

Vergaderjaar 2013–2014

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 214

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN,
DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKE-
LINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2013

De Nederlandse bijdragen aan de piraterijbestrijdingsoperaties EU-Atalanta en Navo-*Ocean Shield* (Kamerstuk 29 521, nr. 198) lopen eind 2013 af. Het mandaat van beide missies geldt tot en met december 2014. In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet informeren wij u over het besluit van het kabinet de Nederlandse bijdragen aan bovengenoemde missies te verlengen.

De Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) wijst op het grote economische belang van veilige doorvaarroutes op zee. Een groot deel van de wereldhandel gaat immers over zee. Nederland is dan ook actief op het gebied van piraterijbestrijding en levert bijdragen aan zowel de EU-operatie Atalanta als de Navo-operatie *Ocean Shield*. Tevens zet Nederland *Vessel Protection Detachments* (VPD's) in voor de bescherming van Koninkrijksgevlagde koopvaardischepen voor de kust van Somalië. De maritieme operaties van de EU en de Navo beschermen ook schepen van het *World Food Programme* (WFP), zodat voedselhulp het vaste land bereikt. Hiermee wordt de stabiliteit in de regio bevorderd. Het kabinet is voornemens in 2014 aan deze activiteiten te blijven bijdragen.

De internationale piraterijbestrijding begint vruchten af te werpen. Sinds medio 2011 is het aantal gekaapte schepen in de Golf van Aden en het Somalische Bassin sterk gedaald. Deze daling zal naar verwachting in de toekomst zijn weerslag hebben op de vorm en de omvang van de missies. De dalende trend is echter nog steeds omkeerbaar; de oorzaken van piraterij in Somalië zijn nog aanwezig. Ter bestendinging van het succes van de anti-piraterijmissies dient de druk op de piraten en de actoren die piraterij mogelijk maken te worden gehandhaafd. De internationale maritieme aanwezigheid in de vorm van anti-piraterijoperaties in het zeegebied nabij Somalië blijft dan ook noodzakelijk.

Somalië heeft sinds augustus 2012 een nieuwe (voorlopige) federale grondwet en een nieuw federaal parlement. Dit parlement koos Sheikh Mohamud tot president en twee maanden later trad het kabinet van premier Shardon aan. Daarmee stond Somalië voor het eerst sinds 21 jaar weer onder legitiem centraal gezag. Dit biedt de internationale gemeenschap aanknopingspunten om de Somalische autoriteiten te ondersteunen bij de (weder)opbouw van hun land. Het land wordt met grote uitdagingen geconfronteerd. Buiten Mogadishu, Baidoa en enkele corridors in Zuid-Somalië is de regering nog nauwelijks fysiek aanwezig. Tevens vormt het toegenomen aantal aanslagen van Al-Shabaab sinds begin 2013 een serieuze bedreiging voor de veiligheid in Somalië en omliggende landen.

Militaire bijdrage

In 2014 neemt Nederland met twee schepen deel aan Atalanta en met één schip aan *Ocean Shield*. Van februari tot half mei 2014 zal Nederland een Luchtverdedigings- en Commando Fregat (LCF) inzetten in *Ocean Shield*. In Atalanta zal Nederland van half mei tot eind augustus 2014 eveneens een Luchtverdedigings- en Commando Fregat (LCF) inzetten. Van eind augustus tot december 2014 zet Nederland voor de eerste keer een *Oceangoing Patrol Vessel* (OPV) in voor de kust van Somalië. Alle schepen zijn voorzien van een boordhelikopter. Najaar 2014 zal Nederland ook de plaatsvervangend commandant in het *Operational Headquarters* (OHQ) van Atalanta leveren. Mogelijk zal in diezelfde periode voor een tweede maal een *Autonomous Vessel Protection Detachment* (AVPD) worden aangeboden om de schepen van het WFP te beschermen.

Geïntegreerde benadering

De aanpak van de oorzaken van piraterij op land is een proces van lange adem dat vraagt om een geïntegreerde benadering van diplomatie, defensie en ontwikkelingssamenwerking. Nederland zet hiervoor een combinatie van instrumenten in via verschillende internationale organisaties. Nederland legt daarom in 2014 het zwaartepunt van de eigen inzet op het gebied van piraterijbestrijding bij de EU. In EU-verband kan geïntegreerd worden opgetreden. Hierbij gaat het niet alleen om de bestrijding van piraterij op zee, maar ook om de aanpak van oorzaken op land. In het kader van de geïntegreerde benadering neemt Nederland ook deel aan de overige EU-missies in de Hoorn van Afrika, te weten EUCAP Nestor en EUTM Somalië. De EU heeft overdrachtsovereenkomsten gesloten met landen in de regio zodat aangehouden verdachten van piraterij in de regio kunnen worden berecht. Nederland blijft ook deelnemen aan *Ocean Shield*. Ook deze operatie is van belang voor de bescherming van schepen en de bevordering van regionale stabiliteit. De bijdrage brengt de bondgenootschappelijke solidariteit tot uitdrukking en helpt het maritieme optreden in Navo-verband op peil te houden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Bijlage

Gronden voor deelname

Piraterij is in strijd met het internationale recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag. Met de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee draagt Nederland bij aan de handhaving van de internationale rechtsorde.

Jaarlijks varen ongeveer 20.000–30.000 schepen door de Golf van Aden, waarvan een groot deel onderweg van en naar de haven van Rotterdam. Zoals ook de Internationale Veiligheidsstrategie stelt, rechtvaardigt de dreiging die van piraterij uitgaat voor de Koninkrijksgevlagde koopvaardij een actieve Nederlandse bijdrage aan de internationale strijd tegen piraterij. De militaire maritieme anti-piraterijoperaties van de Navo (Ocean Shield) en de EU (Atalanta) zijn gericht op de bescherming van koopvaardijsschepen en het escorteren van noodhulptransporten van het *World Food Programme* (WFP) naar Somalië. Door het uitvoeren van patrouilles in het operatiegebied, met name in de *Internationally Recommended Transit Corridor*¹ en met gerichte acties tegen (moeder)schepen van piraten worden confrontaties tussen piraten en koopvaardijsschepen voorkomen. Dit is niet alleen in het belang van de koopvaardijsschepen, maar ook in het belang van landen in de regio. Piraterij heeft immers ook een destabiliserend effect op landen in de gehele regio. De desbetreffende landen zijn gebaat bij onder andere vrije toegang tot havens, de daaruit voortkomende handel en toerisme als bronnen van inkomsten.

Het aantal aanvallen en kapingen op koopvaardijsschepen is sinds 2011 sterk afgenomen. In 2013 is er zelfs nog geen sprake geweest van een succesvolle kaping. Om deze dalende trend te bestendigen, blijft maritieme aanwezigheid in de wateren voor de kust van Somalië noodzakelijk. Zo wordt blijvend druk uitgeoefend op piratennetwerken en kan piraterij worden voorkomen.

Mandaat

Het internationale recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS, artikel 100 e.v.), biedt de rechtsgrondslag om op te treden tegen acties van piraterij op volle zee. Voor het optreden in de territoriale wateren van Somalië berusten de EU- en Navo-operaties op VN-Veiligheidsraadsresoluties. De meest recente Veiligheidsraadsresolutie op het gebied van piraterijbestrijding, die de eerdere VN-resoluties 1816, 1838, 1846, 1851 (2208), 1897 (2009), 1950 (2010) en 2020 (2011) herbevestigt, is resolutie nr. 2077 (2012).

De Noord Atlantische Raad heeft op 19 maart 2013 besloten de anti-piraterijoperatie *Ocean Shield* te verlengen tot eind 2014. De EU heeft op 23 maart 2013 besloten de anti-piraterijoperatie Atalanta te verlengen tot eind 2014. Tevens heeft de EU toen besloten het operatiegebied uit te breiden tot en met de kuststrook van Somalië, zodat vanuit zee ook operaties met effect op de Somalische kust kunnen worden uitgevoerd.

Politieke context

Somalië heeft sinds 1 augustus 2012 een nieuwe (voorlopige) federale grondwet. Op 20 augustus 2012 eindigde het mandaat van de Federale Overgangsinstituten (TFI's) in Somalië en werd het nieuwe federale

¹ (IRTC; een corridor waar koopvaardijsschepen onder maritieme bescherming de risicovolle Golf van Aden kunnen passeren)

parlement van Somalië geïnaugureerd. Dit parlement koos drie weken later Hassan Sheikh Mohamud tot president, en twee maanden later trad het kabinet van premier Shirdon aan. Daarmee stond Somalië voor het eerst sinds 21 jaar weer onder legitiem centraal gezag. De internationale gemeenschap heeft het aantreden van de nieuwe regering verwelkomd. De Somalische regering staat voor de enorme uitdaging om van de zwakke Somalische instituties een effectief staatsapparaat te maken. Daarnaast dient de regering de komende drie jaar een grondwet op te stellen, en in 2016 verkiezingen te organiseren. Ook zal de regering capaciteit moeten opbouwen om basisdiensten te leveren op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en infrastructuur. De regering wordt daarbij fors ondersteund door de internationale gemeenschap, zoals ook bleek tijdens de conferenties die tot doel hadden om politieke en materiële steun voor het land te genereren (Londen mei 2013, Brussel sept. 2013).

Tijdens de bijeenkomst in Brussel werd het zogenaamde «New Deal Compact» aanvaard, een overkoepelend plan om het land de komende drie jaar opnieuw «op de rails» te zetten. Verder in de brief wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Tegelijkertijd zijn er nog grote uitdagingen zoals de opbouw van de Somalische strijdkrachten, de veiligheidssituatie en de afwezigheid van de regering in grote delen van Somalië. Een positieve ontwikkeling was het akkoord over de Interim Jubba Administration van eind augustus 2013, waarbij deze regio (incl. de havenstad Kismayo) zich onder het gezag van de federale regering schaarde. Op het gebied van veiligheid moeten AMISOM en de *Somali National Army* een maximale inspanning leveren om de op Al-Shabaab veroverde gebieden te kunnen behouden. Beide hebben momenteel geen capaciteit om controle over grondgebied in Somalië uit te breiden. Al-Shabaab maakt steeds meer gebruik van asymmetrische oorlogsvoering in de al door AMISOM bevrijde gebieden. Al-Shabaab richt zich hierbij vooral op overheidsgebouwen, leden van de regering en internationale doelen in Mogadishu. Aanslagen van Al Shabaab op het kantoor van de VN, de Turkse Ambassade in Mogadishu en onlangs op het Westgate winkelcentrum in Nairobi, demonstrenen dat de beweging nog steeds een serieuze bedreiging vormt. Behalve Al-Shabaab zijn er ook andere groeperingen die de veiligheidssituatie negatief beïnvloeden. Om een constitutioneel referendum en verkiezingen in 2016 te realiseren dient er vooruitgang te worden geboekt op het gebied van federalisme en nationale verzoening. Ook moet de veiligheidssituatie verder verbeteren. Dat vereist meer steun aan AMISOM en de opbouw van capaciteit van de *Somali National Army*.

Samenhang

Piraterij vindt zijn oorsprong in wetteloosheid, gebrek aan staatsgezag en de daarbij behorende legitieme en functionerende instituties. Piraterij dient dan ook niet alleen te worden bestreden op zee door maritieme antipiraterijoperaties, de inzet van VPD's, particuliere beveiligers en toepassing van *Best Management Practices* op koopvaardij schepen. Ook de oorzaken op land moeten worden aangepakt. Dit vraagt om een geïntegreerde benadering, waarbij wordt ingezet op de versterking van staatsgezag, de opbouw van legitieme instituties en een functionerende veiligheidssector. Daarnaast is economische ontwikkeling noodzakelijk om alternatieve bronnen van inkomsten te ontwikkelen, met name voor jongeren in kustgemeenschappen. Achtereenvolgens zullen de verschillende onderdelen van de geïntegreerde benadering worden toegelicht.

Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia

Nederland neemt deel aan de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) waarin de internationale gemeenschap haar inspanningen op het gebied van piraterijbestrijding, zowel op zee als op land, coördineert. Om justitiële en maritieme capaciteiten in de regio te versterken heeft de CGPCS een *Trustfund* ingesteld. Uit dit *Trustfund* worden tevens sociaal-economische programma's gefinancierd om met name jongeren in kustgemeenschappen alternatieve bronnen van inkomsten te bieden. Nederland heeft in 2010 en in 2.013 EUR 1 miljoen bijgedragen aan het *Trustfund*. In 2014 is de EU voorzitter van de CGPCS. Nederland heeft er in Brussel op aangedrongen dat de EU de discussie over de toekomst van piraterijbestrijding in internationaal verband zal aanzwengelen. De uitkomsten van deze discussie zullen van invloed zijn op de maritieme anti-piraterijmissies, mede in het licht van het sterk afgenomen aantal kapingen.

Opbouw van vervolgings-, justitie- en detentiecapaciteit in de regio

UNODC

In samenwerking met andere landen in de CGPCS blijft Nederland zich inspannen voor de beëindiging van de straffeloosheid van piraterij. Het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) is daarbij een belangrijke multilaterale partner. Zoals gemeld in de Kamerbrief over verlenging anti-piraterijmissies 2013 (Kamerstuk 29 521, nr. 198), heeft Nederland de afgelopen jaren bijgedragen aan de opbouw van regionale vervolgings- en detentiecapaciteit op de Seychellen, Puntland en Somaliland. In 2013 heeft Nederland een bijdrage van EUR 300.000 geleverd aan de bouw van een *Vulnerable Prison Unit* op de Seychellen teneinde bedreiging en geweld jegens verdachte en veroordeelde piraten die meewerken aan strafrechtelijk onderzoek te voorkomen.

Regional Anti-Piracy Prosecutions and Intelligence Coordination Centre
Het door het Verenigd Koninkrijk opgezette *Regional Anti-Piracy Prosecutions and Intelligence Coordination Centre* (RAPPIC) is een samenwerkingsverband tussen verschillende opsporings- en politieorganisaties op de Seychellen. De Nederlandse financiële bijdrage aan dit centrum is bij brief aan de Kamer gemeld (Kamerstuk 29 251, nr. 198). Per 1 oktober 2013 is er een Nederlandse defensiemedewerker geplaatst bij RAPPIC.

EUCAP Nestor

EUCAP Nestor is een regionale maritieme capaciteitsopbouwmissie (incl. piraterijbestrijding) in de Hoorn van Afrika. Doel van deze EU-missie is versterking van de capaciteit van regionale kuststaten om effectieve controle uit te kunnen oefenen in hun territoriale wateren en exclusieve economische zone (EEZ). De missie is sinds juli 2012 operationeel. Nederland levert onder andere de *Deputy Head of Mission* en neemt sinds maart 2013 deel aan deze missie. De afgelopen maanden heeft EUCAP Nestor de Somalische regering ondersteund bij het opstellen van het *Somali Maritime Security Plan* (onderdeel *New Deal*, zie hieronder). Verder zijn er diverse trainingen op het gebied van maritieme capaciteitsopbouw gegeven in Djibouti en Somalië. Op het Nederlandse marineschip Zr. Ms. Johan de Witt is een aantal trainingen en workshops verzorgd op het gebied van maritieme veiligheid aan de Somalische autoriteiten. Bij een van deze trainingen is ook nadrukkelijk gesproken met de Somalische president.

EUTM Somalië

Nederland levert sinds 2013 een bijdrage van negen militairen aan EUTM Somalië. De missie is opgezet in april 2010 met als doel training van Somalische veiligheidstroepen ten behoeve van de versterking van de *Somali Federal Government*². EUTM Somalië heeft inmiddels ruim 3.000 militairen opgeleid: ook traint EUTM het hoger kader en de civiele component van het Ministerie van Defensie ter bevordering van de civiele controle over de krijgsmacht.

AMISOM

Nederland levert een financiële bijdrage van ca. USD 5,7 mln via de reguliere VN-bijdrage aan AMISOM. Via de EU levert Nederland ook een bijdrage aan AMISOM via de *African Peace Facility* (APF). Tevens levert Nederland een financiële bijdrage aan ACOTA (*African Contingency Operations Training and Assistance*) van EUR 6,5 mln. per jaar en verzorgen Nederlandse militairen trainingen voor Ugandese en Burundese troepen die worden ingezet voor AMISOM. Het mandaat van AMISOM is op 6 maart 2013 voor de periode van een jaar verlengd met VN-resolutie 2093.

Ontwikkelingssamenwerking

De ontwikkelingsinzet van Nederland krijgt vooral vorm in het kader van het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde (V&R). Nederland investeert in een scala aan activiteiten, die vooral zijn gericht op de opbouw van de rechtsstaat, de versterking van de parlementaire democratie en alternatieve vormen van inkomstenverwerving, vooral in de relatief stabiele delen Somaliland en Puntland. Zo ondersteunt Nederland in deze twee regio's de *Association of European Parliamentarians with Africa* (AWEPA) bij de capaciteitsopbouw van de regionale parlementen. Daarnaast ondersteunt Nederland op gemeenschapsniveau veiligheidsinitiatieven van de *Danish Demining Group* (DDG). Ook zijn subsidies verstrekt aan CARE en aan Oxfam GB voor projecten in Somalië ter bevordering van de stabiliteit in het land. Daarbij gaat het om conflictpreventie, capaciteitsopbouw van het maatschappelijk middenveld en verbetering van de positie van kwetsbare groepen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft onlangs Somalië bezocht. De Minister heeft daar, naast gesprekken met NGO's, met Somalische autoriteiten en drie Nederlandse bedrijven, die mee reisden met de handelsmissie, gesprekken gevoerd over de rol die het Nederlandse bedrijfsleven kan vervullen bij wederopbouw van Somalië, in het bijzonder op het gebied van maritieme capaciteitsopbouw en havenontwikkeling.

New Deal en ownership

Tijdens de *New Deal for Somalia* conferentie, gehouden op initiatief van Hoge Vertegenwoordiger Ashton en Somalische president Hassan Sheikh Mohamud, werd de *New Deal Compact for Somalia* gepresenteerd. De *New Deal* is een overkoepelend plan voor de wederopbouw van het land en gaat uit van een proactieve en sturende rol voor Somalië bij zijn vredes- en staatsopbouw. Daarbij komt de donorcoördinatie in handen van de Somalische regering. Vooral de Wereldbank, maar ook de EU steunen dit proces.

² Voor aug 2012 was dit de *Transitional Federal Government*

De *New Deal* betekent een nieuwe manier van samenwerken, waarbij Somalië eigenaar is van – en leiding geeft aan – zijn eigen ontwikkeling. Donoren hebben hun steun betuigd aan de *New Deal Compact*. Nederland heeft voor de periode 2014–2017 15 miljoen Euro additioneel toegezegd in het kader van de *Compact*, zoals gemeld in de Kamerbrief over de Nederlandse inzet tijdens de *New Deal* conferentie in Brussel (Kamerstuk 22 831, nr. 91). Deze inzet zal worden ingepast in een regionale benadering voor de Hoorn van Afrika, zoals genoemd in de nota «Wat de wereld verdient». Daarnaast is 6 miljoen Euro uit het Stabiliteitsfonds gereserveerd voor Somalië voor de jaren 2013–2015.

Humanitaire situatie

Het aantal mensen in Somalië in humanitaire nood is sinds begin 2013 gedaald met 17%, van 1.05 miljoen naar 870.000. Daarmee ligt dit aantal voor het eerst sinds 2008 onder de één miljoen mensen, het laagste sinds de hongersnood van 2011. De daling is vooral te danken aan de verstrekte humanitaire hulp, bovengemiddelde regenval en daaraan gerelateerde betere oogst en lagere voedselprijzen. Desalniettemin blijft de humanitaire situatie fragiel. 2,3 miljoen mensen (één derde van de bevolking van Somalië) zijn afhankelijk van voedselhulp en kunnen tot het eind van het jaar met moeite in hun minimale voedselbehoefte voorzien. De bevolking blijft kwetsbaar. Plotselinge weersveranderingen, overstromingen, tegenvallende oogsten of het uitbreken van conflicten hebben direct effect.

Vanwege de slechte veiligheidssituatie in Somalië, vooral in Mogadishu, *Lower Juba* en *Lower Shabelle* regio, hebben humanitaire organisaties vaak moeilijk of zelfs geen toegang tot de mensen die hulp nodig hebben. De gewelddadige omgeving en de overheid die het geweld tegen hulpverleners onvoldoende tegengaat, hebben Artsen zonder Grenzen doen besluiten zich op 14 augustus 2013 terug te trekken uit Somalië. Andere hulporganisaties blijven actief in Somalië, maar desondanks valt er een gat omdat de organisatie een cruciale rol heeft gespeeld in zeer moeilijk toegankelijke regio's.

Momenteel bevinden zich naar schatting één miljoen vluchtelingen in de regio (Hoorn van Afrika en Jemen) en zijn er in Somalië 1,1 miljoen ontheemden. Het VN-noodhulpverzoek voor Somalië voor 2013 bedraagt 1,15 miljard USD, dat voor 73% is gefinancierd. Nederland draagt aan het verzoek 1,25 miljoen EUR bij via het *Common Humanitarian Fund* van UN-OCHA. Daarnaast stelt Nederland in 2013 0,75 miljoen EUR beschikbaar voor de opvang en ondersteuning van Somalische vluchtelingen in Kenia en voor lopende projecten in Somalië van Oxfam Novib (25.000 EUR) en CARE (425.000 EUR). In totaal stelt Nederland in 2013 derhalve ca. 2,5 miljoen EUR beschikbaar voor humanitaire hulp in Somalië.

Deelnemende landen

Operatie Atalanta

Aan de EU-operatie zullen in 2014 de volgende landen waarschijnlijk een bijdrage leveren: België, Duitsland, Frankrijk, Finland, Griekenland, Italië, Luxemburg, Malta, Oekraïne, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Operatie Ocean Shield

In 2014 zullen de volgende landen waarschijnlijk een bijdrage leveren aan de NAVO-operatie: Denemarken, Noorwegen, Italië, Portugal, Turkije en de Verenigde Staten.

Invloed

Operatie Atalanta

Atalanta staat onder commando van de EU. Het *Political and Security Committee* (PSC), onder verantwoordelijkheid van de Raad Buitenlandse Zaken, zorgt voor de strategische besluitvorming over de operatie. Via de Nederlandse vertegenwoordiging in het EU Militair Comité, de EU Militaire Staf, het Opscen te Brussel en de Nederlandse stafofficieren bij het operationele hoofdkwartier in Northwood speelt Nederland een actieve rol in de planning en de uitvoering van de operatie. Ter bevordering van de interactie tussen de EU-operatie Atalanta en de landen in de regio heeft Nederland sinds de zomer van 2011 een politiek adviseur bij Atalanta gedetacheerd. Deze is in Nairobi geplaatst en adviseert de commandant van Atalanta over de politieke strategische context en over de koers van de missie.

Operatie Ocean Shield

Ocean Shield staat onder commando van de Navo. De *Standing NATO Maritime Groups* (SNMG) voeren deze operatie, als Combined Task Force 508, uit. De Noord-Atlantische Raad (NAR), het hoogste politieke orgaan van de Navo, oefent controle uit. Nederland heeft net als alle NAVO-lidstaten zitting in de Raad en Nederlands civiel en militair personeel is geplaatst op het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) en het maritieme hoofdkwartier van de Navo in Northwood. Nederland is actief betrokken bij de planning en de uitvoering van de operatie. Als een van de deelnemende landen aan de SNMG's vult Nederland deze betrokkenheid in via de vertegenwoordiging in het Militair Comité en de staffunctionarissen bij de Internationale Militaire Staf en het operationele hoofdkwartier.

Militaire aspecten

Haalbaarheid

Operatie Atalanta

Militaire opdracht. Operatie Atalanta richt zich allereerst op de bescherming van schepen van het WFP en op bevoorradingschepen voor AMISOM. In deze behoefte wordt mede voorzien door de inzet van *Autonomous Vessel Protection Detachments* (AVPD). Nederland heeft van januari tot half oktober 2012 als eerste een AVPD ingezet. De eenheden van Atalanta worden ingezet voor de bescherming van koopvaardij-schepen in de *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC) in de Golf van Aden en patrouilletaken in het Somalië Bassin en de Arabische Zee. De Raad heeft op 8 december 2009 besloten het monitoren van visserij-activiteiten voor de kust van Somalië aan het mandaat van de operatie toe te voegen. Naast het escorteren van WFP en AMISOM schepen en het beschermen van koopvaardij-schepen in de IRTC, worden er gerichte acties uitgevoerd om piraten af te schrikken, op te sporen en op te pakken. Net als bij de NAVO-operatie ligt de nadruk daarbij op het opsporen van de moederschepen (*dhow*s) die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren. Sinds 3 april 2012 horen ook

aanvallen vanuit zee met effect op land onder het mandaat van Atalanta. Tot dusver is dit één keer gebeurd.

Vereist militair vermogen. Het vereiste militaire vermogen van Atalanta bestaat uit zeven fregatten of grotere patrouilleschepen. Daarnaast bestaat per schip behoefte aan een helikopter om het surveillancegebied rondom het marineschip te vergroten en snel hulp te kunnen bieden bij een aanval van piraten. De toewijzing van fregatten en patrouilleschepen aan de operatie verloopt naar wens. Het benodigde aantal schepen lijkt voor 2014 gegarandeerd. Binnen Atalanta bestaat daarnaast behoefte aan minimaal één bevoorradingsschip en een uitgebreide (*Role 2*) medische capaciteit. Waar de EU niet in de behoefte kan voorzien, wordt net als voorgaande jaren, intensief samengewerkt met de overige aanwezige internationale vlootverbanden.

Nederlandse bijdrage. Van half mei tot eind augustus 2014 zal een Luchtverdedigings- en commando Fregat (LCF) worden ingezet. Van eind augustus tot eind november zal voor het eerst een *Oceangoing Patrol Vessel* (OPV) worden ingezet. Beide eenheden zijn voorzien van een boordhelikopter. Ook levert Nederland de plaatsvervangend commandant in het OHQ voor Atalanta. Mogelijk zal in het najaar een AVPD worden ingezet. De Kamer zal hier te zijner tijd over worden geïnformeerd.

Operatie Ocean Shield

Militaire opdracht. Operatie *Ocean Shield* richt zich in de wateren voor de kust van Somalië op verschillende aspecten van piraterijbestrijding. Navo-schepen opereren in de Golf van Aden, het Somalië Bassin en de Arabische Zee. Het mandaat van *Ocean Shield* richt zich primair op de bescherming van koopvaardijsschepen in de IRTC in de Golf van Aden en op de uitvoering van patrouilles in het Somalië Bassin en de Arabische Zee. Daarnaast worden gerichte acties uitgevoerd om piraten af te schrikken en, zo nodig, piratenaanvallen te verstoren. Daarbij ligt de klemtoon op het opsporen van de moederschepen die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren.

Het vereiste militaire vermogen. De Navo heeft eerder besloten de staande vlootverbanden van de Navo, de *Standing Nato Maritime Groups* (SNMG's), als *Combined Task Force* (CTF)-508 in te zetten voor operatie *Ocean Shield*. Hierover is de Kamer op 3 juli 2009 geïnformeerd (Kamerstuk 28 676, nr. 87). Beide SNMG's worden bij toerbeurt in deze operatie ingezet voor een periode van ongeveer zes maanden. Dit betekent dat er volgens planning drie tot zes Navo-schepen actief zijn. De praktijk wijst uit dat deze planning niet altijd wordt gehaald. De beschikbaarheid van maritieme patrouillevliegtuigen en uitgebreidere medische faciliteiten (*Role 2*) is een punt van zorg voor de Navo. Dit wordt opgelost door het gebruik van vliegtuigen tussen de Navo, EU en *Combined Maritime Forces* (CMF) af te stemmen. De CMF is een maritiem samenwerkingsverband waar 29 landen bij zijn aangesloten, De CMF zet onder andere marineschepen in voor piraterijbestrijding in de golf van Aden.

Nederlandse bijdrage. In de periode van half februari tot half mei 2014 zal een Luchtverdedigings- en commando Fregat (LCF) met boordhelikopter worden ingezet in operatie *Ocean Shield*.

Samenwerking NAVO, EU, CMF en nationale eenheden

De banden tussen de Navo, de EU, de CMF en de individueel opererende landen in de regio, zoals China, Japan, Rusland en India, zijn hechter geworden. Verdere versterking van de samenwerking tussen de verschillende maritieme operaties in de regio blijft niettemin een aandachtspunt.

De samenwerking van de EU, Navo en CMF strekt zich uit over het volledige operatiegebied. Ook nemen de verschillende partijen deel aan de *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE) vergaderingen die regelmatig worden gehouden. Ten slotte is er sprake van veel informatie-uitwisseling tussen de operationele hoofdkwartieren van Navo en de EU en het hoofdkwartier van CMF te Bahrein. Nederland blijft in de diverse fora streven naar een nog intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling.

De zelfstandig opererende landen concentreren de inzet van maritieme eenheden nog steeds op de Golf van Aden. Zij richten zich nagenoeg uitsluitend op de begeleiding van konvooien voor schepen varend onder hun eigen vlag. In het algemeen kunnen koopvaardij schepen met andere vlag zich daar bij aansluiten. De desbetreffende landen participeren (nog) niet in de gecoördineerde inzet van eenheden in de verschillende toezichtgebieden in de IRTC of het Somalië Bassin. China en Rusland hebben wel WFP-escortes uitgevoerd.

Wijze van optreden

De wijze van optreden in de EU-operatie Atalanta en de NAVO-operatie *Ocean Shield* komen grotendeels overeen, met uitzondering van de mogelijkheid die het operatieplan van Atalanta biedt om operaties vanuit zee met effecten op de Somalische kust uit te voeren.

De eenheden kunnen worden ingezet voor de bescherming van WFP-transporten. Tijdens het escorteren van deze transporten kan een beveiligingsteam aan boord van het te beveiligen schip worden geplaatst. Afhankelijk van het aantal schepen met hulpgoederen en de operationele planning van alle eenheden in het operatiegebied kunnen Nederlandse eenheden hier in het najaar van 2014 mogelijk voor worden ingezet.

Zowel Navo als EU en CMF-eenheden voeren operaties in de IRTC uit. Samen met een aantal landen dat onder nationale vlag actief is in de regio, beveiligen zij deze economisch belangrijke handelsroute. Koopvaardij schepen melden hun passage bij het *Maritime Security Centre Horn Of Africa* (MSCHOA) van de EU en de Navo. Afhankelijk van de kwetsbaarheid van het koopvaardij schip voorzien de in het gebied aanwezige eenheden in groepsbegeleiding (*Group Transit*) of, in uitzonderlijke gevallen, in individuele begeleiding van een koopvaardij schip (zie ook Kamerstuk 29 521 nr. 120).

De toepassing van de preventieve beschermingsmaatregelen op koopvaardij schepen, de zogenaamde *Best Management Practices* (BMP's) en het gebruik van private of militaire beveiligingsteams werpen hun vruchten af. In veel gevallen slagen de koopvaardij schepen erin een aanval van piraten af te slaan, dan wel het moment waarop de piraten aan boord komen, uit te stellen. Dit geeft marine-eenheden in de omgeving de kans te hulp te schieten. Dat hebben Nederlandse maritieme eenheden de afgelopen jaren herhaaldelijk gedaan.

Naar verwachting zullen de Nederlandse schepen in *Ocean Shield* en *Atalanta* worden ingezet voor de bescherming van koopvaardij schepen in de IRTC en het Somalië Bassin. De afhankelijkheid van piraten van de weersomstandigheden in het Somalië Bassin is de afgelopen periode verminderd als gevolg van het toegenomen gebruik van moederschepen. De Navo, de EU en de CMF hebben hun werkwijze hierop aangepast, door de bewegingsvrijheid van deze schepen te beperken en door moederschepen kort na vertrek te onderscheppen en te ontwapenen. Hiertoe worden eenheden dicht onder de kust van Somalië ingezet.

Geweldsinstructie en de overdracht van gevangenen

Operatie Atalanta

De door de EU opgestelde *Rules of Engagement* (ROE) zijn voldoende robuust om alle taken goed te kunnen uitvoeren. De EU heeft een overdrachtsovereenkomst voor verdachten van piraterij met de Seychellen en Mauritius. Kenia heeft de overeenkomst weliswaar opgezegd, maar is wel bereid verzoeken om overdracht van geval tot geval te bezien. De Seychellen hebben inmiddels een *post-trial transfer agreement* gesloten met de *Somali Federal Government*, Somaliland en Puntland. Hierdoor kunnen piraten, na hun veroordeling, naar Somalië worden overgebracht om daar hun gevangenisstraf uit te zitten. Op 3 oktober jl. zijn op de Seychellen elf verdachten van piraterij veroordeeld die in mei 2012 door de Hr. Ms. van Amstel waren opgepakt.

Operatie Ocean Shield

In augustus 2013 heeft de Noord Atlantische Raad ingestemd met aangepaste *Rules of Engagement* (ROE). De door de Navo opgestelde ROE zijn in de praktijk voldoende robuust om alle taken goed te kunnen uitvoeren. De Navo probeert evenals de EU overdrachtsregelingen te sluiten met landen in de regio voor de berechting en de detentie van verdachten van piraterij. Dit proces duurt al enige jaren en gesprekken hebben helaas nog steeds niet geleid tot overeenstemming. Het is onwaarschijnlijk dat dit op korte termijn gaat gebeuren. Nederland heeft ten aanzien van piraterij universele jurisdictie en kan onder nationale vlag tot aanhouding en vervolging van verdachten overgaan.

Bevelstructuur

Operatie Atalanta

De EU heeft directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden. *Operational Control* over de eenheden wordt gedurende de inzetduur gedelegeerd aan het *Operational Headquarters* (OHQ) in Northwood. Dit hoofdkwartier legt verantwoording af aan het Politiek en Veiligheidscomité in Brussel. Het OHQ delegeert het *Tactical Command* over de eenheden aan de *Force Commander* die de operatie op zee leidt vanuit zijn *Force Headquarters* (FHQ). De Commandant der Strijdkrachten (CDS) behoudt *Full Command* over de Nederlandse eenheden. Dit betekent dat hij zonodig kan besluiten de eenheden onder nationale controle te stellen.

Operatie Ocean Shield

De Navo heeft directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden. *Operational Control* over de eenheden wordt gedurende de inzetduur door de Navo gedelegeerd aan het *Maritime Command* (MC) van de Navo in Northwood. Het MC legt verantwoording af aan de

Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). Het MC delegeert het *Tactical Command* over de SNMG-eenheden aan de commandanten van de SNMG's die de dagelijkse leiding hebben over TF-508. De CDS behoudt *Full Command* over de Nederlandse eenheden.

Risico's

De hieronder benoemde risico's gelden voor zowel *Atalanta* als voor *Ocean Shield*.

Medische risico's

De gezondheidsrisico's aan boord van de schepen zijn laag. Alle schepen zijn uitgerust met ten minste een eerstelijns medische zorgcapaciteit. Zo nodig kan worden gebruik gemaakt van de medische capaciteiten van andere eenheden in het operatiegebied. Ook kan personeel worden overgebracht naar ziekenhuizen in de regio, onder andere Djibouti, Kenia, de Seychellen en het recentelijk ingerichte *Role 2* ziekenhuis van de VN-post op Mogadishu Airport. Mits tijdig onderkend en behandeld, loopt de bemanning weinig gezondheidsrisico door ziekten die zouden kunnen worden overgedragen door aan boord genomen personen. Personen die op zee aan boord worden genomen, worden gecontroleerd op ziekten en zonodig behandeld.

Klimaat en terrein

Er is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan in het operatiegebied. Tot op heden hebben het klimaat en de zeeën rond de Hoorn van Afrika geen noemenswaardige operationele beperkingen veroorzaakt.

Dreiging

Hoewel het aantal incidenten het afgelopen jaar drastisch is teruggelopen, acht de MIVD de dreiging die uitgaat van piraterij voor marineschepen in de wateren rond de Hoorn van Afrika op volle zee nog altijd matig. Aanvallen van piraten op marineschepen berusten tot op heden op verkeerde beoordelingen van piraten, waarbij zij een marineschip aanzien voor een koopvaardijship. In de meeste gevallen breken de piraten een aanval af.

De dreiging op volle zee is lager dan de dreiging dicht onder de Somalische kust. Wanneer piraten hun bron van inkomsten bedreigd zien, zoals bij een interventie tijdens een kaping of poging daartoe (ook op volle zee) of bij een aanval van logistieke opslagplaatsen op de Somalische kust, is er sprake van een significante dreiging. Vooral helikopters en platformen die vlak onder de kust opereren, kunnen onder vuur komen van zwaardere wapens, *Rocket Propelled Grenades* (RPG) of klein kaliber wapens (KKW). Door de aanwezigheid van Al-Shabaab in (delen van) Somalië bestaat boven land en dicht onder de kust mogelijk ook een dreiging van *Man Portable Air Defense Systems* (MANPADS). Er zijn voor zover bekend de afgelopen jaren geen terroristische aanvallen geweest tegen maritieme eenheden op volle zee. Het risico van terroristische dreiging wordt laag geschat. Ook hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de dreiging die bestaat op volle zee en de dreiging dicht onder de Somalische kust of bij (het binnenlopen van) havens. Langs de Somalische kust, de Bab al-Mandab en Golf van Aden wordt de terroristische dreiging voor Nederlandse marine-eenheden laag tot matig geschat. De terroristische dreiging voor de Nederlandse marineschepen in havens varieert van verwaarloosbaar tot significant. Het

dreigingsniveau is afhankelijk van de vraag welke havens in welke periode worden aangedaan.

Geschiktheid en beschikbaarheid

Operatie Atalanta

Van half mei tot eind augustus 2014 zal een LCF worden ingezet en van eind augustus tot eind november een OPV. Een LCF is al verscheidene keren succesvol ingezet in antipiraterij-operaties in de wateren voor de kust van Somalië. Aan boord bevindt zich een beveiligingsteam, dat zowel voor de beveiliging van andere schepen tijdens escortes als voor *boarding* operaties kan worden ingezet. Verder kan dit team met gerichte acties de slagkracht en bewegingsvrijheid van piraten beperken en is medische ondersteuning aanwezig. Het schip is uitgerust met een boordhelikopter voor surveillancetaken, de ondersteuning van *boarding* operaties en de snelle verplaatsing van het beveiligingsteam bij een aanval van piraten op koopvaardij-schepen. Tevens is de boordhelikopter in staat medische evacuaties naar een ziekenhuis aan de wal en *Search-and-Rescue* taken uit te voeren.

In 2014 wordt voor de eerste keer een OPV ingezet in een piraterijbestrijdingsoperatie. Het OPV is speciaal ontworpen voor inzet op lagere geweldsniveaus en om de rechtsorde op zee te handhaven. Ervaringen in het Caribisch gebied wijzen uit dat het schip zeer geschikt is voor piraterijbestrijding. Aan boord van het OPV bevinden zich tevens een beveiligingsteam en een boordhelikopter.

Operatie Ocean Shield

In de periode van half februari tot half mei 2014 zal Nederland een LCF inzetten in *Ocean Shield*. Een LCF is verschillende keren succesvol ingezet in antipiraterij-operaties in de wateren voor de kust van Somalië. Aan boord bevindt zich een beveiligingsteam, dat zowel voor de beveiliging van andere schepen als voor *boarding* operaties kan worden ingezet. Verder kan dit team met gerichte acties de slagkracht en de bewegingsvrijheid van piraten beperken. Het schip wordt uitgerust met een boordhelikopter voor surveillancetaken, de ondersteuning van *boarding* operaties en de snelle verplaatsing van het beveiligingsteam bij een aanval van piraten op koopvaardij-schepen.

Duur van de deelneming

De totale inzet van Nederlandse eenheden in zowel de EU-operatie Atalanta als de Navo-operatie *Ocean Shield* beslaat ongeveer tien maanden in de periode half februari 2014 tot december 2014. De uit- en thuisreis van elke eenheid duurt twee weken.

Financiën

Operatie Atalanta

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Atalanta worden in 2014 geraamd op € 13,3 miljoen.

Operatie Ocean Shield

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de Navo-antipiraterij operatie *Ocean Shield* in 2014 worden geraamd op € 7,8 miljoen.

De additionele uitgaven van beide operaties komen in 2014 ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV). De additionele uitgaven van beide operaties komen in 2014 ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV) en daarmee ten laste van de HGIS. Het BIV zal hiervoor in 2014 bij Voorjaarsnota via de eindejaarsmarge van de HGIS worden verhoogd met de onderbesteding op de begrote uitgaven aan crisisbeheersingsoperaties in 2013 binnen de HGIS. Door de restitutie van de VN voor de MINUSMA-missie via een kasschuif binnen de HGIS naar voren te halen kan, indien nodig, nog extra financiële ruimte worden geschapen.

Evaluatie

Na afloop van de Nederlandse bijdragen aan de maritieme anti-piraterijmissies in 2014 zal de Kamer zoals gebruikelijk een eindevaluatie toegaan.