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.

Ook voor de landen in de regio is het van belang dat Nederland, met de internationale gemeenschap, inzet op bestrijding van piraterij. Piraterij heeft een destabiliserend effect in de gehele regio, en de desbetreffende landen hebben een rechtstreeks belang bij onder andere vrije toegang tot havens, handel en toerisme als bronnen van inkomsten.

De militaire inzet dient zowel ter bescherming van commerciële als humanitaire belangen. Met patrouilles in het operatiegebied, in het bijzonder in de *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC, een corridor waar koopvaardijschepen onder maritieme bescherming de risicovolle Golf van Aden kunnen passeren), en met gerichte acties tegen (moeder)schepen van piraten, worden confrontaties tussen piraten en koopvaardijschepen voorkomen. Jaarlijks passeren ongeveer 20.000 schepen de Golf van Aden, waaronder ruim 100 in Nederland geregistreerde schepen. Voor Nederland als handelsland zijn veilige scheepvaartroutes van strategisch belang. Piraterijbestrijding voorkomt dat piraten ongehinderd het Somalië Bassin en de Indische Oceaan kunnen bereiken, waar het moeilijk is om met de beschikbare eenheden de koopvaardijschepen te beschermen.

Een van de hoofdtaken van de EU-operatie is het beschermen, via militaire escortes, van transporten over zee van noodhulpgoederen, in het bijzonder van het *World Food Programme* (WFP), naar Somalië. Het aantal ontheemden in Somalië is nog altijd groot en miljoenen mensen zijn afhankelijk van humanitaire hulp. Door deelneming aan de EU-operatie geeft Nederland gevolg aan een oproep van de VN-Veiligheidsraad.[1]

De piraterijbestrijding lijkt succesvol. Het aantal aanvallen en kapingen is sinds juli 2011 sterk afgenomen. Het is echter nog te vroeg om daaraan conclusies te verbinden. Om de dalende trend vast te houden en te bestendigen, is het van belang druk te blijven uitoefenen op de piraten en de actoren die piraterij mogelijk maken. Piraten beschikken nog steeds over voldoende logistieke middelen om piraterijactiviteiten uit te voeren. Door piraten zo vroeg mogelijk te storen en logistieke bases van piraten aan te grijpen, kan worden voorkomen dat piratengroepen de zee opgaan. Het kabinet acht het, om een nog hoger niveau van preventie te verzekeren, wenselijk dat Nederland volwaardig deelneemt aan operatie Atalanta,

[1] VNVR resolutie 1950 (2010).

inclusief operaties met effect op de kuststrook van Somalië. Dat maakt het mogelijk om logistieke kampen van piraten aan te pakken.

Mandaat

Het internationale recht, in het bijzonder de VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS, artikel 100 e.v.), biedt de rechtsgrondslag om op te treden tegen piraten op volle zee. Voor het optreden in de territoriale wateren van Somalië berusten de EU- en NAVO-operaties op VN-Veiligheidsraadresoluties. De meest recente Veiligheidsraadresolutie, die alle eerdere resoluties herbevestigt, is resolutie nr. 2020 (2011).

Met resolutie 1846 autoriseert de VN-Veiligheidsraad, op grond van hoofdstuk VII VN-Handvest, de staten en de organisaties die met de Federale Overgangsregering (TFG) van Somalië 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 noodzakelijke maatregelen te nemen om piraterij en gewapende overvallen op zee te bestrijden. Dit alles overeenkomstig het toepasselijk internationale recht.

Met Resolutie 1851 (2008) autoriseert de VN-Veiligheidsraad staten die samenwerken met de Somalische TFG en die de TFG bij de Secretaris-generaal van de VN heeft aangemeld, alle noodzakelijke maatregelen te nemen op Somalisch grondgebied en in het Somalische luchtruim ter bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. Ook stelt resolutie 1851 dat ieder optreden van landen en regionale organisaties in overeenstemming moet zijn met het oorlogsrecht en de mensenrechten waar toepasselijk. De TFG heeft ten behoeve van de uitbreiding van het operatiegebied van de EU in maart 2012 de hierboven genoemde melding aan de Secretaris-Generaal verzonden.

De Noord Atlantische Raad (NAR) heeft 19 maart jl. besloten de anti-piraterij operatie *Ocean Shield* te verlengen tot eind 2014. De EU heeft op maart jl. besloten de anti-piraterij operatie Atalanta te verlengen tot eind 2014 en het operatiegebied uit te breiden tot en met de kuststrook van Somalië, zodat ook operaties met effecten op de Somalische kust kunnen worden uitgevoerd. Op 3 april jl. is het operatieplan aangepast zodat voortaan ook vanuit de lucht logistieke opslagplaatsen van de piraten op de Somalische kust kunnen worden aangepakt. Hiermee wordt het piraten moeilijker gemaakt hun criminele activiteiten ten uitvoer te brengen. Om het risico van onbedoelde nevenschade zo klein mogelijk te maken hanteert de EU strikte uitvoeringscriteria. Optreden van militairen op het land is bij deze acties niet aan de orde en de inzet van middelen moet proportioneel zijn.

In resolutie 2067 (2012) onderstreepte de VN Veiligheidsraad de primaire verantwoordelijkheid van Somalië voor piraterijbestrijding en bepaalde dat de nieuwe Somalische autoriteiten de rol hebben overgenomen die in resoluties

1846, 1851 en 2020 aan de TFG was toebedeeld. De nieuwe, in november van dit jaar gevormde, regering van Somalië heeft niet te kennen gegeven deze rol anders te willen invullen. Daarom mag er van worden uitgegaan dat op grond van die resoluties door de TFG genomen besluiten en verrichte handelingen, onverminderd van kracht blijven.

Politieke context

Op 20 augustus 2012 eindigde het mandaat van de *Federale Overgangsinstituties* (TFI's) in Somalië. Vanwege de veiligheidssituatie was het nog niet mogelijk om vrije verkiezingen te houden. Het nieuwe parlement en de president zijn daarom indirect gekozen. Op 1 augustus nam de Grondwettelijke Vergadering de voorlopige federale Grondwet aan. Op 20 augustus werd het nieuwe federale parlement van Somalië geïnaugureerd. Zowel de Grondwettelijke Vergadering (825 leden) als het nieuwe federale parlement (275 leden) zijn geselecteerd door een groep van clanoudsten. Tijdens de zittingsperiode (vier jaar) van de nieuwe instellingen zal de Grondwet per referendum worden voorgelegd aan de Somalische bevolking en volgen algemene verkiezingen op verschillende niveaus.

Op 10 september verkoos het nieuwe parlement Hassan Sheikh Mohamud tot president. De internationale gemeenschap heeft zijn verkiezing verwelkomd. Hassan Sheikh Mohamud heeft gewerkt voor verschillende maatschappelijke organisaties en is medeoprichter van een universiteit in Mogadishu. Hij wordt niet in verband gebracht met gewapende groeperingen of corruptie. Op 6 oktober 2012 benoemde de president Abdi Farah Shirdon Saaid als premier. Shirdon stelde een nieuwe regering aan, die op 13 november 2012 vrijwel unaniem werd goedgekeurd door het parlement. Deze regering is geografisch representatief en bevat ook twee vrouwelijke ministers, onder wie de eerste vrouw ooit op de post van Buitenlandse Zaken. De Somalische regering staat voor de uitdaging om van de zwakke, corrupte of afwezige Somalische instituties een effectief staatsapparaat te maken.

Veiligheid

In februari 2012 besloot de VN Veiligheidsraad om de gemandateerde troepensterkte van de Afrikaanse Unie Missie in Somalië (AMISOM) te verhogen van 12.000 naar 17.731 man. De Keniaanse troepen in Somalië zijn in dat kader onder het bevel van AMISOM gesteld. Het afgelopen jaar is op verschillende fronten succes geboekt in de militaire strijd tegen de gewapende groepering Al Shabaab. Mogadishu is thans in handen van regeringstroepen, evenals de belangrijkste steden en strategische posities. Al Shabaab is echter nog aanwezig in grote delen van het platteland van Zuid-Centraal Somalië. De organisatie heeft zich toegelegd op asymmetrische oorlogsvoering en blijft de nationale stabiliteit en internationale vrede en veiligheid bedreigen.

De steun voor Al Shabaab onder de Somalische bevolking en de Somalische diaspora is afgenomen. Het hardvochtige optreden van de organisatie en het blokkeren van humanitaire hulp ten tijde van de hongersnood in de tweede helft van 2011 spelen hierbij een rol. In gebieden waar Al Shabaab is verdreven vormen de spanningen tussen verschillende clans een bron van onrust en onveiligheid.

Somaliland en Puntland zijn in vergelijking met Zuid-Centraal Somalië nog altijd relatief stabiel. Wel kennen beide regio's interne politieke spanningen en bestaat de vrees dat Al Shabaab er actiever zal worden nu de organisatie in Zuid-Centraal Somalië onder druk staat. Het grensgeschil tussen Somaliland en Puntland is nog niet opgelost. Mede als gevolg van de relatief effectieve overheidsstructuur in Somaliland is het piraterijprobleem in deze regio onder controle. Puntland blijft echter een belangrijke uitvalbasis voor piraterijactiviteiten.

Humanitaire situatie

De voedselsituatie in Somalië is de afgelopen maanden licht verbeterd. Tussen augustus en december 2012 zullen naar verwachting nog 2,12 miljoen mensen niet zeker van voedsel zijn, hetgeen een daling is van zestien procent in vergelijking met het begin van 2012. Deze daling is vooral te danken aan de verstrekte humanitaire hulp en hogere prijzen voor vee waardoor het inkomen van veel mensen is toegenomen. Ook voor oktober tot en met december 2012 wordt een verbetering van de voedselsituatie verwacht door bovengemiddelde regenval.

Toch blijft de humanitaire situatie fragiel. Door het voortdurende geweld in Zuid-Centraal Somalië, gecombineerd met interne verdeeldheid en gebrek aan middelen, capaciteit en daadkracht, zijn de Somalische autoriteiten nog niet in staat gebleken basisvoorzieningen te leveren en zo hun draagvlak onder de bevolking te vergroten. Plotselinge weersveranderingen, overstromingen, tegenvallende oogsten of het uitbreken van conflicten hebben direct hun weerslag op het welzijn van de bevolking. Een belangrijk deel van die bevolking is nog afhankelijk van humanitaire hulp voor het voorzien in hun levensonderhoud. Aanvoer van deze hulp geschiedt voornamelijk over zee, waarbij schepen worden geëscorteerd door eenheden van de EU-operatie Atalanta.

Momenteel bevinden zich naar schatting ongeveer een miljoen Somalische vluchtelingen in de regio. De meesten hiervan bevinden zich in Kenia (534.000), Jemen (215.000) en Ethiopië (209.000). Daarnaast zijn er in Somalië zelf ongeveer 1,1 miljoen ontheemden.

Het VN-noodhulpverzoek voor Somalië voor 2012 bedraagt USD 1,3 miljard. Nederland draagt hieraan EUR 6 miljoen bij. Daarnaast heeft Nederland in 2012 EUR 1 miljoen beschikbaar gesteld voor de opvang van Somalische

vluchtelingen in Kenia en voor lopende projecten van Oxfam/Novib (EUR 118.000) en CARE (EUR 340.000) in Somalië. In totaal stelt Nederland in 2012 derhalve circa EUR 7,5 miljoen beschikbaar voor de Somalische crisis.

Modus operandi van de piraten

De meeste piraten aan de Somalische oostkust opereren vanuit het grensgebied tussen Puntland en Zuid- en Centraal-Somalië. Met regelmaat maken piratengroepen gebruik van moederschepen die hen in de gelegenheid stellen op grote afstand van de Somalische 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. Binnen enkele tientallen minuten kunnen de piraten de bemanning overmeesteren en koers zetten naar de oostkust van Somalië. Vrijwel alle gekaapte schepen worden voor de (noord-) oostkust van Puntland voor anker gelegd. Vervolgens wordt er contact opgenomen met de rederij en worden de onderhandelingen over losgeld en vrijlating gestart.

De onderhandelingen over losgeld worden vermoedelijk door enkele invloedrijke criminelen gevoerd. De regionale autoriteiten zijn niet in staat de uitvalsbases van piraten effectief aan te pakken. Puntland heeft wel een toenemende bereidheid getoond piraten op te pakken, te berechten en vast te zetten. Echter, door binnenlandse problemen en capaciteitsgebrek is het onzeker of de Puntlandse autoriteiten prioriteit kunnen blijven geven aan piraterijbestrijding.

Samenhang

Piraterij wortelt in de wetteloosheid en het gebrek aan effectief bestuur op het vasteland. Dat vraagt om een geïntegreerde aanpak, waarbij wordt ingezet op versterking van staatsgezag, goed bestuur, rechtshandhaving en economische ontwikkeling in fragiele kuststaten.[2] Nederland neemt in dat kader deel aan bilaterale en multilaterale initiatieven en biedt met OS-middelen hulp bij het aanpakken van grondoorzaken van instabiliteit en het opbouwen van een justitieel systeem waarmee piraten kunnen worden aangepakt. Somalië is overigens geen partnerland van Nederland. De Nederlandse inzet loopt vooral via multilaterale kanalen.

Lokaal eigenaarschap (ownership)
De verantwoordelijkheid voor het oplossen van het conflict ligt primair in Somalië. Een duurzame strategie van staatsopbouw en veiligheid moet gedragen en uitgevoerd te worden door de Somaliërs zelf. De rol van de internationale gemeenschap zal dan ook vooral ondersteunend moeten zijn. Daarbij moeten Somalië en de landen in de regio het voortouw nemen. De recente politieke ontwikkelingen in Somalië, die tot grotere legitimiteit van de

[2] AIV 2010, *Piraterijbestrijding op zee: Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden,* No. 72, 2010, p. 53.

Somalische autoriteiten hebben geleid, bieden de ruimte om activiteiten ter ondersteuning van de capaciteit van deze regering te intensiveren.

Diplomatie
De internationale gemeenschap ondersteunt het politieke proces, dat heeft geleid tot het einde van de TFG en de recente ontwikkelingen zoals beschreven onder Politieke context. De VN en de AU spelen daarin een cruciale rol, onder meer door ondersteuning van de verschillende elementen van de zogeheten Routekaart, waarin de stappen op weg naar democratisering en capaciteitsopbouw staan vastgelegd. Nederland woonde in februari 2012 de zogeheten Londen conferentie bij, waar de elementen en *deadlines* uit de Routekaart werden herbevestigd[3].

Het VN *Political Office for Somalia* (UNPOS) speelt een rol in de verdere implementatie van deze Routekaart, evenals het *UN Office for Drugs and Crime* (UNODC). Nederland steunt de VN hierin met zowel financiële als personele bijdragen. Het kabinet is van mening dat het multilaterale kanaal het meest geschikt is om deze programma's, gericht op stabilisering op het vasteland, ter hand te nemen, in het bijzonder via de EU en de Contactgroep (*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*, CGPCS).

Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
Nederland is een actieve deelnemer aan de eerder genoemde CGPCS, waarin landen hun inspanningen op het terrein van piraterijbestrijding coördineren, vooral op het terrein van capaciteitsopbouw op basis van de regionale *Djibouti Code of Conduct* tegen piraterij. Deze is gericht op het opstellen van nationale wetgeving tegen piraterij en de versterking van justitiële en maritieme capaciteiten in de regio. De CGPCS heeft daartoe een *Trust Fund* ingesteld en een overzicht gemaakt van de relevante capaciteitsopbouwprojecten in de regio. Nederland heeft tot nu toe EUR 1 miljoen bijgedragen aan het *Trust Fund*. Dit *Trust Fund* is tevens ingezet voor het financieren van voorlichtingscampagnes door de VN voor de lokale bevolking, en van sociaaleconomische programma's om (veelal jonge) Somaliërs alternatieve bronnen van inkomsten te bieden.

Ontwikkelingssamenwerking (en capaciteitsopbouw)
Het Nederlands beleidskader voor Somalië, vastgelegd in de brief van 16 september 2011, voorziet een beperkte uitbreiding van de OS-activiteiten. Er wordt gestreefd naar een gemiddelde jaarlijkse bijdrage van EUR 3 miljoen. Hierbij ligt de focus op versterking van de parlementaire democratie, de rechtsstaat en alternatieve vormen van inkomstenwerving, vooral in de relatief stabiele delen Somaliland en Puntland. Zo ondersteunt Nederland in deze twee regio's de *Association of European Parliamentarians for Africa* (AWEPA) bij de capaciteitsopbouw van de regionale parlementen. Daarnaast ondersteunt Nederland op gemeenschapsniveau veiligheidsinitiatieven van de

[3] Kamerstukken II, 2010-2011, 22.831, nr. 63.

Danish Demining Group (DDG) en andere NGO's. Vanwege de relatief beperkte OS-bijdrage van Nederland in relatie to andere donoren in Somalië, is het noodzakelijk om samen op te trekken met multilaterale fora en gelijkgezinde bilaterale partners. Nederland levert daarom personele en financiële bijdragen aan de totstandkoming van een multidonor Somalië Stabiliteitsfonds, dat tot doel heeft snel en flexibel lokale projecten te financieren die bijdragen aan de lange termijn stabilisatie van Somalië.

De EU kondigde begin november 2012 een nieuw steunpakket van EUR 158 miljoen voor de Somalische regering aan. Deze middelen worden in overeenstemming met de prioriteiten van de Somalische regering ingezet op goed bestuur en veiligheid, onderwijs en economische ontwikkeling. Onder andere via het *Critical Maritime Routes* programma speelt de Europese Commissie ook een belangrijke rol bij de versterking van de regionale maritieme capaciteiten van landen in de regio, zowel door activiteiten in landen zelf als door de ondersteuning van regionale programma's.

United Nations Office on Drugs and Crime
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 verreweg de belangrijkste multilaterale partner. UNODC's piraterijbestrijdingsprogramma (CPP) zet zich in voor de ontwikkeling van de regionale vervolgings- en detentiecapaciteit. In het verleden heeft Nederland EUR 0,8 miljoen bij bedragen aan het UNODC capaciteitsopbouwprogramma ten behoeve van de justitiële infrastructuur in de Seychellen. Van half september tot half december van dit jaar zijn tevens drie Nederlandse justitie-experts uitgezonden naar de Seychellen om verder mee te helpen aan de training en begeleiding van de lokale gevangenismedewerkers. De Seychellen zijn een belangrijke partner in de strijd tegen piraterij en zij hebben onlangs ook door Nederland gevangen genomen piraten overgenomen. De komende tijd gaat UNODC zich meer richten op de ontwikkeling van detentie- (en later vervolgings-)capaciteit in Somaliland en Puntland, waaronder het opzetten van een gevangenis voor vrouwen. Nederland draagt hier EUR 1,5 miljoen aan bij. UNODC zal ook landen in de regio, zoals Tanzania, Kenia, Seychellen en Mauritius, blijven ondersteunen.

Regional Anti-Piracy Prosecutions and Intelligence Coordination Centre
Een ander belangrijk initiatief is het door het VK opgezette *Regional Anti-Piracy Prosecutions and Intelligence Coordination Centre* (RAPPICC). Het beoogt een samenwerkingsverband tot stand te brengen tussen verschillende opsporings- en politieorganisaties (onder andere *Serious Organized Crime Agency* en Interpol, maar ook partners in de regio zoals Seychellen en Mauritius). Het samenwerkingsverband heeft als doel het verzamelen van inlichtingen over de financiële stromen en de piratenleiders. Nederland heeft een bijdrage van EUR 0,3 miljoen toegezegd. Daarnaast werkt Nederland samen met Duitsland in het zogenaamde *Joint Investigation Team*, waarin de

openbaar ministeries van beide landen hun inspanningen bundelen om piraterij en de drijvende krachten daarachter aan te pakken.

EUCAP Nestor
Verder werkt de EU momenteel aan de ontwikkeling van EUCAP Nestor, een civiele missie ten behoeve van de ontwikkeling van regionale maritieme capaciteiten. Nederland levert het plaatsvervangend hoofd van de missie in het kernteam, dat de missie verder ontwikkelt en het kabinet staat welwillend tegenover deelneming aan de uiteindelijke missie. Besluitvorming hierover is voorzien als de Brusselse planning is voltooid, waarschijnlijk in het begin van 2013.

Defensie
AMISOM en ACOTA
De missie van de Afrikaanse Unie in Somalië (AMISOM) heeft het mandaat om Somalische structuren te ondersteunen, het nationaal veiligheidsplan uit te voeren, Somalische veiligheidstroepen te trainen en een veilige situatie te creëren voor humanitaire hulpverlening. Daarnaast ondersteunt AMISOM de Somalische militairen die in Mogadishu opereren. Daarmee bevordert AMISOM de stabilisering van Somalië. AMISOM wordt voor een deel gefinancierd uit de *EU African Peace Facility*.

De missie wordt daarnaast evenals MONUSCO (Congo) en UNAMID (Darfur), ondersteund door het *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA) programma. Dit trainingsprogramma van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken is gericht op twintig Afrikaanse landen die hun militaire eenheden opleiden ten behoeve van VN- en AU-missies. Nederland heeft het programma sinds 2009 jaarlijks ondersteund met EUR 6 miljoen uit het Stabiliteitsfonds. Daarnaast levert Nederland twee militaire trainers. Via ACOTA en AMISOM levert Nederland een bijdrage aan de stabilisering van Somalië.

EUTM
De EU voert in Uganda een trainingsmissie uit (EUTM) die is gericht op de training van Somalische militairen. Nederland heeft hieraan tot dusverre geen bijdrage geleverd, vanwege de beperkte mogelijkheden tot monitoring van de militairen na afloop van de training, en vanwege het gebrek aan staatsstructuren die democratische controle konden uitvoeren op het militaire apparaat. EUTM is onderwerp van een review geweest. Deze zal waarschijnlijk leiden tot versterking en uitbreiding van deze EU- geleide trainingsmissie.

Deelnemende landen

Operatie Atalanta
Aan de EU-operatie zullen in 2013 naar verwachting ten minste de volgende landen ook een bijdrage leveren: België, Duitsland, Frankrijk, Finland,

Griekenland, Italië, Luxemburg, Malta, Oekraïne, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Operatie Ocean Shield
In 2013 zullen naar verwachting ten minste de volgende landen ook een bijdrage leveren aan de NAVO-operatie: Denemarken, Noorwegen, Italië, Portugal, Turkije, en de Verenigde Staten.

Invloed

Operatie Atalanta
Operatie Atalanta staat onder commando van de EU. Het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) heeft, onder verantwoordelijkheid van de Raad Buitenlandse Zaken, politieke controle en zorgt voor de strategische aansturing van de operatie. Door zijn vertegenwoordiging in het EU Militair Comité, de EU Militaire Staf en het operationele hoofdkwartier speelt Nederland een actieve rol in de planning en uitvoering van de operatie. In de tweede helft van 2013 levert Nederland de *Force Commander*. Om de interactie tussen de EU-operatie Atalanta en de landen in de regio te bevorderen heeft Nederland vanaf 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 die de missie vaart. De politiek adviseur is eveneens het aanspreekpunt van de missie voor landen en internationale organisaties in de regio.

Operatie Ocean Shield
Operatie *Ocean Shield* staat onder commando van de NAVO. De *Standing NATO Maritime Groups* (SNMG) voeren deze operatie uit. De Noord-Atlantische Raad, het hoogste politieke orgaan van de NAVO, oefent controle uit. Nederland heeft net als alle NAVO-lidstaten zitting in de Raad en Nederlands senior 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 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 de bescherming van schepen die voor de bevoorrading van AMISOM worden gebruikt. In deze behoefte wordt mede voorzien door de inzet van een *Autonomous Vessel Protection Detachment* (AVPD). Nederland heeft van januari tot medio oktober 2012 als eerste een AVPD ingezet. In de praktijk biedt Atalanta voorts één schip aan voor deze taak. De overige eenheden van Atalanta worden ingezet voor de bescherming van koopvaardijschepen in de *International Recommanded 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-/AMISOM-schepen en het beschermen van koopvaardijschepen in de IRTC, worden er ook 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 (dhows) die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren. Het gericht opsporen van moederschepen is begin 2010 geïntensiveerd om piraterij zo dicht mogelijk bij de bron aan te pakken. Dit zal de komende periode niet veranderen. Sinds 3 april 2012 horen ook luchtaanvallen op logistieke piratenkampen op de Somalische kust onder het mandaat van Atalanta.

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 2013 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 begin februari tot eind mei 2013 zal een Luchtverdedigings- en commando Fregat (LCF) met boordhelikopter worden ingezet in operatie Atalanta. In de periode van augustus tot medio december 2013 zal een *Landing Platform Dock* (LPD) worden ingezet in operatie Atalanta. Gedurende deze inzet levert Nederland tevens het *Force Command* voor Atalanta en fungeert het LPD als stafschip. Het heeft hiertoe een internationale staf aan boord onder leiding van de *Commander Netherlands Maritime Force* (COM-NLMARFOR). Het schip zal worden uitgerust met capaciteiten die vergelijkbaar zijn met die aan boord van Hr.Ms. Rotterdam tijdens haar inzet in 2012.

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 koopvaardijschepen 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 piratenaanvallen te verstoren. Daarbij ligt de nadruk 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 SNMG's, als *Combined Task Force* (CTF)-508 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 ongeveer zes maanden. Dit betekent dat er volgens planning drie tot zes NAVO-schepen actief zijn. Met enige regelmaat heeft de NAVO ook de beschikking over een bevoorradingsschip voor *Ocean Shield*. De beschikbaarheid van maritieme patrouillevliegtuigen vormt een probleem voor de NAVO, net als voor de EU-operatie Atalanta en het door de VS-geleide *Combined Maritime Forces* (CMF) vlootverband CTF-151.

Nederlandse bijdrage. In de periode van mei tot medio augustus 2013 zal een M-fregat met een vluchteenheid worden ingezet in operatie *Ocean Shield*.

Samenwerking NAVO, EU, CMF en nationale eenheden
Voortgaande versterking van de samenwerking tussen de verschillende maritieme operaties in de regio blijft een aandachtspunt. 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 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 koopvaardijschepen 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. De samenwerking van de EU, NAVO en CMF strekt zich wel uit over het volledige operatiegebied en beslaat alle taken. Ook nemen de verschillende partijen deel aan de *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE) vergaderingen die regelmatig worden gehouden. Ten slotte is er ook sprake van veel informatie-uitwisseling tussen de NAVO- en EU-hoofdkwartieren, die zich beide in Northwood, VK, bevinden. Nederland blijft in de diverse fora streven naar een nog intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling.

Alle eenheden van de EU, NAVO, CMF, zelfstandig opererende landen en landen in de regio houden contact met elkaar via het communicatiesysteem *Mercury*. Bij een aanval kan een beroep 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.

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 verruimde operatieplan van Atalanta biedt om operaties met effecten op de Somalische kust uit te voeren.

De eenheden kunnen 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 het aantal schepen

met hulpgoederen en de operationele planning van alle eenheden in het operatiegebied zullen het LCF en het LPD mogelijk worden ingezet voor dit soort escortes.

Operaties in de IRTC worden zowel door NAVO als EU en 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 belangrijke handelsroute. Koopvaardijschepen melden hun passage bij het *Maritime Security Centre Horn Of Africa* (MSCHOA) van de EU. Afhankelijk van de kwetsbaarheid van het koopvaardijschip dat de IRTC passeert, voorzien de in het gebied aanwezige eenheden in een groeps (*Group Transit*) of in individuele begeleiding van een koopvaardijschip (zie ook Kamerstuk 29521 nr. 120).

De toepassing van de preventieve beschermingsmaatregelen, de zogenaamde *Best Management Practices* (BMP's) en het gebruik van private- en overheidsbeveiliging door steeds meer koopvaardijschepen werpt zijn vruchten af. In veel gevallen slagen de koopvaardijschepen erin een aanval van piraten af te slaan, of in ieder geval het moment waarop de piraten aan boord komen, uit te stellen. Dit geeft marine-eenheden in de omgeving de kans het schip te hulp te schieten, zoals Nederlandse maritieme eenheden de afgelopen jaren meermaals hebben gedaan.

Naar verwachting zal het M-fregat in *Ocean Shield* worden ingezet voor de bescherming van koopvaardijschepen in de IRTC en het Somalië Bassin, evenals het LCF en het LPD in operatie Atalanta. De afhankelijkheid van de weersomstandigheden voor piratenactiviteiten in het Somalië Bassin is de afgelopen periode verminderd als gevolg van het toegenomen gebruik van moederschepen. NAVO, EU en CMF hebben hun werkwijze hierop aangepast, teneinde de vrijheid van beweging van deze schepen te beperken. Daarnaast proberen zij piraterij te verhinderen door op basis van inlichtingen te trachten moederschepen te onderscheppen en te ontwapenen kort nadat zij vanaf de kust naar zee vertrekken. De Nederlandse eenheden zullen evenals de afgelopen jaren voor dit soort operaties dicht onder de kust van Somalië worden ingezet. De afgelopen jaren zijn Hr. Ms. Tromp, Hr. Ms. De Ruyter, Hr. Ms. Zuiderkruis en Hr. Ms. Rotterdam succesvol geweest met deze wijze van optreden in het Somalië Bassin.

Geweldsinstructie en de overdracht van gevangenen

Operatie Atalanta

De door de EU opgestelde *Rules of Engagement* (ROE) zijn in de praktijk voldoende robuust om alle taken goed te kunnen uitvoeren. Zoals bekend heeft de EU 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 EU is in gesprek met andere landen in de regio over overdrachtsovereenkomsten. De Seychellen hebben inmiddels een *post-trial transfer agreement* gesloten met de TFG, Somaliland en Puntland, waardoor piraten, nadat ze veroordeeld zijn, naar Somalië kunnen worden overgebracht om daar hun gevangenisstraf uit te zitten. Zodra er voldoende detentiecapaciteit in Somalië beschikbaar is zullen naar verwachting de Seychellen bereid zijn meer piraten te vervolgen dan nu het geval

is. Nederland levert een financiële bijdrage aan de opbouw van de detentiecapaciteit in Somaliland en Puntland.

Operatie Ocean Shield
De door de NAVO opgestelde *Rules of Engagement* (ROE) zijn in de praktijk voldoende robuust om alle taken goed te kunnen uitvoeren. De NAVO streeft naar overdrachtsregelingen met landen in de regio voor overdrachten. Gesprekken hierover hebben helaas nog steeds niet geleid tot overeenstemming over een overdrachtsregeling en het is onwaarschijnlijk dat dit op korte termijn gaat gebeuren.

Nederland heeft ten aanzien van piraterij universele jurisdictie en kan onder nationale vlag tot de aanhouding van verdachten overgaan. Ook kunnen verdachte piraten worden overgedragen aan een ander land voor berechting. Om het overdragen van verdachte piraten verder te faciliteren zijn MoU's met landen in de regio nodig. De regering beziet de mogelijkheid om bilaterale MoU's af te sluiten met Kenia en de Seychellen.

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 zal het *Tactical Command* over de eenheden aan de *Force Commander* delegeren die de operatie op zee leidt vanuit zijn *Forward Headquarters Afloat (FHQ)*. De Commandant der Strijdkrachten (CDS) behoudt *Full Command* over de Nederlandse eenheden. Dit betekent dat hij zo nodig kan besluiten de eenheden terug te brengen onder nationale controle

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 Command* (MC) van de NAVO in Northwood. Het MC legt verantwoording af aan de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR). Het MC zal het *Tactical Command* over de SNMG-eenheden delegeren 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

Die hieronder benoemde risico´s gelden voor zowel Operatie Atalanta als voor Operatie *Ocean Shield.*

Medische risico's
De gezondheidsrisico's aan boord van de schepen zijn minimaal. Alle schepen zijn uitgerust met tenminste een eerstelijns medische zorgcapaciteit. Zo nodig kan gebruik worden 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 en de Seychellen. 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 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
De MIVD acht de dreiging die uitgaat van piraten voor marineschepen in de wateren rond de Hoorn van Afrika op volle zee nog altijd matig. Dit is onder meer gebaseerd op de voor hen beperkte vlucht- en ondersteuningsmogelijkheden. Aanvallen van piraten op marineschepen berusten tot heden op verkeerde inschattingen van piraten, waarbij een marineschip door piraten werd aangezien voor een koopvaardijschip. In de meeste gevallen breken de piraten een aanval af bij herkenning van een marineschip.

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen de dreiging op volle zee en de dreiging dichter onder de Somalische kust en de dreiging wanneer piraten hun bron van inkomsten bedreigd zien, zoals bij een interventie tijdens een kaping of poging daartoe of bij het aangrijpen van logistieke opslagplaatsen op de Somalische kust. Door de intentie van piraten hun belangen te verdedigen, gecombineerd met in dit kader aanzienlijke middelen, gaat van piraten een significante dreiging uit. Vooral helikopters en platformen die vlak onder de kust opereren kunnen onder vuur komen van zwaar kaliber 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 wanneer zij zich in deze regio op volle zee bevonden. Het risico van terroristische dreiging wordt als laag ingeschat. 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 ingeschat als laag tot matig. De terroristische dreiging in zowel de havens als de aanloop naar de havens die doorgaans door Nederlandse marineschepen worden aangedaan, varieert momenteel van laag tot significant.

Geschiktheid en beschikbaarheid
Operatie Atalanta
Beschikbaarheid. Van medio februari tot medio mei 2013 zal een LCF worden ingezet in operatie Atalanta. Vanaf medio augustus tot begin december 2013 zal een LPD worden ingezet als stafschip in operatie Atalanta.

Geschiktheid. Een LCF is al meerdere 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. Het schip kan worden uitgerust met vluchteenheden voor surveillancetaken, de ondersteuning van *boarding*-operaties en de snelle verplaatsing van het beveiligingsteam bij een aanval van piraten op koopvaardijschepen.

Ook een LPD is al meerdere keren succesvol ingezet in antipiraterij-operaties in de wateren voor de kust van Somalië. Het schip kan met vluchteenheden worden uitgerust. Nederland heeft hiermee goede ervaringen opgedaan bij de inzet van Hr. Ms. Rotterdam in operatie *Ocean Shield* in het najaar van 2012. Het LPD kan worden uitgerust met beveiligingseenheden, vluchteenheden en kleinere varende eenheden. Hr. Ms. Rotterdam heeft deze aanpak al met succes uitgevoerd tijdens inzet in 2010 in Atalanta (Kamerstuk 29 521, nr. 160).

De beveiligingseenheden kunnen zowel voor de beveiliging van andere schepen tijdens escortes als voor *boarding*-operaties en voor de verdediging van het eigen schip worden ingezet. Verder kan een dergelijk team met gerichte acties de slagkracht en bewegingsvrijheid van piraten beperken. Het team kan ook optreden als *Vessel Protection Detachment* (VPD) aan boord van een koopvaardijschip. Tevens wordt tijdens de *deployment* een Maltees *Vessel Protection Detachment* geëmbarkeerd. Ook dat is in het verleden al een beproefd concept gebleken.

Operatie Ocean Shield

Beschikbaarheid. Nederland draagt in de periode van mei tot medio augustus 2013 met een M-fregat bij aan *Ocean Shield*.

Geschiktheid. Het M-fregat is uitgerust met moderne radar- en communicatiemiddelen. Ook beschikt het schip over diverse wapensystemen, zoals een vluchteenheid, zoals een boordkanon en het 'Goalkeeper' systeem.

Aan boord kan zich een beveiligingsteam bevinden, 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.

Het fregat kan daarnaast worden uitgerust met een vluchteenheid. Deze zal worden ingezet voor surveillancetaken, de ondersteuning van *boarding*-operaties en de snelle verplaatsing van het beveiligingsteam bij een aanval van piraten op koopvaardijschepen.

Duur van de deelneming

De totale inzet van Nederlandse eenheden in zowel de NAVO-operatie *Ocean Shield* als de EU-operatie Atalanta beslaat ongeveer tien maanden in de periode begin februari 2013 tot en met medio december 2013. Iedere eenheid kent een uit- en thuisreis van elk twee weken.

Financiën

Operatie Atalanta

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Atalanta worden geraamd op EUR 22,9 miljoen. De additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening 'uitvoeren crisisbeheersingsoperaties' van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.

Operatie Ocean Shield
De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-antipiraterij operatie *Ocean Shield* worden geraamd op EUR 7,2 miljoen. Hierbij is rekening gehouden met inverdieneffecten omdat geplande activiteiten geen doorgang vinden. Deze additionele uitgaven komen in 2013 ten laste van de structurele voorziening 'uitvoeren crisisbeheersingsoperaties' van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.