

Vergaderjaar 2016–2017

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

X

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2016

De huidige Nederlandse bijdrage aan de antipiraterijoperatie EUNAVFOR Atalanta loopt eind 2016 af. In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet informeren wij u hierbij, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, over het besluit van het kabinet de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Atalanta te verlengen tot eind 2017, door middel van de inzet van één schip in het najaar van 2017. In het kader van een geïntegreerde aanpak van piraterij wordt ook de Nederlandse bijdrage aan EUTM Somalië (maximaal 15 militairen) en aan EUCAP Nestor (maximaal 10 civiele experts) voortgezet. Conform de toezeggingen aan de Tweede Kamer tijdens het AO piraterijbestrijding van 6 juli 2016 informeert het kabinet u in deze brief ook over het nieuwe *Operational Plan* van Atalanta, de staat van de Somalische kustwacht en de voortgang bij het maken van afspraken met de Somalische overheid over terugname van in Nederland veroordeelde piraten.

Inleiding

De Wereld Bank rekende in 2013 uit dat in de periode dat piraterij voor de kust van Somalië op het hoogtepunt was, dit de wereldeconomie jaarlijks € 18 miljard euro kostte. Sinds halverwege 2012 is het aantal geregistreerde kapingen van koopvaardij schepen en pogingen daartoe door Somalische piraten echter sterk afgenomen en is er geen succesvolle kaping van een koopvaardij schip meer geweest. Piraterijbestrijding operaties zoals Atalanta, alsmede de zelfbeschermingsmaatregelen van de scheepvaartbranche en het gebruik van beveiligers (*vessel protection detachments* en, in het geval van buitenlandse schepen, gewapende particuliere beveiligers), hebben het aantal incidenten sterk teruggebracht.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de dreiging van piraterij nog niet voorbij is. Piratennetwerken beschikken nog over de intentie en de middelen om hun piraterijactiviteiten weer op te pakken als zij daartoe de

kans krijgen. Een tastbaar bewijs dat de dreiging van piraterijaanvallen nog reëel is, is de mislukte poging tot kaping van een Zuid-Koreaans schip op 22 oktober jl. voor de kust van Somalië.

Het is waarschijnlijk dat kapingen of pogingen daartoe weer zullen toenemen wanneer preventiemaatregelen niet worden nageleefd of piraterijbestrijdingoperaties worden beëindigd. Hoewel verschillende Somalische piratenleiders zijn overgestapt op andere vormen van maritieme criminaliteit zoals smokkel van houtskool en wapens, is de voedingsbodem voor piraterij nog altijd aanwezig. Hoewel de situatie in Somalië gestaag verbetert, is de Somalische federale regering nog niet in staat effectief op te treden tegen piratennetwerken. Piraterij blijft een aantrekkelijk verdienmodel in een land dat wordt gekenmerkt door chronische armoede, werkloosheid en een gebrek aan economische kansen.

Voor een duurzame bestrijding van piraterij is de aanpak van grondoorzaken op land nodig, wat een langdurige internationale geïntegreerde inzet vergt. Daarnaast is het afschrikwekkende effect van marineschepen nodig en blijft het van belang dat maatregelen tegen piraterij nageleefd worden.

In de periode dat piraterij op haar hoogtepunt was, is door Nederland sterk ingezet op piraterijbestrijding. Piraterij raakt immers rechtstreeks aan de economische veiligheid van Nederland. Vanaf 2009 tot en met 2015 werden jaarlijks twee schepen in Atalanta ingezet en tussen 2010 en 2014 jaarlijks ook nog één schip in de NAVO operatie Ocean Shield. Vanwege de afname van piraterij-incidenten draagt Nederland op dit moment met één schip bij aan EUNAVFOR Atalanta dat tevens dienst doet als commandoplatform voor de *Force Head Quarters (FHQ)*.

Gronden voor Deelname

Piraterij is in strijd met het internationale recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag. Met de bestrijding van piraterij draagt Nederland bij aan de handhaving van de internationale rechtsorde. De Nederlandse bijdrage aan missies in en om de Hoorn van Afrika past ook binnen de internationale veiligheidsstrategie (IVS) uit 2013 die Nederland hanteert. Het is een strategisch Nederlands belang om onze handelsroutes en de toegang tot grondstoffen veilig te stellen. Jaarlijks varen er 20.000 tot 30.000 schepen langs de kust van Somalië, waarvan een substantieel deel op weg is naar de haven van Rotterdam. Voorts rechtvaardigt de dreiging voor de Koninkrijk gevlagde koopvaardij een actieve Nederlandse bijdrage aan de internationale strijd tegen piraterij.

Mandaat

Het internationale recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS, artikel 100 e.v.), biedt de rechtsgrond voor het optreden tegen acties van piraten op volle zee. Het optreden in de territoriale wateren van Somalië berust op VN-Veiligheidsraadresoluties. De meest recente Veiligheidsraadsresolutie op het gebied van piraterijbestrijding is resolutie nr. 2316 (2016).¹

Het EU-mandaat voor Atalanta loopt tot eind 2016 en is eind november door de Raad Buitenlandse Zaken van de EU (RBZ) verlengd tot eind 2018.

¹ Deze resolutie herbevestigt de eerdere VN-resoluties 1816, 1838, 1846, 1851 (2008), 1897 (2009), 1950 (2010), 2020 (2011), 2077 (2012), 2125 (2013), 2184 (2015) en 2246 (2015).

De primaire taak in het huidige mandaat betreft piraterijbestrijding en bescherming van kwetsbare scheepvaart, waaronder noodhulptransporten van het *World Food Programme* (WFP) en bevoorradingschepen voor de *African Union Mission in Somalia* (AMISOM). Sinds de verlenging van het EU-mandaat in het najaar van 2014 heeft Atalanta tevens de secundaire taak om de andere EU-missies (EUTM Somalië en EUCAP Nestor) waar mogelijk en met reeds aanwezige capaciteiten te ondersteunen. Daarnaast draagt Atalanta bij aan het monitoren van maritieme criminaliteit, waaronder illegale visserij.

Politieke Context

Sinds de vorige artikel-100 brief over de Nederlandse bijdrage aan de piraterijbestrijding van 18 december 2015 (Kamerstuk 2952 1307), laten de politieke ontwikkelingen in Somalië een gemengd beeld zien. De constatering in die brief dat Somalië niet alleen forse internationale steun, maar ook blijvende internationale politieke druk nodig heeft om op het rechte pad te blijven, blijft van kracht. Indien hiervan geen of onvoldoende sprake is, blijft de kans op terugval reëel.

De huidige regering onder leiding van President Hassan Sheikh zit sinds februari 2015 in het zadel en had na verkiezingen op 10 september 2016 afgelost moeten worden. Het verkiezingsproces is echter nog niet afgerond. Het politieke steekspel rond de organisatie van die – uitgestelde – verkiezingen is het dominante thema in de Somalische politiek in 2016. Alle andere kwesties, zoals de grondwetsherziening en belangrijke inhoudelijke aspecten van het staatsvormingsproces, zijn daardoor naar de achtergrond verschoven.

De Somalische regering kondigde in juli 2015 aan dat volledige *one-person-one-vote* verkiezingen in augustus 2016 organisatorisch niet haalbaar zouden zijn. De internationale gemeenschap hield vervolgens vast aan verkiezingen in september 2016, gekoppeld aan de eis dat de verkiezingen zodanig georganiseerd moeten worden dat ze representatiever zouden zijn dan de verkiezingen in 2012. Toen waren uitsluitend clanoudsten bij de verkiezingen betrokken. Op 26 september 2016 werd een planning bekendgemaakt waarbij op 10 oktober de leden van het Hogerhuis benoemd moesten zijn door de regionale staten. Hierna zouden begin november Lagerhuis verkiezingen plaatsvinden via kiesgroepen langs clanlijnen, waarna er tenslotte op 30 november presidentverkiezingen zouden plaatsvinden via een stemming in beide huizen. De verkiezingen van de leden van het Lagerhuis zijn echter nog niet afgerond en de presidentsverkiezingen hebben nog niet plaatsgevonden.

De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, blijft ondertussen druk zetten op de federale regering om meer verantwoordelijkheid en eigen initiatief te nemen om piraterij te bestrijden, zowel als het gaat om de ontwikkeling van maritieme capaciteit, als om de aanpak van grondoorzaken.

Ontwikkelingssamenwerking

Somalië is nog steeds een van de minst ontwikkelde landen ter wereld en heeft te maken met onder andere een gebrekkig of soms zelfs volledig afwezig openbaar bestuur, chronische armoede en hoge werkloosheid. In de wereldwijde ontwikkelingsranglijsten wordt Somalië zelfs veelal nog niet opgenomen, of staat het in de onderste regionen. De behoefte aan hulp is evident.

Desalniettemin stelde de voormalig Speciaal Gezant van de VN voor Somalië aan het begin van dit jaar dat door onder andere de jarenlange inzet van de internationale gemeenschap, Somalië niet langer een *failed state* is, maar een fragiele staat in wederopbouw. Deze wederopbouwfase wordt gekenmerkt door de daling van piraterij, terugkerende diaspora, toename van investeringen en groeiende steun uit de internationale gemeenschap.

De VN en de Europese Unie ondersteunen de Somalische overheid bij de wederopbouw van het land. Het leveren van basisdiensten op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid blijft vooralsnog een uitdaging voor de Somalische overheid. De Europese Unie draagt hieraan bij via het zogeheten *New Deal* programma, hiervoor is door de internationale gemeenschap € 1,8 miljard aan hulp toegezegd. Nederland heeft in het kader van dit programma € 15 miljoen additioneel toegezegd voor de periode 2014–2017 (zie de brief van Minister Ploumen dd. 13 september 2013, kst-22831-93). De EU en de EU lidstaten steunen Somalië niet alleen financieel, maar dragen ook door middel van training en advies bij aan de opbouw van functionerende staatsstructuren. Hoewel opererend onder moeilijke omstandigheden dragen ook de EU-missies in Somalië (EUTM en EUCAP Nestor) daar actief aan bij. Zonder functionerende staatsstructuren zal elke wederopbouwinspanning uiteindelijk falen.

Nederland ondersteunt in Somalië de aanpak van grondoorzaken van conflict, instabiliteit, migratie en piraterij. Zo ondersteunt Nederland activiteiten op het gebied van stabiliteit in gebieden die veroverd zijn op Al-Shabaab via een bijdrage van € 6,4 miljoen (2012–2016) het *Somalia Stability Fund* en werkt het door middel van twee NGO-consortia aan de grondoorzaken van conflict en migratie via het *Addressing Root Causes Fund*. Via bijdragen aan EUTM Somalië en EUCAP Nestor draagt Nederland bij aan de opbouw van het Somalische leger dat uiteindelijk zelf in staat moet zijn de stabiliteit in Somalie te garanderen, en ook de opbouw van goed functionerende maritieme structuren is van groot belang voor een effectieve piraterijbestrijding.

Op het gebied van rechtsstaatversterking is Nederland binnen het kader van het *New Deal* programma actief als covoorzitter van de *Rule of Law* werkgroep en ondersteunt het via de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) de bouw van gevangenissen en gerechtshoven in Somalië (in Garowe en in Mogadishu). Tevens heeft Nederland financiële ondersteuning geleverd van € 1,5 miljoen aan de versterking van het federale parlement in Mogadishu en de parlementen in Somaliland en Puntland, aan de formele rechtsopbouw in Somalië en via *Free Press Unlimited* aan ruimte voor vrije media. Via het *Local Employment in Africa for Development* (LEAD)-programma wordt gewerkt aan het verbeteren van de jeugdwerkgelegenheid in Somalië (met name Somaliland).

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Somalië is nog altijd precair. Volgens de laatste gegevens van de VN is ruim 40 procent van de bevolking – meer dan 5 miljoen mensen – afhankelijk van humanitaire hulp. 3,9 miljoen Somaliërs verkeren in voedselnood en nog altijd zijn bijna 1,1 miljoen Somaliërs ontheemd. Sinds oktober 2016 zijn meer dan 90.000 mensen op de vlucht geslagen vanwege de gespannen militaire en tribale situatie tussen Puntland en Galmudug. Humanitaire organisaties hebben in samenwerking met lokale autoriteiten en organisaties inmiddels 60.000 ontheemde personen voorzien van voedselhulp.

Terwijl zeker 1 miljoen Somaliërs als vluchteling leven in omliggende landen, zijn in 2016 ruim 26.000 vluchtelingen vrijwillig teruggekeerd uit het Dadaab vluchtelingenkamp in Kenia. Deze mensen blijven echter ook na terugkeer veelal afhankelijk van humanitaire hulp. Het klimaatverschijnsel El Niño verhevigt droogte in het noorden en overstromingen in het zuiden. Door grillige en lagere regenval was er minder voedsel beschikbaar waardoor sterke stijgingen in voedselprijzen plaatsvonden. Voorspellingen duiden daarbij op een lagere regenval in het aanstaande regenseizoen. Humanitaire toegang blijft vanwege de zeer instabiele veiligheidssituatie problematisch. Met name in de gebieden waar Al-Shabaab actief is en de noden hoog zijn kunnen internationale hulporganisaties niet direct opereren en werken zij via lokale partners. Tussen januari en september 2016 vonden meer dan 100 aanvallen plaats op humanitaire organisaties, waarbij 9 humanitaire werkers omkwamen. Voor het lenigen van de noden van de meest kwetsbaren in Somalië draagt Nederland € 1 miljoen bij via het VN humanitair landenfonds en € 2,5 miljoen via de Dutch Relief Alliance voor de humanitaire respons ten gevolge van El Niño.

Veiligheidssituatie

In 2015 en in mindere mate in 2016 heeft de *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) in samenwerking met het Somalische leger tijdens operatie *Juba Corridor* enkele locaties in het zuiden van Somalië bevrijd van Al-Shabaab. AMISOM noch de Somalische autoriteiten blijken echter in staat de bevrijde gebieden te stabiliseren en aanvoerlijnen naar de bevrijde gebieden blijven deels in handen van Al-Shabaab. Door het mijden van (grootschalige) gevechten en door uit te wijken naar andere gebieden heeft Al-Shabaab nauwelijks aan capaciteit ingeboet.

In 2016 heeft Al-Shabaab met succes diverse bases van AMISOM en het Somalische leger aangevallen, waaronder een grootschalige aanval op een basis in El-Adde waarbij naar schatting meer dan 100 Keniaanse soldaten zijn omgekomen. Gedurende 2016 hebben landen die een militaire bijdrage aan AMISOM leveren bezwaar gemaakt tegen het verminderde EU-budget ten behoeve van AMISOM. Niettemin bedreegen die kosten (voor de EU) in 2016 nog steeds € 19,8 miljoen per maand. Enkele landen dreigden daarop met terugtrekking, maar hebben hier vooralsnog geen gevolg aan gegeven. Eind 2016 zijn wel Ethiopische troepen (die buiten AMISOM mandaat om in Somalië verbleven) in de regio's Hiraan en Bakool teruggetrokken naar Ethiopië. Het verlaten gebied werd direct ingenomen door Al-Shabaab.

Naast regelmatige kleinschalige aanslagen in Mogadishu, weet Al-Shabaab ook bijna maandelijks grotere, complexe aanslagen op hotels, restaurants en overheidslocaties in de Somalische hoofdstad uit te voeren. Tijdens de verkiezingen in november 2016 wordt rekening gehouden met een verhoogde dreiging van aanslagen in de hoofdstad en regionale hoofdsteden. In het noordoosten van Kenia tracht Al-Shabaab zijn invloed onder de lokale bevolking uit te breiden. Voornamelijk in de grensregio *Northeastern Province* vinden regelmatig kleinschalige aanslagen op overheidslocaties plaats. De toegenomen terugkeer van vluchtelingen uit het Dadaab vluchtelingenkamp naar Somalië zal waarschijnlijk voor toenemende spanningen zorgen in de grensregio's in beide landen.

Eind 2015 verklaarden een voormalige Al-Shabaab commandant en enkele medestrijders in Puntland zich trouw aan IS. Eind oktober 2016 is er voor het eerst een offensieve operatie van deze zelfverklaarde IS-vertegenwoordiging in Puntland waargenomen. De noordelijke

kustplaats Qandala werd door deze IS-strijders zonder geweld ingenomen. Tenslotte hebben personen die stellen gelieerd te zijn aan IS een tweetal kleinschalige aanslagen in de omgeving van Mogadishu geëist.

De instabiele veiligheidssituatie in Somalië en het gebrek aan staatsgezag van de federale overheid buiten de Somalische hoofdstad draagt er aan bij dat criminele netwerken in Somalië voldoende bewegingsvrijheid behouden om hun criminele activiteiten te ontplooiën. Dit geldt ook voor criminele netwerken die in het verleden verantwoordelijk waren voor piraterij in de wateren rondom Somalië. Door de effectieve tegenmaatregelen van de internationale gemeenschap laten deze netwerken momenteel weliswaar weinig piraterijgerelateerde activiteiten zien, maar zij kunnen desondanks blijven voortbestaan omdat zij hun criminele activiteiten hebben verlegd naar bijvoorbeeld overzeese wapen- en mensensmokkel. De dreiging bestaat dat – zodra de tegenmaatregelen afnemen – deze criminele netwerken opnieuw zullen pogen om koopvaardij schepen te kapen.

Militaire aspecten

Deelnemende landen

Naast Nederland zullen waarschijnlijk de volgende landen in 2017 een bijdrage leveren aan de EU-operatie Atalanta: Spanje, Italië, Duitsland, Servië en Montenegro. Naast deze bijdragen van eenheden, leveren in totaal 20 EU-landen, waaronder Nederland, en 3 niet EU-landen stafpersoneel voor het *Operational Headquarters* (OHQ) in Northwood en het *Force Headquarters* (FHQ) aan boord van het vlaggenschip.

Invloed

Het *Political and Security Committee* (PSC), onder verantwoordelijkheid van de Raad Buitenlandse Zaken, is belast met de strategische besluitvorming over de EU-operatie. Via de Nederlandse vertegenwoordiging in het EU Militair Comité, de EU militaire staf en de Nederlandse stafofficieren bij het OHQ, speelt Nederland een actieve rol in de planning en de uitvoering van de operatie. Ter bevordering van de interactie tussen de EU-operatie Atalanta en de andere landen en missies in de regio, heeft Nederland sinds de zomer van 2011 een politiek adviseur bij Atalanta gedetacheerd in Nairobi. Deze bijdrage zal ook in 2017 voortgezet worden.

Haalbaarheid

Militaire opdracht

EUNAVFOR Atalanta voert gerichte acties uit om piraten af te schrikken, op te sporen en te onderscheppen. Hierbij ligt de nadruk op het opsporen van de moederschepen (dhows) die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren. Sinds begin 2012 vallen ook aanvallen vanuit zee met effect op land onder het mandaat van Atalanta. Tot dusver is dit één keer gebeurd, in 2012. Tevens is een hoofdtaak het beveiligen van schepen die voor het *World Food Program* (WFP) varen.

Vereist militair vermogen

Eén van de belangrijkste veranderingen in het nieuwe *Operational Plan* (OPLAN) heeft betrekking op het verkleinen van de omvang van de missie. Het minimaal vereiste militaire vermogen van Atalanta voor 2017 is gesteld op drie fregatten of grotere patrouilleschepen, wat een reductie inhoudt van twee schepen ten opzichte van het vorige *Combined Joint Schedule of Requirements* (CJSOR). Ook de staf van het hoofdkwartier

wordt met 25 procent verkleind, van 138 naar 102 functies. In het nieuwe OPLAN dat nog niet officieel is vastgesteld door de Raad, wordt ook de aangepaste C2-structuur, aangepaste CJSOR en *Force Structure* uitgewerkt. Het is de intentie van de *Operational Commander* van Atalanta om met ingang van 1 maart 2017 volgens het nieuwe OPLAN te gaan werken.

Punt van aandacht is dat het aantal minimaal vereiste schepen op dit moment met moeite wordt gehaald. Daarnaast is er volgens het OPLAN 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. Atalanta heeft tevens behoefte aan minimaal één bevoorradingschip en een uitgebreide (Role 2) medische capaciteit. Aan deze randvoorwaarden wordt vanwege gebrekkige vulling van de missie vooralsnog niet gedurende geheel 2017 voldaan. Waar de EU niet in de eigen behoefte kan voorzien, wordt net als voorgaande jaren indien mogelijk goed samengewerkt met overige aanwezige internationale vlootverbanden.

Naast de bovengenoemde verkleining van de CJSOR en de *force structure*, benadrukt het nieuwe OPLAN de volgende punten: uitbreiden van de middelen voor *Capacity Building*, verbeteren van *Situational Awareness*, het verhogen van beïnvloedingsoperaties (waaronder bijvoorbeeld *Key Leader Engagements* (KLE)), het verbeteren van de coördinatie met *Combined Maritime Forces* (CMF) en de *Independent Deployers* en het maximaal efficiënt inzetten van de beschikbare eenheden.

Nederlandse bijdrage

In 2017 heeft Nederland de intentie om met één schip deel te nemen aan Atalanta. Van begin september tot medio november 2017 zal Nederland een *Landing Platform Dock* (LPD) inzetten voor de kust van Somalië. Het LPD is voorzien van een boordhelikopter, een *enhanced boarding element* (EBE) en een medische Role-2 faciliteit. Het schip zal niet ingezet worden als commandoplatform voor het FHQ.

Geweldsinstructie

De Rules of Engagement (ROE) zijn voldoende robuust om alle taken goed te kunnen uitvoeren, zo is de afgelopen jaren gebleken.

Bevelstructuur

De EU heeft directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheid. Operationele controle over de eenheid wordt gedurende de inzetduur gedelegeerd aan het OHQ. Dit hoofdkwartier legt verantwoording af aan het PSC in Brussel. Het OHQ delegeert de tactische commandovoering over de eenheden aan de *Force Commander* die de operatie op zee leidt vanuit zijn *Force Headquarters* (FHQ).

Zoals altijd behoudt de Commandant der Strijdkrachten (CDS) *Full Command* over de Nederlandse eenheid. Dit betekent dat hij indien nodig kan besluiten de eenheid uit de missie te doen terugtrekken.

Risico's

Medische risico's

De gezondheidsrisico's aan boord van het schip zijn laag. Het LPD wordt uitgerust met een eerstelijns medische zorgcapaciteit aangevuld met een

Role-2 capaciteit. Zo nodig kan personeel worden overgebracht naar ziekenhuizen in de regio, onder andere in Djibouti, Kenia, op de Seychellen en naar het Role-2 ziekenhuis van de VN-post op Mogadishu International Airport. De bemanning loopt weinig risico op ziektes die zouden kunnen worden overgedragen door aan boord genomen personen. Personen die op zee aan boord worden genomen, worden gecontroleerd op ziektes en, indien nodig, behandeld.

Klimaat en terrein

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

Beschikbaarheid en geschiktheid

De LPD's zijn ook in het verleden ingezet in antipiraterijoperaties in de wateren voor de kust van Somalië. Deze inzetten zijn destijds succesvol verlopen. De eenheid biedt de mogelijkheid om naast de traditionele piraterijbestrijding ook een bijdrage te leveren aan ondersteunende activiteiten nabij de kust, aansluitend op het secundaire takenpakket in het mandaat van Atalanta. Aan boord van het schip bevindt zich een *enhanced boarding element*, een versterkt mariniersdetachement dat kan worden ingezet voor zowel boardingoperaties als beveiliging van schepen tijdens escortes. Verder kan dit team met gerichte acties de slagkracht en bewegingsvrijheid van piraten beperken. Het LPD wordt uitgerust met een boordhelikopter voor surveillancetaken, de ondersteuning van boardingoperaties en de snelle verplaatsing van het beveiligingsteam bij een aanval van piraten op koopvaardij schepen. Tevens is de boordhelikopter in staat medische evacuaties en *Search-and-Rescue* taken uit te voeren.

Voorafgaand aan de inzet alsmede tijdens het recuperatietraject na de deelname aan Atalanta zijn structurele gereedstellingsactiviteiten voorzien om de operationele gereedheid te behouden. Door de beperkte duur van de deelname en de geplande activiteiten genereert de deelname aan Atalanta geen langere termijn gevolgen voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht.

Duur van deelname

De inzet van het Nederlandse schip in Atalanta beslaat tien weken, van begin september tot medio november 2017. De uit- en thuisreis van de eenheid duren elk twee weken.

Overige EU-missies

EUTM Somalië

EUTM Somalië richt zich naast militaire training van de *Somalian National Army* (SNA) ook op het adviseren van het Somalische Ministerie van Defensie en de Somalische Defensiestaf. De missie heeft zich het afgelopen jaar bezig gehouden met adviseren en opleiden op het gebied van bestuur, genie-technische ondersteuning, inlichtingen, militair leiderschap en bedrijfsvoering.

De voortdurende onveiligheid en complexe politieke situatie waarbinnen EUTM Somalië opereert, beïnvloeden echter de effectiviteit van de missie. Daarnaast zijn er ook andere aanbieders van trainingen aan de SNA, zoals de Verenigde Staten, Turkije of de Verenigde Arabische Emiraten. Daarom heeft EUTM in de afgelopen maand een nieuw missieconcept

ontwikkeld. De missie zal zich nog steeds op de drie pijlers blijven richten (advies, mentoring en training) maar zal zich in plaats van individuele training gaan richten op het formeren van «*integrated*» eenheden om zo getrainde troepen beter in staat te stellen als eenheid te functioneren. Met de huidige faciliteiten en middelen zal EUTM een bataljon per jaar kunnen trainen. Daarnaast zal de missie de advisering op het hoogste niveau van de SNA en het Ministerie van Defensie koppelen aan het trainen van jonge officieren, om zo de bevelstructuur van de SNA van het hoogste tot het laagste niveau te verbeteren.

Zoals reeds vorig jaar in de artikel 100-brief piraterijbestrijding opgemerkt werd moet er realisme betracht worden bij verwachtingen over resultaten die EUTM op de korte termijn in de context waarbinnen het opereert kan behalen. Zo moeten activiteiten met enige regelmaat hun activiteiten stilleggen vanwege de veiligheidssituatie. EUTM is echter wel een missie die zich richt op de grondoorzaken van instabiliteit. Daarbij moet ook worden vastgesteld dat Somalië op dit moment zonder internationale steun niet in staat is in haar eigen veiligheid te voorzien.

EUCAP Nestor

Door middel van strategische advisering en mentoring van Somalische counterparts werkt EUCAP Nestor aan de vergroting van capaciteiten van Somalische instituties om zo meer stabiliteit voor de kust én op het land te creëren.

Een van de doelen van de Somalische *National Security Policy* is het verwezenlijken van een civiele kustwacht onder de verantwoordelijkheid van de *Ministry of Interior and Security*. Naar verwachting zal na de (lopende) verkiezingen een definitief besluit worden genomen over de inrichting van de kustwacht en de positie van de kustwacht binnen de Somalische veiligheidsarchitectuur. Hierbij dient onder andere nog besloten te worden of de kustwacht van civiele of militaire aard wordt en federaal of regionaal wordt ingericht.

In afwachting van een besluit over de kustwacht, heeft EUCAP Nestor geholpen met het opstellen van de toekomstige *Coast Guard Law*, waarbij voor de EU het uitgangspunt steeds is geweest dat de kustwacht een civiele organisatie moet worden. Het meest recente wetsontwerp dateert van september 2016. Vanwege het ontbreken van een Somalische kustwacht heeft EUCAP Nestor zich op operationeel niveau de afgelopen jaren vooral gericht op het trainen van de *Maritime Police Unit* (MPU) die valt onder de *Somali Police Force*. Deze MPU opereert met name in en rondom de haven van Mogadishu. EUCAP werkt hierbij goed samen met UNODC. EUCAP richt zich meer op de maritieme (strategische) capaciteitsopbouw van de MPU en UNODC verzorgt, met onder andere Nederlands geld, trainingen aan de MPU.

Om de effectiviteit van de missie te vergroten heeft de EU, op aandringen van onder andere Nederland, besloten EUCAP Nestor aan te passen. Met een nieuw *Operational Plan*, dat spoedig door de Raad zal worden aangenomen, wordt een bredere aanpak gekozen dan voorheen gericht op de oprichting en capaciteitsopbouw van capabele Somalische federale en regionale maritieme civiele rechtshandhaving. EUCAP Somalia zal zich naast activiteiten in Mogadishu ook gaan richten op Somaliland (*Hargeisa*) en activiteiten in Puntland (*Bosaso*), waar de grootste haven van het land ligt. De missie zal hiervoor worden uitgebreid tot ongeveer 120 personeel en vanaf december 2016 omgedoopt worden tot EUCAP Somalia. Het is mogelijk dat de missie zich in de toekomst ook zal richten op het verbeteren van de bredere *Rule of Law* keten.

Zowel EUTM Somalië als EUCAP Nestor moeten onder moeilijke omstandigheden functioneren en deze omstandigheden zorgen ervoor dat een groot beroep wordt gedaan op de flexibiliteit en het doorzettingsvermogen van de missieleden. Deze omstandigheden leiden er ook toe dat beide missies minder snel dan wenselijk tot significante stappen vooruit in staat zijn. Desalniettemin acht het kabinet het van belang dat Nederland ook in 2017 aan alle EU missies deelneemt die zich direct of indirect met piraterij bezig houden. Piraterij raakt immers een direct Nederlands belang en door deze brede – hoewel bij EUTM Somalië en EUCAP Nestor in aantal bescheiden- bijdrage draagt Nederlands bij aan het aanpakken van zowel symptomen als oorzaken van piraterij.

Daarnaast heeft Nederland zich de afgelopen jaren in Brussel en in de regio actief ingezet om de drie missies effectiever te laten functioneren en beter op elkaar af te stemmen. Daar wil het kabinet verder opvolging aan geven. Met de voortzetting van de bijdrage blijft Nederland in de best mogelijke positie de discussies over de verschillende EU missies in de door Nederland gewenste richting te beïnvloeden. Met de bijdrage aan EUCAP Nestor en EUTM Somalië neemt Nederland tevens zijn verantwoordelijkheid in EU-verband door bij te dragen aan missies die breed gedragen worden door Europese lidstaten. Aan EUTM Somalië wordt door 11 EU lidstaten een bijdrage geleverd, aan EUCAP Nestor door 15.

De feitelijke Nederlandse bijdrage aan EUTM Somalië bedraagt momenteel negen militairen. Het huidige Nederlandse mandaat, voor maximaal vijftien personen, wordt verlengd tot eind 2017. De Nederlandse militairen zijn onder andere werkzaam in de staf van EUTM Somalië (Mogadishu en Nairobi), in het *advisory team* (financieel adviseur) en het trainingsteam.

Nederland draagt momenteel met vier civiele functionarissen, waaronder twee politieambtenaren, bij aan EUCAP Nestor. Ook deze bijdrage (van maximaal tien civiele experts) wordt verlengd tot eind 2017.

Samenhang

Piraterij valt uiteindelijk alleen te bestrijden door niet alleen op zee actief te zijn, maar in het kader van een geïntegreerde benadering ook aandacht te hebben voor de grondoorzaken op land. Zoals hierboven beschreven neemt Nederland daarom deel aan alle drie EU missies in Somalië. Daarnaast beoogt ook de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking de grondoorzaken aan te pakken. In een land als Somalië, nog herstellend van decennia burgeroorlog, zonder geïstitutionaliseerde bestaande overheidsstructuren, is dit echter zeer complex en is duurzame vooruitgang geen gegeven. Vanuit een geïntegreerde benadering draagt Nederland ook bij aan de aanpak van piraterij en stabiliteit in Somalië via financiële bijdrage aan diverse UNODC-projecten, waaronder het *Maritime Crime Programme* en een actief lidmaatschap binnen de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS).

Terugkeer piraten

Sinds 2010 vervolgt Nederland in uitzonderlijke gevallen Somaliërs verdacht van piraterij (zeeroof, art. 381 Wetboek van Strafrecht). In lijn met de motie-Ormel (32 500 V, nr. 88) is alleen tot vervolging in Nederland overgegaan bij verdenking van strafbare feiten tegen aantoonbare Nederlandse belangen. In de loop der jaren heeft het OM besloten in totaal 23 personen op deze grond te vervolgen. Hiervan zijn er inmiddels

22 teruggekeerd naar Somalië waarvan het merendeel vrijwillig in ruil voor vervroegde vrijlating. Momenteel bevindt zich dus slechts één piraat nog in Nederland in strafrechtelijke detentie. Sinds 2012 zijn er geen piraten meer door Nederlandse militairen in hechtenis genomen.

Conform de toezegging tijdens het afgelopen AO piraterij van 6 juli 2016 informeert het kabinet u hierbij dat EU-landen vooralsnog geen harde afspraken hebben kunnen maken met de Somalische overheid over terugname van veroordeelde piraten. Een gedwongen terugkeer na berechting en eventuele detentie is bijzonder complex omdat Somalië niet meewerkt aan gedwongen terugkeer, en zeker niet aan gedwongen terugkeer van (ex-)criminelen. Dit, ondanks inzet de afgelopen jaren van de Dienst Terugkeer en Vertrek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nederlandse ambassade in Nairobi om daarover tot afspraken te komen. Nederland blijft dit vraagstuk, ook in de EU-dialogoog met Somalië aan de orde stellen.

Financiën

De Nederlandse bijdrage van civiele experts aan EUCAP Nestor in 2017 wordt gefinancierd uit het Stabiliteitsfonds (bij gelijke inzet als in 2016 € 0,4 miljoen). De Nederlandse bijdrage van politiefunctionarissen aan EUCAP Nestor wordt gefinancierd uit de HGIS-voorziening op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (bij gelijke inzet als in 2016 € 0,3 miljoen).

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de nieuwe Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Atalanta in 2017 worden geraamd op ongeveer € 7,1 miljoen. Deze uitgaven worden verwacht in 2017 en 2018. Deze uitgaven komen bovenop de reeds geraamde uitgaven van € 1 miljoen voor nakomende uitgaven van de inzet in 2016 binnen deze missie. Daarnaast worden de additionele uitgaven voor de Nederlandse bijdrage aan de EU trainingsmissie in Somalië geraamd op € 0,8 miljoen in 2017. De additionele uitgaven voor de totale militaire bijdrage worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties. De specifiek aan deze missie gerelateerde additionele uitgaven voor nazorg worden gefinancierd uit de bestaande voorziening voor nazorg in het BIV.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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

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