 15 - para 6 | ...Escalaties geen consequenties heeft... | Aanvulling. Frankrijk is een belangrijke speler in de regio. Als gevolg van het partnerschap tussen Nederland en Frankrijk kon worden gerekend op ondersteuning en bescherming door alle Franse eenheden in het gebied onder bevel van ALINDEAN. | Deels | Aan de orde is de inzet van het Nederlandse fregat. Dat kan worden uitgedaagd, mogelijk ook om de Fransen te testen. Tekst aangepast |
| 34 | Pagina 15 - para 8 | Dit leidt tevens tot de vraag hoe geloofwaardig de missie in de ogen van de reders was. | Correctie: De KVNR heeft zich altijd positief geuit over de NL bijdrage aan EMASoH. Zie bijvoorbeeld antwoord op vraag 66 van de schriftelijke vragen n.a.v. de artikel 100 brief. Kst. 2019Z23713 | Nee | Niet gebleken uit de interviews. De beantwoording van de Kamervragen ging niet over de feitelijke inzet waarover deze zinnen gaan. |
| 35 | Pagina 16 – para 2 | ...op dit punt als concurrent... | Correctie: EMASoH leverde MSA waar UKMTO behoefte aan had. Er was regulier contact tussen EMASoH en UKMTO bij incidenten. | Nee | Bron is de interne Defensie evaluatie: 'samenwerking verliep stroef' en 'concurrent'. |
| 36 | Idem | Het was zelfs de vraag of de scheepvaart van het bestaan van EMASoH wist. Daarom is het onzeker of EMASoH het gevoel van veiligheid heeft vergroot... | Correctie: EMASoH heeft zeker aandacht gekregen van scheepvaartpublicaties. Zie bijvoorbeeld https://www.tradewindsnews.com/tag/EMASoH NL koopvaardij is geïnformeerd via ISPS berichtgeving die eens in het kwartaal wordt verspreid naar eigenaren van Nederlands gevlagde schepen | Deels | Een bericht op een website zegt op zich weinig. Punt is dat communicatie met scheepvaart moeilijk liep en EMASoH zijn strategische communicatie niet goed op orde had. Ook uit interviews bleek geen grondige kennis van de missie. Link is naar een bericht van 7 januari 2021. Tekst aangepast |
| 37 | Pagina 17 – para 1 | Operatieplan (OPLAN) was de vertaling van het CONOPS ... | Correctie. De CONOPS is een vertaling van het OPLAN. | Ja | Het is een iteratief proces. In het CONOPS staat kort en bondig op welke wijze de bevelvoerder zijn missie wil |

| | | | | | |
|----|--------------------|---|--|-------|--|
| | | | | | volbrengen. Het OPLAN is de detail uitwerking daarvan. Zin geschrapt. |
| 38 | Pagina 17 – para 3 | op de instructies van de NAVO | Correctie. De ROE's waren gebaseerd op een nationale ROE set, die echter een NAVO format hanteren. | Ja | Zie toelichting 29 |
| 39 | Pagina 17 – para 4 | Laatste zin. | Het geschetste beeld dat zich afstemmingsproblemen met OPCON hebben voorgedaan door gebruik van nationale Rules of Engagement en caveats wordt niet herkend. Is het mogelijk voorbeelden te geven? | Nee | Komt uit interne stukken en interview |
| 40 | Pagina 17 – para 5 | waar het OPLAN werd geschreven. | Correctie:. Het OPLAN werd geschreven op hoofdsteden-niveau en dan met name in Parijs. Later zijn wel aanvullingen vanuit FHQ gekomen | Ja | Zin aangepast |
| 41 | Pagina 17 – para 5 | . . . de vertaling van dit CONOPS naar het OPLAN.. | Correctie. Het OPLAN is het hogere liggende document, een CONOPS ontstaat vanuit het OPLAN. | Deels | Zie toelichting 37. Tekst aangepast |
| 42 | Pagina 17 - para 5 | . . . daarom heeft defensie ingezet | Nuance. Het is gebruikelijk bij een significante operationele bijdrage tevens stafcapaciteit te leveren, inclusief enkele sleutelposities. | Deels | Blijkt uit interviews. Het is weliswaar gebruikelijk, maar omdat het CONOPS/OPLAN een ander detail niveau had dan voor Nederland gebruikelijk werd er deze keer hoger ingezet. |
| 43 | Pagina 18 – para 2 | onvoldoende om 24/7 waarneming te verrichten | Correctie. De opdracht/taakstelling (zie OPLAN) was niet om 24/7 waarneming te verrichten. De opdracht was om 24/7 tenminste één schip in het operatiegebied op zee te hebben. | Nee | Er wordt hier niet naar het OPLAN gerefereerd maar naar een beperking die de uiteindelijke samenstelling van de eenheden met zich meebracht. De analyse volgt uit interne stukken. |
| 44 | Pagina 18 – para 2 | en nauwere samenwerking met het door Amerika geleide IMSC.. | Correctie: De missie had tot doel om zelfstandige beeldopbouw te realiseren.. | Nee | Staat in interne stukken |
| 45 | Pagina 18 - para 6 | Ook richtte de voorbereiding zich vooral op de operationele planning, zoals de wijze waarop het mandaat moest worden uitgevoerd en de ROE's. Daardoor | Nuance; Een afgeleid doel van de missie was Maritime Situational Awareness (MSA) opbouwen. | Nee | Staat in interne stukken Deze passage gaat niet over MSA maar over algemene kennis over het gebied. |

| | | | | | |
|----|---------------------------|--|--|-------|---|
| | | was er bij aanvang van de missie te weinig inzicht in het missiegebied zelf. Dit inzicht moest geleidelijk worden opgebouwd. | | | |
| 46 | Pagina 18 - para 7 | NLSLAN | Correctie; NLSWAN (Wide ipv Local) | Ja | Tekst aangepast |
| 47 | Pagina 18 – deelconclusie | De militaire haalbaarheid werd beperkt omdat EMASoH over onvoldoende middelen beschikte om 24/7 waarneming te verrichten. | Nuance: Er wordt hier een conclusie getrokken over de effectiviteit van EMASoH als geheel; niet die van de Nederlandse bijdrage. | Nee | TOR voorziet hierin en dit komt naar voren uit gesprekken en evaluaties in de documentatie. |
| 48 | Idem | . . . omdat EMASoH over onvoldoende middelen beschikte om 24/7 waarnemingen te verrichten. | Correctie. Zie opmerking 43 | Nee | Zie toelichting 43 |
| 49 | Idem | Personele tekortkomingen hadden een negatieve invloed op het inlichtingenproduct. | Deze observatie wordt niet herkend. FHQ was zeer tevreden over de producten die de Ruyter opleverde. | Nee | Blijkt uit interview en interne stukken |
| 50 | Pagina 18 – para 9 | De Nederlandse bijdrage bedroeg 6 maanden. | Correctie. De Nederlandse bijdrage (cf. mandaatperiode) bedroeg initieel 1 jaar, met na 6 maanden een review. De inzetperiode in EMASoH van De Ruyter bedroeg ca. 4 maanden. | Ja | Aangepast |
| 51 | Idem | ..geen aanleiding toe | Nuance; de Nederlandse art. 100 bijdrage eindigde, Nederland bleef buiten de Art. 100 procedure stafofficieren leveren in het FHQ. | Ja | Aangepast |
| 52 | Pagina 19 – para 1 | ... aan een NAVO-oefening deelnam. | Correctie. Het betrof deelname aan de Standing Naval Forces, een 'inzet met beperkte aansturing'. | Deels | Er werd geoefend en er werd onttrokken aan de NAVO |
| 53 | Pagina 19 – para 2 | ... maar door de het terugtrekken ... de Deense bijdrage. | Correctie. Met Italië zijn geen afspraken gemaakt. Italië heeft belangstelling getoond om het gat tussen Nederland en Denemarken te willen dichten. Toen deze belangstelling verdween werd het gat groter dan initieel voorzien. | Ja | Tekst aangepast |
| 54 | Pagina 19 – | De aflossing leek geregeld, ... | Correctie. Ook indien Italië zou deelnemen ontbrak directe aflossing tussen Nederland en | Ja | Tekst aangepast. |

| | | | | | |
|----|---------------------|--|--|-----|--|
| | deelconclusie | | Italië. In de planning heeft altijd een gat gezeten tussen beide eenheden. Dit gat werd groter toen Italië besloot niet deel te nemen. | | |
| 55 | Pagina 19 – para 5 | , zeker als het zich buiten de territoriale wateren zou bevinden. | Nuancering. Hier kan het idee ontstaan dat binnen de Iraanse territoriale wateren geopereerd kon/mocht worden, dat is niet het geval | Ja | Tekst aangepast |
| 56 | Pagina 20 – para 1 | .. Maar planning voor een dergelijk scenario heeft niet plaatsgevonden. | Correctie. Deze planning is wel gemaakt als onderdeel van een FHQ contingency planning. Ook is tijdens voorbereidende Table Top oefening met De Ruyter een scenario dat Iran een koopvaardijchip zou boarden en opbrengen behandeld. | ja | Is in een interview wel gezegd. Zin geschrappt. |
| 57 | Pagina 21 – para 2 | Voorbeeld 2; Tot tweemaal toe... | Correctie: De Ruyter heeft in totaal 25 meldingen (eventreps) verstuurd, het merendeel over interactie met IRGC, in verschillende gradaties van intensiteit. | ja | Deze 2 voorbeelden bleken de belangrijkste. De tekst is iets aangepast. |
| 58 | Pagina 21 – para 5 | niet ingericht op het ontvangen van helikopters. | Correctie. De meeste ziekenhuizen in dit deel van de wereld beschikken over een helikopter landing zone. Het probleem deed zich voor met het verkrijgen van diplomatieke toestemming om te mogen vliegen naar deze helikopter landing zones. | Nee | Staat in interne stukken. |
| 59 | Pagina 23 – para 3 | Boven het tactisch niveau bestond bij de Amerikanen en de Britten geen bereidheid tot de-conflictie. Sterker, de Verenigde Staten werkten de coördinatie zelfs actief tegen. | Dit beeld wordt niet herkend. Zowel op beleidsniveau als in de uitvoering zijn geen indicaties ontvangen die de hier beschreven situatie van Amerikaanse tegenwerking bevestigen. Er was weldegelijk sprake van de-conflictie. | Nee | Dit blijkt uit meerdere interviews en interne stukken. |
| 60 | Pagina 23 – para 4. | ... en de C2-netwerken aan elkaar worden gekoppeld. Dit is nooit formeel tot stand gekomen. | Correctie. De C2-netwerken (CENTRIX, BICES en LINK-netwerken) waren formeel aan elkaar gekoppeld. | Nee | Wellicht wordt geduid op een technische koppeling hetgeen niet betekent dat alle informatie ook beschikbaar is. Uit interviews en documenten blijkt iets anders. Link-16 is nooit formeel gekoppeld. Wel is er informeel iets geregeld op basis van persoonlijke |

| | | | | | |
|----|--------------------|--|---|-------|---|
| | | | | | contacten. De tekst is aangescherpt. |
| 61 | Pagina 24 – para 1 | ... waren overigens niet uitgerust met deze link.. | Correctie. Het Franse fregat was wel uitgerust met deze link. Overigens zijn er gedurende de evaluatieperiode meerdere Franse Fregatten ingezet geweest. | Ja | Tekst aangepast |
| 62 | Pagina 24 – para 2 | Zonder de steun van de VS was beeldopbouw in en rond het missiegebied niet goed mogelijk. | Correctie. Beeldopbouw (<u>lokaal</u>) was zeker mogelijk. De opdracht van de missie was om met eigen middelen de beeldopbouw te realiseren. Met name de onafhankelijke Europese beeldopbouw (beschreven in OPLAN en Art. 100 brief) moest zorgen voor een de-escalerende wijze van optreden. Acteren op basis van extern verkregen informatie (bijv. Amerikaanse data) past daar niet bij. <u>Regionale</u> brede gedeelde beeldopbouw is zonder steun VS inderdaad niet mogelijk. Dit heeft vooral te maken met luchtbeeld opbouw dat vanuit Qatar in een coalitie militair wordt opgebouwd en bijgehouden. | Deels | Staat in interne stukken. Lokale beeldopbouw was mogelijk met eigen sensoren. Regionale beeldopbouw niet. Tekst aangepast. |
| 63 | Pagina 24 – para 3 | Bovendien leidde de praktijk van gebrekkige afspraken over informatiedeling, coördinatie en de-conflicte tot inefficiënte inzet van middelen in het inzetgebied. | Beeld wordt niet herkend. Kunnen hier voorbeelden gegeven worden? | Nee | Staat in interne stukken. |
| 64 | Pagina 24 – para 4 | Brandstof laden op zee | Nuance: De terughoudendheid om brandstof af te nemen, kwam niet zozeer bij de VS vandaan. Een onderdeel van de overweging aan NLD zijde was dat een EMASoH schip gebroederlijk naast een VS schip zou komen te varen een verkeerd signaal zou afgeven. | Nee | Staat in interne stukken. Opmerking onderschrijft kwaliteit relatie met VS |
| 65 | Pagina 24 – para 6 | ... zonder Amerikaanse steun onmogelijk bleek. | Onjuist. Het was juist de opdracht om zonder externe (bijv. Amerikaanse) steun deze operatie te draaien. EMASoH is een | Deels | Kwalificaties op één lijn gebracht |

| | | | | | |
|----|---------------------------|--|---|-------|--|
| | | | Europees initiatief welke de-escalierend moest optreden door gebruik te maken van een zelf opgebouwde informatiepositie. Overigens spreekt de deelconclusie (op pag. 36) over 'moeilijk' en 'risicovol', dat is feitelijk juist. De term 'onmogelijk' is onjuist. | | |
| 66 | Pagina 24 - deelconclusie | Deelconclusie. Het openlijk afstand nemen van de VS, resulteerde in een weigering van steun door de VS als signaal van ongenoegen. | Beeld wordt niet herkend. | Nee | Blijkt uit interviews. |
| 67 | Pagina 25 – para 3 | ... Operational Headquarters (OHQ Alindien). | Correctie. Er bestaat een OHQ voor EMASoH én een OHQ voor ALINDIEN. | Ja | Tekst aangepast |
| 68 | Idem | bestaande Franse Joint Headquarters (JHQ). | Correctie. Het FHQ maakt geen deel uit van het Franse hoofdkwartier, wel was het FHQ gevestigd op dezelfde basis als het Franse hoofdkwartier. | Ja | Tekst aangepast |
| 69 | Pagina 25 – para 8 | ... en Duitsland elk ... | Correctie. Duitsland was niet vertegenwoordigd in het FHQ. Hier ontbreekt overigens Griekenland als FHQ-lid. | Deels | In documentatie wordt Duitsland wel degelijk als FHQ lid benoemd. Griekenland toegevoegd. |
| 70 | Pagina 25 – para 9 | 10 Key Leader Engagement (KLE) evenementen aan boord van RUYT plaatst | Correctie. 10 Engagements zijn ondersteund, maar vonden niet alle plaats aan boord van de Ruyter. Overigens wordt hier het bezoek van minister Blok en C-ZSK als KLE gerekend, dat is incorrect. Doctrinair zijn KLE niet met 'eigen troepen'. | Deels | Mee eens. In de documentatie staan 10 KLE's gerapporteerd waaronder ook de werkbezoeken. Tekst aangepast. |
| 71 | Pagina 26 – para 3 | Tot twee weken... | Correctie 29 november besloot het kabinet tot deelname. 28 januari vertrok De Ruyter. Moet dus twee maanden zijn. Daarbij liep sinds eind september een parallelle planning (SNMG en EMASoH) in samenwerking met het schip. | Ja | Tot twee weken voor besluit |
| 72 | Idem | bevond zich in onderhoud en de bemanningslijst was niet gevuld. | Nuancering. Het betreft hier een gepland onderhoud zonder impact op de missie, immers De Ruyter zou toch al gaan varen – alleen voor NAVO. De bemanningslijst was gevuld, echter niet volledig geëquipeerd voor EMASoH. | Nee | Staat in interne stukken. (De beperking van de vulling lag overigens in gebieden die ook van belang lijken voor een eenheid in een NAVO high readiness force.) |

| | | | | | |
|----|--------------------|--|--|-----|--|
| 73 | Pagina 27 – doel 1 | Doel 1: De missie heeft een de-escalatoir karakter. Het waarborgen van vrije en veilige doorvaart en doortocht in de Golfregio en het sorteren van preventieve effecten staan bij de missie centraal. | Correctie: Het gaat in deze evaluatie (Cf. ToR) om de Nederlandse bijdrage aan dit doel, en niet in hoeverre de missie als geheel een de-escalerende werking heeft gehad. | Nee | Deze tekst komt letterlijk uit de TOR. De commissie meent dat met het leveren van een bijdrage aan een missie er tevens een medeverantwoordelijkheid is voor het resultaat. |
| 74 | Pagina 27 – para 8 | . . . ontwikkelen van een pattern of life langzaam op gang. | Nuance: Met 2 fregatten en 1 MPA werd binnen drie maanden een eerste assessment opgeleverd aan de hoofdsteden. Algemeen wordt dit beschouwd als 'snel', zeker omdat bij aanvang van de missie alle databases nog leeg waren. | Nee | Dit staat letterlijk in de documenten. Zie eerdere toelichting. |
| 75 | Pagina 28 - doel 4 | Door gerichte inzet van diplomatieke middelen komen tot een georganiseerde multidimensionale, geïntegreerde en brede strategische aanpak van de maritieme veiligheid in de Golfregio. | Deze doelstelling is breder geformuleerd dan in de ToR en kamerbrieven opgenomen. De verdere invulling van het diplomatieke spoor zoals deze geformuleerd is in de aanvullende Kamerbrief van januari 2020 ontbreekt: 'voorkomen van misinterpretaties van de inzet, het bevorderen van bewustzijn en (regionale) dialoog en samenwerking ten aanzien van maritieme veiligheidszaken tussen alle belanghebbenden in de Golfregio. Dit, door het identificeren van vertrouwenwekkende maatregelen om de dialoog tussen landen in de regio te bevorderen.' Zie ook de ToR, waar dit wel correct staat weergegeven. | Nee | Deze zin komt letterlijk uit de TOR. |
| 76 | Idem | Deze functionaris is er niet gekomen. | Correctie: onjuist. De functionaris kwam er wel maar werd de SCR. De reden om af te wijken van titel 'Speciaal Gezant' was meer terminologisch van aard, om verwarring te voorkomen t.a.v. betrokkenheid van de EU. | Ja | Zin verwijderd |

| | | | | | |
|----|--------------------|---|---|-----|--|
| 77 | Idem | Uit de interviews en de beschikbaar gestelde documenten is niet gebleken dat dit spoor ambtelijk grondig is voorbereid nadat het besluit voor de missie door het kabinet was genomen. | Correctie: Dit spoor was niet alleen van NL, maar van EMASoH als geheel. Haar werkplan is door de EMASoH PCG vastgesteld. Deze stellingname wekt de indruk dat NL op zichzelf verantwoordelijk was voor de voorbereiding van het diplomatieke spoor, hetgeen niet het geval was. | Nee | Uit documenten en interviews bleek dat mede op verzoek van de Tweede Kamer Nederland bij Frankrijk pleitte voor een missie gericht op de-escalatie en een diplomatiek spoor. |
| 78 | Idem | Het is opmerkelijk dat minister Blok geen bezoek aan Oman heeft gebracht, terwijl dit land een belangrijke brugfunctie naar Iran vervulde. | Dit is <u>feitelijk onjuist</u> . Minister Blok vergezelde ZMK al op 12 januari 2020 naar Oman, voor een condoleancebezoek vanwege het overlijden van Sultan Qaboos. Tijdens het bezoek heeft minister Blok over EMASoH gesproken met zijn Omaanse collega, Yousef bin Alawi. | Ja | Tekst aangepast |
| 79 | Pagina 29 - para 3 | Om deze redenen mocht ambassadeur Seppen zich niet te veel profileren en moest haar mandaat worden beperkt tot de vrije doorvoer door de Straat van Hormuz. | Correctie: onjuist. De bedoeling van het diplomatieke spoor was niet om dit breder te trekken dan maritieme veiligheid, maar juist om dit heel toegespitst en gefocust te houden om overlap met andere initiatieven gericht op de-escalatie in de regio te voorkomen. Dit had geen rechtstreeks verband met de houding van Frankrijk. | Nee | Blijkt uit interviews en interne stukken. Geldt mogelijk voor Nederland, maar hier gaat het om Frankrijk. |
| 80 | Pagina 29 - para 5 | Dit roept de vraag op waarom Ambassadeur Seppen geen kantoor ging houden in Den Haag of in een van de Golfstaten. | In PCG verband was uiteindelijk afgesproken dat het land dat de kandidaat levert, de kandidaat ook huisvest. Het was altijd de bedoeling dat de SCR kantoor ging houden in Den Haag. Dit was echter niet mogelijk door de uitbraak van Covid-19 en de thuiswerk maatregelen. | Nee | Reizen vanuit Frankrijk naar Nederland is altijd mogelijk geweest. Als het een essentiële functie was, had de Ambassadeur op het ministerie kunnen zitten. |
| 81 | Pagina 29 - para 6 | ..was de controversie met Frankrijk over de mogelijke deelname van Zr. Ms. De Ruyter aan de door Iran geleide maritieme oefening IMEX2020. | Beeld wordt niet herkend | Nee | Staat in interne stukken. |
| 82 | Pagina 30 - para 2 | presentatie voor Singapore's Shared Awareness Meeting. | Correctie. Verwijder Singapore | Ja | Tekst aangepast |

| | | | | | |
|----|----------------------|---|--|-------|---|
| 83 | Pagina 30 – para 3 | Communication Synchronization Working Group. | Correctie; het is de Coordination and Synchronisation Workgroup (CSGWG) | Ja | Tekst aangepast |
| 84 | Pagina 31– para 1 | Het diplomatieke spoor kwam ook door de aanvankelijk afwijzende houding van Frankrijk | Correctie: "afwijzende houding" verdient enige nuancering. FRA heeft het diplomatieke spoor zelf geïntroduceerd in non-papers bij ontwikkeling van de missie, en wilde dit samen met EMASoH deelnemers verder uitwerken. Daarnaast heeft FRA als PCG land zelf ingestemd met de benoeming van Jaenette Seppen en haar mandaat. Dit deden zij niet o.b.v. constructieve onthouding o.i.d. maar spraken altijd volle steun uit. Stukken waaruit dit blijkt zijn in te zien op het departement | Nee | Zie eerdere toelichting. Frankrijk wilde het spoor niet, maar heeft op verzoek van NL het spoor opgenomen. Dit blijkt uit de interviews. Tekst genuanceerd. |
| 85 | Pagina 31 – para 2 | De voorstellen waren overambitieuus en vergden een zo lange adem dat tijdens de duur van de missie geen resultaten te verwachten waren. | Correctie: Het diplomatieke spoor is gezien de regionale spanningen en gebrek aan onderling vertrouwen tussen landen in de regio een proces van de lange adem. Het kabinet was zich hiervan bewust en communiceerde hierover transparant met de Kamer (zie aanvullende artikel 100 brief d.d. januari 2020 " Het bereiken van concrete resultaten middels diplomatieke inspanningen in dit domein is gezien de beschreven politieke context erg complex en een proces van lange adem. "). Nederland heeft aan de ontwikkeling van het diplomatieke spoor sterk bijgedragen. Op initiatief van Nederland is de Nederlandse ambassadeur Jeannette Seppen aangesteld als Senior Civilian Representative (SCR) voor EMASoH | Nee | Als er geen definitieve resultaten hoefden te worden bereikt, dan moesten beperktere projecten worden gedefinieerd. Het ambitieniveau is afgeleid uit de concrete projecten. Het lijkt ondenkbaar dat de vertrouwenwekkende maatregelen op een afzienbare termijn resultaat opleveren. Geïnterviewde betrokkenen waren sceptisch. |
| 86 | Pagina 31 – para 3,4 | Ernstig en ...risico's voor de Ruyter | Beeld wordt niet herkend. | Deels | Taalkundig is dit juist. Dit gaat niet over grote risico's, maar over de vergelijking met de andere onderdelen van het spoor. Hier staat niet dat via Twitter met Iran werd |

| | | | | | |
|----|--------------------------------|--|---|-------|---|
| | | | | | gecommuniceerd, maar de scheepvaart. Tekst aangepast |
| 87 | Pagina 32 – para 1 | ... zonder technische steun ... | Correctie: Hier wordt (vermoedelijk) tactische steun bedoeld. | Ja | Tekst in aangepast. |
| 88 | Pagina 32 - para 1 | De wordingsgeschiedenis van EMASoH is bijzonder omdat Nederland voor het eerst in de geschiedenis de keuze maakte om in hetzelfde gebied naast de Verenigde Staten een vergelijkbare Europees geleide missie onder Frans commando uit te voeren. | Correctie: onjuist. Zie eerdere commentaar en verwijzing naar voorbeeld Atalanta. Bovendien was de de NLDse beslissing om een schip naar de Straat van Hormuz te sturen mede was ingegeven door het verzoek van de VS. Het verzoek van de VS vroeg NL om "met daartoe geschikte middelen een bijdrage te leveren aan maritieme veiligheid in de Golf", dus niet concreet om deel te nemen aan IMSC. | Nee | Zie eerdere toelichtingen. Atalanta is een onjuist voorbeeld. Door deze gewenste correctie lijkt het alsof er niets aan de hand was tussen de VS en NL. |
| 89 | Pagina 32 – hoofdc conclusie 1 | Afschrikking | Nuance; eerder genoemd: afschrikking was niet de opdracht. | Nee | Afschrikking is essentieel om de affectiviteit te kunnen analyseren. Heeft niets met TOR of opdracht te maken. |
| 90 | Pagina 32- hoofdc conclusie 2 | Er werd voorts verondersteld dat Iran onderscheid zou kunnen maken tussen IMSC en EMASoH | Dit was ook het geval, zoals eerder in de evaluatie (hoofdstuk 6, Doel 1, deelconclusie) terecht is opgeschreven | Nee | Dat iets het geval is, betekent niet dat er vooraf geen vraagtekens bij mogen worden gezet. |
| 91 | Pagina 32 - hoofdc conclusie 3 | ... formeel weigerde deconflictie en tactische informatie met Nederland te delen. | Beeld wordt niet herkend | Nee | Blijkt uit interviews. Tegenwerking op hoger niveau, samenwerking op werkniveau (daarna gedoogd door hoger niveau). |
| 92 | Pagina 33 - hoofdc conclusie 5 | Het diplomatieke spoor was een Nederlandse politieke wens die door Frankrijk niet gedeeld werd | Onjuist. Twee sporen aanpak is zelf door FRA geïntroduceerd. Zie eerder onder punt 84. | Nee | Zie eerder toelichtingen. |
| 93 | Idem | ... en was de keuze gemaakt om slechts 6 maanden een SCR beschikbaar te benoemen, | Correctie: Direct na SCR Seppen is een Deense ambassadeur als SCR benoemd die het nog steeds doet en met een jaar is verlengd (zie 85). | Deels | Het gaat hier om Seppen. Blijkt ook uit interviews. Aanpassing ter verduidelijking |
| 94 | Idem | Daarmee is aan het idee van een georganiseerde multidimensionale, | De verdere invulling van het diplomatieke spoor zoals deze geformuleerd is in de aanvullende Kamerbrief van januari 2020 ontbreekt in de analyse. Hier werd | Nee | Het is in de Kamerbrief inderdaad geconcretiseerd wat dit betekent, maar dat wil nog niet zeggen dat het daarmee |

| | | | | | |
|----|------------------------------------|---|---|-----|--|
| | | geïntegreerde en brede strategische aanpak van de maritieme veiligheid in de Golfregio nauwelijks invulling gegeven. | geconcretiseerd wat dit betekent namelijk: " voorkomen van misinterpretaties van de inzet, het bevorderen van bewustzijn en (regionale) dialoog en samenwerking ten aanzien van maritieme veiligheidszaken tussen alle belanghebbenden in de Golfregio. Dit, door het identificeren van vertrouwenwekkende maatregelen om de dialoog tussen landen in de regio te bevorderen. " Zie ook de ToR waar dit wel correct staat weergegeven. | | geslaagd was. Dit was een voornemen. Dat voornemen is niet goed geslaagd. |
| 95 | Pagina 35, wat ging er goed punt 1 | ...in een situatie waarin de Europese belangen door het besluit van president Trump om de JCPOA op te zeggen werden geschaad. | Rol van JCPoA wordt hier overtrokken. Het ging om maritieme incidenten en maritieme onveiligheid in de Golf. | Nee | Het ging ook om incidenten, maar de situatie werd politiek gedomineerd door het opschorten van de JCPOA. |
| 96 | Pagina 36 – punt 12 | Het verdient.. | Nuance; Wat betreft de ROE wordt de observatie gedaan dat het werken met verschillende ROE tot problemen in de commandolijn heeft geleid en wordt de aanbeveling gedaan om met één set ROE te werken met daarop dan nationale caveats. Ten eerste valt op dat de observatie niet wordt onderbouwd of geduid, althans met name niet welke concrete rol de ROE hebben gespeeld in de C2 aspecten. Dat maakt de observatie nogal losstaand en de aanbeveling onvoldoende onderbouwd. Ten tweede is het werken met één ROE set met daarop meerdere nationale caveats in de praktijk niet overzichtelijker of eenvoudiger in termen van aansturing van de eenheden dan het werken met aparte ROE-sets in een operatie waarin de schepen toch al overwegend los van elkaar opereren. Ten derde is het werken met één ROE-set alleen mogelijk als alle deelnemende landen (a) dezelfde interpretaties hebben van de bevoegdheden en verplichtingen | Ja | Aanbeveling verwijderd. |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | <p>onder het toepasselijk recht en (b) dezelfde interpretatie hanteren van de opdracht, taak en doelstelling van de (eigen bijdrage aan de) missie in kwestie. Tot slot kan worden opgemerkt dat het werken met eigen, nationale ROE in een coalitie buiten VN-, EU- of NAVO-kader minder ongebruikelijk is dan deze evaluatie doet vermoeden. Ook de coalitie in de strijd tegen ISIS werkt bijvoorbeeld immers met eigen, nationale ROE per deelnemend land. Het VK en de VS werken overigens altijd met eigen, nationale ROE in elke operatie, ook die in NAVO-kader.</p> | | |
|--|--|--|--|--|--|

Annex 4: Het evaluatieproces

Op 24 september 2020 is de evaluatieopdracht EMASoH aan HCSS gegund. Vanaf dat moment is gestart met de voorbereidingsfase en de feitelijke uitvoering, conform de ToR.

Op 12 maart 2021 is het concept-evaluatierapport verzonden aan de leescommissie en aan de departementen van Buitenlandse Zaken en Defensie. De op- en aanmerkingen van de leescommissie zijn in april 2021 verwerkt.

Op 6 mei 2021 is een eerste versie van de door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie geconstateerde feitelijke onjuistheden ontvangen en op 25 mei besproken.

Op 14 juli 2021 is het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie Van Defensie het document 'feitelijke onjuistheden HCSS evaluatie EMASoH' door HCSS ontvangen. Dit document is, voorzien van de wijze waarop HCSS de opmerkingen van beide ministeries met redenen omkleed wel, gedeeltelijk of niet heeft verwerkt, integraal in deze evaluatie opgenomen.

Op 30 augustus 2021 is ten behoeve van een kabinetsreactie het eindrapport aan de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie verzonden.

Annex 5: Afkortingen

C3ISR - Command, Control, Communications, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance

CDS - Commandant der Strijdkrachten

CMF - Combined Maritime Forces

CMF - Combined Maritime Taskforce

CONOPS - Concept of operations

CZSK - Commandant Zeestrijdkrachten

Defat - Defensieattaché

EMASoH - European-Led mission Awareness Strait of Hormuz

EUNAVFOR MED - European Union Naval Force Mediterranean

FHQ - Fleet Headquarters

FOC - Full Operational Capability

GBVS - Gemeenschappelijke Buitenland- en Veiligheidsstrategie

IAEA - International Atomic Energy Agency

IMSC - International Maritime Security Construct

INSTEX - Instrument in Support of Trade Exchanges

IOC - Initial Operational Capability

IRGC - Iraanse Republikeinse Garde Corps

JCPOA - Joint Comprehensive Plan of Action

JHQ - Joint Headquarters

KLE - Key Leader Engagement

KVNR - Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders

MEDEVAC - Medische evacuatie

MIVD - Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

MMHS - Military Message Handling System

MPA - Maritime Patrol Aircraft

NAC - Noord Atlantische Raad

NAVO - Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

NLSLAN - Netherlands Secure Local Area Network

OHQ - Operational Headquarters

OPCON - Operational control

OPLAN - Operatieplan

PCG - Political Contact Group

RDIA - Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden

RoE - Rules of Engagement

SACEUR - Supreme Allied Commander Europe

SAR - Search and Rescue

SCR - Senior Civilian Representative

SMO - Stuurgroep Missies en Operaties

SNMG - Standing NATO Maritime Group

SPV - Special Purpose Vehicle

UKMTO - UK Marine Trade Operation

UNCLOS - United Nations Convention on the Law of the Sea

VAE - Verenigde Arabische Emiraten

VJTF - Very High Readiness Joint Task Force