

Vergaderjaar 2008–2009

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2008

Op 31 oktober jl. hebben wij uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een Nederlandse bijdrage aan de maritieme EVDB-operatie Atalanta in de wateren van en in de nabijheid van Somalië (Kamerstuk 29 521, nr. 86).

Gelet op artikel 100 van de Grondwet informeren wij u hierbij over het besluit van het kabinet om vanaf medio augustus 2009 tot medio december 2009 een luchtverdedigings- en commandofregat (LCF), Hr.Ms. Evertsen, in te zetten ten behoeve van de maritieme EU-operatie Atalanta. Tevens zal Nederland in deze periode de *Force Commander* van deze operatie leveren, die vanaf Hr.Ms. Evertsen de dagelijkse leiding over de operatie zal hebben.

Gronden voor deelname

De blijvend slechte humanitaire situatie in Somalië die wordt verergerd door niet aflatende dreiging van piraterij voor de kust van het land, is de primaire reden voor de Nederlandse deelname aan operatie Atalanta. Door aanhoudend geweld en de instabiele politieke situatie in Somalië is het aantal ontheemden sterk gestegen en zijn inmiddels miljoenen mensen afhankelijk van humanitaire hulp. Humanitaire organisaties, het *World Food Programme* (WFP) in het bijzonder, zijn in grote mate afhankelijk van landen die escorte bieden aan de schepen die noodhulpgoederen vervoeren naar Somalië. Maritieme bescherming van humanitaire transporten is een van de hoofdtaken van de EU-operatie.

Met de start van operatie Atalanta op 8 december 2008 is de eerder door Nederland bepleite EU-bijdrage aan de beveiliging van humanitaire transporten voor de kust van Somalië een feit geworden. De EU-bijdrage behelst een structurele inzet gedurende een jaar ter bescherming van humanitaire transporten tegen piraterij. Dat heeft de voorkeur boven opeenvolgende, nationale inzetten, zoals reeds twee maal door Nederland

geleverd. EU *command & control* biedt een heldere structuur voor het plannen en uitvoeren van de beschermings- en patrouilletaken.

Voorts is het evident dat voor veel landen, waaronder Nederland, vrije en veilige mondiale scheepvaartroutes van groot economisch en strategisch belang zijn. De toename van piraterij voor de kust van Somalië vormt een grote bedreiging voor commerciële zeetransporten. Jaarlijks passeren tussen de 20 000 en 30 000 schepen de Golf van Aden, waaronder circa 450 in Nederland geregistreerde schepen. De EU-operatie is er daarom ook op gericht door middel van patrouilles in gebieden met een verhoogde piraterijdreiging de kans op een confrontatie met piraterij op volle zee of een gewapende overval in territoriale wateren te verkleinen.

Door zijn bijdrage aan operatie Atalanta, geeft Nederland gevolg aan oproepen van de VN-Veiligheidsraad, in het bijzonder de VN-Veiligheidsraadresoluties 1814, 1816 en 1846 (2008), om een gecoördineerde inzet voor de kust van Somalië te ondersteunen, ter bescherming van humanitaire transporten en ter afschrikking van piraterij. Met de inzet van een fregat en het leveren van de *Force Commander* levert Nederland in de tweede helft van 2009 een substantiële bijdrage aan de eerste maritieme EVDB-operatie.

De bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee vormt tot slot een uiterst concrete bijdrage aan handhaving van de internationale rechtsorde. Piraterij is immers in strijd met het internationale recht; in het bijzonder het VN-zeerechtverdrag.

Politieke aspecten

Somalië kampt al jaren met conflicten en rivaliteit tussen (sub)clans en belangengroeperingen onder leiding van elkaar bestrijdende krijgsheren. Sinds de Ethiopische inval eind 2006, waardoor de *Islamic Courts Union* (ICU) werd verdreven, zijn de gevechten in intensiteit toegenomen. De Somalische overgangsregering, de *Transitional Federal Government* (TFG), is internationaal erkend, maar heeft slechts beperkte controle over het Somalische grondgebied. Begin 2008 zorgde het aantreden van Nur Hassan Hussein als premier van de TFG voor een proces van toenadering tussen de TFG en een deel van de oppositie, verenigd in de *Alliance for the Re-Liberation of Somalia* (ARS). De ARS bestaat hoofdzakelijk uit voormalige leden van de ICU, ex-parlementariërs, zakenlieden en vertegenwoordigers uit de diaspora en is verdeeld in een Djibouti- en een Asmara-factie. Onder auspiciën van de Verenigde Naties werd op 19 augustus jl. een vredesovereenkomst tussen de TFG en de ARS in Djibouti ondertekend. De ARS-factie in Asmara distantieerde zich echter van dit Djibouti-akkoord.

Het Djibouti-akkoord heeft nog niet het beoogde effect gehad. Dit komt mede omdat gewapende groeperingen, waaronder *Al-Shabaab* milities niet betrokken zijn geweest bij de onderhandelingen. Het afgekondigde staakt-het-vuren werd daarom niet door alle gewapende partijen gerespecteerd en de TFG is de afgelopen maanden zwaar onder druk komen staan. Bovendien zien bepaalde groeperingen de TFG als verlengstuk van Ethiopië en zijn zowel de Ethiopische troepen in Somalië als de TFG doelwit van toegenomen gewapend verzet. De *Al-Shabaab* milities beheersen momenteel een groot deel van het zuiden van Somalië, waaronder de havensteden Kismayo en Merca. Ten noorden en westen van Mogadishu oefenen voornamelijk islamitische milities controle uit. Deze islamitische milities bestaan uit diverse groeperingen die een politieke islam nastreven, maar die ook elkaar bevechten. *Al-Shabaab* is daarbinnen de meest radicale groep. De organisatie is in de praktijk gedecen-

traliseerd en bestaat uit een complexe structuur van cellen of subgroepen. Delen van Mogadishu en Baidoa staan nog wel onder controle van de TFG.

Het doorgaans rustige noordelijke deel van Somalië werd op 29 oktober jl. opgeschrikt door een serie zelfmoordaanslagen op onder andere het veldkantoor van UNDP, het presidentiële paleis in Somaliland en het kantoor van de inlichtingendienst van Puntland. Hierbij vielen ongeveer dertig slachtoffers. De algemene veronderstelling is dat *Al-Shabaab* achter de aanslagen zat. De veiligheidssituatie in Puntland verslechtert snel, mede vanwege de economische crisis. Bovendien is Puntland momenteel de basis van activiteiten van piraten langs de kust van heel Somalië. De veiligheidssituatie in Zuid- en Centraal-Somalië is onverminderd slecht en door onafgebroken gevechten tussen milities aan de ene kant en regeringstroepen en troepen van Ethiopië aan de andere kant, zijn sinds het begin van dit jaar al 250 000 mensen Mogadishu ontvlucht. De Somaliëse bevolking heeft daarnaast last van gevechten tussen de milities onderling. De gewapende groeperingen richten zich dikwijls ook tegen de troepen van de door de VN geautoriseerde AMISOM-missie van de Afrikaanse Unie in Somalië, journalisten en hulpverleners.

Het Djibouti-proces is ondanks deze aanvallen doorgegaan en heeft geresulteerd in afspraken over een staakt-het-vuren, (gedeeltelijke) terugtrekking van de Ethiopische troepen en de vorming van een gezamenlijke TFG en ARS-politiemacht. Er zijn vooralsnog geen initiatieven ontplooid om een geïntegreerde politiemacht op te zetten. Voorts heeft Ethiopië zijn voornemen om voor het einde van 2008 al zijn troepen uit Somalië terug te trekken onlangs bevestigd. Het is daarmee begonnen in delen van Mogadishu. Indien Ethiopië al zijn troepen terugtrekt, is de mogelijkheid reëel dat de TFG nog meer terrein moet prijsgeven aan *Al-Shabaab* en uiteindelijk noodgedwongen naar het buitenland moet uitwijken. Tijdens een overleg in Djibouti op 23 en 24 november 2008 is tussen de TFG en de ARS een belangrijk akkoord gesloten over de vorming van een «eenheidsregering». Kernelementen van dit akkoord zijn een uitbreiding van het *Transitional Federal Parliament* met 275 zetels, waarvan 200 voor de ARS en 75 voor groepen uit het maatschappelijk middenveld die nog niet bij het vredesproces zijn betrokken. Het uitgebreide parlement zal een nieuw leiderschap kiezen. De transitieperiode, die zou eindigen in augustus 2009, wordt met twee jaar verlengd. Het gebied dat de betrokken partijen bij het Djibouti-akkoord effectief controleren, is echter beperkt. De komende periode zal moeten uitwijzen of Ethiopische terugtrekking en de vorming van een «eenheidsregering» tot meer steun van de Somalische bevolking en van de overige strijdende facties voor het Djibouti-proces zullen leiden.

Steun van de internationale gemeenschap voor het Djibouti-proces is onontbeerlijk. Er is geen haalbaar alternatief. Nederland heeft daarom 750 000 euro toegezegd aan Ahmedou Ould-Abdallah, de Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal van de VN, ter ondersteuning van de implementatie van het Djibouti-akkoord. Nederland heeft verder binnen de EU enkele malen nadrukkelijk de aandacht gevraagd voor de situatie in Somalië. En marge van de Algemene Vergadering van de VN heeft bovendien op initiatief van Nederland een overleg over Somalië plaatsgevonden met de meest betrokken internationale actoren, waarin is besproken hoe de uitvoering van de Djibouti-overeenkomst het best kan worden ondersteund, met name op het gebied van humanitaire toegang en veiligheid voor de bevolking van Somalië.

De politieke situatie in Somalië heeft geleid tot een situatie van wetteloosheid, die criminaliteit en piraterij in het bijzonder in de hand heeft gewerkt. Somalië ontbeert het effectieve gezag en de middelen om tegen

piraterij en gewapende overvallen op zee op te treden. Het betrekken van gewapende groeperingen bij de onderhandelingen en effectieve implementatie van de Djibouti-akkoorden tijdens het transitieproces moeten leiden tot meer stabiliteit in Somalië. Het is een lastig, complex en tijdrovend proces. Derhalve is het van belang dat de VN en de EU hun diplomatieke invloed aanwenden ter ondersteuning van de uitvoering van de Djibouti-akkoorden. De internationale gemeenschap zal voorts met de TFG en landen in de regio moeten bezien hoe de handhavingscapaciteiten zodanig kunnen worden verbeterd en versterkt dat het piraterijprobleem in Somalië zelf kan worden bestreden.

Humanitaire situatie

Zoals gemeld in de Kamerbrief van 10 oktober 2008 (Kamerstuk 29 521, nr. 84) over de recente ontwikkelingen in de Hoorn van Afrika, is de humanitaire situatie in Somalië verslechterd vanwege voortdurende droogte, gewapend conflict en de stijgende voedsel- en brandstofprijzen. In Zuid- en Centraal-Somalië is het aantal ontheemden in de laatste maanden gestegen van 400 000 tot 1,1 miljoen. In de eerste zes maanden van dit jaar is het aantal mensen dat afhankelijk is van humanitaire hulp gestegen tot circa 3,25 miljoen.

De veiligheidssituatie op land is in de afgelopen periode ook verslechterd door gerichte intimidatie en aanslagen op VN-staf, WFP-konvooiën en medewerkers van andere hulporganisaties. Daardoor wordt het steeds moeilijker om de getroffen bevolking met humanitaire hulp te bereiken. De aanwezigheid van VN-staf, zowel lokaal als internationaal, is vanwege deze verder verslechterde veiligheidssituatie in Zuid- en Centraal-Somalië teruggebracht tot een minimaal niveau. Ondanks de grote veiligheidsrisico's blijven noodhulporganisaties, zoals het WFP en UNICEF, humanitaire hulp verlenen. De internationale gemeenschap stelt de noodzaak van ongehinderde humanitaire toegang aan de orde in contacten met de verschillende partijen in Somalië.

Het internationale hulpverzoek van de VN voor Somalië is dit jaar verder verhoogd van USD 406 miljoen naar USD 646 miljoen. Hiervan is op dit moment 65 procent gefinancierd (circa USD 420 miljoen). Het WFP-deel in dit hulpverzoek bedraagt USD 284 miljoen. Hiervan is 88% procent (USD 250 miljoen) gefinancierd.

Nederland draagt in 2008 14 miljoen euro bij aan humanitaire hulp in Somalië. Dit is inclusief een extra bijdrage van 2 miljoen euro die in september 2008 is verleend naar aanleiding van het alarmerende rapport van de VN over de humanitaire crisis in de Hoorn van Afrika. Van de totale bijdrage van 14 miljoen euro is 2,5 miljoen euro naar het WFP gegaan voor het verlenen van voedselhulp.

Het WFP is leidend op het gebied van transport en logistieke ondersteuning. Het is actief in geheel Somalië maar concentreert zich op de gebieden waar de nood het hoogst is. Het WFP is meer dan andere organisaties actief in het risicovolle Zuid- en Centraal-Somalië. Het grootste deel van de WFP-goederen, ruim 80 procent, wordt over zee aangevoerd. Transport over zee is goedkoper en sneller dan over land, maar ondervindt hinder van piraten. Reders laten zich uitsluitend door het WFP charteren wanneer het WFP de garantie geeft dat zal worden voorzien in maritieme escorte bij Somalië, zoals die bijvoorbeeld zijn uitgevoerd door Hr.Ms. Evertsen (april-juni 2008) en Hr.Ms. De Ruyter (oktober-december 2008). Het planningsproces van het WFP is gebaat bij de zekerheid van een langdurige aanwezigheid van marineschepen. De EU-operatie brengt

deze zekerheid, vereenvoudigt het planningsproces van het WFP en vergroot de continuïteit van de hulpverlening.

Het belangrijkste probleem voor het WFP is het voedsel op de plaats van bestemming te krijgen. De distributie van het voedsel vanaf de haven van Mogadishu naar andere delen van Zuid- en Centraal-Somalië wordt bemoeilijkt door de verslechterende veiligheidssituatie. De distributie wordt vooral door lokale staf van humanitaire organisaties en door ingehuurde transportbedrijven uitgevoerd. Deze transportbedrijven zorgen zelf voor de beveiliging ter plekke. Het transport wordt gehinderd door de vele (illegale) wegversperringen. Ook veiligheidstroepen van de TFG hebben zich schuldig gemaakt aan afpersing van voedseltransporteurs. Hulptransporten hebben tevens te kampen met beschietingen, bedreigingen en aanslagen. In Somalië hanteert het WFP een garantiesysteem waarbij de transporteurs aanzienlijke sommen geld bij een bank hebben gestort. Mocht er tijdens het transport van de haven naar de plek van bestemming voedsel verloren gaan door een overval of afpersing bij wegblokkades, dan wordt de waarde van het verloren voedsel direct afgetrokken van de gestorte som geld. Dit garantiesysteem leidt er in de praktijk toe dat transporteurs gemotiveerd zijn om hun transporten goed te beveiligen. Door onderhandelingen te voeren met lokale autoriteiten en dorpsoudsten komt in bijna 80 tot 90 procent van de gevallen het ontvreemde voedsel alsnog terecht. Ook de grote inzet en betrokkenheid van lokale hulpverleners dragen ertoe bij dat deze hulp de hulpbehoevenden bereikt.

Economische aspecten

Tussen de 20 000 en 30 000 schepen maken jaarlijks gebruik van de scheepvaartroute door de Golf van Aden via het Suezkanaal, waarvan ongeveer 450 schepen onder Nederlandse vlag. Via deze route wordt onder andere een belangrijk deel van de olietransporten vanuit de Perzische Golf vervoerd naar Europa en de Verenigde Staten. Door de toenemende risico's van piraterij hebben inmiddels een aantal scheepvaartbedrijven, waaronder enkele grote rederijen, besloten voor de grote omweg via Kaap de Goede Hoop te kiezen.

Dit is kostbaar en niet alle schepen zijn geschikt voor een dergelijke omweg vanwege de weers- en zeeomstandigheden in deze wateren. Het Nederlandse register telt nogal wat schepen die langzaam varen en/of een laag vrijboord hebben (zeeslepers, *heavy lift* schepen, kustvaarders). Het zijn met name de langzame schepen met een laag vrijboord die een makkelijke prooi zijn voor piraten.

Door het toegenomen risico van piraterij en gewapende overvallen bij Somalië vragen reders zich in toenemende mate af of zij hun personeel, ondanks de financiële compensatie hiervoor, wel bloot kunnen stellen aan het toegenomen risico van een gewelddadige kaping en/of een (langdurige) gijzeling. Verzekeraars hebben hun verzekeringspremies voor schepen met een factor tien verhoogd.

Hoewel een deel van de schepen die door de Golf van Aden varen beveiligingsmaatregelen treffen, is dit niet afdoende om het gevaar van piraterij en gewapende overvallen af te wenden. Uit het aantal door reders ingediende aanvragen om bijstand tegen piraterij voor in Nederland geregistreerde schepen (ruim dertig vanaf september 2008 en grotendeels voor de Golf van Aden) blijkt dat de behoefte aan maritieme bescherming bij de Nederlandse scheepvaart groot is. Marineschepen van Nederland en andere EU-lidstaten hebben in een aantal gevallen bescherming kunnen bieden aan commerciële schepen. Patrouilles door de operatie

Atalanta in hoge risico gebieden beogen het risico van aanvallen te verkleinen.

Mandaat en rechtsbasis

Het mandaat van de operatie Atalanta bestaat uit het beschermen van WFP-voedseltransporten en andere humanitaire en kwetsbare schepen, alsmede het afschrikken van piraterij en gewapende overvallen op zee. Hiermee ondersteunt de operatie VN-Veiligheidsraadresoluties 1814, 1816 en 1846 (2008). In resolutie 1814 riep de VN-Veiligheidsraad staten en regionale organisaties op om, met instemming van de TFG, maatregelen te nemen om WFP-voedseltransporten te beschermen. Met resolutie 1846, sinds 2 december jl. de opvolger van resolutie 1816, autoriseert de VN-Veiligheidsraad de staten die met de TFG samenwerken en die door de TFG bij de SGVN 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, overeenkomstig het toepasselijk internationale recht.

Het internationale recht, in het bijzonder het VN-zeerechtverdrag, biedt de rechtsgrondslag om op te treden tegen piraten op volle zee. Voor optreden in de territoriale wateren van Somalië, binnen twaalf nautische mijlen van de kust, zal de operatie zich baseren op VN-Veiligheidsraadresolutie 1846, de opvolger van resolutie 1816. Op 14 november jl. heeft de TFG in overeenstemming met resolutie 1816 de Secretaris-Generaal van de VN geïnformeerd dat de EU met de TFG samenwerkt bij de bestrijding van piraterij.

Op 17 december 2008 nam de VN-Veiligheidsraad resolutie 1851 aan. Deze roept opnieuw op tot gecoördineerde samenwerking tegen piraterij, onder meer met landen in de Hoorn van Afrika, die hun handhavingsautoriteiten zouden kunnen inzetten tegen piraterij in de regio. De resolutie vormt daarnaast een uitbreiding op resolutie 1846. Naast antipiraterijacties die worden uitgevoerd in de territoriale wateren van Somalië onder resolutie 1846 door staten die met de TFG samenwerken en die door de TFG bij de SGVN zijn aangemeld, autoriseert 1851 dat deze staten ook, op verzoek van de TFG, alle middelen tegen piraterij mogen inzetten op Somalische grondgebied en in het Somalische luchtruim. Deze uitbreiding naar acties op Somalische grondgebied of in Somalische luchtruim geldt voor de duur van één jaar en is uitsluitend van toepassing op acties gericht tegen piraterij, welke in overeenstemming dienen te zijn met het toepasselijk internationaal humanitair recht en de rechten van de mens. Zoals hierboven gemeld, treedt de maritieme EU-operatie Atalanta op onder het VN-zeerechtverdrag en resolutie 1846, welke respectievelijk het optreden op volle zee en in territoriale wateren van Somalië mogelijk maken.

Onderzoek bij verdenking piraterij

In het VN-zeerechtverdrag is in art. 110 expliciet de mogelijkheid opgenomen van onderzoek door een marineschip aan boord van een schip op volle zee. Van deze mogelijkheid mag gebruik worden gemaakt indien er een redelijke grond voor verdenking bestaat dat het betreffende vaartuig piraterij bedrijft.

Berechting piraterij

De commandanten van Nederlandse marineschepen zijn voorzien van instructies hoe te handelen in geval van aanhouding van vermoedelijke piraten. Eventuele vervolging van aangehouden die aan boord zijn gebracht van een Nederlands marineschip, is een verantwoordelijkheid

van het Nederlandse Openbaar Ministerie. Met uitzondering van die gevallen waarin een duidelijk Nederlands belang ligt besloten, lijkt vervolging en detentie in Nederland niet de meest voor hand liggende oplossing.

Voor de Atalanta-operatie is in EU-kader overeengekomen, dat indien de aanhoudende lidstaat zijn jurisdictie niet kan of niet wil laten gelden, zal worden gezien of één of meer andere lidstaten deze bereidheid en mogelijkheid wel hebben. Daarnaast wordt in EU-kader gezien in hoeverre overdracht van gearresteerden aan de landen in de regio zowel juridisch als praktisch mogelijk is op basis van overdrachtsverdragen. Onder alle omstandigheden zal gewaarborgd zijn dat de aanhoudende lidstaat zelfstandig beslist over vervolging en overdracht. Vanzelfsprekend zullen hierbij geen concessies worden gedaan aan de geldende mensenrechtenverplichtingen.

In VN-Veiligheidsraadresolutie 1846 is de oproep vervat aan alle statenpartijen tot volledige implementatie van de verplichtingen van het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (ook wel «SUA-verdrag» genoemd). Dit houdt in dat partijen zich verplichten piraterij strafbaar te stellen in hun nationale recht. De Nederlandse strafwetgeving voorziet reeds in de mogelijkheid van berechting van piraterij.

Verder roept resolutie 1846 op tot de opbouw van capaciteit tot succesvolle vervolging van piraterij. De internationale gemeenschap zal met de TFG en landen in de regio moeten kijken hoe de handhavingscapaciteiten zodanig kunnen worden verbeterd en versterkt dat het piraterijprobleem in Somalië zelf kan worden bestreden.

Deelnemende landen

Het Verenigd Koninkrijk (VK) levert de operatiecommandant die opereert vanuit het Britse Northwood. De operatie is op 8 december 2008 van start gegaan met marineschepen van Duitsland, Frankrijk, Griekenland en het VK en een Spaans patrouillevliegtuig. Achtereenvolgens zullen Griekenland, Spanje en Nederland elk gedurende ongeveer vier maanden de *Force Commander* leveren, waartoe zij in ieder geval gedurende de commandoperiode een stafschip en het merendeel van de stafmedewerkers ontplooiën. Voorts voorzien België, Italië, Portugal en Zweden bijdragen aan de operatie met fregatten, helikopters of patrouillevliegtuigen. Ook enkele niet-EU-lidstaten zoals Noorwegen en Turkije overwegen bij te dragen aan de EU-macht.

Invloed

Operatie Atalanta is een operatie die onder commando staat van de EU. *EU Naval Force* (EU NAVFOR) is de naam van de troepenmacht die uitvoering geeft aan de operatie. De Raad van de EU (in beginsel de RAZEB) oefent politieke controle uit op EU NAVFOR en het Politiek en Veiligheids Comité (PSC) stuurt de EU-macht strategisch aan. Nederland heeft, net als alle EU-lidstaten, zitting in deze EU-fora.

Met het inzetten van Hr.Ms. Evertsen en vervolgens Hr.Ms. De Ruyter eerder dit jaar, heeft de Koninklijke Marine kennis en ervaring opgedaan in het operatiegebied. Via zijn vertegenwoordiging in het EU Militair Comité, de EU Militaire Staf en het operationele hoofdkwartier, heeft Nederland een actieve rol bij de planning van de operatie Atalanta gespeeld en zijn in het operatieplan ondermeer de Nederlandse ervaringen met escorte van WFP-transporten verwerkt.

In de periode waarin de Nederlandse bijdrage aan operatie Atalanta beperkt blijft tot enkele staffunctionarissen, zal een van hen als *Senior National Representative* op het *Force Headquarters* worden benoemd, die de Nederlandse belangen ter plekke behartigt. De Nederlandse staf-functionarissen zullen borg staan voor de verdere overdracht van Nederlandse kennis en ervaring. Zij zullen, zoals gemeld in de Kamerbrief verslag RAZEB 10/11 november (d.d. 21 november jl.) (Kamerstuk 21 501-02, nr. 860), gedurende de hele operatie in het operationele hoofdkwartier en het *Force Headquarters* werken. Dit komt uiteindelijk degenen die afhankelijk zijn van humanitaire hulp in Somalië en de commerciële scheepvaart langs de kust van Somalië ten goede.

Militaire aspecten

Haalbaarheid

Militaire opdracht

De RAZEB heeft op 14 oktober 2008 ingestemd met de planning van een EVDB-operatie tegen piraterij en gewapende overvallen op zee voor de kust van Somalië. De Britse schout-bij-nacht Philip Jones is gelijktijdig benoemd als operatiecommandant en het Permanente Gezamenlijk hoofdkwartier te Northwood in het VK is aangewezen als operationele hoofdkwartier. Dit hoofdkwartier is vervolgens begonnen met het plannen van de maritieme operatie. Het PSC heeft op 11 november jl. ingestemd met de rotatie van de *Force Commander* onder Griekenland, Spanje en Nederland; de laatste onder voorbehoud van politieke besluitvorming in Nederland. Tevens werd ingestemd met benoeming van de eerste Force Commander, de Griekse commodore Papaioannou. Op 8 december 2008 nam de RAZEB het besluit de operatie te lanceren.

Operatie Atalanta richt zich in de eerste plaats op het beschermen van schepen van het *World Food Programme* (WFP) van de VN. Daarnaast zullen, bij gelegenheid, schepen met goederen van andere humanitaire organisaties, schepen onder EU-vlag, schepen van niet EU-lidstaten die deelnemen aan de operatie en kwetsbare schepen worden geëscorteerd. Ten slotte zal de operatie piraterij trachten af te schrikken door middel van surveillance in gebieden met verhoogde piraterijdreiging.

Opstelling conflictpartijen

Tot nu toe zijn dit jaar meer dan 84 aanvallen van piraten bij Somalië vastgesteld. Er zijn circa 35 schepen gekaapt en circa veertien schepen zijn nog in handen van de kapers. Het zwaartepunt van de kapingactiviteiten ligt vooralsnog in de Golf van Aden, maar het aantal kapingen binnen en buiten de territoriale wateren van Somalië en Kenia is eveneens hoog. De dreiging voor marineschepen en schepen die worden geëscorteerd is door de omvang en bewapening van de marineschepen laag tot matig.

Met de toename van coalitieschepen in en nabij de Somalische wateren, moet rekening worden gehouden met pogingen tot aanslagen op zee door de Islamistische *Al-Shabaab* groep. *Al-Shabaab* lijkt zich tegen westerse landen te hebben gekeerd nadat de VS de groep in maart 2008 op de lijst van terroristische organisaties plaatste en na een Amerikaanse raket-aanval in mei 2008, waarbij een van hun leiders is omgekomen. De groep heeft eerder hulpverleningsorganisaties op land aangevallen. Indien *Al-Shabaab* activiteiten op zee gaat ontplooiën, dan zal het risico op een aanval door deze groepering naar verwachting het grootst zijn als een EU-schip stil ligt, het voor anker gaat of afmeert. Derhalve zullen op deze momenten activiteiten rondom EU-marineschepen extra goed in de gaten worden gehouden. Indien nodig, kan op grond van het recht van zelfverdediging proportioneel tegen een dreiging worden opgetreden.

Het vereiste militaire vermogen

De operatiecommandant van EU NAVFOR te Northwood heeft in het operatieplan vastgesteld dat voor het uitvoeren van de operatie ten minste drie fregatten of grotere patrouilleschepen, drie helikopters, drie maritieme patrouillevliegtuigen en een bevoorradingschip nodig zijn. Extra eenheden die de operationele commandant ter beschikking staan, zullen voornamelijk voor surveillance worden ingezet. Het voorziene aanbod aan fregatten, helikopters en patrouillevliegtuigen voorziet reeds in de middelen die nodig zijn om de operatie te kunnen beginnen; de *Initial Operational Capability* (IOC, die op 13 december is afgekondigd). Van IOC is sprake wanneer minimaal één fregat in het operatiegebied aanwezig is om WFP-escortes te kunnen uitvoeren, het operationele hoofdkwartier volledig operationeel is en het *Force Headquarters* (FHQ) ontplooid is in het operatiegebied. Het Spaanse aanbod van een bevoorradingschip beperkt zich vooralsnog tot de periode april tot en met juli 2009. Dit kan bijvoorbeeld worden opgevangen door brandstof te laden in havens in de regio (Mombasa, Djibouti).

Hr.Ms. Evertsen zal vanaf medio augustus tot medio december 2009 fungeren als stafschip voor de Nederlandse *Force Commander* en zijn staf. De *Force Commander* voert gedurende dezelfde periode in het inzetgebied het tactisch bevel over de eenheden en wordt aangestuurd door de operatiecommandant in het Britse Northwood. Hr.Ms. Evertsen zal tegelijkertijd worden ingezet voor het escorteren van schepen en surveillance in gebieden met een verhoogde dreiging van piraterij. Het fregat heeft een bemanning van circa 195 militairen, waaronder een multinationale staf (dertig personen, waarvan twintig Nederlanders) en twee beveiligingsteams. Een beveiligingsteam kan zowel voor het beveiligen van schepen als voor *boarding* operaties worden ingezet. Met het plaatsen van twee beveiligingsteams kunnen, conform de eisen gesteld in het operatieplan, gelijktijdig twee schepen worden beveiligd. Voorts beschikt het fregat over een boordhelikopter. Deze zal worden ingezet voor surveillance taken, het ondersteunen van *boarding* operaties en het verplaatsen van beveiligingsteams en de Nederlandse *Force Commander*.

Wijze van optreden

De bescherming van WFP-transporten heeft de eerste prioriteit voor EU NAVFOR. WFP-schepen worden geëscorteerd vanaf de locatie waar de WFP-schepen worden geladen, bijvoorbeeld Djibouti of Mombasa, tot aan de Somalische haven van bestemming. Tijdens het escorteren van WFP-transporten kan een beveiligingsteam aan boord van het te beveiligen schip worden geplaatst. Maximaal twee WFP-schepen kunnen in dat geval gelijktijdig door een EU NAVFOR-schip worden geëscorteerd. De schepen die door het WFP zijn gecharterd zullen indien mogelijk worden begeleid na het lossen van de lading. Echter, volgeladen WFP-schepen hebben prioriteit bij de planning van de inzet.

Om de kans voor de zeevaart op een confrontatie met piraterij op volle zee of een gewapende overval in territoriale wateren te verkleinen, krijgen EU NAVFOR-schepen en -vliegtuigen voorts surveillancetaken in gebieden met een verhoogde piraterijdreiging. Op deze manier wordt bijgedragen aan de bevordering van veilige scheepvaartroutes.

Waar mogelijk zal EU NAVFOR capaciteit vrijmaken voor het escorteren van andere schepen dan die van het WFP. De mogelijkheden voor deze escortes zullen per geval door het operationele hoofdkwartier worden gezien. Het betreft humanitaire transporten van andere organisaties dan het WFP, schepen onder EU-vlag, schepen van niet EU-lidstaten wanneer die deelnemen aan de operatie en andere schepen die bijvoorbeeld door hun snelheid of lading kwetsbaar zijn voor piraterij. In het licht van het

grote aantal schepen dat de Golf van Aden jaarlijks passeert, tussen de 20 000 en 30 000, het feit dat piratengroepen naar schatting tot 350 kilometer uit de kust opereren, en de beperkte EU NAVFOR-capaciteit (circa vier tot zes schepen), zal het aantal niet WFP-escortes, dus ook van in Nederland geregistreerde schepen, naar verwachting beperkt zijn.

Tijdens het escorteren wordt een veiligheidszone rondom de te begeleiden schepen gehanteerd. Indien een ander vaartuig zich binnen deze zone begeeft, zal het worden verzocht de zone te verlaten. In de eerste instantie zal dit via reguliere scheepscommunicatie geschieden. Als hierop niet wordt gereageerd, zal het vaartuig op een andere manier, bijvoorbeeld door middel van waarschuwingslichten en waarschuwingsschoten, worden gemaand de zone te verlaten. Bij voortdurend uitblijvende reactie kan op grond van het recht van zelfverdediging met proportioneel geweld tegen het naderende schip worden opgetreden.

Hr.Ms. Evertsen houdt tijdens het escorteren van schepen met hulpgoederen voortdurend contact houden met deze schepen, tenzij nadere instructies van de *Force Commander* anders uitwijzen. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het schip wordt voorafgaand aan het lossen, overgedragen aan de contractanten van de betrokken hulporganisatie, waarna Hr.Ms. Evertsen vrij is om andere taken uit te voeren.

Samenwerking NAVO, TF150, eventuele bilaterale inzet van landen
Behalve de EU zijn enkele andere organisaties en landen betrokken bij het bestrijden van piraterij in de regio. De NAVO heeft, in aanvulling op de nationale Nederlandse inzet van Hr.Ms. de Ruyter, van eind oktober 2008 tot december 2008 tijdelijk eenheden van de *Standing NRF Maritime Group 2* ingezet voor de kust van Somalië voor het beveiligen van WFP-schepen en voor afschrikking van piraten. De NAVO onderzoekt op dit moment de wenselijkheid om in 2009 wederom schepen in te zetten in het kader van piraterijbestrijding. Daarnaast zijn eenheden van *Task Force 150*, die onderdeel zijn van *Operatie Enduring Freedom*, actief in de Golf van Aden. Hun inzet is in de eerste plaats gericht op het tegengaan van internationaal terrorisme via de zee, maar hun aanwezigheid draagt ook bij aan het afschrikken van piraterij. Voorts hebben o.a. Rusland en India onder nationaal mandaat schepen in de regio ontplooid ter bestrijding van piraterij. De EU onderhoudt uit het oogpunt van piraterijbestrijding contacten met deze organisaties en landen om te komen tot optimale coördinatie, afbakening van activiteiten en uitwisseling van informatie.

Geweldsinstructie

Door de EU zijn *Rules of Engagement* (RoE) opgesteld die gelden voor de gehele operatie. Deze zijn gebaseerd op VN-Veiligheidsraadresoluties 1816 en 1846 en de bevoegdheden uit het VN-zeerechtverdrag.

Bevelstructuur

De EU heeft directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden. De algehele leiding over EU NAVFOR berust bij de operatiecommandant, de Britse schout-bij-nacht Philip Jones, gestationeerd op het operationele hoofdkwartier te Northwood, VK. De operatiecommandant informeert het militaire comité van de EU (EUMC) en desgevraagd het PSC. De *Force Commander* leidt de operatie vanuit het operatiegebied. Deze functie zal in periodes van vier maanden achtereenvolgens worden ingevuld door Griekenland, Spanje en Nederland. Het Nederlandse stafschip staat gedurende zijn inzet onder direct bevel van de Nederlandse *Force Commander*.

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. Hiernaast is in ieder geval voor de periode april tot en met juli 2009 een role II capaciteit voorzien aan boord van het bevoorradingsschip en kan indien nodig gebruik worden gemaakt van medische zorg aanwezig in ziekenhuizen in Tanzania, Kenia en Djibouti. Helikopters kunnen in noodgevallen ook worden ingezet om zieken of gewonden naar deze ziekenhuizen te vervoeren.

Geschiktheid en beschikbaarheid

Het Nederlandse deel van de staf dat van augustus tot en met december wordt ingezet, wordt geleverd door de *Commander Netherlands Maritime Forces* (COMNLMARFOR). Deze staf heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgebouwd in het aansturen van complexe internationale maritieme operaties en is bij uitstek geschikt voor deze taak. De staf staat gedurende de eerste helft van 2009 op «stand-by» voor de *NATO Response Force* (NRF) en is na afloop daarvan beschikbaar voor Operatie Atalanta.

Hr.Ms. Evertsen beschikt over uitgebreide commandofaciliteiten en extra accommodatie voor het uitvoeren van staftaken. Voor het uitvoeren van surveillance beschikt het schip over daarvoor geschikte radarapparatuur en is het tevens voorzien van een boordhelikopter. Voorts beschikt het schip over verdedigingsmiddelen zoals mitrailleurs, snelvuurkanonnen en een kanon voor zee- en landdoelen, om het eigen fregat en de te escorteren schepen te beschermen. Ten slotte is Hr.Ms. Evertsen logistiek voor langere perioden zelfvoorzienend. De omvang van Hr.Ms. Evertsen in combinatie met de middelen aan boord zullen naar verwachting een afschrikkend effect hebben op piraten. Tot nu toe zijn marineschepen ongemoeid gelaten door piraten. Mocht Hr.Ms. Evertsen toch worden geconfronteerd met een aanval van piraten, dan zijn het schip en zijn bemanning afdoende toegerust om hierop adequaat te kunnen reageren.

Duur van de uitzending

De operatie heeft een duur van één jaar vanaf het moment dat *Initial Operational Capability* (IOC) wordt vastgesteld. Nederland zal gedurende de hele operatie deelnemen met enkele staffunctionarissen in het *Force Headquarters*, zoals gemeld in de Kamerbrief verslag RAZEB 10/11 november (d.d. 21 november jl.). Vanaf medio augustus tot medio december zal Nederland de *Force Commander*, het merendeel van de staf en Hr.Ms. Evertsen als stafschip leveren. Hr.Ms. Evertsen zal naar verwachting begin augustus vertrekken uit Nederland en eind december terugkeren. De exacte planning zal nader worden afgestemd met de operatiecommandant.

Samenhang

De bijdrage van militaire middelen aan operatie Atalanta vormt een basis voor het verstrekken van humanitaire hulp aan de noodlijdende bevolking van Somalië. In deze zin hangt de bijdrage van militaire middelen nauw samen met de Nederlandse inzet op het terrein van humanitaire hulp. Voorts moet de bijdrage van militaire middelen aan operatie Atalanta worden gezien in het grotere internationale verband van het transitieproces in Somalië en de implementatie van de Djibouti-akkoorden. In deze zin hangt de bijdrage samen met het versterken van de internationale rechtsorde.

Financiën

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de operatie Atalanta, met een maritieme component (Hr. Ms. Evertsen, inclusief de helikopter) en de plaatsing van stafofficieren gedurende de hele operatie, worden bij een inzetduur van vijf maanden geraamd op circa 9,5 miljoen euro. Hierbij is rekening gehouden met de heenvaart naar en terugvaart uit het operatiegebied. Voorts zal de Nederlandse bijdrage aan het EU-Athena budget als gevolg van deze operatie circa 0,4 miljoen euro bedragen. Deze bijdrage vloeit voort uit het Nederlandse EU-lidmaatschap. Het betreft een bijdrage aan afgesproken gemeenschappelijke uitgaven betreffende EU-operaties, welke onafhankelijk is van Nederlandse deelname aan EU-operaties. De additionele uitgaven en de EU-bijdrage komen 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

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders