

Vergaderjaar 2009–2010

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 138

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2010

Op 12 maart jl. hebben wij uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van deelname aan de NAVO-operatie Ocean Shield en van een hernieuwde bijdrage aan de EU-operatie Atalanta ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië (Kamerstuk 29 521, nr. 136). Conform artikel 100 van de Grondwet informeren wij u hierbij over het besluit van het kabinet om in de periode juli 2010 tot en met april 2011 achtereenvolgens Hr.Ms. De Zeven Provinciën, Hr.Ms. De Ruyter en Hr.Ms. Tromp in te zetten ten behoeve van de NAVO-operatie Ocean Shield. Tevens informeren wij u hierbij, conform artikel 100 van de Grondwet, over het besluit van het kabinet om van september tot en met november 2010 het bevoorradingsschip Hr.Ms. Amsterdam in te zetten ten behoeve van de EU-operatie Atalanta.

De bijdragen aan operatie Ocean Shield houden verband met de Nederlandse deelname aan het permanente vlootverband van de NAVO, de Standing NATO Maritime Groups (SNMG's). Nederland levert vanaf 1 juli 2010 voor de periode van een jaar de commandant van SNMG2 en een deel van de internationale staf van dit vlootverband. In de perioden dat SNMG2 wordt ingezet in operatie Ocean Shield zal Nederland ook het bevel voeren over de schepen in deze operatie.

Door de NAVO werden in 2008 en 2009 de antipiraterij operaties Allied Provider en Allied Protector uitgevoerd. Nederland nam in het voorjaar van 2009 deel aan Allied Protector (Kamerstukken 29 251, nr. 93 en nr. 100). Op 17 augustus 2009 is deze operatie overgegaan in operatie Ocean Shield. Deze operatie kreeg een mandaat van één jaar tot 17 augustus 2010. Op 5 maart 2010 is door de Noord-Atlantische Raad besloten het mandaat van Ocean Shield te verlengen tot december 2012.

Eind december 2008 is voor het eerst besloten tot Nederlandse deelname aan de EU-operatie Atalanta (Kamerstuk 29 521, nr. 90): van medio augustus tot medio december 2009 is Hr.Ms. Evertsen ingezet voor deze

operatie. In diezelfde periode leverde Nederland de Force Commander en een belangrijk deel van zijn staf. Het kabinet informeerde de Kamer op 13 november 2009 over het besluit om de Nederlandse bijdrage aan EU-operatie Atalanta te verlengen (Kamerstuk 29 521, nr. 124) en in de eerste helft van 2010 achtereenvolgens Hr.Ms. Tromp en Hr.Ms. Johan de Witt in te zetten. Het huidige mandaat van Atalanta loopt tot december 2010.

Gronden voor deelname

De blijvend slechte humanitaire situatie in Somalië en de niet aflatende dreiging van piraterij voor de kust van het land zijn de belangrijkste redenen voor de Nederlandse deelname aan EU-operatie Atalanta en NAVO-operatie Ocean Shield.

Door aanhoudend geweld en de instabiele politieke situatie in Somalië is het aantal ontheemden groot en zijn miljoenen mensen afhankelijk van humanitaire hulp. Humanitaire organisaties, het World Food Programme (WFP) in het bijzonder, zijn voor hun transporten over zee van noodhulpgoederen naar Somalië afhankelijk van escorte. De bescherming van dergelijke humanitaire transporten is een van de hoofdtaken van de EU- en NAVO-operaties. Nederland geeft door de bijdragen aan deze operaties gevolg aan oproepen van de VN-veiligheidsraad ter bescherming van humanitaire transporten.

Daarnaast zijn voor Nederland vrije en veilige mondiale scheepvaartroutes van groot economisch, strategisch en veiligheidsbelang. Piraterij voor de kust van Somalië vormt een grote bedreiging voor het commerciële zeetransport. Jaarlijks passeren tussen de 20 000 en 30 000 schepen de Golf van Aden, waaronder circa 450 in Nederland geregistreerde schepen. De antipiraterij operaties zijn er daarom ook op gericht door middel van patrouilles de kans op een confrontatie met piraten voor koopvaardij schepen te verkleinen.

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

Piraterij is immers in strijd met het internationale recht; in het bijzonder het VN-zeerechtverdrag.

Tot slot sorteren de verschillende operaties duidelijk effect en verdienen daarom voortzetting. De coördinatie tussen de eenheden van de EU, de NAVO en andere antipiraterij eenheden verloopt goed. Sinds het begin van de operaties eind 2008 is het aantal piraterij incidenten weliswaar toegenomen maar de succesratio van de piraten is gedaald. Tot nu toe zijn alle WFP-schepen en schepen die zijn gecharterd ten behoeve van de African Union Mission in Somalia (AMISOM) veilig door de Somalische wateren begeleid en wordt voedsel voor meer dan 3,2 miljoen hulpbehoevenden in de havens afgeleverd. De instelling van de Internationally Recommended Transit Corridor (IRTC) in de Golf van Aden is voorts zeer effectief gebleken voor de bescherming van koopvaardij schepen.

Politieke aspecten

De politieke situatie in Somalië blijft somber, ondanks enige voorzichtig positieve ontwikkelingen. In 2009 boekte de Transitional Federal Government (TFG) weinig concrete vooruitgang bij het betrekken van andere groepen bij het Djibouti-proces. Wel sloot de TFG op 15 maart jl. een akkoord met de traditionele geloofsbeweging Ahlu Sunna Waljama'a (ASWJ), die de strijd tegen extremistische oppositiegroeperingen als Al

Shabaab heeft opgepakt en vooral actief is in de centrale regio's van Somalië. Het akkoord vormt een voorzichtig positieve stap in het Djibouti-proces. Eerdere afspraken met bijvoorbeeld de regio Puntland zijn echter tot op heden niet geconcretiseerd. Gewapende oppositiegroepen, zoals Al Shabaab en Hizbul Islam, nemen vooralsnog niet deel aan het vredesproces en blijven proberen de TFG met geweld omver te werpen.

Door het voortdurende geweld, gecombineerd met interne verdeeldheid en gebrek aan middelen en capaciteit, is de TFG nog niet in staat gebleken basisvoorzieningen aan de bevolking te leveren en zo haar draagvlak te verbreden. Het gebied dat de TFG controleert, blijft vooralsnog beperkt tot enkele delen van de hoofdstad Mogadishu. De EU heeft onlangs besloten tot het ondersteunen van een trainingsmissie voor Somalische veiligheidstroepen in Oeganda, om de positie van de TFG te versterken. Verder steunt de EU programma's gericht op het versterken van de rechtstaat en veiligheid. Ook de VS en de VN geven steun aan de veiligheidssector in Somalië.

De veiligheidssituatie in Mogadishu is al lange tijd bijzonder slecht. Mede doordat er in Mogadishu geen duidelijk front is, vallen geregeld burger-slachtoffers. Een recent rapport van de UN Monitoring Group on Somalia (UNSMG), geschreven in opdracht van de VN-veiligheidsraad, spreekt van een «hybride oorlogsvoering waarin willekeurig geweld wordt ingezet». Met enige regelmaat vinden (zelfmoord)aanslagen plaats gericht op de TFG, andere overgangsinstitutes en de AU-vredesmacht in Somalië (AMISOM). De TFG zet reeds veiligheidstroepen in tegen aanvallen van extremisten en heeft tevens aangekondigd de controle over Mogadishu te zullen vergroten door op korte termijn een offensief tegen de gewapende oppositie in te zetten. Of en wanneer dit offensief zal plaatsvinden, is echter onzeker.

Ook in andere delen van Zuid-en Centraal-Somalië is de veiligheidssituatie zeer slecht en hebben de laatste maanden zware gevechten plaatsgevonden. Al Shabaab heeft terrein veroverd op andere gewapende groeperingen en lijkt zijn positie in Zuid- en Centraal-Somalië daarmee te consolideren. De groepering is echter weinig populair onder de Somalische bevolking, door ernstige en wijdverbreide schendingen van mensenrechten, het herbergen van internationale jihadisten en een radicale interpretatie van de sharia.

Somaliland en Puntland zijn in vergelijking met Zuid- en Centraal-Somalië relatief stabiel, maar ook daar is de onveiligheid de laatste maanden toegenomen. In beide regio's wordt gevreesd voor interne politieke problemen en nieuwe aanslagen van Al Shabaab. Ook blijft er spanning bestaan tussen Somaliland en Puntland over betwiste grensgebieden. In Puntland neemt het aantal gewelddadige incidenten en gevallen van mensensmokkel toe. Puntland blijft bovendien een belangrijke uitvalsbasis voor piraterijactiviteiten.

De Somalische autoriteiten weten piraterij nog altijd niet effectief aan te pakken. De piraten opereren inmiddels ook vanaf de kust in Centraal-Somalië waar de TFG geen controle over heeft. De UNSMG noemt piraterij één van de symptomen van de Somalische oorlogseconomie. Piraten worden gedreven door de hoge opbrengsten en de lage risico's. Door een gebrek aan gezag en middelen blijven de wetteloosheid en straffeloosheid die piraterij in de hand werken, voortbestaan. Bovendien stelt het eerder genoemde rapport van de UNSMG dat de Puntlandse autoriteiten tot op hoog niveau medeplichtig zijn aan piraterij, waardoor de wil ontbreekt om de piraterijproblemen daadwerkelijk aan te pakken.

Humanitaire situatie/Ontwikkelingssamenwerking

De slechte humanitaire situatie in Somalië, die in de eerste plaats wordt veroorzaakt door het aanhoudende geweld, stemt tot grote zorg. Daarnaast spelen ook een aanhoudende droogte, waardoor oogsten mislukken, en de daarmee gepaard gaande economische crisis een rol. Atalanta en Ocean Shield beveiligen in onderlinge afstemming de VN-hulpgoederen over zee naar Somalië. Deze goederen worden vervolgens via ingezette hulporganisaties beschikbaar gesteld aan de hulpbehoevenden.

Het personeel van hulporganisaties en de VN is regelmatig doelwit van aanslagen, ontvoeringen, bedreigingen, intimidatie en plundering, vooral in Zuid- en Centraal-Somalië. De internationale staf van de VN en internationale gouvernementele organisaties zijn genoodzaakt vanuit buurlanden te opereren, vooral vanuit Kenia. Hulpverlening wordt derhalve hoofdzakelijk uitgevoerd door in Somalië werkzame lokale staf, NGO's en ingehuurde bedrijven. Het recente rapport van de UNSMG stelt dat misallocatie plaatsvindt van voedselhulp in Somalië. Hierover zijn Kamervragen gesteld, waarop de Kamer op 12 april jl. een antwoord heeft ontvangen (kenmerk DAF 249/10).

Volgens de VN zijn er 3,2 miljoen humanitaire hulpbehoevenden in Somalië, ofwel bijna de helft van de bevolking. Er zijn inmiddels ongeveer 1,5 miljoen ontheemden in Somalië. De belangrijkste acute noden zijn voedsel, onderdak, medische zorg, drinkwater en sanitatie. Aanvoer van deze hulp geschiedt voornamelijk over zee.

In 2009 was op basis van een gecoördineerd VN-noodhulpverzoek in totaal ruim USD 550 miljoen beschikbaar voor humanitaire hulp. Nederland droeg hier in 2009 via verschillende kanalen EUR 10 miljoen aan bij, naast de algemene bijdragen aan VN-organisaties en het Internationale Comité van het Rode Kruis die ook voor humanitaire hulp in Somalië kunnen worden aangewend. Het VN noodhulpverzoek voor 2010 gaat uit van een benodigd budget van USD 689 miljoen. Nederland is voornemens om daaraan een bijdrage van EUR 6,5 miljoen te leveren.

Mandaat

Zowel operatie Ocean Shield als operatie Atalanta ontleen hun mandaat aan VN-veiligheidsraadresoluties, in het bijzonder de resoluties 1814, 1816 en 1846 (2008) en 1897 (eind 2009). Het internationale recht, in het bijzonder het VN-zeerechtverdrag, biedt de rechtsgrondslag om op te treden tegen piraten op volle zee. Voor het optreden in de territoriale wateren van Somalië, binnen twaalf nautische mijlen van de kust, baseren de operaties zich op VN-veiligheidsraadresolutie 1897, waarin de bepalingen uit resolutie 1846 voor een jaar werden verlengd. Met deze resolutie autoriseerde de VN-veiligheidsraad de staten en de organisaties die met de TFG samenwerken en die door de TFG bij de secretaris-generaal van de VN zijn aangemeld, de territoriale wateren van Somalië binnen te gaan en alle middelen te gebruiken die nodig zijn om piraterij en gewapende overvallen op zee te bestrijden. Dit alles overeenkomstig het toepasselijk internationale recht.

Deelnemende landen

Operatie Ocean Shield

In 2010 en 2011 zullen naar verwachting ten minste de volgende landen ook een bijdrage leveren aan de NAVO-operatie: België, Denemarken,

Duitsland, Griekenland, Italië, Portugal, Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Operatie Atalanta

Voor de EU-operatie zullen in 2010 naar verwachting ten minste de volgende landen ook een bijdrage leveren: België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Malta, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In 2011 zullen naar verwachting in ieder geval Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk een bijdrage leveren.

Invloed

Operatie Ocean Shield

Operatie Ocean Shield staat onder commando van de NAVO. De Standing NATO Maritime Groups geven uitvoering aan deze operatie. De Noord-Atlantische Raad (NAR), het hoogste politieke orgaan van de NAVO, oefent politieke controle uit. Nederland heeft net als alle NAVO-lidstaten zitting in de NAR en heeft senior vertegenwoordigers en stafofficieren op het Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) en het maritieme hoofdkwartier van de NAVO in Northwood.

De Koninklijke Marine heeft sinds 2008 veel kennis en ervaring opgedaan in het operatiegebied. Deze kennis wordt gedeeld binnen de NAVO. Als één van de deelnemende landen aan de SNMG's en via zijn vertegenwoordiging in het Militair Comité, de staffunctionarissen bij de Internationale Militaire Staf en het operationele hoofdkwartier, is Nederland betrokken bij de planning van de operatie.

Operatie Atalanta

Operatie Atalanta staat onder het commando van de Europese Unie. Het Politiek en Veiligheids Comité (PSC) heeft, onder verantwoordelijkheid van de Raad van Ministers, politieke controle en zorgt voor de strategische aansturing van de operatie. Nederland heeft net als alle andere EU-lidstaten zitting in dit forum.

Door zijn vertegenwoordiging in het EU Militair Comité, de EU Militaire Staf, het operationele hoofdkwartier en in het bijzonder door de levering van de Force Commander van operatie Atalanta in de periode medio augustus tot medio december 2009 speelde en speelt Nederland nog steeds een actieve rol in de planning en uitvoering van de operatie. Hierdoor zijn onder meer de eerdere Nederlandse ervaringen met het escorteren van WFP-transporten in het operatieplan verwerkt.

Militaire aspecten

Haalbaarheid

Operatie Ocean Shield

Militaire opdracht

Ocean Shield richt zich in de wateren voor de kust van Somalië op alle aspecten van piraterijbestrijding. NAVO-schepen opereren zowel in de Golf van Aden als in het Somalië Bassin. Het mandaat van Ocean Shield richt zich op de volgende taken.

Ten eerste richt Ocean Shield zich op de bescherming van koopvaardij-schepen in de Internationally Recommended Transit Corridor (IRTC) in de Golf van Aden en op het uitvoeren van patrouilletaken in het Somalië

Bassin. Ten tweede voert de operatie individuele escortes uit van koopvaardij schepen die zijn gecharterd door de Verenigde Naties. Ten derde richt zij zich op de uitvoering van gerichte acties om piraten af te schrikken, op te sporen en eventueel op te pakken. Daarbij ligt de nadruk op het opsporen van de zogenaamde moederschepen die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren.

Het vereiste militaire vermogen

De NAVO heeft eerder besloten om de staande vlootverbanden van de NAVO, de SNMG's 1 en 2, in te zetten voor operatie Ocean Shield. Hiertoe is 12 juni 2009 besloten tijdens de NAR, waarover de Kamer op 3 juli 2009 is geïnformeerd (Kamerstuk 28 676, nr. 87). Beide SNMG's worden bij toerbeurt in deze operatie ingezet voor een periode van circa vier maanden. Dit betekent dat er voortdurend drie tot zes NAVO-schepen actief zijn in het kader van piraterijbestrijding. Met enige regelmaat heeft de NAVO ook de beschikking over een bevoorradingschip voor Ocean Shield. De beschikbaarheid van maritieme patrouillevliegtuigen vormt voor de NAVO, net als voor de EU-operatie Atalanta en het Coalition Maritime Forces (CMF) vlootverband CTF-151, een probleem. De NAVO heeft ook een behoefte aan onderzeebootcapaciteit geformuleerd.

Nederlandse bijdrage

Nederland heeft in het verleden regelmatig een fregat of een bevoorradingschip geleverd voor inzet in SNMG1 of SNMG2. Omdat Nederland aan deze vlootverbanden deelneemt worden wij bij toerbeurt uitgenodigd om het commando te voeren over SNMG1 of SNMG2. Het commandoschema wordt jaren vooruit gepland. Zo is meer dan vijf jaar geleden afgesproken dat Nederland het commando zal voeren over SNMG2 van 1 juli 2010 tot en met 30 juni 2011. De Nederlandse commandeur Michiel Hijmans is voor deze periode als commandant aangewezen.

Binnen de NAVO is het gebruikelijk dat het land dat de commandant van een SNMG levert, ook het bijbehorende stafschip en een deel van de internationale SNMG-staf levert. Dit is ook het geval voor de Nederlandse SNMG2-commandoperiode. Gedurende het jaar dat Nederland de commandant van SNMG2 levert, zullen achtereenvolgens de luchtverdediging- en commando-fregatten (LCF) Hr.Ms. De Zeven Provinciën, Hr.Ms. De Ruyter en Hr.Ms. Tromp worden ingezet als stafschip voor SNMG2.

Omdat de NAVO SNMG2 in de periode 1 juli 2010 tot en met 30 juni 2011 regelmatig zal inzetten voor operatie Ocean Shield, betekent dit dat de deelnemende fregatten ook aan deze NAVO-operatie zullen deelnemen, uiteraard onder voorbehoud van politieke besluitvorming in de lidstaten. Commandeur Hijmans zal in deze perioden de leiding hebben over Ocean Shield. Het betreft de perioden juli tot begin augustus 2010 en december 2010 tot eind maart 2011. Dat betekent dat SNMG2 in totaal ongeveer vijf maanden wordt ingezet voor operatie Ocean Shield. Door de Nederlandse eenheden tijdens de recuperatieperioden van SNMG2 niet naar huis te laten terugkeren, maar tijdelijk over te hevelen naar SNMG1, zal Nederland ook in de maanden augustus 2010 en april 2011 deelnemen aan Ocean Shield, zij het niet onder Nederlands commando. Nederland draagt daarmee in totaal zeven van de twaalf maanden van de commandoperiode bij aan piraterijbestrijding in het kader van operatie Ocean Shield.

Operatie Atalanta

Militaire opdracht

Operatie Atalanta richt zich allereerst op de bescherming van schepen van het World Food Programme van de Verenigde Naties en inmiddels ook op de bescherming van schepen die voor de bevoorrading van de African

Union Mission in Somalia worden gebruikt. In de praktijk wordt één fregat ingezet voor deze taak. De overige eenheden van Atalanta worden ingezet voor de bescherming van koopvaardij schepen in de IRTC in de Golf van Aden en het uitvoeren van onder meer patrouilletaken in het Somalië Bassin. De Raad heeft op 8 december 2009 besloten het monitoren van visserij activiteiten voor de kust van Somalië aan het takenpakket van operatie Atalanta toe te voegen. Naast individuele escortes van WFP-/AMISOM-schepen en het beschermen van koopvaardij schepen in de IRTC, worden er ook gerichte acties uitgevoerd om piraten af te schrikken, op te sporen en op te pakken. Net als bij operatie Ocean Shield ligt de focus daarbij op het opsporen van de zogenaamde moederschepen die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren. Het gericht opsporen van moederschepen is begin 2010, voor aanvang van de inter-moessonperiode, geïntensiveerd om piraterij zo dicht mogelijk bij de bron aan te pakken.

Vereist militair vermogen

Sinds 7 oktober 2009 bestaat het vereiste militaire vermogen van Atalanta uit zeven fregatten en/of grotere patrouilleschepen. Daarnaast bestaat per schip behoefte aan een helikopter om het surveillancegebied rond het marineschip te vergroten en eventueel snel te hulp te kunnen schieten bij een aanval van piraten. De toewijzing van fregatten en patrouilleschepen aan operatie Atalanta verloopt naar wens; het benodigde aantal schepen lijkt voor 2010 gegarandeerd.

Binnen operatie Atalanta bestaat daarnaast behoefte aan minimaal één bevoorradingsschip. Gelet op de enorme omvang van het operatiegebied en de beperkte hoeveelheid geschikte bunkerhavens in de regio, is een bevoorradingsschip een essentiële operationele capaciteit. Het is in de afgelopen periode regelmatig voorgekomen dat er geen bevoorradingsschip beschikbaar was voor Atalanta-eenheden. Ook beschikte Atalanta niet altijd over een eigen Role 2 medische capaciteit. Deze ontbrekende capaciteiten zijn opgevangen door samen te werken met Amerikaanse en Saoedi-Arabische eenheden in het operatiegebied. Tot slot is het de verwachting dat Atalanta in de tweede helft van 2010 niet altijd kan beschikken over het gewenste aantal van drie maritieme patrouillevlieg-tuigen. Dit betekent dat de beeldopbouw van het operatiegebied dan suboptimaal zal zijn.

Nederlandse bijdrage

Om invulling te geven aan een kritieke operationele capaciteit van het EU-vlootverband, zal van begin september tot eind november 2010 het bevoorradingsschip Hr.Ms. Amsterdam worden ingezet in operatie Atalanta. De inzet van Hr.Ms. Amsterdam valt in een periode dat er geen andere Nederlandse marineschepen actief zijn in het operatiegebied.

Hoewel Hr.Ms. Amsterdam primair wordt ingezet als bevoorradingsschip, kan zij eveneens worden ingezet voor alle antipiraterij taken.

Wijze van optreden: operatie Ocean Shield en operatie Atalanta

De eenheden zullen regelmatig worden ingezet voor de bescherming van VN-transporten. Tijdens het escorteren van deze transporten kan een beveiligingsteam aan boord van het te beveiligen schip worden geplaatst. Afhankelijk van de hoeveelheid schepen met hulpgoederen en de operationele planning van alle eenheden in het operatiegebied zullen Hr.Ms. De Zeven Provinciën, Hr.Ms. De Ruyter en Hr.Ms. Tromp worden ingezet voor dit soort escortes. Ook Hr.Ms. Amsterdam kan in voorkomende gevallen worden ingezet voor de beveiliging van hulpgoederen, en mogelijk AMISOM-transporten. De schaarse operationele bevoorradingss-

capaciteit zal naar verwachting primair worden ingezet voor het bevoorraden van de fregatten op zee.

Operaties in de IRTC worden zowel door NAVO- als EU- als CMF-eenheden uitgevoerd. Samen met een aantal landen dat onder nationale vlag actief is in de regio, zorgen zij voor de beveiliging van deze economisch zeer belangrijke vaarroute. Koopvaardij schepen melden hun passage bij het Maritime Security Centre Horn Of Africa (MSCHOA) van de EU. Afhankelijk van de kwetsbaarheid van het koopvaardij schip dat de IRTC passeert, voorzien de in het gebied aanwezige eenheden in een Group Transit, een Supported Transit, of in individuele begeleiding van een koopvaardij schip (zie ook Kamerstuk 29 521 nr. 120).

De toepassing van de preventieve beschermingsmaatregelen, de zogenaamde Best Management Practices (BMP's) door de meerderheid van de reders en kapiteins werpt zijn vruchten af. In veel gevallen slagen de koopvaardij schepen erin een aanval van piraten af te slaan, of in ieder geval het moment waarop de piraten aan boord komen, te vertragen. Dit geeft de in de omgeving aanwezige marine eenheden de kans het schip dat onder aanval ligt te hulp te schieten, zoals Hr.Ms. Tromp op 5 april jl. heeft gedaan bij de MV Taipan. De schepen die recent in de regio werden gekaapt hadden zich niet bij het MSCHOA gemeld of de BMP's niet naar behoren toegepast.

Naar verwachting zullen de Nederlandse NAVO-eenheden alle drie worden ingezet voor de bescherming van koopvaardij schepen in de IRTC. Ook Hr.Ms. Amsterdam zal zeker actief zijn in de IRTC om de aanwezige eenheden in de Golf van Aden (zowel EU- als NAVO- en CMF-eenheden) te voorzien van olie. Tussendoor kan zij actief patrouilleren en in geval van een incident van piraterij ingrijpen.

Vooraf in het Somalië Bassin is de mate van piratenactiviteit sterk afhankelijk van de heersende moessonwinden. Tijdens de moesson is het, vanwege de golfhoogte, haast onmogelijk voor de kleine piratenskiifs een koopvaardij schip aan te vallen. In de inter-moessonperiode, wanneer er bijna geen wind staat, zijn de piraten juist extra actief in het Somalië Bassin. NAVO, EU en CMF hebben een operatieplan opgesteld dat proactief piraterij probeert te verhinderen vlak voor en tijdens de inter-moessonperiode. Het plan houdt in dat de eenheden op basis van verkregen inlichtingen trachten moederschepen te onderscheppen en ontwapenen kort nadat zij vanaf de kust naar zee vertrekken. De Nederlandse eenheden zullen mogelijk voor dit soort operaties dicht onder de kust van Somalië worden ingezet. Eerder is Hr.Ms. Tromp in maart en april 2010 erg succesvol geweest met deze wijze van optreden in het Somalië Bassin.

Samenwerking NAVO, EU, CMF en nationale eenheden

De laatste maanden is de samenwerking tussen de verschillende maritieme operaties in de regio verder versterkt. De banden tussen de NAVO, EU, CMF en de individueel opererende landen in de regio zoals China, Japan, Rusland en India zijn hechter geworden. Vooral China en Rusland streven naar verdere integratie in de internationaal gecoördineerde operaties.

De individuele landen concentreren de inzet van maritieme eenheden nog steeds op de Golf van Aden. Zij beschermen hier vooral hun nationale belangen door konvoien te begeleiden van schepen varende onder hun eigen vlag. Waar mogelijk kunnen schepen varende onder een andere vlag op eigen gelegenheid bij een dergelijk konvooi aansluiten. De individuele landen participeren (nog) niet in de gecoördineerde inzet van eenheden in de verschillende surveillance-areas in de IRTC of het Somalië Bassin. De

samenwerking van de EU, NAVO en CMF strekt zich wel uit over het hele operatiegebied en beslaat alle taken.

Wel onderhouden alle eenheden van zowel EU, NAVO, CMF als individuele landen contact met elkaar via het communicatiesysteem Mercury. Dit betekent dat er bij een aanval van piraterij een beroep kan worden gedaan op alle in een gebied aanwezige capaciteiten. Door dit gezamenlijke optreden zijn het afgelopen jaar veel aanvallen afgeslagen en zijn tientallen piraten gearresteerd. Ook nemen alle partijen maandelijks deel aan de Shared Awareness and Deconfliction (SHADE) vergaderingen in Bahrein.

Geweldsinstructie en overdracht van gevangenen

Operatie Ocean Shield

Door de NAVO zijn Rules of Engagement (ROE) opgesteld die gelden voor alle deelnemende eenheden in operatie Ocean Shield. In de praktijk blijken de ROE voldoende robuust om alle taken goed te kunnen uitvoeren.

De NAVO heeft geen overdrachtsregelingen voor van piraterij verdachte personen met landen in de regio zoals de EU die wel kent. De NAVO streeft mede op aandringen van Nederland naar vergelijkbare overeenkomsten en heeft te kennen gegeven hier de komende maanden met prioriteit aan te willen werken. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat de NAVO op korte termijn dergelijke overeenkomsten zal kunnen afsluiten. De meerwaarde van de NAVO-operatie moet dan ook vooral worden gezocht in het afschrikkend effect, de voortdurende frustrering van piraterijactiviteiten, en de bescherming van WFP- en koopvaardij schepen. Nederland heeft ten aanzien van piraterij universele jurisdictie en kan onder nationale vlag tot de vervolging van eventuele verdachten overgaan of besluiten hen vrij te laten. Ook kunnen verdachten worden vrijgelaten of worden overgedragen aan een ander land voor berechting.

Operatie Atalanta

Ook door de EU zijn Rules of Engagement opgesteld die gelden voor alle deelnemende eenheden in operatie Atalanta. Op 28 januari jl. heeft de Raad van de Europese Unie ingestemd met een aantal kleine wijzigingen in de ROE. Deze wijzigingen zijn voortgekomen uit de ervaringen die tijdens de operatie zijn opgedaan, zoals de noodzaak het operatiegebied uit te breiden naar de wateren rondom de Seychellen.

De EU heeft overdrachtsovereenkomsten met Kenia en de Seychellen en is daarnaast met andere landen in overleg om te zien of die ook piraten kunnen gaan vervolgen. Regionale lastenverdeling is van groot belang. Het grote aantal overgedragen verdachten legt een groot beslag op het Keniaanse rechtssysteem. Momenteel lijkt de capaciteit van Kenia een limiet te hebben bereikt: Kenia heeft onlangs aangegeven de overeenkomsten met verschillende landen en organisaties over de overdracht van piraterijverdachten te willen beëindigen. Op 7 april jl. heeft Kenia in een nota aan de EU gemeld dat het de overdrachtsovereenkomst met de EU per 6 oktober 2010 wil opzeggen. De EU beraadt zich momenteel op de te nemen stappen.

Nederland richt zich in samenwerking met overige leden van de Internationale Contactgroep inzake Piraterij voor de kust van Somalië op de opbouw en uitbouw van de vervolgingscapaciteit in de buurlanden van Somalië. Het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) is daarbij verreweg de belangrijkste multilaterale partner ter plaatse. Er bestaan reeds ondersteuningsprojecten in Kenia, de Seychellen, Puntland en Somaliland. UNODC heeft te kennen gegeven met Tanzania, Jemen en

Mauritius in gesprek te zijn over hun capaciteiten om piraterijverdachten te berechten.

Ofschoon er nog het nodige valt te bereiken, mogen de resultaten van samenwerking en overdracht mede tegen de achtergrond van de beperkte justitiële capaciteiten in de regio niet worden veronachtzaamd. Thans zitten er meer dan 117 verdachten in Kenia vast. Hiervan werden er 75 overgedragen door Atalanta en de overigen door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Bevelstructuur

Operatie Ocean Shield

De NAVO heeft directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden. Operational Control over de eenheden wordt gedurende de inzetduur gedelegeerd aan het Maritime Component Command (MCC) van de NAVO in Northwood. Het MCC is verantwoordelijk verschuldigd aan het Joint Forces Command (JFC) in Brunssum dat op zijn beurt valt onder de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). Het MCC zal het Tactical Command en Tactical Control over de SNMG-eenheden delegeren aan de commandanten van de SNMG's die de dagelijkse leiding hebben over SNMG1 en SNMG2.

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) behoudt Full and Operational Command over de ingezette eenheden. Dit betekent dat hij indien noodzakelijk kan besluiten de eenheden terug te brengen onder nationale controle.

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 Head Quarters (OHQ) in Northwood. Dit hoofdkwartier legt verantwoording af aan het PSC in Brussel. Het OHQ zal het Tactical Command en Tactical Control over de eenheden aan de Force Commander delegeren die de operatie op zee leidt vanuit zijn Forward Head Quarter Afloat (FHQ).

De CDS behoudt Full and Operational Command over de Nederlandse ingezette eenheden in deze operatie.

Risico's

Medische risico's

De gezondheidsrisico's aan boord van de schepen zijn minimaal. Ter behandeling van eventuele zieken of gewonden zijn alle schepen uitgerust met een eerstelijns medische zorgcapaciteit. Indien noodzakelijk kan gebruik worden gemaakt van de medische capaciteiten van andere eenheden in het operatiegebied. Ook kan personeel worden overgebracht naar ziekenhuizen in de regio, te weten Djibouti, Kenia, de Seychellen en Tanzania. Mits tijdig onderkend en behandeld, loopt de bemanning weinig gezondheidsrisico door ziekten die eventueel zouden kunnen worden overgedragen door aan boord genomen personen. Personen die op zee aan boord worden genomen worden gecontroleerd op ziekten.

Klimaat en terrein

Er is de afgelopen twee en een half jaar veel ervaring opgedaan in het operatiegebied. Tot op heden hebben het klimaat en de zeeën rond de Hoorn van Afrika geen noemenswaardige operationele beperkingen opgeworpen.

Veiligheid

De operationele risico's die kleven aan antipiraterij operaties zijn beperkt. Hoewel piraten standaard zijn uitgerust met automatische wapens en raketwerpers en zij in het verleden niet hebben geschroomd deze te gebruiken, zijn de overmacht van een marineschip en de mogelijkheden tot zelfbescherming dusdanig dat de risico's voor de bemanning en het schip klein zijn.

Ook de risico's voor de militaire beveiligingsteams die eventueel aan boord van een WFP- of AMISOM-schip zijn geplaatst worden laag ingeschat. Een dergelijke manier van inzet van beveiligingsteams gaat immers altijd gepaard met een escortering door een maritieme eenheid. Er is geen sprake van de inzet van zelfstandige Nederlandse beveiligingsteams.

De praktijk heeft aangetoond dat ook tijdens het aanhouden van verdachten eventueel verzet eenvoudig wordt gebroken door de aanzienlijke overmacht van de marine-eenheden.

Manier van opereren van piraten

De piraten die opereren in de regio Somalië zijn te verdelen in drie groepen: zij die afkomstig zijn uit Puntland, zij die tot de Darodclan behoren en zij die tot de meer zuidelijk opererende piratengroepen van de Hawiyeclan behoren. Deze groepen beconcurreren elkaar, wat soms tot conflicten kan leiden. De piratengroepen onderscheiden zich ook door de mate van organisatie. Zo zijn er gelegenheidspiraten en georganiseerde piraten.

Met regelmaat maken piratengroepen gebruik van moederschepen die hen in de gelegenheid stellen aanzienlijk verder uit de kust te opereren. Wanneer het doel is vastgesteld, bij voorkeur een onbewaakt langzaam varend schip met een relatief laag vrijboord, wordt het schip met snelle skiffs aangevallen. Piraten gebruiken daarbij klein kaliber wapens zoals AK47 en RPG7. Binnen enkele tientallen minuten kunnen de piraten de bemanning overmeesteren en koers zetten richting de oostkust van Somalië. Vrijwel alle gekaapte schepen worden voor de oostkust van Puntland voor anker gelegd. Vervolgens wordt er contact opgenomen met de rederij en worden de onderhandelingen over losgeld en vrijlating gestart. Het gemiddelde losgeld dat voor een Westers gekaapt schip wordt betaald bedraagt ongeveer USD 3 miljoen. De onderhandelingen over losgeld worden vermoedelijk door enkele invloedrijke criminele organisatoren gevoerd. De autoriteiten van Puntland zijn niet in staat de uitvalsbases van piraten op het land effectief aan te pakken. Wel heeft Puntland de afgelopen maanden vaker piraten opgepakt, berecht en vastgezet.

Beschikbaarheid en geschiktheid: operatie Ocean Shield en operatie Atalanta

Operatie Ocean Shield

Beschikbaarheid

Zoals gemeld zal Nederland van 1 juli 2010 tot en met 30 juni 2011 het commando voeren over SNMG2. Gedurende deze periode wordt dit vlootverband van juli tot begin augustus 2010 en van december 2010 tot eind maart 2011 ingezet in operatie Ocean Shield. Nederland zal ook in de maanden augustus 2010 en april 2011 deelnemen aan Ocean Shield, wanneer de overige eenheden van SNMG2 naar hun thuishaven gaan voor een recuperatieperiode. De Nederlandse eenheden zullen in deze perioden tijdelijk worden toegevoegd aan SNMG1. Zo zal Nederland vanaf juli 2010 in totaal bijna zeven maanden deelnemen aan de antipiraterij operatie Ocean Shield.

In de maanden juli tot en met november 2010 zal Hr.Ms. De Zeven Provinciën worden ingezet als stafschip van SNMG2. In deze hoeda-

nigheid zal het schip in de maanden juli en augustus 2010 worden ingezet in Ocean Shield. Vanaf december 2010 tot en met februari 2011 zal Hr.Ms. De Ruyter fungeren als stafschip van SNMG2. Het schip zal gedurende deze hele periode worden ingezet in Ocean Shield. In de maanden maart tot en met juni 2011 zal Hr.Ms. Tromp worden ingezet als stafschip van SNMG2. Dit betekent dat het schip in de maanden maart en april 2011 zal deelnemen aan Ocean Shield.

Geschiktheid

Hr.Ms. De Zeven Provinciën, Hr.Ms. De Ruyter en Hr.Ms. Tromp zijn als luchtverdediging- en commando-fregat uitstekend in staat hun taken in operatie Ocean Shield te vervullen, zowel in de functie van stafschip van SNMG2 als in de functie van antipiraterij platform. Deze eenheden zijn alle drie eerder al succesvol ingezet in antipiraterij operaties in de wateren voor de kust van Somalië.

Aan boord van alle schepen bevindt zich een beveiligingsteam van de Unit Interventies Mariniers (UIM) dat zowel voor het beveiligen van andere schepen tijdens escortes, als voor boarding-operaties kan worden ingezet.

Alle drie de schepen worden uitgerust met een boordhelikopter. Deze zal worden ingezet voor surveillance-taken, het ondersteunen van boarding-operaties en het snel verplaatsen van het beveiligingsteam bij een dreigende aanval van piraten op koopvaardij-schepen.

De bemanning van de schepen zal bestaan uit circa 210 opvarenden. Dit is de vaste bemanning van het fregat, inclusief het Nederlandse deel van de internationale SNMG2-staf, het UIM-team, de boordvliegplieg en een tolk.

Operatie Atalanta

Beschikbaarheid

Het bevoorradingschip Hr.Ms. Amsterdam zal in de maanden september, oktober en november 2010 worden ingezet in de EU-antipiraterij operatie Atalanta. Voor de inzet van Hr.Ms. Amsterdam hoeft geen andere inzet te wijken; er stond voor het schip een onderhoudsperiode in Den Helder gepland. Deze onderhoudsperiode wordt nu tijdelijk uitgesteld.

Geschiktheid

Zoals eerder gesteld vult Hr.Ms. Amsterdam als bevoorradingschip een essentiële operationele behoefte binnen operatie Atalanta.

Hr.Ms. Amsterdam kan eenheden van het EU-vlootverband voorzien van olie en andere goederen op zee waardoor het voortzettingsvermogen van deze eenheden wordt gegarandeerd. Naast het bevoorraden van EU-eenheden zal Hr.Ms. Amsterdam, indien daarom wordt verzocht, ook NAVO- en CMF-eenheden van olie kunnen voorzien waardoor het voortzettingsvermogen van alle eenheden in het operatiegebied zal verbeteren.

Naast haar taak als bevoorradingschip is Hr.Ms. Amsterdam uitstekend in staat surveillancetaken uit te voeren. Het schip heeft moderne radar- en communicatie-apparatuur waardoor het tijdens het opstomen van fregat naar fregat een belangrijke bijdrage kan leveren aan de beeldopbouw in het operatiegebied.

Hr.Ms. Amsterdam beschikt over voldoende zelfverdedigingmogelijkheden. Naast het «Goalkeeper» wapensysteem beschikt het schip over twee automatische wapens. Voorts is de bemanning uitgerust met voldoende kleine wapens om het schip rondom te verdedigen.

Aan boord van het schip bevindt zich een beveiligingsteam van de Unit Interventies Mariniers (UIM) dat kan worden ingezet voor boarding-operaties en voor de verdediging van het eigen schip. Hoewel dit niet waarschijnlijk is, kan het UIM-team indien Hr.Ms. Amsterdam een

escortetaak toegewezen krijgt ook optreden als Vessel Protection Detachment (VPD) aan boord van een koopvaardijship. Het ministerie van Defensie spant zich in om Hr.Ms. Amsterdam uit te rusten met een boordhelikopter. Het is nog niet zeker of dit zal lukken. De boordhelikopter zal worden ingezet voor surveillance-taken, het ondersteunen van boarding-operaties en het snel verplaatsen van het beveiligingsteam bij een dreigende aanval van piraten op koopvaardijships. De bemanning van het schip zal bestaan uit circa 185 opvarenden. Dit is onder andere de vaste bemanning van het bevoorradingsschip, het UIM-team, een eventuele boordvliegploeg en een tolk.

Duur van de uitzending

De totale inzet van Nederlandse eenheden in zowel de NAVO-operatie Ocean Shield als de EU-operatie Atalanta beslaat ca. tien maanden in de periode 1 juli 2010 tot en met eind april 2011. Naast de inzet in de operaties geldt voor ieder schip een uit- en thuisreis van elk twee weken. Schematisch ziet de Nederlandse inzet er als volgt uit:

Samenhang

De inzet van marineschepen is tot op heden effectief gebleken. Tegelijkertijd is duidelijk dat de oplossing van het piraterijprobleem op land ligt en alleen tot stand kan komen als de Somaliërs zelf tot een politiek vergelijk komen en besluiten piraterij uit te bannen. De Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS) draagt bij aan een internationale lange termijn strategie op basis van de regionale Djibouti Code of Conduct tegen piraterij. Deze is gericht is op het opstellen van nationale wetgeving tegen piraterij en de versterking van juridische en maritieme capaciteiten ten behoeve van de bestrijding van piraterij in acht Oost-Afrikaanse landen en Jemen. De CGPCS heeft daartoe een Trustfund ingesteld en een overzicht gemaakt van de relevante capaciteitsopbouwprojecten in de regio. UNODC speelt een centrale rol in het verbeteren van de justitiële -en detentie- capaciteiten van de regio, ten behoeve van piraterijberechting. Nederland zal hieraan een financiële bijdrage leveren, die ten goede moet komen aan landen die reeds piraten berechten. Vanuit het EU-programma Critical Maritime Routes, wordt ook geïnvesteerd in regionale capaciteitsopbouw. De EU buigt zich momenteel over de mogelijkheid om een civiele missie ten behoeve van de ontwikkeling van maritieme capaciteiten op te zetten. Allereerst gaat de aandacht van de EU echter vooral uit naar de bredere veiligheidsproblematiek in Somalië. In dat kader wordt er een European Union Training Mission (EUTM) voor Somalische rekruten opgezet in Oeganda. Nederland draagt vooralsnog niet bij aan deze missie. Wel ondersteunt Nederland de versterking van de AU-missie AMISOM, met het doel de positie van de TFG te versterken en ervoor te zorgen dat de TFG op termijn slagkracht aan de Somalische bevolking kan tonen.

De NAVO wil zich richten op de ondersteuning van de implementatie van de Djibouti Code of Conduct. Naast de ontplooiing van activiteiten op het land, zoals het verzorgen van opleidingen, wil de NAVO ook met haar schepen een bijdrage leveren aan capaciteitsopbouw. In dat kader zijn er recentelijk contacten gelegd met diverse autoriteiten in de regio. Verder zal het van belang zijn om voor Somaliërs, in het bijzonder de jongeren, alternatieve bronnen van inkomsten te vinden. Het United Nations Development Programme (UNDP) werkt in Somalië bijvoorbeeld aan een alternative livelihood programme.

Financiën

Ocean Shield

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-antipiraterij operatie Ocean Shield worden geraamd op EUR 9,7 miljoen. Hierbij is rekening gehouden met inverdieneffecten omdat geplande activiteiten geen doorgang vinden. De additionele uitgaven komen in 2010 en 2011 voor respectievelijk EUR 3,8 miljoen en EUR 5,9 miljoen ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.

Atalanta

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Atalanta worden geraamd op EUR 5,4 miljoen. Omdat Hr.Ms. Amsterdam gepland stond voor onderhoudswerkzaamheden is in dit geval geen sprake van inverdieneffecten. Dit betekent dat de uitgaven relatief hoger zijn dan die voor de inzet in operatie Ocean Shield. De additionele uitgaven komen in 2010 en 2011 voor respectievelijk EUR 4,4 miljoen en EUR 1,0 miljoen ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop