

Vergaderjaar 2010–2011

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2011

Met deze brief informeren wij u, conform artikel 100 van de Grondwet, over het besluit van de regering om de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-operatie te verlengen met drie maanden.

Op 1 juni jl. heeft de Noord Atlantische Raad (NAR) besloten *Operation Unified Protector* (OUP) in Libië met drie maanden te verlengen. De operatie heeft onder paragraaf 4 van resolutie 1973 van de VN-Veilighedsraad, als doel de bescherming van de bevolking, en op grond hiervan het toezicht op de naleving van een *No Fly Zone* en het toezicht op de naleving van het tegen Libië ingestelde wapenembargo. Met onze artikel 100-brieven van respectievelijk 22 maart en 30 maart jl. informeerden wij uw Kamer over de Nederlandse bijdrage aan *Operation Unified Protector*.

De Nederlandse bijdrage aan de verlenging zal bestaan uit:

- Een mijnenjager;
- Zes F-16 jachtvliegtuigen, waarvan vier operationeel en twee reserve, in een «*Air to Air*» rol.

Daarnaast zal de Nederlandse bijdrage aan de staven, inclusief capaciteit voor *PsyOps*, worden uitgebreid. In totaal nemen ongeveer 200 Nederlandse militairen deel aan *Operation Unified Protector*.

Met deze brief informeren wij u tevens over de stand van zaken van de missie, conform het verzoek van de vaste commissie voor Defensie van 26 mei jl. (2011Z11142).

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen

Gronden voor deelname en mandaat

In aanvulling op eerdere brieven¹ zal hieronder de inzet van de F16's en de mijnenjager Hr. Ms. Haarlem worden beschreven aan de hand van de relevante aspecten van het Toetsingskader. Met deze bijdrage levert Nederland een evenredig aandeel aan de verlengde operatie, waartoe de Noord Atlantische Raad van de NAVO op 1 juni jl. heeft besloten. Ook zullen recente ontwikkelingen, met de nadruk op politieke ontwikkelingen, de humanitaire situatie en militaire aspecten, aan bod komen.

Hoewel de militair-operationele doelstellingen van OUP (handhaving van het wapenembargo, handhaving van de No Fly Zone, en het voorkomen van geweld tegen de burgerbevolking) binnen de eerste drie maanden zijn behaald, blijft het regime-Qaddafi een dreiging vormen voor de burgerbevolking. Ook zijn de doelstellingen, zoals geformuleerd door de internationale Contact Groep in Berlijn (de «Berlijn-doelstellingen»: alle aanvallen op burgerdoelen zijn geëindigd, het regime heeft alle troepen in de kazernes teruggetrokken en het regime staat volledige en ongehinderde humanitaire toegang toe) nog niet behaald.

Het kabinet hecht eraan voorop te stellen dat de militaire operatie slechts de ruimte kan scheppen voor een duurzame, politieke oplossing. Duidelijk is dat Qaddafi geen legitimiteit meer geniet. Alle politieke inspanningen, die vooral in het kader van de internationale Contact Groep plaatsvinden, moeten derhalve zijn gericht op het aftreden van Qaddafi en het ondersteunen van een transitiefase naar een stabiele, democratische rechtstaat Libië.

Operatie *Unified Protector* is gemandateerd door resolutie 1973 van de VN Veiligheidsraad. De machtiging in resolutie 1973 is voor onbepaalde tijd gegeven, en geldt daarom totdat de Veiligheidsraad besluit tot intrekking ervan. Een bezettingsmacht op Libisch grondgebied is door de resolutie expliciet uitgesloten.

Politieke aspecten

Recente ontwikkelingen in Libië

Er vinden nog steeds gevechten plaats tussen de troepen van Qaddafi en de oppositie. Naast Benghazi zijn de steden Ajdabiya, Brega, Ras Lanuf en Marsa al Uwaya in handen van de oppositie gevallen. De situatie in het oosten van Libië, waar de oppositiekrachten momenteel de controle hebben, is stabiel, maar fragiel. In het westen controleert de oppositie de binnenstad, de haven en het vliegveld van de stad Misurata. De troepen van Qaddafi zijn naar de buitenwijken van de stad verdreven. Daarnaast vecht de oppositie tegen Qaddafi aan de grens met Tunesië. De overige steden in het westen worden door Qaddafi met harde hand geregeerd.

De Speciale Afgezet van de Secretaris-Generaal van de VN, Al-Khatib, onderneemt initiatieven om met Qaddafi en de oppositie te onderhandelen. Een aantal pogingen om een staakt-het-vuren voor humanitaire hulpverlening te bewerkstelligen is mislukt. Qaddafi zet, ondanks uitlatingen over een staakt-het-vuren, de strijd met militaire middelen tegen de eigen bevolking voort. Op 16 mei 2011 diende de aanklager van het Internationaal Strafhof de eerste verzoeken in voor aanhoudingsbevelen bij de onderzoeksrechters in de Libië-zaak. De aanklager heeft gevraagd om de aanhouding van Qaddafi, zijn zoon Saif al-Islam en het hoofd van de militaire inlichtingendienst Abdallah al-Senussi, om hen te kunnen vervolgen voor misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd in de periode 15 februari tot 1 maart 2011 in Libië.

¹ Nederlandse bijdrage aan uitvoering VN Veiligheidsraad resolutie 1973 inzake Libië, 22 maart 2011, nummer: 32 623, nr. 6, vergaderjaar 2010–2011 en Aanvullende kamerbrief inzake Nederlandse bijdrage aan uitvoering VN Veiligheidsraad resolutie 1973 – Libië, 30 maart 2011, nummer: 32 623, nr. 15, vergaderjaar 2010–2011.

Sancties

In aanvulling op de VNVR maatregelen heeft de EU op 21 maart (RBZ) en op 24/25 maart (ER) een aantal additionele sanctiemaatregelen genomen:

- verbod op levering middelen voor interne repressie
- extra visarestricties tegen personen gelieerd aan Qaddafi
- extra tegoedenbevriezingen: o.m. tegen een groot aantal staatsbedrijven en banken.

De facto is hiermee de handel met Libië nagenoeg stilgelegd. De regering steunt verdere aanscherpingen van de sancties tegen het regime van Qaddafi en zet zich in voor de strenge, effectieve handhaving van bestaande sancties.

De Libische Nationale Interim Raad in Benghazi (NIC) is erkend door een aantal landen (Frankrijk, Italië, Qatar, Koeweit, Gambia en de Malediven). De EU (inclusief Nederland) en een aantal andere landen beschouwen de NIC als een belangrijke gesprekspartner (*a key interlocutor*) van het Libische volk. Een groeiend aantal landen spreekt van «de» belangrijkste gesprekspartner. Naar het oordeel van de regering zal de legitimiteit van de NIC als gesprekspartner toenemen naarmate deze representatiever en inclusiever is. De EU heeft een «technisch» (niet-diplomatiek) kantoor in Benghazi geopend, om de EU-hulp en de coördinatie van hulpinspanningen met de VN en andere internationale organisaties beter te kunnen organiseren.

De NIC heeft stappen genomen om het openbaar bestuur te verbeteren. Een nieuw kabinet wordt binnenkort aangekondigd. Naast het kabinet is er een Nationale Raad opgericht met lokale vertegenwoordigers. Verder zijn adviescomités opgericht die conceptwetten en initiatieven moeten voorstellen. De prioriteit van de NIC voor het post-Qaddafi tijdperk is de opstelling van een grondwet die aan een referendum zal worden onderworpen. Daarna zouden, onder internationaal toezicht, parlements- en presidentsverkiezingen moeten worden gehouden.

Internationale Contact Groep Libië

Op 29 maart 2011 werd tijdens de internationale bijeenkomst in Londen over Libië de Internationale Contact Groep Libië opgericht. De Contact Groep bestaat uit twintig lidstaten, waaronder verschillende landen uit de regio (Qatar, Koeweit) en zes organisaties, waaronder de VN, EU en de Arabische Liga. In Benelux-kader nemen Nederland en België op basis van rotatie deel aan de Contact Groep.

Op 13 april jl. vond de eerste bijeenkomst van de Contact Groep plaats in Doha (Qatar), waarbij de volgende elementen werden onderstreept:

- (1) het verlies van alle legitimiteit van het regime van Qaddafi, (2) verhoogde steun voor oppositie, (3) de onwenselijkheid van een definitieve opdeling van het land en (4) het primaat van de Contact Groep als politiek orgaan.

De tweede bijeenkomst vond op 5 mei 2011 in Rome plaats. Daarin werd besloten de druk op Qaddafi verder op te voeren, onder meer door de aanscherping van de sancties. Voorts werd besloten tot de instelling van een Tijdelijk Financieel Mechanisme dat moet voorzien in financiële steun aan de oppositie in Libië. Dit mechanisme zal worden gefinancierd door bijdragen van individuele landen. De regering heeft vooralsnog niet de intentie hieraan bij te dragen.

De daarop volgende bijeenkomst van de Contact Groep vond gisteren, 9 juni 2011, plaats in Abu Dhabi.

Toekomstbeeld internationale inzet en samenhang van activiteiten

Het kabinet zet erop in dat na een transitie-fase, eerlijke en vrije verkiezingen, borging van de rechtsstaat en van de mensenrechten, alsmede economische wederopbouw kunnen plaatsvinden. Middelen die hiertoe ingezet worden, zijn onder meer politiek overleg zoals binnen de internationale Contact Groep, sancties, het ICC en verkenningssmissies die politieke, sociaal-economische en veiligheidsnoden in kaart brengen. Het voortouw in een dergelijke post-conflict fase zal, binnen het kader zoals gegeven door de VN-Veiligheidsraad, moeten liggen bij legitieme vertegenwoordigers van de Libische bevolking, een combinatie van regionale landen en organisaties, de VN en de Contact Groep. De NAVO zal niet de leiding hebben. Duidelijk is dat de toekomstige wederopbouw van het land een langdurig proces zal worden, waarin ook de Benelux zou kunnen helpen. De VN zal leidend zijn, maar ook betrokkenheid van de EU zal nodig zijn.

De Nederlandse inzet zal er voorts op zijn gericht dat de relevante internationale organisaties post-conflict plannen ontwikkelen. Prioriteiten zijn onder meer primaire wederopbouwprogramma's die het vertrouwen van de bevolking in de politieke ommekeer vergroten, vrijheid van meningsuiting en participatie in het politiek proces, veiligheids- en juridische hervormingen, corruptiebestrijding en bevordering van transparantie (daarbij inbegrepen het vermijden van nieuwe, politieke elitevorming), ondersteuning van maatschappelijke organisaties, bevorderen van de participatie van vrouwen, en het functioneren van nutsbedrijven en andere publieke dienstverlening.

De Nederlandse regering heeft een *pool* van deskundigen op deze terreinen die op korte termijn inzetbaar zijn. Daarnaast heeft Nederland een netwerk aan strategische partners, zowel kennisinstituten als implementerende organisaties, die reeds actief zijn in de regio en hierin een rol kunnen spelen. Tot slot heeft Nederland *niche*-capaciteit op het gebied van SSR en Rule of Law. Onze ambitie is op grond van deze expertise een bijdrage te leveren aan een post-Qaddafi Libië, binnen de kaders van een gecoördineerde internationale inzet.

Nederland ziet een belangrijke coördinerende rol voor zowel de VN als de Contact Groep. De Nederlandse betrokkenheid bij de post-conflict fase zal worden gekenmerkt door het belang van democratie, economische wederopbouw en *Rule of Law*/respect voor mensenrechten, de noodzaak van *ownership* bij de Libische autoriteiten en regionale partners om zelf initiatief te nemen binnen hun financieel-economische mogelijkheden.

Nederland heeft met de Benelux-partners een informele verkenningssmissie naar Benghazi gestuurd om inzicht te krijgen in de situatie ter plaatse en contacten te leggen met de NIC. De missie verbleef van 9 tot 12 mei jl. in Benghazi en sprak met vertegenwoordigers van de NIC.

Humanitaire situatie

De humanitaire noden in Libië blijven ondanks de relatief stabiele situatie in Benghazi en in het oosten van het land aanzienlijk. De toegang van humanitaire organisaties in het westen, in het bijzonder in Tripoli, en in het westelijke gebergte is beperkt. Er zijn tekorten ontstaan aan brandstof, voedsel en water. Tevens vormt de aanwezigheid van niet-geëxplodeerde munitie een grote belemmering voor hulpverlening en wederopbouw.

Vanwege de gevechten in het westelijke gebergte zijn vanaf begin april meer dan 54 000 Libiërs de Tunesische grens overgestoken. UNHCR waarschuwt voor het risico van een snelle afname van de gastvrijheid,

omdat de gastgemeenschappen de benodigde hulp niet kunnen opbrengen.

Het VN OCHA *regional flash appeal* (VN-hulpverzoek) is 18 mei jl. voor de derde keer verhoogd tot USD 408 miljoen. Momenteel is het *appeal* voor 43 procent gedekt (ruim USD 175 miljoen is reeds bijgedragen). Ook het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) heeft voor de tweede keer het *appeal* verhoogd naar 59,6 miljoen euro voor haar operaties in en rondom Libië.

Van 20 tot en met 22 mei jl. is de Humanitaire Coördinator, samen met vertegenwoordigers van het IOM, het WHO en het UN *Department of Safety and Security* naar Tripoli afgereisd, waar zij hebben gesproken met de Libische autoriteiten. De Humanitaire Coördinator hoopt een tijdelijke stopzetting van de gevechten te bereiken ten behoeve van toegang van humanitaire organisaties. De VN wil een kantoor vestigen in Libië, met alle humanitaire organisaties, als de veiligheidssituatie dit toelaat.

Nederland heeft 500 000 euro bijgedragen in reactie op het hulpverzoek van de Internationale Federatie van het Rode Kruis en 1 miljoen euro aan de UNHCR voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden in kampen aan de grenzen. Voorts ontvangt UNHCR in 2011 een vrijwillige bijdrage van 42 miljoen euro van Nederland. Uit deze bijdrage kunnen ook middelen ten behoeve van Libië worden ingezet. Daarnaast heeft Nederland 1 miljoen euro bijgedragen aan het IOM ten behoeve van evacuatie van derdelanders. Tevens heeft het noodhulpfonds van de VN (CERF) USD 5 miljoen bijgedragen ten behoeve van de noden op de grens van Tunesië en Libië. Nederland is met 40 miljoen euro op jaarbasis de tweede donor van het CERF. Ook het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) is actief met hulpverlening in Libië. Nederland draagt per jaar 25 miljoen euro bij aan het ICRC.

Militaire aspecten

De NAVO heeft voor de verlengde missie behoefte aan dezelfde capaciteiten als in de eerste fase, te weten capaciteit voor de handhaving van de *No-Fly-Zone*, voor de handhaving van het wapenembargo en voor operaties ter bescherming van de burgerbevolking. Tijdens de ministeriële bijeenkomst in Brussel op 8 juni jl. wees SACEUR in het bijzonder op de tekorten aan *PsyOps*, ISR (inlichtingen ten behoeve van *targeting*), *Air to Air Refuelling*, stafcapaciteit, capaciteit voor het aangrijpen van gronddoelen en voor *Opposed Boardings*. Nederland levert een evenredige en sterke bijdrage aan de NAVO-operatie Unified Protector. Om tegemoet te komen aan de door de NAVO gestelde tekorten zal Nederland 7 *PsyOps*-experts beschikbaar stellen. Tevens wordt onderzocht of extra stafcapaciteit kan worden geboden aan het operationeel hoofdkwartier, waarbij onder andere gedacht wordt aan woordvoerings- en juridische expertise.

Maritiem

Tot nu toe zijn in het kader van de handhaving van het embargo door operatie *Unified Protector* meer dan 60 schepen gecontroleerd en een veelvoud daarvan aangeroepen. Twee schepen is daarbij de toegang tot de territoriale wateren ontzegd. De voornaamste maritieme bedreiging van het embargo in de afgelopen maanden betroffen de zeemijnen voor de kust van Misurata eind april jl. en beschietingen van NAVO-schepen vanaf de kust, voor de kust van Misurata en Brega. Hoewel de laatste weken geen nieuwe mijnen zijn aangetroffen, wordt de route naar Misurata periodiek door mijnenbestrijdingsvaartuigen, waaronder de Hr. Ms. Haarlem, gecontroleerd. De beschietingen vanaf de kust betreffen vooral kleinkaliberwapens en ongeleide artillerieraketten, maar

waarschijnlijk ook met conventionele artillerie. Van dit alles gaat een reële dreiging uit. De NAVO-operatie heeft nagenoeg alle marineschepen van het regime geneutraliseerd.

Lucht

De NAVO voert gemiddeld per dag 50 missies uit om toe te zien op de NFZ en om gronddoelen aan te vallen. Als gevolg van de opstand en de NAVO-acties is de inzetbaarheid van de Qaddafi-getrouwe troepen sterk verminderd. De resterende eenheden zijn vooral ontplooid rondom de steden Tripoli, Sirte, Brega en het westelijke gebergte. Om het tekort aan eigen troepen op te vangen, maakt Qaddafi gebruik van een onbekend aantal huurlingen. Omdat de zware eenheden met tanks, pantservoertuigen en ander zwaar materieel onafgebroken door de NAVO onder vuur werden genomen, veranderde de wijze van optreden naar een meer verspreid, mobiel optreden in steden en het veelvuldig gebruik van mortieren, artillerie en raketten.

De luchtmacht van Qaddafi vormt geen serieuze bedreiging meer voor de Libische bevolking en voor NAVO-vliegtuigen. De afgelopen periode heeft het regime geen gevechtsvliegtuigen meer ingezet. Er is nog wel incidenteel luchtverkeer van helikopters, wellicht voor verkenningen, troepentransport, bevoorrading of het doorgeven van instructies aan gevechtseenheden. Dergelijke vliegbewegingen zijn moeilijk waar te nemen en nog moeilijker tegen te gaan, omdat zij vaak boven bevolkt gebied worden uitgevoerd en slechts kort duren.

Naast draagbare luchtverdedigingssystemen en luchtdoelartilleriegeschut vormen de mobiele tactische luchtverdedigingssystemen de belangrijkste dreiging voor NAVO-vliegtuigen. Deze systemen blijven belangrijk voor de verdediging van belangrijke infrastructuur van het regime en worden zo opgesteld dat bij aanvallen het risico op nevenschade aanzienlijk is.

De oppositiekrachten hebben onvoldoende capaciteit wat betreft aantallen, materieel, organisatie en aansturing, en zijn sterk afhankelijk van de resultaten van de NAVO-operaties. De steun die enkele landen aan de oppositiekrachten leveren heeft nog niet tot een significante verbetering van de slagkracht geleid. Wel stemt het deserteren van enkele hoge officieren uit het regeringsleger hoopvol.

Nederlandse bijdrage

Met de voortzetting van de Nederlandse bijdrage levert Nederland een evenredige bijdrage aan de operatie. De zes F-16's zullen ook na 23 juni alleen in een *air-to-air* rol worden ingezet. De vliegtuigen kunnen worden ingezet voor verdediging van het luchtruim, gebiedsbewaking en inlichtingenvergaring. Daarnaast blijven de F-16's inzetbaar voor de taken in het kader van de handhaving van het wapenembargo. Deze bijdrage strookt met de behoeftestelling van de NAVO en past tevens in het totaal van de bijdragen van bondgenoten.

De mijnenjager zal gedurende de komende drie maanden worden ingezet voor de handhaving van het wapenembargo alsmede de opsporing en ruiming van mijnen in de territoriale wateren. Daarmee levert de mijnenjager een bijdrage aan de handhaving van het embargo en de beveiliging van maritieme routes.

De inzet van de AWACS-capaciteit van de NAVO zal, onder andere met Nederlandse bemanningsleden, worden voortgezet. Voorts zal Nederland stafofficieren leveren voor de hoofdkwartieren die de operatie leiden. Nederland levert op verzoek van de NAVO zeven extra stafofficieren aan

het hoofdkwartier van de NAVO voor PsyOps-taken. In totaal zijn ongeveer 200 Nederlandse militairen bij *Unified Protector* betrokken.

De bijdrage zal worden voortgezet binnen het huidige mandaat en met de huidige geweldsinstructies. De NAVO-bevelsstructuur blijft eveneens ongewijzigd.

Deelnemende landen

De eerste drie maanden van operatie *Unified Protector* leverden, behalve Nederland, nog dertien bondgenoten een bijdrage, te weten: België, Bulgarije, Canada, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Italië, Noorwegen, Roemenie, Spanje, Turkije, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Ook Zweden neemt, als reguliere en gewaardeerde NAVO partner, deel aan de operatie. Verschillende Arabische landen dragen bij aan *Unified Protector*. Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten nemen deel met militaire middelen, terwijl Jordanië de operatie ondersteunt met logistieke middelen.

Hoewel de *force generation* voor de verlengingsfase nog moet plaatsvinden, hebben de meeste van bovengenoemde landen al informeel meegedeeld dat zij hun bijdrage zullen voortzetten, in de meeste gevallen in de huidige vorm. De Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk passen hun bijdrage aan de operatie voortdurend aan aan de tekorten en operationele behoefte van de NAVO. Zo hebben de Verenigde Staten extra tankervliegtuigen beschikbaar gesteld en besloten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk onlangs ook helikopters aan te bieden. Noorwegen heeft als enige tot nu toe laten weten dat het de omvang van zijn bijdrage moet heroverwegen vanwege de beperkte beschikbaarheid van middelen.

Financiën

De additionele uitgaven van de voortzetting van de Nederlandse bijdrage worden geraamd op € 15 miljoen. Deze worden vanuit de HGIS-voorziening voor de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties op de defensiebegroting gefinancierd.