

Vergaderjaar 2009–2010

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 120

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2009

In antwoord op het verzoek van de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken (kenmerk 2009D42564) bied ik u hierbij, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, een brief aan over de stand van zaken met betrekking tot de bescherming van kwetsbare schepen in de Golf van Aden en voor de kust van Somalië. Tevens wordt in deze brief aandacht besteed aan recente ontwikkelingen op juridisch gebied met betrekking tot de bestrijding van piraterij. In de bijlage¹ treft u ten slotte conform het verzoek van de Vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Verkeer en Waterstaat een afschrift van de antwoordbrief aan de voorzitter van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) van 17 juli 2009 (kenmerk 2009D42460).

Algemene ontwikkelingen

In de internationale strijd tegen piraterij voor de kust van Somalië is de afgelopen maanden significante vooruitgang geboekt. Hoewel het aantal piraterijaanvallen in 2009 nu al meer is dan dat in heel 2008 is het percentage geslaagde aanvallen drastisch afgenomen. In december 2008 resulteerde één op de drie aanvallen van piraten in een kaping, terwijl dat op dit moment nog maar één op de elf is. In totaal zijn op dit moment nog vier schepen gekaapt, het laagste aantal sinds de explosieve groei van piraterij in de regio in 2007 en 2008. Een toename van het aantal aanvallen na het einde van het moessonseizoen eind september is verwachtbaar, hoewel deze tot op heden nog slechts in beperkte mate is waargenomen.

Eenheden van EU-operatie Atalanta, de Navo-operaties Allied Protector en Ocean Shield, CTF-151 en die van de individuele landen hebben tussen december 2008 en eind september onder andere 29 aanvallen van piraten weten af te slaan, in totaal 143 piraten gevangen genomen, 154 piraten ontwapend, tientallen *boardings* op verdachte schepen uitgevoerd en het opereren van enkele zogenaamde moederschepen gestopt. Nederland levert een belangrijke bijdrage aan de succesvolle bestrijding van piraterij. Zo levert Nederland sinds eind augustus de *Force Commander* van het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

EU-vlootverband in de operatie Atalanta en is voor de vierde keer binnen twee jaar een Nederlands fregat actief in de wateren rond de Hoorn van Afrika (HOA).

In 2009 hebben tot en met eind september circa 4150 koopvaardij-schepen zich gemeld bij het *Maritime Security Centre Horn Of Africa* (MSCHOA) van de EU om hun passage aan te melden en eventueel in aanmerking te komen voor aanvullende bescherming gedurende hun passage door de wateren rond Somalië. Van deze schepen voeren er 56 onder de Koninkrijksvlag, waarvan het hoofdkwartier van de EU-operatie Atalanta in Northwood 6 schepen als «zeer kwetsbaar» en 34 schepen als «kwetsbaar» heeft aangemerkt. Al deze schepen zijn in de *International Recommended Transit Corridor* (IRTC) door middel van het systeem van de *Group Transit*, door individuele escortering, of anderszins beveiligd door eenheden van EU-, Navo- of individuele landen. Zo hebben het Belgische fregat Louise-Marie en eenheden van de Zweedse maritieme taakgroep medio september jl. bijvoorbeeld het schip *Mighty Servant 1* van de rederij Dockwise te Breda door de Golf van Aden geëscorteerd. Naar schatting van de EU meldt op dit moment circa 70 procent van alle schepen zich aan bij MSCHOA. Dit is een stijging van circa 10 procent ten opzichte van de stand van zaken ten tijde van de brief van 23 juni 2009 (Kamerstuk 29 521, nr. 110), al houdt het in dat nog steeds meer dan 1500 schepen zich niet hebben gemeld. De stijging is illustratief voor de toenemende effectiviteit van de inspanningen van de betrokken organisaties en landen en het toenemende internationale vertrouwen dat reders daarin hebben. Als uitdrukking daarvan heeft de KVNR haar leden zeer recent opgeroepen om voor passages in de regio bij Somalië primair gebruik te maken van de meldingsprocedures van MSCHOA, en niet van de nationale preventieve bijstandsprocedures.

De KVNR adviseert haar leden echter nog wel kwetsbare schepen bij zowel MSCHOA als de Nederlandse kustwacht aan te melden. Ik beschouw deze oproep als een blijk van vertrouwen in de gekozen methode van bescherming, en van betekenis voor de Nederlandse koopvaardij.

Naast inspanningen van de fragiele autoriteiten in Somalië en de leiders in Puntland om piraterij terug te dringen liggen aan het dalende aantal succesvolle aanvallen twee oorzaken ten grondslag. Ten eerste is de coördinatie tussen de verschillende internationale antipiraterij-operaties de afgelopen maanden verder verbeterd, waardoor meer koopvaardij-schepen, op een betere en efficiëntere wijze worden beveiligd. Ten tweede passen reders en kapiteins de preventieve beschermingsmaatregelen, de zogenaamde *Best Management Practices* (BMP), steeds vaker en consequenter toe, waardoor aanvallen door piraten op koopvaardij-schepen minder vaak uitlopen op een kaping. Beide positieve ontwikkelingen worden hieronder nader beschouwd.

Coördinatie

In de brief van 23 juni 2009 bent u geïnformeerd over de werking van de internationale *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE)-vergadering die eens per maand onder co-voorzitterschap van de EU en de *Coalition Maritime Forces* (CMF) in Bahrein wordt gehouden. Deze vergadering heeft tot doel de verschillende antipiraterijoperaties in de regio op elkaar af te stemmen. Inmiddels is deze vergadering uitgegroeid tot een volwaardig coördinatieplatform. De coördinerende bepalingen voor marineschepen die actief zijn in de IRTC zijn nu vastgelegd in een *IRTC-coordination guide*. De EU coördineert op dit moment de inzet van de eenheden van de EU, Navo en CTF-151 in de IRTC, ook die van de Navo en

die van de individuele landen. Daarbij wordt met alle beschikbare eenheden gezorgd voor de meest optimale bescherming in de IRTC.

Op initiatief van de Nederlandse *Force Commander* is een aanvullende begeleidingssystematiek voor de IRTC geïntroduceerd. Naast de bestaande individuele escorte voor langzaam varende, zeer kwetsbare schepen en de *Group Transits* voor minder kwetsbare schepen die harder dan tien knopen kunnen varen, is recent de *Supported Transit* geïntroduceerd.

De *Supported Transit* is specifiek bedoeld voor bescherming van zeer kwetsbare schepen die zich ook niet kunnen aansluiten bij een *Group Transit*, in periodes waarin individuele escorte niet mogelijk is zonder dat de dekking van de IRTC afneemt. Bij een *Supported Transit* worden koopvaardij schepen zodanig in de gaten gehouden door fregatten, helikopters en maritieme patrouillevliegtuigen dat ingrijpen op korte termijn verzekerd is. De bescherming van het koopvaardij schip wordt door de in de IRTC aanwezige eenheden van sector naar sector doorgegeven. In noodgevallen kan op deze wijze sneller worden ingegrepen. De introductie van deze begeleidingssystematiek is mogelijk geworden door de verbeterde coördinatie tussen de verschillende operaties en eenheden op zee.

De verbeterde coördinatie heeft ook nadrukkelijk geleid tot een verbeterde mogelijkheid te komen tot een snelle, gecombineerde inzet van fregatten en helikopters van de verschillende eenheden in het operatiegebied, waardoor het aantal afgeslagen piraterij aanvallen sterk is toegenomen. Het gebruik van het op internet gebaseerde en beveiligde informatiesysteem *Mercury* waarmee eenheden en staven actuele informatie kunnen uitwisselen, speelt hierin een cruciale rol. Inmiddels zijn de marineschepen van alle eenheden van de EU, de Navo en CTF 151 en vrijwel alle individueel opererende landen aangesloten op *Mercury*. Er wordt momenteel getracht om alle eenheden van individueel opererende landen uit te rusten met dit informatiesysteem. Recent is ook de kustwacht van de Seychellen aangesloten op het systeem.

Op diverse plaatsen zijn voorts liaisonofficieren ingezet, wat de coördinatie verder ten goede komt. Zo zijn recentelijk in Nederland op hoog militair niveau gesprekken gevoerd met China, waarbij de intentie is uitgesproken om op korte termijn te komen tot de uitwisseling van liaisonofficieren tussen de Chinese taakgroep en het commandofregat van operatie Atalanta, de Hr.Ms. Evertsen. Ik concludeer dat de bestrijding van piraterij steeds effectiever verloopt. Sinds de brief van 23 juni jl. zijn met onder andere de invoering van de *Supported Transit* en de verbeterde coördinatie verdere stappen gezet, waardoor een nog groter deel van de internationale scheepvaart een veiliger passage door de wateren rond de Hoorn van Afrika wordt geboden.

Best Management Practices

Een tweede oorzaak van de verbeterde veiligheidsituatie in de wateren rond de Somalië is het consequenter toepassen van de zogenaamde *Best Management Practices* (BMP) door de scheepvaartsector. De BMP worden nu naar schatting van de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* door ongeveer 90 procent van de koopvaardij schepen die zich aanmelden bij MSCHOA toegepast. Het is aangetoond dat zelfbeschermingsmaatregelen van koopvaardij schepen de kans op een geslaagde piratenaanval aanzienlijk verminderen en in elk geval zorgen voor vertraging in de aanval, waardoor, zeker in de IRTC, gealarmeerde marine-eenheden tijdig te hulp kunnen schieten. Het is gebleken dat het merendeel van de schepen die worden gekaapt bij de Hoorn van Afrika zich niet heeft

gemeld bij het MSCHOA, de adviezen van MSCHOA niet heeft opgevolgd, en onvoldoende de BMP heeft toegepast.

Door de verbeterde coördinatie is de effectiviteit van de militaire operaties in de Golf van Aden en, met inachtneming van de beschikbare capaciteit, in het Somalië Bassin, verder toegenomen. Door het consequenter toepassen van BMP door de scheepvaartindustrie zijn de koopvaardij-schepen minder kwetsbaar geworden voor piraten aanvallen. De militaire antipiraterijoperaties zijn momenteel in staat om de veiligheid van koopvaardij-schepen die zich aanmelden bij het MSCHOA en de aanwijzingen daarvan opvolgen, voldoende te waarborgen. Toch is waakzaamheid geboden en zal de komende weken, nu het moesson seizoen ook in de Indische oceaan vrijwel voorbij is, moeten blijken of de ingezette positieve trend wordt doorgezet. Tevens is het daarvoor van belang dat het huidige aantal aanwezige marineschepen in de regio tenminste wordt gehandhaafd.

Ontwikkelingen militaire beveiligingsteams

Zoals blijkt uit bovenstaande ontwikkelingen neemt de internationale samenwerking en effectiviteit van de antipiraterijoperaties nog steeds toe. De betrokken organisaties en landen zijn voortdurend bezig met verbetering van de operatieconcepten teneinde de kans op kapingen nog verder terug te dringen. Het structureel inzetten van zelfstandige militaire beveiligingsteams, oftewel zonder escorte van een marineschip, is in het kader van deze voortdurende wens tot verbetering één van de opties.

Om met name logistieke redenen, zoals uiteengezet tijdens het algemeen overleg van 29 juni jl., zoekt Nederland voor de eventuele structurele inzet van zelfstandige teams aansluiting bij internationale initiatieven.

Het onderzoek dat binnen de EU naar de inzet van zelfstandige militaire beveiligingsteams wordt uitgevoerd is nog niet voltooid. Tijdens de recente bijeenkomst van de EU-defensie-ministers in Gotenburg heb ik wederom aandacht gevraagd voor dit onderzoek. Diverse landen, waaronder België, Zwitserland en de Oekraïne, hebben weliswaar aan de EU zelfstandig opererende teams aangeboden voor inzet in de operatie Atalanta, maar inzet van deze teams is om dezelfde redenen zoals die tijdens het debat van 29 juni jl. (29 521, nr. 114) naar voren zijn gebracht niet mogelijk gebleken. Naast logistieke problemen zijn het vooral de juridische beperkingen en de risico's die een zelfstandige inzet van militaire beveiligingsteams bemoeilijken. Het verplaatsen van gewapende militaire beveiligingsteams over het grondgebied van een andere mogendheid is en blijft vanuit soevereiniteit overwegingen complex. Daarnaast vormt onduidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de kapitein van een koopvaardij-schip en de commandant van een geëmbarkeerd militair beveiligingsteam een probleem, zeker waar het gaat om het manoeuvreren van het schip en het uitoefenen van geweld tijdens een piraterijaanval.

Ook de Franse autoriteiten kampen met deze beperkingen. Recente navraag bij het Franse ministerie van Defensie heeft geleerd dat geen sprake is van een specifieke Franse methode. In voorkomende gevallen kan Frankrijk, onder nationale vlag, een schip vrijmaken voor een escorte, al dan niet in combinatie met een geëmbarkeerd militair beveiligingsteam. In zeer uitzonderlijke gevallen wordt een zelfstandig team ingezet. In het verleden is dit bijvoorbeeld gebeurd bij vissers en aan boord van een zeer kwetsbare Franse kabellegger met een laag dek die met zeer lage snelheid gedurende langere tijd stationair in de regio actief is geweest. De Franse koopvaardij-schepen die door het gebied varen maken ook gebruik van de

eerder beschreven beveiligingsmogelijkheden zoals de *Group Transit*, de individuele escorte en de *Supported Transit*.

Voor Frankrijk is de inzet van zelfstandige militaire beveiligingsteams in voornoemde specifieke gevallen dus één van de mogelijke opties in de strijd tegen piraterij.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat het logistieke probleem voor Frankrijk aanzienlijk kleiner is door de aanwezigheid van Franse militaire bases en permanent gestationeerde eenheden in de regio.

België heeft in het verleden een militair beveiligingsteam aangeboden aan de EU voor inzet in de operatie Atalanta. Vanwege de eerder genoemde beperkingen is dit team tot dusver niet ingezet. Momenteel neemt het Belgische fregat Louise Marie deel aan de operatie Atalanta met een geëmbarkeerd militair beveiligingsteam. De inzetmogelijkheden van dat Belgische team verschillen niet wezenlijk van de Nederlandse inzetmogelijkheden vanaf een Nederlands fregat.

De beperkingen en risico's bij de structurele inzet van Nederlandse militaire beveiligingsteams zoals genoemd in het algemeen overleg met de Kamer van 29 juni jl. zijn nog steeds relevant. De strijd tegen piraterij is bovendien een internationale strijd die niet van korte duur zal zijn. Het structureel of op grote schaal inzetten van zelfstandige militaire beveiligingsteams is dan ook alleen mogelijk in internationaal verband. In het algemeen overleg van 29 juni jl. heb ik in antwoord op een vraag van het lid Haverkamp gesteld niet principieel tegen de inzet van militaire beveiligingsteams te zijn. Het is denkbaar dat in uitzonderlijke gevallen, wanneer sprake is van een zeer kwetsbaar transport met een groot nationaal belang, dat onvoldoende bescherming krijgt door het internationale vlootverband, een zelfstandig Nederlands militair beveiligingsteam wordt ingezet, mits de juridische en logistieke belemmeringen kunnen worden weggenomen. Gelet op de internationale ontwikkelingen zoals die in deze brief zijn beschreven, de mate van bescherming die nu kan worden geboden en de te verwachten verdere verbetering van de bescherming, acht ik de kans dat deze optie tot uitvoering zal komen, echter klein. Daarnaast heb ik in de brief van 23 juni gesteld dat de mogelijkheid kan worden onderzocht om een in de omgeving opererend Nederlands marineschip tijdelijk aan de EU/NAVO-operatie te onttrekken.

Juridische ontwikkelingen

Op 11 augustus hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie u ingelicht over recente ontwikkelingen op het gebied van berechting van personen die verdacht worden van piraterij voor de kust van Somalië en in de Golf van Aden (Kamerstuk 29 521, nr. 116). Sindsdien hebben zich ten aanzien van de juridische aspecten van piraterijbestrijding in de regio diverse ontwikkelingen voorgedaan.

Tijdens de bijeenkomst van de juridische werkgroep van de *Contact Group on Piracy off the coast of Somalia* op 26 en 27 augustus jl. zijn de resultaten van de door Nederland georganiseerde expertbijeenkomst van 7 juli jl. gepresenteerd. Er is gebleken dat er vooralsnog weinig tot geen draagvlak bestaat voor een tribunaal op basis van een VN-Veiligheidsraad-resolutie of een multilateraal verdrag. De werkgroep concludeerde dat een internationaal tribunaal naar voorbeeld van het Joegoslaviëtribunaal niet realistisch is. Een alternatief is de oprichting van een «hybride» tribunaal in de regio, dat nationale en internationale elementen verenigt, hetgeen nu nader wordt onderzocht. Naast de Russische Federatie en Duitsland heeft ook Portugal zich intussen actief voorstander van een dergelijk tribu-

naal betuigd. Verder heeft de Franse president gesteld open te staan voor regionale oplossingen voor berechting van piraten.

In het licht van deze ontwikkelingen heeft de minister van Buitenlandse Zaken besloten tot een tweede bijeenkomst van juridische experts om verdere opties ten aanzien van hybride tribunalen uit te werken. Deze bijeenkomst zal plaatshebben op 20 en 21 oktober 2009 in Den Haag.

Capaciteitsopbouw

Begin 2009 zijn door inspanningen van de *International Maritime Organisation* (IMO) afspraken gemaakt tussen acht Oost-Afrikaanse landen en Jemen over het opstellen van nationale wetgeving tegen piraterij en de versterking van handhavingscapaciteiten en kustwachten. Deze afspraken zijn vastgelegd in de niet bindende *Djibouti Code of Conduct*. Nederland heeft dit initiatief verwelkomd en heeft inmiddels ten behoeve van de implementatie van de *Code of Conduct* een financiële bijdrage van € 50 000,- gestort in het daarvoor bedoelde *Trustfund* van de IMO. Diverse landen waaronder Japan, de initiator van het *Trustfund*, en Noorwegen hebben ook een financiële bijdrage geleverd, en andere landen overwegen dit te doen.

De *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* onderzoekt momenteel eveneens de mogelijkheden om regionale capaciteiten die piraterij moeten bestrijden te versterken.

Om de financiering van toekomstige projecten op dit terrein mogelijk te maken is besloten om een *Trustfund* in te stellen dat complementair zal zijn aan het eerder genoemde IMO-trustfund. Zodra het nieuwe fonds gereed is, is het de bedoeling dat met bijdragen van donoren steun wordt verleend aan landen die piraten willen vervolgen en detineren. Tevens kan het fonds worden ingezet voor de opbouw van handhavingscapaciteiten tegen piraterij en voor eventuele andere, voor de *Contact Group* prioritair geachte activiteiten.

Op basis van een recente *fact finding*-missie van een EU-vertegenwoordiging naar de Hoorn van Afrika beziet de EU de komende tijd hoe een bijdrage kan worden geleverd aan verbetering van de veiligheid en stabiliteit in Somalië. Hierbij wordt ook gekeken naar mogelijkheden voor capaciteitsopbouw ten behoeve van piraterijbestrijding.

In het kader van het verminderen van capaciteiten die piraterij in de hand werken, heeft de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* besloten het onderwerp van de geldstromen en de financiering van piraterij regelmatig te bespreken. Binnen de *Contact Group* bestaat het voorname hierover *expert meetings* te organiseren.

De minister van Defensie,
E. Van Middelkoop