
Vergaderjaar 2023-2024

29 521 Nederlandse deelname aan vredesmissies

BG BRIEF VAN De MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2024

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet en met verwijzing naar de Kamerbrief artikel 100-bijdrage aan maritieme veiligheid Rode Zee (Eerste Kamerstuk 29 521, BE, d.d. 8 maart 2024) informeert het kabinet u met deze aanvullende artikel 100-brief over de uitkomsten van het onderzoek naar een mogelijke aanvullende bijdrage ter bevordering van de maritieme veiligheid in de Rode Zee.

Zoals gemeld in de Kamerbrief van 8 maart jl. is het kabinet bezorgd over de aanhoudende aanvallen door Houthi-eenheden op commerciële en marineschepen in de Rode Zee. Deze acties vormen een bedreiging voor het beginsel van vrij en veilig scheepvaartverkeer en maritieme veiligheid. De Rode Zee is een cruciale route voor de scheepvaart tussen het Suezkanaal en de Indische Oceaan.

Het kabinet heeft besloten tot inzet van het *Joint Support Ship* Zr.Ms. Karel Doorman in EU-operatie Aspides, waarbij *associated support* wordt geleverd aan de VS-geleide *Operatie Prosperity Guardian* (OPG), vanaf begin mei tot uiterlijk eind augustus 2024. Dit betreft een aanvulling op het besluit om met het luchtverdedigings- en commandofregat Zr.Ms. Tromp voor een periode van 25 dagen bij te dragen aan OPG en *associated support* te leveren aan Aspides, gedurende de doorreis van het schip naar de Indo-Pacific (Tweede Kamerstuk 29 521, nr. 471). Nederland benadrukt met deze aanvullende bijdrage het belang van de bevordering van de internationale rechtsorde en daarbinnen de bescherming van het recht op vrije doorvaart, en neemt hiervoor verantwoordelijkheid. Het bevorderen van vrije doorvaart en de bescherming van de scheepvaart is een direct Nederlands en Europees veiligheids- en economisch belang.

De EU heeft in haar uitvraag naar lidstaten voor bijdragen aan Operatie Aspides specifiek om logistieke en medische capaciteit verzocht. Om deze reden zal Zr.Ms. Karel Doorman bijdragen aan Operatie Aspides (*direct support*) en OPG (*associated support*) ten behoeve van bevoorrading, specifiek tankercapaciteit, en het leveren van medische capaciteit. Het verschil tussen *direct* en *associated support* heeft in het geval van Zr.Ms. Karel Doorman te maken met de aansturing van het schip. Omdat *direct support* geleverd wordt aan Operatie Aspides zal deze operatie het schip aansturen. De tankercapaciteit en medische capaciteit zal tevens beschikbaar zijn voor de landen die deelnemen aan OPG. Zr.Ms. Karel Doorman levert hiermee een bijdrage aan de bevoorrading en de medische keten van schepen op de Rode Zee die actief zijn binnen Operatie Aspides en OPG.

Nederland draagt reeds met maximaal vijf functionarissen bij aan Operatie Aspides tot en met 31 juli 2025 (verslag Raad Buitenlandse Zaken 19 februari 2024, Tweede Kamerstuk 21 501-02, nr. 2838, d.d. 4 maart). Het kabinet onderzoekt of, in aanvulling op deze bijdrage, een additionele bijdrage met stafofficieren op het vlaggenschip, het *Forward Headquarters* (FHQ) ten behoeve van de medische planning, mogelijk is. Uw Kamer wordt hierover nader geïnformeerd.

In deze brief wordt in aanvulling op de artikel-100 brief van 8 maart jl. ingegaan op relevante actuele ontwikkelingen in de regio en in de veiligheidssituatie, de strategie voor de Nederlandse geïntegreerde inzet ten behoeve van de maritieme veiligheid in de Rode Zee, de mandaten van Operatie Aspides en OPG en de Nederlandse bijdrage aan de missies, de militaire aspecten van het toetsingskader voor zover specifiek van toepassing op de aanvullende bijdrage, monitoring en evaluatie en financiën.

Contextanalyse

De ontwikkelingen in de Rode Zee, de internationale respons naar aanleiding van die ontwikkelingen, de regionale context en de veiligheidssituatie zijn uitvoerig beschreven in de artikel 100-brief van 8 maart jl. Een aantal recente ontwikkelingen is evenwel relevant voor de context waarin deze aanvullende artikel 100-inzet plaatsvindt.

Actuele ontwikkelingen

Houthi-eenheden hebben tot op heden meer dan 50 aanvallen op commerciële en marineschepen uitgevoerd. Tevens houden zij het Bahama's gevlagde schip Galaxy Leader en de bemanning gegijzeld. Op 6 maart jl. zijn bij een raketaanval van de Houthi's op een vrachtschip in de Golf van Aden drie dodelijke slachtoffers en twee gewonden gevallen. Dit was de eerste dodelijke aanval van de Houthi's.

Veiligheidssituatie

De veiligheidssituatie zoals beschreven in de artikel 100-brief van 8 maart j. is ongewijzigd. De grootste dreiging tegen de scheepvaart op de Rode Zee gaat uit van de Houthi's. Zij beschikken, mede door Iraanse wapenleveranties, over aanzienlijke middelen en mogelijkheden om schepen in de Rode Zee aan te vallen en de doorvaart te verstoren. Hierbij maken zij gebruik van onbemande systemen en raketten. Het is te verwachten dat de Houthi's voorlopig een sterke intentie blijven houden om doelgericht en willekeurig schepen in de Rode Zee en de westelijke Golf van Aden aan te vallen die in hun ogen een link hebben met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk of Israël zolang het conflict tussen Israël en Hamas voortduurt en mogelijk erna.

Strategie Nederlandse geïntegreerde inzet maritieme veiligheid in de Rode Zee

In de artikel 100-brief van 8 maart jl. is uw Kamer geïnformeerd over de strategie voor de Nederlandse geïntegreerde inzet in de Rode Zee. Deze strategie blijft onverminderd van toepassing, ook op de in deze brief uiteengezette aanvullende inzet. De strategische doelen van de Nederlandse inzet in de Rode Zee zijn het bevorderen van vrije doorvaart en de bescherming van scheepvaart. Deze aanvullende bijdrage sluit aan bij deze strategische doelen.

Het kabinet hecht eraan op te merken dat deelname aan internationale missies vrijwel altijd plaatsvindt in een weerbarstige context en gepaard gaat met grote uitdagingen en onzekerheden. Ondanks dat Zr.Ms. Karel Doorman langer ingezet wordt in de Rode Zee dan Zr.Ms. Tromp, blijft de inzetduur beperkt. Ook het effect van de Nederlandse bijdrage blijft daarmee beperkt.

Operatie Aspides

De operatiedoelstelling van Operatie Aspides is het handhaven van de vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid. Operatie Aspides kan optreden in de gehele Rode Zee, de Golf van Aden en de Perzische Golf. De EU streeft daarnaast naar het leveren van een bijdrage aan de-escalatie in de regio via diplomatieke inspanningen.

Operatie Aspides is op 19 februari 2024 gelanceerd en vindt plaats in overeenstemming met het internationaal recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag. Omdat het recht en de vrijheid om te varen in de betreffende zeegebieden is gebaseerd op het zeerecht, is voor deze missies geen nader VN-mandaat nodig. Eventueel geweldgebruik vindt plaats op basis van het algemeen erkende recht op ad-hoc zelfverdediging, al dan niet collectief uitgeoefend, tegen aanvallen die gaande zijn of onmiddellijk dreigen. Operatie Aspides heeft een defensieve taakstelling en zal schepen begeleiden en beschermen tegen mogelijke aanvallen op zee en tevens bijdragen aan het omgevingsbeeld.

Onder de verantwoordelijkheid van de Raad Buitenlandse Zaken en de Hoge Vertegenwoordiger van de EU oefent het Politiek en Veiligheidscomité (*Political and Security Committee* – PSC), waarvan alle EU-lidstaten deel uitmaken, de politieke controle uit en geeft strategische leiding aan missies en operaties onder het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid. Door middel van periodieke evaluaties (*Strategic Review*) beziet het PSC de noodzaak voor voortzetten, heroriënteren of beëindigen van de operatie.

Operatie Aspides heeft een operationeel hoofdkwartier (OHQ) in Larissa, Griekenland. Het tactisch commando wordt vanaf een vlaggenschip op zee gevoerd; het *Forward Headquarters* (FHQ). Dit is momenteel belegd aan boord van een Italiaans schip. Inmiddels dragen 19 EU-lidstaten bij aan het OHQ. Duitsland, Frankrijk, Italië en Griekenland dragen bij met schepen. Vanaf eind april zal tevens een Belgisch schip bijdragen aan de missie.

Operation Prosperity Guardian

De operatiedoelstelling van OPG is het bevorderen van de vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee en de westelijke Golf van Aden. OPG vindt plaats in overeenstemming met het internationaal recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag. Omdat het recht en de vrijheid om te varen in de betreffende zeegebieden is gebaseerd op het zeerecht, is voor deze missies geen nader VN-mandaat nodig. Eventueel geweldgebruik vindt plaats op basis van het algemeen erkende recht op ad-hoc zelfverdediging tegen aanvallen die gaande zijn of onmiddellijk dreigen.

OPG betreft een *coalition of the willing*, opgericht onder Taskforce 153 van de *Combined Maritime Forces* (CMF), een internationaal maritiem hoofdkwartier gevestigd in Bahrein. Onderdeel van deze coalitie zijn onder andere Australië, Canada, Denemarken, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Singapore, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Korea. OPG heeft, net als Operatie Aspides, een defensief mandaat en richt zich hoofdzakelijk op het wegnemen van luchtdreiging door luchtaanvallen op de scheepvaart tegen te gaan.

Nederlandse bijdrage aan Operatie Aspides en Operation Prosperity Guardian

Gronden voor deelname

Met de deelname aan Operatie Aspides en OPG draagt Nederland bij aan het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde, specifiek met betrekking tot het beginsel van vrije doorvaart. Nederland zal door middel van de inzet van Zr.Ms. Karel Doorman een ondersteunende rol spelen in de operatiedoelstellingen van Operatie Aspides en OPG.

Met de inzet wil Nederland tevens een proportionele bijdrage leveren aan de bondgenootschappen die belangrijk zijn voor de veiligheid van Nederland en Europa, en de internationale rechtsorde bevorderen. Dit betreft zowel de EU als coalities geleid door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Nederland toont zich met de inzet in Operatie Aspides en de inzet in OPG een betrouwbare partner die verantwoordelijkheid neemt. Nederland draagt ook bij aan het versterken van de EU als geopolitieke speler en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid als instrument daarvan. Nederland levert, naast de inzet van Zr.Ms. Tromp en Zr.Ms. Karel Doorman, stafofficieren aan de verschillende missies die gericht zijn op de bevordering van maritieme veiligheid in de Rode Zee, te weten operatie Aspides en OPG. Daarnaast levert Nederland niet-operationele militaire steun aan de VS-VK geleide coalitie tegen Houthi-systemen, *Operation Poseidon Archer*, door middel van de inzet van één stafofficier in beginsel tot en met 31 mei 2024.

Doelstelling Nederlandse bijdrage

Het huidige aantal bevoorradingschepen en schepen met voldoende medische capaciteit in het gebied is laag. Het beoogde effect van Zr.Ms. Karel Doorman is het ondersteunen van Operatie Aspides en OPG. Het schip bereikt dit effect door middel van het leveren van tankercapaciteit en medische capaciteit. Nederland vult hiermee door de EU gevraagde capaciteiten voor Operatie Aspides.

Nationale kaders van de Nederlandse bijdrage

Het kabinet zet Zr.Ms. Karel Doorman in ten behoeve van Operatie Aspides voor een periode van begin mei tot eind augustus, waarbij tevens *associated support* aan OPG

wordt geleverd. De inzet van Zr.Ms. Karel Doorman start in de Rode Zee; hier zal het schip begin mei 2024 aankomen.

Operationele haalbaarheid

Het vereiste militaire vermogen

Zr.Ms. Karel Doorman is een logistiek ondersteunings- en bevoorradingschip, oftewel *joint support ship* (JSS) dat geschikt is om een ondersteunende bijdrage te leveren aan Operatie Aspides en OPG. Om deze taak uit te kunnen voeren zal Zr.Ms. Karel Doorman begeleid en beschermd worden door andere schepen of buiten de hoog risico gebieden opereren. Dit is gecommuniceerd aan het FHQ. Zr. Ms. Karel Doorman is uitgerust met een *role-2* medische faciliteit.

Wijze van optreden en bevelstructuur

Bij Operatie Aspides coördineert de staf aan boord van het vlaggenschip (het FHQ), onder leiding van het operationeel hoofdkwartier in Griekenland, de inzet van de deelnemende schepen. De operatie beschikt over een omgevingsbeeld dat is opgebouwd met eigen sensoren van de eenheden binnen de operatie. Tussen OPG en Operatie Aspides wordt ook informatie uitgewisseld. Zr.Ms. Karel Doorman blijft onder nationaal bevel. Bij de inzet behoudt de Commandant der Strijdkrachten te allen tijde *Full Command* over de Nederlandse eenheden. Zr.Ms. Karel Doorman komt onder het lokaal commando van de Commandant van het FHQ te vallen en zal met het FHQ de inzet coördineren.

De geweldsinstructie (Rules of Engagement)

Deelname aan Operatie Aspides door Zr.Ms. Karel Doorman zal plaatsvinden met een EU-geweldsinstructie, gestoeld op het algemeen erkende recht op ad-hoc zelfverdediging. Voor OPG geldt een nationale geweldsinstructie, die eveneens is gestoeld op het algemeen erkende recht op ad-hoc zelfverdediging.

Klimaat en terreinomstandigheden

De inzet zal plaatsvinden op zee. Geografische omstandigheden, klimaat en lokale infrastructuur vormen geen onoverkomelijke belemmeringen voor de operationele haalbaarheid van de inzet.

Geschiktheid en beschikbaarheid krijgsmacht

Gevolgen van de inzet op de operationele gereedheid van de eenheid, de marine en krijgsmacht in geheel

Zr.Ms. Karel Doorman is operationeel gereed bij aanvang van de reis. De inzet in de Rode Zee draagt bij aan het bestendigen van de gereedheid van de bemanning, omdat zij wordt ingezet in een context waarvoor zij is opgeleid. De verdringingseffecten voor de marine zijn beperkt.

Het leveren van Nederlandse medische capaciteit heeft negatieve effecten op de gereedheid van het medisch personeel omdat de inzet van dit personeel vooral een stand-by taak zal zijn en niet bijdraagt aan de besteding van de gereedheid van dit personeel. Deze verdringingseffecten worden mogelijk gemitigeerd wanneer uitwisseling van medisch personeel met partnerlanden mogelijk is. Om deze reden worden momenteel met twee EU-landen gesprekken gevoerd.

Risico's

Veiligheidsrisico's

Vanwege de significante dreiging ten aanzien van schepen in bepaalde delen van de Rode Zee, is het voor Zr.Ms. Karel Doorman risicovol om in deze delen zelfstandig te opereren. Indien inzet van Zr.Ms. Doorman in deze gebieden gewenst is, is begeleiding en bescherming door andere schepen noodzakelijk. Mocht deze begeleiding niet beschikbaar zijn, dan zal Zr.Ms. Doorman buiten deze gebieden met significante dreiging blijven. Dit is gecommuniceerd aan het FHQ. De eenheid is getraind om met de risico's in het gebied om te gaan en beschikt over zelfverdedigingsmiddelen om zich te kunnen verdedigen tegen nabije dreiging.

Medische risico's

Zr.Ms. Doorman wordt uitgerust met een *Role 2* medische faciliteit aan boord en kan in eerste aanleg zelf patiënten behandelen. Zr.Ms. Karel Doorman draagt ook bij aan

de medische keten van partnereenheden in het gebied. De *Role 2* aan boord is gericht op levensreddende chirurgische ingrepen, daarmee is de medische faciliteit aan boord niet geschikt voor de behandeling van alle verwondingen. Na behandeling aan boord, kunnen patiënten worden afgevoerd naar een locatie met een hoger zorgniveau. Zr.Ms. Karel Doorman beschikt over een Cougar-helikopter en personeel geschikt voor medische evacuatie. Kenmerkend aan maritiem optreden is dat de tijdige afvoer van patiënten naar een hoger zorgniveau voor medische verzorging niet altijd gegarandeerd is vanwege afstand en tijdsfactoren. Maritiem medische planning is een continue proces dat aan boord plaatsvindt. De stafofficieren die het kabinet voornemens is op het FHQ te plaatsen moeten dit proces bespoedigen.

Risico op burgerslachtoffers

De inzet van Zr.Ms. Karel Doorman vindt plaats op open zee. De aard van de inzet van Zr.Ms. Karel Doorman is niet offensief, namelijk logistieke ondersteuning en ondersteuning met medische capaciteit van de genoemde militaire verbanden. Het schip heeft enkel interactie met militaire eenheden binnen deze verbanden en blijft op zodanige afstand van de commerciële vaart dat ook het risico op ongelukken met civiele actoren zeer klein is. Voorgaande betekent dat de risico's op burgerslachtoffers als verwaarloosbaar worden ingeschat. Als er aanleiding bestaat tot onderzoek naar een vermoeden van burgerslachtoffers dan wordt de Kamer daarover afzonderlijk geïnformeerd (conform Tweede Kamerstuk 27 925, nrs. 723, 727 en 746).

Nazorg

Op alle uitgezonden Nederlandse militairen zijn de geldende regelingen van toepassing. Indien noodzakelijk of gewenst, kunnen leden van een sociaal medisch team in het operatiegebied toezien op het welzijn van de militairen.

Gevolgen voor de nationale veiligheid

De geplande inzet van Zr.Ms. Karel Doorman heeft geen aanvullende gevolgen op de nationale veiligheid zoals gemeld in de artikel 100-brief van 8 maart jl.

Monitoring, evaluatie & leren van inzet

Op basis van geleerde lessen van eerdere missiebijdragen is er tijdens de besluitvorming rekening gehouden met het formuleren van realistische doelstellingen. Tegen die achtergrond schetst het kabinet in deze brief een zo realistisch mogelijk beeld van de doelstellingen en risico's van een Nederlandse bijdrage.

Zoals benoemd in de artikel-100 brief van 8 maart jl. zijn de mogelijkheden voor tussentijdse onafhankelijke monitoring beperkt gezien de korte tijdsduur van de inzet. Het kabinet zal uiteraard de intern geleerde lessen van deze inzet meenemen in eventuele vervolginzet.

Nadat de inzet wordt beëindigd volgt een onafhankelijk uitgevoerde eindevaluatie, conform de moties Bosman (d.d. 11 februari 2020, Tweede Kamerstuk 27 925, nr. 697) en Kerstens/Van Ojik (d.d. 11 februari 2020, Tweede Kamerstuk 27 925, nr. 699). Zoals benoemd in de artikel-100 brief van 8 maart jl. behelst de evaluatie de inzet van zowel Zr.Ms. Tromp evenals de inzet van Zr.Ms. Karel Doorman.

Financiën

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de inzet van Zr.Ms. Karel Doorman in de periode april tot en met augustus 2024 en de plaatsing van de vijf stafofficieren op het OHQ in Larissa van februari 2024 tot en met 25 februari 2025 en de plaatsing van de twee stafofficieren op het CMF in Bahrein in de periode tot en met september 2024, worden geraamd op ongeveer EUR 21 miljoen. Deze uitgaven komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV).

De minister van Buitenlandse Zaken,

De minister van Defensie,

Hanke Bruins Slot

drs. K.H. Ollongren

De minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Geoffrey van Leeuwen