

Vergaderjaar 2010–2011

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2011

Op 27 maart heeft de Noordatlantische Raad besloten de gehele militaire operatie ter uitvoering van VN Veiligheidsraad resolutie 1973 onder NAVO commando te brengen. Daarmee is er nu één gecoördineerd aangestuurde operatie ter uitvoering van resolutie 1973. Deze operatie bestaat, samengevat, uit operaties ter bescherming van de bevolking onder paragraaf 4 van de resolutie (sinds zaterdag 19 maart 2011 uitgevoerd door een *Coalition of the Willing*), 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-brief van 22 maart 2011 (kamerstuk 32 623, nr. 6) informeerden wij Uw Kamer over de Nederlandse bijdrage aan de uitvoering van het toezicht op naleving van het wapenembargo.

Met deze brief informeren wij u, conform artikel 100 van de Grondwet en de toezegging in het debat over Libië van 23 maart jl., over het besluit van de regering om de Nederlandse bijdrage aan de NAVO operatie ter handhaving van het wapenembargo onder dezelfde voorwaarden mede in te zetten voor de handhaving van de *No Fly Zone* boven Libië. Over de mogelijkheid dat de NAVO tot uitvoering van dat toezicht zou besluiten en dat Nederland daaraan dan een bijdrage zou leveren, werd uw Kamer reeds in de genoemde artikel 100-brief van 22 maart jl. geïnformeerd.

De Nederlandse bijdrage aan de handhaving van de *No Fly Zone* is dezelfde als die aan de handhaving van het wapenembargo:

- Een mijnenjager (voor de duur van drie maanden);
- Een KDC-10 tankvliegtuig (tot 4 april);
- Zes F-16 jachtvliegtuigen, waarvan vier operationeel en twee reserve, in een «Air to Air-rol» (voor de duur van drie maanden).

De Nederlandse F16's zullen een «Air to Air-rol» vervullen voor zowel de naleving van het wapenembargo als voor de naleving van de *No Fly Zone*. De Nederlandse F-16 gevechtsvliegtuigen zullen dus slechts worden ingezet voor air-to-air activiteiten en zijn niet inzetbaar voor lucht-grond activiteiten. Deze bijdrage past in de behoeftestelling van de NAVO en tevens in het totaal van de bijdragen van bondgenoten.

Tevens zal de AWACS-capaciteit van de NAVO, met deelneming van Nederlandse bemanningsleden, worden ingezet. Voorts zal Nederland enkele stafofficieren leveren voor de hoofdkwartieren die de operatie leiden. In totaal zijn bij deze bijdragen ongeveer 200 Nederlandse militairen betrokken.

De regering meent dat Nederland met deze concrete bijdrage goede invulling geeft aan de collectieve verantwoordelijkheid die het bondgenootschap, ter uitvoering van de resolutie van de Veiligheidsraad op zich heeft genomen. De regering is verheugd dat aan de operatie ook actief en daadwerkelijk met inzet van militaire middelen wordt bijgedragen door landen uit de regio.

Zoals in het Algemeen Overleg op 23 maart tussen Uw Kamer en de regering is vastgesteld, vormt de *No Fly Zone* een belangrijk element in de doelstelling van VN VR resolutie 1973, te weten de beveiliging van de Libische bevolking tegen agressie van het Qaddafi-regime. Instelling en handhaving van een *No Fly Zone* is mede op afspraak van de Arabische Liga opgenomen in deze resolutie. Resolutie 1973 vormt een toereikend volkenrechtelijk mandaat voor de Nederlandse bijdrage aan de *No Fly Zone*.

De regering bevestigt dat het doel van deze geïntegreerde NAVO-operatie, genaamd «Unified Protector», en de Nederlandse bijdrage daaraan de bescherming van de bevolking is en niet de verwijdering of verandering van het regime in Tripoli. Mede tegen deze achtergrond en niet vooruitlopend op de militaire en politieke ontwikkelingen in Libië zelf is gekozen voor de invulling van de Nederlandse bijdrage zoals beschreven in deze brief. Daarbij onderschrijft de regering het belang van een bredere inbedding van de NAVO operatie, waarover onder andere tijdens de conferentie in Londen uitvoerig is gesproken.

Ter aanvulling op de reeds in de genoemde artikel 100-brief van 22 maart jl. verstrekte informatie ontvangt u bijgevoegd de appreciatie van de inzet van hiervoor genoemde middelen voor de handhaving van de *No Fly Zone*.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

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

In verband met de inzet van de F-16's en KDC-10 voor de NAVO operatie ter handhaving van de *No Fly Zone* worden de relevante aspecten van het Toetsingskader als volgt aangevuld:

Politieke aspecten

Recente ontwikkelingen in Libië

Gesterkt door de acties in het kader van operatie «Odyssey Dawn» van de *Coalition of the Willing* winnen de opstandelingen terrein op de troepen van Qaddafi. Achtereenvolgens hebben zij de steden Ajdabiya, Brega, Ras Lanuf en Marsa al Uwaya ingenomen. De opmars is gestopt bij Sirte waar de opstandelingen stuitten op grote weerstand van de getrouwen van Qaddafi. Mocht Sirte in handen vallen van de opstandelingen dan ligt de weg naar het westen open. Anticiperend hierop heeft Qaddafi een deel van zijn troepen teruggetrokken om de macht in het westen te consolideren. Dit gaat gepaard met een zwaar beleg van de stad Misuratah, de laatste stad in het westen die in handen is van de opstandelingen. De overige steden in het westen worden door Qaddafi met harde hand geregeerd en in sommige gebieden zijn water en elektriciteit afgesneden.

De Nationale Libische Raad in Benghazi heeft de controle ter hand genomen van de branches van de Libische centrale bank en het nationale oliebedrijf in Benghazi. Daarnaast zijn bescheiden diplomatieke overwinningen geboekt met de erkenning door Qatar en de met dit land gesloten oliecontracten. Turkije heeft het management van de luchthaven in Benghazi overgenomen. Hierdoor beschikt het oosten voor het eerst sinds aanvang van de protesten in februari weer over economische middelen. De opstandelingen hebben een televisiekanaal opgericht dat uitzendt op dezelfde frequentie als de staatstelevisie om de propaganda van Qaddafi tegen te gaan.

Qaddafi toont zich onverzettelijk in zijn voornemen de strijd met militaire middelen voort te zetten ondanks herhaalde oproepen van de internationale gemeenschap tot een echt staakt-het-vuren. Qaddafi heeft een lange oorlog aangekondigd. SGVN Ban Ki-Moon heeft op 28 maart herhaald dat de VN tot op heden geen bewijs zien dat de Libische autoriteiten zich houden aan de verplichtingen opgelegd in de Veiligheidsraadresoluties.

Ontwikkelingen in NAVO-verband

De NAVO heeft gefaseerd de leiding genomen over alle militaire operaties ter uitvoering van resolutie 1973:

22 maart: NAR besluit tot handhaving wapenembargo

24 maart: NAR besluit tot handhaving *No Fly Zone*

27 maart: NAVO uitvoering van de operatie om de Libische bevolking te beschermen tegen aanvallen van de Libische strijdkrachten («*to take all necessary measures (...) to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack (...)»*) inclusief een *No Fly Zone* (NFZ). Tevens heeft de NAR besloten dat de NAVO eveneens per 31 maart de algehele leiding krijgt over deze operatie («NFZ+»), ook over de operatie die op dat moment nog door de *Coalition of the Willing* wordt uitgevoerd. Vanaf 31 maart zal daarom sprake zijn van één militaire operatie met een duidelijke commandostructuur.

De NAVO operatie «Unified Protector» die deze drie elementen omvat bestaat uit twee operationele deelplannen: enerzijds is er de handhaving van het wapenembargo en anderszijds zijn er de inspanningen gericht op het vanuit de lucht beschermen van de Libische bevolking en de bevolkte gebieden tegen aanvallen of de dreiging hiertoe, waaronder het afdwingen van een *No Fly Zone*. De Nederlandse F16s zijn inzetbaar voor het handhaven van het wapenembargo en de *No Fly Zone*. Het KDC-tankvliegtuig zal alle vliegtuigen binnen de operatie «Unified Protector» ondersteunen.

Internationale actie: Londen Conferentie

Op 29 maart jl. vond, ter opvolging van de conferentie in Parijs van 19 maart jl., in Londen een conferentie plaats over Libië. Deze conferentie viel uiteen in twee delen: een bijeenkomst van de landen die bijdragen aan de militaire operaties ter bescherming van de burgerbevolking in Libië, en een bredere politieke bijeenkomst. Aan de conferentie namen naast de VS, het VK en Frankrijk nagenoeg alle EU en NAVO-lidstaten deel. Ook was sprake van een brede vertegenwoordiging van landen uit de regio, waaronder Marokko, Jordanië, Libanon, Qatar, Verenigde Arabische Emiraten en Irak. De VN, de Arabische Liga, de *Organisation of the Islamic Conference*, de EU en de NAVO namen eveneens deel.

De regering acht het van groot belang dat tijdens deze conferentie een duidelijk en eensgezind signaal is afgegeven door de internationale gemeenschap. Zo onderstreepte de conferentie de noodzaak van een snelle en volledige implementatie van de VNVR-resoluties 1970 en 1973. Ook werd het belang van de implementatie van de sancties onderschreven evenals andere economische en diplomatieke maatregelen die genomen kunnen worden om het regime verder te isoleren. Unaniem was de steun voor de militaire acties ter bescherming van de burgerbevolking van Libië. De deelnemers verwelkomden de overname door de NAVO van de militaire operaties ter uitvoering van VNVR-resolutie 1973.

De conferentie was van oordeel dat Qaddafi en zijn regime hun legitimiteit volledig verloren hebben en verantwoordelijk gehouden zullen worden voor hun acties. Eensgezind was ook het oordeel dat Qaddafi geen onderdeel kan zijn van de toekomst van Libië.

Het Libische volk zal zijn eigen toekomst moeten kunnen bepalen. De rol van de internationale gemeenschap kan slechts een ondersteunende zijn. Aan een dergelijk proces liggen uitgangspunten als de soevereiniteit en territoriale integriteit van Libië ten grondslag. Net als vele andere deelnemers benadrukte Nederland dat het politieke proces een inclusief proces moet zijn dat geleid wordt door de Libische bevolking waarbij de elementen verzoening, democratie, de *rule of law*, respect voor mensenrechten en minderheden en regionaal engagement essentieel zijn. De speciale vertegenwoordiger van de SGVN, Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib, heeft een belangrijke rol in het tot stand brengen van dit proces en onderhoudt daartoe contacten met zowel de Libische autoriteiten als de vertegenwoordigers van de *Trans National Council*, *civil society* en tribale vertegenwoordigers. Een belangrijke rol is hierbij ook weggelegd voor de landen in de regio en organisaties als de Arabische Liga, de Afrikaanse Unie, de *Organisation of the Islamic Conference* en de Europese Unie.

Een andere belangrijke uitkomst van de conferentie was de gezamenlijke wens om tot verdere coördinatie van humanitaire- en wederopbouwactiviteiten te komen. De leidende rol van de VN werd door alle deelnemers onderschreven. De Secretaris-Generaal van de VN gaf aan op

zo kort mogelijke termijn met een gedegen inventarisatie van de behoeften te zullen komen.

Besloten werd om de Contact Group Libië op te richten om politieke richting te geven aan de internationale inspanningen om Libië te steunen in nauwe coördinatie met de VN, de Afrikaanse Unie, de Arabische Liga, de *Organisation of the Islamic Conference* en de EU. Ook kan de Contactgroep het platform zijn ten behoeve van de internationale respons ten aanzien van Libië. De Contactgroep zal ook de functie van *focal point* vervullen voor contacten met de Libische groeperingen. De Contactgroep zal bestaan uit een beperkt aantal landen. Ook zullen de Arabische Liga, de *Organisation of the Islamic Conference*, de Afrikaanse Unie, de EU en de NAVO worden uitgenodigd. De verdere modaliteiten omtrent de samenstelling zullen nog worden uitgewerkt. Nederland acht een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van landen uit de regio van groot belang.

Waar het de politieke aansturing van de militaire operaties betreft is de Noordatlantische Raad het aangewezen orgaan. Deelnemende niet-NAVO lidstaten worden betrokken bij de besluitvorming in NAVO-verband. De modaliteiten hiervoor worden op dit moment mede op basis van bestaande mechanismen uitgewerkt. Landen als Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten ondersteunden dit volledig. De link met de Contactgroep is verzekerd door deelname van oa de SG NAVO aan de bijeenkomsten. In dat verband is het belangrijk dat Qatar de eerste bijeenkomst van de Contact Group zal gaan organiseren. De regering verwijst voor de algemene inzet ten aanzien van de transitieprocessen in de regio naar de brief over de Arabische regio van 25 maart 2011.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Libië blijft zorgelijk. Het aantal gevluchte personen als gevolg van het voortdurende geweld is inmiddels opgelopen tot ruim 370 000. Het betreft nog steeds voornamelijk migranten die terug willen naar land van herkomst. UNHCR en IOM zetten de evacuatie voort. Op 27 maart waren nog ruim 11 000 migranten gestrand in Tunesië en Egypte. Andere hulporganisaties, waaronder WFP, UNICEF, WHO en de Tunesische en Egyptische Rode Halve Maan-verenigingen leveren hulp aan de grenzen met Libië.

Vanwege gebrek aan toegang tot Libië, kunnen hulporganisaties niet inschatten hoe de situatie in Libië zich gaat ontwikkelen. Vooralsnog is het aantal vluchtende Libiërs beperkt. Wel berichten hulporganisaties over ontheemden in Libië.

Nederland acht het belangrijk bij te dragen aan opvang en evacuatie van migranten die naar hun land van herkomst willen. Velen van hen zijn op Lampedusa in Italië aangekomen. Bij een onevenredige druk op de zuidelijke EU-lidstaten zal Nederland zich inzetten voor ondersteuning van deze lidstaten. Het is van belang om dit steeds in EU-verband te doen en primair te kijken naar de bestaande instrumenten zoals de Europese missie Frontex.

Nederland heeft EUR 0,5 miljoen euro bijgedragen aan de Internationale Federatie van het Rode Kruis en EUR 1 miljoen aan UNHCR. Voorts ontvangt UNHCR in 2011 een vrijwillige bijdrage van EUR 42 miljoen van Nederland. Uit deze bijdrage kunnen ook middelen ten behoeve van Libië worden ingezet. 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 EUR 40 miljoen 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 op jaarbasis EUR 25 miljoen bij aan ICRC.

Het VN gezamenlijke hulpverzoek, van USD 160 miljoen, is voor ruim 67% gedekt. Prioriteit voor hulporganisaties ligt momenteel bij opvang en evacuatie van migranten aan de grenzen. Huidige hulpverzoeken worden naar verwachting spoedig geactualiseerd. Nederland houdt de hulpverzoeken van humanitaire organisaties scherp in de gaten en zal indien de noden toenemen een aanvullende financiële bijdrage overwegen.

Deelnemende landen

Een belangrijk deel van de Coalition of the Willing zal ook bijdragen aan de NAVO operatie. Aan «Unified Protector» dragen 12 van de 28 NAVO-leden bij: Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Canada, Spanje, Turkije, Italië, België, Griekenland, Noorwegen, Denemarken, Frankrijk en Nederland. Daarnaast dragen Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten gevechtsvliegtuigen bij aan de NAVO operatie. Het is mogelijk dat meer landen uit de Arabische regio zullen besluiten een bijdrage te leveren aan «Unified Protector».

Militaire aspecten

Haalbaarheid

Op basis van het operatieplan voor de NAVO-operatie ter handhaving van de *No Fly Zone* boven Libië is een behoefte aan militaire middelen gesteld. Nederland biedt hiervoor geen extra middelen aan, maar verbreedt het takenpakket van de reeds in het kader van de embargo aangeboden 6 F-16's en de KDC-10. De F-16's worden hierbij in een «air to air» rol ingezet voor inlichtingenvergaring, gebiedsbewaking en lucht-ruimverdediging. Daarnaast blijven de F-16's inzetbaar voor de taken in het kader van de handhaving van het wapenembargo.

De KDC-10 wordt ingezet om de inzetduur van de aanwezige (jacht)vliegtuigen te vergroten die worden ingezet t.b.v. de NAVO operatie «Unified Protector» door ze in de lucht bij te tanken. De NAVO AWACS vliegtuigen zullen worden ingezet ter ondersteuning van de operatie, voor de opbouw van het luchtbeeld en om de gevechtsvliegtuigen te dirigeren. Daarnaast zal Nederland enkele stafofficieren leveren voor de hoofdkwartieren die de operatie leiden.

Het operatiegebied van de NAVO-operatie strekt zich uit boven het territorium van Libië en een deel van de Middellandse Zee.

Exit strategie

Het doel van de *No Fly Zone* is dat Libische luchtmiddelen niet langer worden ingezet tegen de Libische bevolking. De strategische doelen van de operatie zijn bereikt indien er sprake is van een zodanige politieke verandering dat er een einde komt aan het geweld tegen de burgerbevolking.

De operatie heeft een initiële looptijd van drie maanden, maar komt eerder ten einde indien deze niet langer noodzakelijk zou zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien er een wijziging in de juridische basis optreedt, bijvoorbeeld ten aanzien van resolutie 1973. Voor een verlenging van de operatie, en ook van de Nederlandse deelneming daaraan, is een nieuw politiek besluit nodig.

Risico's en veiligheidssituatie

Dreiging tegen luchtgebonden middelen

Het Libische regime beschikt over luchtverdedigingsmiddelen die een bedreiging kunnen vormen voor Nederlandse vliegtuigen. Hoewel er nog geen definitieve resultaten zijn vrijgegeven, zijn volgens de bij de *Coalition of the Willing* betrokken NAVO bondgenoten de statische componenten van de Libische luchtverdediging nagenoeg allemaal beschadigd danwel uitgeschakeld, alsmede waarschijnlijk veel vliegvelden en een deel van het aanwezige vliegtuigbestand. De mobiele snel verplaatsbare systemen zijn echter nog niet allemaal vernietigd waardoor deze dreiging als significant wordt beoordeeld. De mogelijkheden tot effectieve inzet van de in Libië aanwezige wapensystemen zijn laag tot matig op middelbare hoogte, en significant op lagere hoogte. Hiermee zal operationeel rekening worden gehouden.

Geweldsinstructies

Resolutie 1973 vormt het kader waarbinnen de NAVO activiteiten ontplooit.

Binnen dit VN-mandaat heeft de NAVO «Rules of Engagement» opgesteld die gelden voor alle deelnemers. Deze «Rules of Engagement» zijn voldoende robuust om alle taken goed te kunnen uitvoeren.

Wijze van optreden

De missie van de F-16 gevechtsvliegtuigen behelst naast het monitoren en het afdwingen van het wapenembargo ook het afdwingen van de *No Fly Zone* boven vooral het kustgebied van Libië. De F-16 gevechtsvliegtuigen worden in het kader van de *No Fly Zone* alleen ingezet voor de interdictie van luchtmiddelen. Zij kunnen in dit verband een bijdrage leveren aan inlichtingenvergaring, gebiedsbewaking en luchtruimverdediging. Hierbij kunnen verdachte vliegtuigen ook worden gedwongen om van richting te veranderen en, in het uiterste geval, worden uitgeschakeld. De F-16's zullen niet worden ingezet voor het aangrijpen van doelen op het land en/of zee.

Bevelstructuur

Voor de uitvoering van de operatie «Unified Protector» zal de NAVO gebruik maken van de staande commandostructuur, conform de NAVO-operatie ter handhaving van het embargo. De operatie wordt aangestuurd vanuit het *Joint Forces Command* in Napels. De maritieme eenheden worden aangestuurd door het daaronder geplaatste *Maritime Component Command* dat in Napels is gecollocceerd. De lichteenheden worden door het *Air Component Command* in Izmir (Turkije) aangestuurd. Met de uitvoering van de operatie Unified Protector komt de huidige coalitie-operatie te vervallen. Voor niet-NAVO landen worden afspraken gemaakt voor hun inbreng in de politieke aansturing.

Duur van de deelneming

De NAVO-operatie «Unified Protector» kent in beginsel een duur van drie maanden. Indien na deze periode nog immer geen sprake zou zijn van een significante politieke verandering, zoals de beëindiging van het geweld jegens de burgerbevolking, en ook de juridische basis in de vorm van het VN Veiligheidsraad mandaat nog bestaat, dan kan de Noord Atlantische Raad besluiten om de NAVO-operatie te verlengen.

De Nederlandse bijdrage van de F16-jachtvliegtuigen en de mijnenjager is voor de duur van drie maanden. Het KDC-10 tankvliegtuig zal tot 4 april een bijdrage leveren. Indien besloten wordt de operatie te verlengen, dan zal de Nederlandse bijdrage opnieuw door de regering worden overwogen en zal het Parlement hierover worden geïnformeerd.

Financiën

De Nederlandse bijdrage in het kader van de *No Fly Zone* heeft geen consequenties voor de kostenraming zoals opgenomen in de artikel-100 brief voor de embargo-taken.