

Vergaderjaar 2007–2008

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 55

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2008

Op 26 februari jl. informeerden wij uw Kamer over het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van inzet van de Koninklijke marine, voor beperkte duur, in de wateren van en in de nabijheid van Somalië (Kamerstuk 29 521, nr. 53).

Gelet op artikel 100 van de Grondwet informeren wij u hierbij over het besluit van de regering om van eind maart tot eind juni 2008 een luchtverdedigings- en commandofregat (LCF), de Hr. Ms. Evertsen, in te zetten voor de bescherming, met name tegen piraterij, van humanitaire hulp-transporten van het *World Food Programme* (WFP) over zee naar Somalië.

Gronden voor deelname

Op 22 februari jl. heeft het VN-Wereldvoedselprogramma Nederland verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken om zeetransporten van humanitaire hulpgoederen naar Somalië te beschermen tegen piraterij. Somalië wordt al decennialang geteisterd door instabiliteit en onveiligheid, waardoor de Somalische bevolking rechtstreeks wordt getroffen; mede omdat het aanleveren van humanitaire hulp wordt belemmerd. Zoals de VN-Veiligheidsraad in resoluties 1772 (2007) en 1801 (2008) signaleert, verergert de toenemende piraterij langs de kust van Somalië deze situatie. Piraterij is een schending van het internationale zeerecht en vormt een bedreiging voor het verlenen van humanitaire hulp aan Somalië en voor de hulpverleners zelf. Vanwege het grote aantal kapingen van schepen in de Somalische territoriale wateren en op de open zee in de regio, hebben hulporganisaties voor transport van humanitaire hulp behoefte aan maritieme bescherming.

De omvang van de humanitaire nood in Somalië noopt tot actie. Nederland levert in de eerste plaats een bijdrage in de vorm van financiële steun voor het verstrekken van humanitaire hulp door daarin gespecialiseerde

organisaties. Dit betrof in 2007 ongeveer 9 miljoen euro. In deze context bezocht de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op 6 maart jl. Somalische vluchtelingen in Jemen. Humanitaire hulp kan effectiever zijn als in internationaal verband op geïntegreerde wijze aandacht wordt besteed aan de problemen van Somalië. Dat wil zeggen dat humanitaire, diplomatieke en militaire inspanningen elkaar wederzijds ondersteunen en versterken. Op grond van de overtuiging van de noodzaak van een dergelijke aanpak en de prioriteiten van het Nederlandse Afrikabeleid, heeft de regering besloten in te gaan op het verzoek van het WFP en de Koninklijke marine in te zetten om zeetransporten van humanitaire hulpgoederen naar Somalië te beschermen tegen piraterij.

Politieke aspecten

Somalië kampt al jaren met conflicten en rivaliteit tussen (sub-) clans en belangengroeperingen onder leiding van elkaar bestrijdende krijgsheren. De situatie werd sinds 2005 complexer door de opkomst van de Unie van Islamitische Rechtbanken (UIC) die zich verzet tegen de internationaal erkende overgangsregering (TFG). In de loop van 2006 groeide de UIC uit tot de grootste gewapende, politieke groepering in Somalië en veroverde grote delen van het land op de overgangsregering (TFG) en krijgsheren. In de tweede helft van dat jaar liep de spanning tussen de UIC en de overgangsregering hoog op. Diplomatieke initiatieven van de Arabische Liga en de regionale organisatie IGAD om een politieke oplossing voor het conflict te vinden, liepen op niets uit. Daarop volgde een militaire interventie; in verrassend korte tijd heroverden de overgangsregering en het Ethiopische leger, begin januari 2007 grote delen van Somalië op de UIC. Ethiopië staat achter de overgangsregering omdat het verwacht dat de TFG de beste kans op duurzame stabiliteit biedt. De veiligheidssituatie verslechtert sindsdien echter verder en de TFG heeft vrijwel geen controle over het kustgebied ten zuiden van Mogadishu, tot aan de Keniaanse grens.

Sinds 2007 is de door de VN gemandateerde AMISOM-missie van de Afrikaanse Unie (AU) actief in Somalië. Het mandaat van AMISOM is op 20 februari jl. met zes maanden verlengd. Deze AU-missie is bedoeld om de Somalische TFG te beveiligen en Somalische veiligheidstroepen te trainen, maar is sterk onderbezet. Nederland steunt AMISOM in multilateraal kader via onder andere de *Africa Peace Facility* (APF) van de EU. De APF heeft tot op heden met meer dan 15 miljoen euro aan de AMISOM-missie bijgedragen. Daarnaast is uit het nieuwe EU-stabiliteitsinstrument 2,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor financiering van de AMISOM *Strategic Management and Planning Capability*.

President Yusuf benoemde begin 2007 een nieuwe premier, Nur Adde, wiens kabinet slagvaardiger oogt dan dat van zijn voorganger Gedi. De regering is in gesprek met de oppositie, die is verenigd in de zogenaamde «Asmara-groep». De Speciale Vertegenwoordiger van de SG VN voor Somalië, Ould Abdallah, hoopt de twee kampen op informele wijze bij elkaar te brengen. Premier Nur Adde en zijn kabinet lijken te beschikken over de politieke wil die nodig is om tot een vergelijk te komen met de oppositie.

Het fragiele staatsbestel van Somalië, waardoor corruptie en criminaliteit hoogtij kunnen vieren, zorgt er ondertussen mede voor dat het probleem van piraterij voor de Somalische kust toeneemt, zoals de VN-veiligheidsraad in de eerder genoemde resoluties signaleert.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Somalië, dat al jaren tot de minst ontwikkelde landen ter wereld behoort, is sterk verslechterd in 2007. Vanwege het aanhoudende geweld en de instabiele politieke situatie in Zuid- en Centraal-Somalië is het aantal ontheemden het laatste half jaar gestegen van 400 000 tot ongeveer één miljoen. Naar verwachting zal de ontheemdenstroom verder toenemen en zal het geweld in Mogadishu niet verminderen. Het merendeel van de ontheemden trekt naar Afgoy, ten noorden van Mogadishu. Mogadishu is zo goed als verlaten. De noden in Somalië zijn groot. Het afgelopen jaar is het aantal mensen dat hulp nodig heeft met ongeveer 50 procent gestegen tot meer dan anderhalf miljoen mensen. Dit hangt voor een deel samen met de verslechterde veiligheids-situatie. Daarnaast spelen klimatologische omstandigheden een rol. In 2007 bleven de regens grotendeels uit, waardoor de voedselproductie terugliep. Het WFP spreekt van de slechtste graanoogst in 13 jaar. In delen van het land is momenteel sprake van ernstige ondervoeding. Onlangs bestempelde John Holmes (UN Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator) de situatie in Somalië als «<the world's worst developing humanitarian situation». De toenemende onveiligheid maakt het steeds moeilijker om de getroffen bevolking met humanitaire hulp te bedienen.

Nederland heeft in 2007 ongeveer 9 miljoen euro uitgegeven aan humanitaire hulp voor Somalië. Dit was 4 miljoen euro meer dan aanvankelijk gepland. Deze verhoging hield verband met de verslechterde humanitaire situatie en de vluchtelingen- en ontheemdenproblematiek. De Nederlandse bijgedragen zijn verstrekt via de VN-organisaties UNHCR, WFP, UNICEF en OCHA. In 2007 ontving WFP/Somalië 1 miljoen euro van Nederland. Het WFP voorzag in dat jaar ruim anderhalf miljoen mensen van voedsel. De additionele bijdragen van Nederland gingen naar UNHCR (1 miljoen euro) voor de opvang en bescherming van ontheemden in Somalië en OCHA (3 miljoen euro) voor het *Humanitarian Relief Fund*. Daarnaast zijn vijf NGO's gefinancierd die zich in het bijzonder richten op gezondheidszorg. De indicatieve planning voor humanitaire hulp-activiteiten in 2008 is structureel verhoogd en bedraagt 8 miljoen euro. Er zal wederom worden bijgedragen via UNHCR, WFP, UNICEF, OCHA en vijf NGO's. In 2008 zal Nederland in eerste instantie 1,5 miljoen euro bijdragen aan WFP/Somalië.

Het WFP voert zowel over land als over zee goederen aan. Een ruime meerderheid, 80 procent, wordt over zee aangevoerd. Dit transport is voordeliger en sneller. Naast veiligheidsrisico's worden landtransporten namelijk geplaagd door beperkte capaciteit – er zijn minder vrachtwagens beschikbaar dan nodig is voor de aanvoer van goederen –, slechte wegen – bijvoorbeeld als gevolg van weersinvloeden – en sluiting van de Keniaanse grens voor transporten wanneer zich zware gewelddadigheden voordoen. Deze problemen zijn minder van toepassing op zeetransport, dat bovendien een veel grotere capaciteit heeft en daardoor kosten-effectiever kan opereren. Zeetransport kent echter wel, net als landtransport, de nodige veiligheidsrisico's. De wateren voor de Somalische kust behoren tot de gevaarlijkste ter wereld vanwege de wijdverbreide piraterij. In de eerste helft van 2007 nam het aantal gevallen van piraterij aanzienlijk toe. Diverse WFP-transporten zijn aangevallen. De TFG heeft nauwelijks middelen om hiertegen actie te ondernemen. De internationale druk van o.a. het WFP, de *International Maritime Organisation* en de VN-Veiligheidsraad om bewaking van WFP-transporten te realiseren, nam dan ook toe.

Mandaat

Het mandaat voor deze nationale missie berust op een verzoek van het WFP aan Nederland om de escorte van WFP schepen in de wateren van en de nabijheid van Somalië van Denemarken over te nemen. Vanaf november 2007 verzorgde Frankrijk deze escorte, waarna Denemarken vanaf begin februari 2008 deze taak op zich heeft genomen tot begin april 2008. Tot dergelijke bescherming door VN-lidstaten is door de VN-Veilighedsraad opgeroepen in resoluties 1772 van 20 augustus 2007 en 1801 van 20 februari 2008. De nationale inzet van Frankrijk en Denemarken wordt in de laatstgenoemde resolutie expliciet door de VN Veiligheidsraad verwelkomd.

Het optreden van VN-lidstaten tegen piraten op open zee vindt zijn rechtsbasis in het internationale recht, in het bijzonder in het VN-Zeerechtverdrag. Het optreden tegen piraten in de territoriale wateren van Somalië, binnen twaalf nautische mijlen van de kust, moet zijn rechtsbasis vinden in een overeenkomst met de regering van Somalië. Nadere gesprekken hierover tussen Nederland en de voorlopige regering van Somalië (TFG) zullen op korte termijn worden gevoerd en naar verwachting ruim voor de inzet van de Hr. Ms. Evertsen worden afgerond. De overeenkomsten die Frankrijk en Denemarken met de TFG hebben gesloten dienen hiervoor als uitgangspunt. Voorts wordt met de vlaggestaat van ieder individueel te escorteren schip een *letter of intent* overeengekomen waarin het land toestemming geeft voor de stationering van een Nederlands beveiligings-team aan boord van zijn schip en waarin de taken en status van het team worden afgebakend.

Indien tijdens het optreden verdachten van zeeroverij worden aangehouden, zal per geval, afhankelijk van het Nederlandse belang, worden bezien of de verdachten overgeleverd kunnen worden aan een land in de regio of dat de verdachten in Nederland worden vervolgd. Indien overlevering op juridische of humanitaire gronden niet mogelijk blijkt, zal mede in overleg met het Openbaar Ministerie worden bezien hoe verder dient te worden gehandeld. Op basis van de ervaringen tot dusverre van Frankrijk en Denemarken ligt het overigens niet in de lijn der verwachting dat er personen zullen worden aangehouden. In de praktijk blijkt de afschrikkende werking van een escorte voldoende.

Deelnemende landen

De inzet van de Hr. Ms. Evertsen ten behoeve van het beschermen van WFP-zeetransporten voor Somalië is een nationale operatie waaraan gedurende de inzetperiode, uitgezonderd tijdens de overdracht van de werkzaamheden, geen andere landen zullen deelnemen. Wel bouwt Nederland voort op de ervaringen van Frankrijk en Denemarken met het begeleiden van WFP transporten. Met deze landen is terzake intensief contact.

Invloed

Nederland is volledig zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop de operatie wordt uitgevoerd en aangestuurd. Inherent aan de taken van het fregat is nauwe afstemming met het WFP. Voorts zal het met partners in de regio informatie uitwisselen.

Militaire aspecten

Haalbaarheid

De militaire opdracht van de Hr. Ms. Evertsen is het beschermen van WFP

zeetransporten van humanitaire hulpgoederen uit Mombasa (Kenia) en Djibouti (Djibouti) naar Mogadishu (Somalië) of andere havens aan de kust van Somalië. Deze transporten worden bedreigd door piraten die met name om losgeld te krijgen willekeurig schepen kapen. De omvang en kwaliteit van de Somalische kustwacht is zeer beperkt. Hoewel de deelgebieden Somaliland en Puntland over enige vorm van kustwacht beschikken, is deze niet afdoende toegerust om piraterij effectief te kunnen bestrijden.

De organisatie van piraterij in en nabij Somalië

Langs de 3025 kilometer lange kust van Somalië houden zich vier piratengroepen op. Deze groepen zijn georganiseerd langs stammen clanlijnen en worden geleid door krijgsheren, corrupte zakenlieden en lokale bestuurders. De piraten overvallen schepen met als hoofddoel losgeld te krijgen voor de schepen en hun bemanning. De piraten zijn over het algemeen goed georganiseerd vanuit hoofdkwartieren op het vasteland. Om ver uit de kust te kunnen opereren maken ze steeds vaker gebruik van grote moederschepen die kleinere schepen te water kunnen laten. Ten behoeve van het aanvallen van schepen beschikken de piraten tevens over communicatieapparatuur, radarapparatuur, handvuurwapens, automatische wapens en granaatwerpers. De piraten proberen met ladders aan boord te komen van de te kapen schepen, waarbij ze het gebruik van geweld, soms zelfs dodelijk, niet schuwen.

Vanaf midden 2005 zijn ten minste zes VN-schepen aangevallen of gekaapt. Na twee kapingen van WFP-schepen heeft het WFP in 2005 zijn humanitaire hulp aan Somalië opgeschort. In 2007 heeft het de aanvoer van humanitaire hulpgoederen over zee weer hervat, maar ook in 2007 zijn drie WFP-schepen overvallen. Hierbij is één VN-medewerker omgekomen. Dit incident, de kaping van het WFP-schip M.V. Rozen en de forse toename van piraterij-incidenten voor de kust van Somalië heeft uiteindelijk geleid tot formele WFP-verzoeken om zee escorte aan een aantal VN-lidstaten, waaronder Nederland.

Het vereiste militaire vermogen

Het WFP transporteert gemiddeld twee keer per maand vanuit Mombasa of Djibouti humanitaire hulpgoederen naar Mogadishu of andere Somalische havens. Het escorteren van een WFP-schip neemt heen en terug ongeveer een week in beslag. Door het inzetten van één Nederlandse fregat kunnen in principe alle geplande WFP-transporten worden geëscorteerd.

De Hr. Ms. Evertsen telt een bemanning van circa 177 militairen. Deze bemanning zal worden aangevuld met een beveiligingsteam van mariniers dat tijdens de escorte door het Nederlandse fregat aan boord van het WFP-schip zal worden geplaatst. Het team zal zich hierbij beperken tot het uitvoeren van beschermingstaken. Om de WFP-schepen te kunnen beschermen beschikt de bemanning van de Hr. Ms. Evertsen over moderne radar- en communicatieapparatuur, mitrailleurs, zware bewapening zoals snelvuurkanonnen, zee- en landdoel kanonnen en een Lynx helikopter. De helikopter heeft een verdedigende taak, maar kan ook verkenningen uitvoeren. Ten slotte is het fregat op logistiek gebied zelfvoorzienend.

Geschiktheid en beschikbaarheid

De Hr. Ms. Evertsen is goed toegerust voor het uitvoeren van haar taak. Zowel de omvang van het fregat als de middelen aan boord zullen naar verwachting een afschrikwekkend effect hebben, waardoor de kans groot is dat piraten het WFP-schip bij voorbaat al niet zullen naderen. Frankrijk en Denemarken zijn tot op heden tijdens het escorteren van de WFP

schepen niet met piraten in aanraking gekomen. Mocht dit het Nederlandse fregat wel gebeuren, dan is zijn bemanning en het beveiligings-team afdoende toegerust om hierop adequaat te kunnen reageren.

Het Nederlandse fregat is inzetgereed en bevindt zich momenteel in de Middellandse Zee in het kader van een regulier nationaal oefenprogramma. De CDS heeft het fregat opdracht gegeven om dit oefenprogramma te beëindigen en door te varen naar Somalië. Gedurende de voorziene inzetperiode is het fregat niet toegezegd voor het uitvoeren van andere taken in nationaal of internationaal verband.

Wijze van optreden

Het fregat zal de WFP-schepen begeleiden vanaf het laden in Djibouti of Mombasa, naar de Somalische haven van bestemming, tot terugkeer in de haven waar ze wederom zullen worden volgeladen. Tijdens het lossen neemt de Hr. Ms. Evertsen het beveiligingsteam tijdelijk aan boord en wacht het circa twee nautische mijlen van de haven op het WFP-schip. Tijdens het lossen onderhoudt het Nederlandse fregat voortdurend contact met het WFP-schip. De WFP-contractanten brengen in een gewapende escorte de humanitaire hulpgoederen naar een WFP-opslag. Via vrachtwagenkonvoeien gaan de goederen vervolgens door naar opslag- of distributieplaatsen. Partners van het WFP zijn verantwoordelijk voor de uiteindelijke distributie van de humanitaire hulpgoederen.

Tijdens de escorte hanteert de Hr. Ms. Evertsen een veiligheidszone rondom de WFP-schepen. Indien een ander schip 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 schip op een andere manier, bijvoorbeeld door middel van waarschuwingslichten en waarschuwingsschoten, worden gemaand de zone te verlaten.

Geweldsinstructie

Voor de operatie zullen specifieke nationale *Rules of Engagement* (RoE) worden opgesteld, die binnen de grenzen van het toepasselijke nationale en internationale recht optreden tegen de piratendreiging mogelijk maken. Vanzelfsprekend zullen deze RoE voorzien in de vereiste bevoegdheden voor zelfverdediging en de verdediging van de te escorteren schepen.

Bevelsstructuur

Aangezien de Hr. Ms. Evertsen in het kader van een nationale missie wordt ingezet, valt het fregat onder de nationale bevelsstructuur.

Risico's

Van maart tot en met juni is de zee langs de kust van Somalië kalm, waardoor piraten naar verwachting frequenter actief zullen zijn op zee. Hierdoor neemt de kans op een confrontatie met piraten toe. Voorts vormen tropische ziekten als malaria en gele koorts risico's voor de Nederlandse militairen. Aan boord van het schip is bedrijfskundige en spoedeisende eerstelijns zorg aanwezig. Indien er behoefte is aan meer geavanceerde medische zorg, kan evacuatie plaatsvinden naar onder andere Djibouti, Kenia, Oman of de Seychellen.

Duur van de uitzending

De inzet van de Hr. Ms. Evertsen voor het WFP zal eind maart ingaan en eind juni 2008 worden beëindigd. Een langere inzet is niet wenselijk in verband met het vaarprogramma van het fregat waarbij onder andere rekening wordt gehouden met het onderhoud van het schip.

Nederland is voornemens om in VN-verband de mogelijkheid te verkennen van een toekomstige omvorming van deze inzet van opeenvolgende landen tot een formele VN-operatie.

Financiën

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de missie in Somalië, met een maritieme component inclusief de inzet van een helikopter, worden bij een inzetduur van 3 maanden geraamd op circa 2,5 miljoen euro. Hierbij is rekening gehouden met inverdieneffecten doordat geplande activiteiten geen doorgang vinden. Binnen de HGIS komen deze additionele uitgaven ten laste van het non-ODA budget voor humanitaire hulp op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

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

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders