



Ministerie van Defensie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Eindevaluatie Operatie Unified Protector

Nederlandse Bijdrage

Datum 27 april 2012
Status Definitief



Inhoud

1	Inleiding - 3
1.1	Doelstelling - 3
1.2	Structuur - 3
2	Elementen uit het Toetsingskader - 3
2.1	Politieke aspecten - 3
2.1.1	Aard van het conflict - 3
2.1.2	Internationale actie - 4
2.1.3	Ontwikkelingen in NAVO verband - 6
2.1.4	Nederlandse inzet en besluitvorming - 7
2.1.5	Subconclusie politieke aspecten - 8
2.2	Mandaat en gronden voor deelneming - 8
2.2.1	Subconclusie mandaat en gronden voor deelneming - 10
2.3	Deelnemende landen - 10
2.4	Invloed - 10
2.4.1	Subconclusie invloed - 11
2.5	Militaire aspecten - 11
2.5.1	Haalbaarheid - 11
2.5.1.1	Opstelling conflictpartij, militaire capaciteiten en intenties - 11
2.5.1.2	Klimaat en meteorologische omstandigheden. - 12
2.5.1.3	Het vereiste militaire vermogen - 12
2.5.1.4	De wijze van optreden - 12
2.5.1.5	De geweldsinstructies - 13
2.5.1.6	De bevelstructuur - 13
2.5.1.7	Subconclusie haalbaarheid - 14
2.5.2	Risico's - 14
2.5.2.1	Operationele risico's - 14
2.5.2.2	Niet operationele risico's - 14
2.5.2.3	Subconclusie risico's - 15
2.5.3	Geschiktheid en beschikbaarheid - 15
2.5.3.1	Subconclusie geschiktheid en beschikbaarheid - 15
2.5.4	Duur van de deelneming - 16
2.5.5	Burgerslachtoffers - 16
2.6	Samenhang - 16
2.7	Financiën - 18
3	Conclusies - 19
4	Slotbeschouwing - 20

1 Inleiding

In de periode van 1 april 2011 tot en met 31 oktober 2011 heeft de Nederlandse regering bijgedragen aan de NAVO-geleide Operatie Unified Protector (OUP) in Libië. Deze operatie bestond uit twee operationele deelplannen: enerzijds het handhaven van het wapenembargo en anderzijds de bescherming van de Libische bevolking en de bevolkte gebieden tegen aanvallen of dreiging hiertoe, waaronder het afdwingen van een *No Fly Zone*.

De Nederlandse bijdrage bestond uit de volgende eenheden: één mijnenjager, één KDC-10 tankvliegtuig (tot 4 april) en zes F-16 jachtvliegtuigen. Daarnaast is Nederlands personeel actief geweest in de internationale staven en heeft Nederlands personeel deel uitgemaakt van de AWACS-bemanningen. Verspreid over de gehele periode hebben meer dan 400 Nederlandse militairen een bijdrage geleverd aan OUP. In dit document wordt deze Nederlandse bijdrage geëvalueerd.

1.1 Doelstelling

Deze eindevaluatie dient om, zoals aangegeven in het Toetsingskader 2009, het parlement te informeren over zowel het verloop van de missie als de behaalde resultaten met aandacht voor zowel militaire als politieke aspecten. Hierbij zal eveneens gestalte worden gedaan aan de toezegging door het kabinet om de evaluatie een breder karakter te geven en daarin nationale en internationale politieke besluitvorming mee te nemen.

1.2 Structuur

Na deze inleiding volgt de eindevaluatie (hoofdstuk 2). Voor de evaluatie wordt gebruik gemaakt van de elementen van het Toetsingskader 2009. Afgesloten wordt met conclusies (hoofdstuk 3) en een slotbeschouwing (hoofdstuk 4).

2 Elementen uit het Toetsingskader

2.1 Politieke aspecten

2.1.1 Aard van het conflict

Kolonel Qaddafi kwam door een staatsgreep op 1 september 1969 aan de macht in Libië. Onder zijn bewind werd het land gekenmerkt door een totaal gebrek aan vrijheden en democratie en gecontroleerd door een sterke politiemacht en geheime dienst. Tegen de achtergrond van de 'Arabische Lente', braken in februari 2011 grootschalige demonstraties uit. De protesten kwamen voort uit opgekropte woede over 40 jaar onderdrukking, werkloosheid en hoge voedselprijzen. De protesten verspreidden zich snel over het land. Door het gewelddadige neerslaan van de demonstraties door het Qaddafi-regime brak een opstand uit. Een groot aantal stammen en legereenheden verklaarden zich loyaal aan de opstandelingen. Een deel van de opstandelingen verenigde zich in de (toen geheten) Nationale Libische Raad. De Nationale Libische Raad zag zichzelf als enig legitiem regime van Libië.

Door de opstand verloor het regime van Qaddafi het gezag over een aantal Libische steden (o.a. Zawiyah, Misuratah) in de directe omgeving van Tripoli en de gehele olierijke oostelijke provincie Cyrenaica. Het regime startte een grootschalige tegenaanval, uitgevoerd door nationale strijdkrachten en met behulp van Sub-Sahari huurlingen. Daarbij viel een onbekend groot aantal slachtoffers. De actuele situatie op de grond was onduidelijk. De pers werd slechts beperkt toegelaten, internet was afgesloten en mobiele telefonie nauwelijks beschikbaar.

2.1.2 *Internationale actie*

In de internationale gemeenschap heerste grote zorgen over de mogelijkheid dat Qaddafi grootschalig militair geweld zou gaan inzetten tegen de burgers om de opstand neer te slaan. Onder meer de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) en *Human Rights Watch* vreesden voor gruweldaden tegen burgers die zich in de conflictgebieden bevonden. In reactie op het geweld van het Libische regime vond op 25 februari op initiatief van de Europese Unie (EU) en met expliciete steun van onder meer Irak, Jordanië, de Palestijnse Autoriteit, Tunesië en Qatar, een speciale zitting van de VN-Mensenrechtenraad plaats over de zorgwekkende mensenrechtensituatie in Libië. Besloten werd een commissie in te stellen om de mensenrechtenschendingen te onderzoeken en waar mogelijk de verantwoordelijken daarvoor aan te wijzen. De Veiligheidsraad van de VN besloot op 26 februari 2011 in resolutie 1970 unaniem tot sancties tegen het Libische regime. Vanaf dat moment golden een visumverbod, een wapenembargo en een tegoedenbevriezing. Deze sancties werden op 28 februari door de EU overgenomen. In dezelfde resolutie werd de situatie in Libië doorverwezen naar het Internationaal Strafhof (ICC). Libië werd eveneens geschorst als lid van de VN mensenrechtenraad. De EU leiders stelden op 11 maart 2011 dat Qaddafi niet langer als legitiem staatshoofd kon worden beschouwd en riepen expliciet op tot zijn aftreden. De EU besloot diezelfde dag tevens tot aanvullende verregaande sancties tegen Libische sleutelfiguren en organisaties.

Ondanks deze maatregelen van de internationale gemeenschap gingen de gewelddadigheden onverminderd door. De VN Veiligheidsraad nam vervolgens op 17 maart 2011 resolutie 1973 aan, waarin aanvullende maatregelen werden afgekondigd. Deze resolutie herbevestigde tevens resolutie 1970. Lidstaten werden gemachtigd alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de burgerbevolking te beschermen, een vliegverbod boven Libië te handhaven en een wapenembargo af te dwingen. De ontplooiing van een bezettingsmacht op Libisch grondgebied was niet toegestaan. Resolutie 1973 riep de VN lidstaten op, hetzij nationaal, hetzij via een regionale organisatie of ander samenwerkingsverband uitvoering te geven aan de maatregelen. In opvolging van resolutie 1973 ving, na een bijeenkomst in Parijs op 19 maart 2011, een *Coalition of the Willing* onder leiding van Frankrijk en het VK, met steun van de VS, aan met de bescherming van de burgerbevolking met de operatie *Odyssey Dawn*. Hierdoor werd voorkomen dat troepen van Qaddafi de opstandige stad Benghazi met geweld innamen, wat waarschijnlijk zou hebben geleid tot een groot aantal burgerslachtoffers. Gesterkt door deze bescherming wonnen de opstandelingen terrein op de troepen van Qaddafi. De strijd concentreerde zich rond de strategische steden Sirte en Misuratah. De NAVO besloot vervolgens ook gevolg te geven aan de oproep in resolutie 1973. De besluitvorming hieromtrent, die resulteerde in de NAVO-geleide operatie OUP, wordt hierna behandeld onder "Ontwikkelingen in NAVO verband". Kort na aanvang van OUP

werd operatie *Odyssey Dawn* beëindigd en vanaf dat moment werden alle militaire operaties met betrekking tot Libië uitgevoerd onder OUP.

Ondanks herhaalde oproepen van de internationale gemeenschap tot een staakt-het-vuren gaf het regime de strijd niet op. De Secretaris-Generaal van de VN, Ban Ki-Moon, herhaalde op 28 maart 2011 dat de VN tot dan toe geen bewijs zag dat de Libische autoriteiten zich hielden aan de verplichtingen die waren opgelegd in de Veiligheidsraad-resoluties. Op 29 maart 2011 vond in Londen een conferentie plaats over Libië. Deze conferentie viel uiteen in twee delen: een bijeenkomst van de landen die bijdroegen 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, de Verenigde Arabische Emiraten en Irak. De VN, de Arabische Liga, de *Organisation of the Islamic Conference* (OIC), de EU en de NAVO namen eveneens deel.

Tijdens de conferentie in Londen werd het belang van de VNVR resoluties 1970 en 1973 benadrukt en werd steun uitgesproken voor de daartoe ondernomen acties. Verder werd geconcludeerd dat het regime van Qaddafi haar legitimiteit verloren had en dat Qaddafi geen onderdeel kon zijn van de toekomst van Libië. Over de toekomst van Libië werd geoordeeld dat de internationale gemeenschap op basis van de soevereiniteit van Libië hierin slechts een ondersteunende rol bij humanitaire - en wederopbouwactiviteiten zou moeten hebben, onder leiding van de VN, daarbij samenwerkend met de Libische Nationale Interim Raad (NIC) en andere vertegenwoordigers van de Libische bevolking (*civil society* en tribale vertegenwoordigers). Een belangrijke rol werd hierbij ook voorzien voor de landen in de regio en organisaties als de Arabische Liga, de Afrikaanse Unie (AU), de OIC en de EU.

Tijdens deze conferentie werd ook besloten om de *Contact Group Libië* (CGL) op te richten om de internationale acties ten opzichte van Libië te coördineren. De CGL bestond toen uit twintig staten, waaronder verschillende landen uit de regio (Qatar, Koeweit) en zes organisaties (VN, EU, Arabische Liga, AU, OIC en de NAVO). Nederland en België hebben op basis van rotatie de Benelux-delegatie aan de CGL voorgezeten. Eenzelfde benadering werd gevolgd door de noordelijke Europese staten (NORDICS). Nederland stuurde met de Benelux-partners op 9 mei 2011 een vierdaagse informele verkenningsmissie naar Benghazi om haar informatiepositie te verbeteren. De CGL kwam achtereenvolgens bijeen in Doha op 13 april, in Rome op 5 mei, in Abu Dhabi op 9 juni, in Istanbul op 15 juli, en als "*Group of Friends of Libya*" in Parijs op 1 september en in New York op 20 september 2011.

De Libische Nationale Transitie Raad (NTC, voorheen NIC) werd door een groeiend aantal landen erkend als legitieme autoriteit en door anderen, waaronder de EU (inclusief Nederland) erkend als een belangrijke gesprekspartner. De NTC zette zich in voor een stabiele machtsoverdracht aan een nog te vormen nieuwe interim regering. Tegen de achtergrond van militaire successen en de verwijdering van het Qaddafi regime – de hoofdstad Tripoli werd op 22 augustus door de opstandelingen ingenomen - verenigde de NTC in toenemende mate de oppositie in Libië. Tijdens een bijeenkomst in Parijs op 1 september werd de NTC door de CGL, waarin Nederland deelnam, beschouwd als de legitieme autoriteit in Libië. Op 9 september zetelde de NTC zich officieel in Tripoli.

Op 16 september 2011 besloot de Veiligheidsraad in resolutie 2009, onder verwijzing naar resoluties 1970 en 1973, tot aanpassing van het wapenembargo om wederopbouw en assistentie, onder andere op het gebied van veiligheid en ontwapening, te ondersteunen en tot oprichting van de *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL).

Op 27 oktober 2011 besloot de Veiligheidsraad in resolutie 2016 het mandaat van resolutie 1973 wat betreft de bescherming van burgers en het handhaven van het vliegverbod per 31 oktober in te trekken.

2.1.3 Ontwikkelingen in NAVO verband

Terwijl de *Coalition of the Willing* in het kader van operatie *Odyssey Dawn* al begonnen was, werd in het grotere verband van de NAVO overwogen of het bondgenootschap gevolg zou geven aan de oproep in resolutie 1973. Uiteindelijk werd unaniem besloten dat met de duidelijke behoefte van de Libische burgers tot bescherming, het VN-mandaat en de brede politieke steun binnen de NAVO en van een aantal landen uit de regio, alsmede de mogelijke actieve deelname van een aantal Arabische landen, was voldaan aan de voorwaarden die de NAVO voor zichzelf had gesteld aan eventuele betrokkenheid bij de situatie in Libië. De NAVO nam gefaseerd onderdelen van de oproep in resolutie 1973 op zich. De Noord Atlantische Raad (NAR) besloot op 22 maart 2011 om de handhaving van het wapenembargo op zich te nemen. Op 24 maart 2011 besloot de NAR tevens over te gaan tot handhaving van het vliegverbod en op 27 maart besloot de NAR vanaf 31 maart ook over te gaan tot bescherming van de burgerbevolking. De NAVO nam vanaf dat moment met OUP de leiding over de reeds lopende internationale militaire operaties in Libië in het kader van operatie *Odyssey Dawn* op zich. Enkele NAVO-bondgenoten leverden geen militaire bijdrage. Wel leverden alle bondgenoten in enige vorm steun aan de verbetering van de situatie in Libië. Daarmee werd de bondgenootschappelijke solidariteit soms op de proef gesteld, maar werd de eenheid uiteindelijk toch bewaard.

Tegen de achtergrond van de lopende operatie en één dag na de eerste bijeenkomst van de CGL in Doha, kwamen op 14 april 2011 de ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO bondgenoten en de deelnemende partnerlanden bijeen in Berlijn. Besloten werd dat de NAVO in het kader van OUP alle nodige middelen zou inzetten om uitvoering te geven aan het mandaat, totdat: alle aanvallen tegen de burgers en door burgers bevolkte gebieden zouden zijn beëindigd; alle troepen van het regime zich zouden hebben teruggetrokken in militaire bases; en het regime onvoorwaardelijk humanitaire hulp zou toelaten tot hulpbehoeftigen (de "Berlijn doelstellingen"). Deze voorwaarden werden bevestigd door de ministers van Defensie van de NAVO-bondgenoten tijdens een bijeenkomst op 8 juni in Brussel.

Met het oog op ontwikkelingen in Libië en daarbuiten en de hierboven genoemde Berlijn-doelstellingen besloot de NAR op 1 juni 2011 en later op 21 september 2011 om OUP te verlengen. Hoewel het Qaddafi regime politiek gezien op dat moment al ten einde was, zetten pro-Qaddafi troepen de strijd nog voort en bleef de inzet van de NAVO, mede op verzoek van de NTC, noodzakelijk.

Tijdens een bijeenkomst van de ministers van Defensie van de NAVO op 6 oktober 2011 werd gesteld dat de NAVO op lange termijn desgevraagd bereid zou zijn ondersteuning te verlenen op het gebied van defensie en *Security Sector Reform* (SSR). In vervolg op een voorlopig besluit van de NAR op 21 oktober besloot de NAVO op 28 oktober 2011 om OUP per 31 oktober 2011 te beëindigen, in overeenstemming met het einde van het mandaat van Veiligheidsraad-resolutie 2016.

Deelnemende niet-NAVO lidstaten werden nauw betrokken bij de besluitvorming in NAVO-verband. De NAVO-vertegenwoordigers namen op hun beurt deel aan de CGL voor de afstemming van de bredere internationale respons.

2.1.4 *Nederlandse inzet en besluitvorming*

Nederland heeft aangeboden een bijdrage te leveren aan de handhaving van het wapenembargo binnen de NAVO-geleide operatie OUP. De regering informeerde de Kamer over dit besluit per brief van 22 maart 2011 (Kamerstuk 32623, nr. 6). Hierin werd eveneens aangegeven dat de NAVO-geleide operatie zich eventueel zou kunnen uitbreiden tot handhaving van het vliegverbod. De aard en omvang van de Nederlandse bijdrage werd op basis van de behoeftestelling door de NAVO, primair ingegeven door een politieke afweging, daarbij rekening houdend met militaire mogelijkheden en vervolgens financiële overwegingen. De afweging van deze factoren heeft geleid tot een regeringsstandpunt dat bij diverse gelegenheden met de Kamer is gewisseld. Door deelname met zowel lucht- als zee-eenheden, alsmede personeel voor de staven, heeft Nederland een sterke en evenredige bijdrage geleverd binnen het bondgenootschap.

Per brief van 30 maart 2011 informeerde de regering de Kamer dat de NAVO had besloten tot de uitbreiding van OUP met handhaving van het vliegverbod en tevens had besloten om over te gaan tot acties ter bescherming van de burgerbevolking. Daarmee nam de NAVO vanaf dat moment leiding over de lopende internationale militaire operaties met betrekking tot Libië. De regering informeerde de Kamer tevens over het daarmee verband houdende besluit om de Nederlandse bijdrage met F-16's mede in te zetten voor de handhaving van het vliegverbod, in een Air-to-Air-rol, waarbij geen lucht-grond activiteiten zouden worden ontplooid. De regering benadrukte daarbij het belang van de handhaving van het vliegverbod in het bredere spectrum van de geïntegreerde NAVO-operatie. (Kamerstuk 32623, nr. 15)

Op vrijdag 29 april zijn drijvende zeemijnen ontdekt binnen de territoriale wateren voor de kust van Libië ter hoogte van Misuratah. Het humanitaire scheepvaartverkeer werd hierdoor bedreigd. Op 1 mei 2011 heeft de regering de Kamer geïnformeerd dat op grond van deze dreiging, VN resolutie 1973 en op verzoek van de NAVO, de Nederlandse mijnenjager Hr. Ms. Haarlem mijnen bestrijdingsoperaties is gaan uitvoeren.

Op 10 juni 2011 informeerde de regering de Kamer over het besluit van de NAVO om OUP te verlengen en het daarmee samenhangende besluit van de regering om ook de Nederlandse bijdrage aan OUP met drie maanden te verlengen tot 23 september (Kamerstuk 32623, nr. 24). De NAVO verlengde op 21 september 2011 nogmaals haar mandaat. De regering informeerde de kamer hierover op diezelfde dag, evenals over haar besluit om de bijdrage aan OUP eveneens te verlengen (Kamerstuk 32623, nr. 47). Deze besluitvorming had als gevolg dat er een

uitzonderlijke situatie ontstond waarbij er voor het ingaan van de verlenging geen gelegenheid meer was voor de regering om met de Kamer van gedachten te wisselen. Op 22 september verstrekke de regering de Kamer aanvullende informatie over de noodzaak van deze snelle besluitvorming, waarbij het belang van de verlenging en het consistente karakter hiervan werden benadrukt. De regering vroeg begrip voor deze situatie. (Kamerstuk 32623, nr. 48) De Kamer werd op 28 oktober 2011 door de regering geïnformeerd over het besluit van de NAVO van diezelfde dag om OUP per 31 oktober te beëindigen, in overeenstemming met de intrekking van het mandaat door de Veiligheidsraad, en de daarmee verbonden beëindiging van de Nederlandse bijdrage op diezelfde datum. De regering informeerde de Kamer tevens dat de operatie, die de bescherming van de burgerbevolking en het handhaven van een vliegverbod en een wapenembargo tot doel had, succesvol was geweest. (Kamerstuk 32623, nr. 53)

Nederland heeft met betrekking tot de situatie in Libië in internationaal verband steeds het belang van een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van landen uit de regio benadrukt. Net als vele andere deelnemers benadrukte Nederland dat het politieke proces in Libië een "inclusief proces" moet zijn dat wordt geleid door de Libische bevolking en waarbij de elementen verzoening, democratie, *Rule of Law*, respect voor mensenrechten en minderheden en regionaal engagement essentieel zijn. Hierdoor kon Nederland, als deelnemer aan de CGL, de NTC pas als legitieme autoriteit beschouwen, nadat de NTC voldoende draagvlak onder de bevolking had verkregen en zich duidelijk inspande voor een stabiele toekomst voor Libië, ook nadat het Qaddafi regime was verslagen. Nederland heeft steeds benadrukt dat de inclusiviteit en representativiteit van de NTC een bepalende factor zou zijn voor het verlenen van deze status. De Kamer werd over deze en andere ontwikkelingen met betrekking tot Libië geïnformeerd per brief van 16 september 2011 (Kamerstuk 32623, nr. 46).

2.1.5 *Subconclusie politieke aspecten*

Tijdens OUP was sprake van een goede internationale samenwerking in en tussen verschillende fora, inclusief de speciaal daartoe gevormde CGL. Het politieke besluitvormingsproces binnen de NAVO in aanloop naar OUP nam tijd in beslag, maar de besluitvorming over OUP was vanaf het moment dat tot de operatie was besloten, efficiënt en slagvaardig. De NAVO heeft kunnen laten zien dat het ondanks druk op het bondgenootschap goed in staat is om de eenheid te bewaren. Bij de besluitvorming zijn in de aanloop naar en tijdens OUP ook partnerlanden en landen uit de regio betrokken. Deze betrokken partijen hebben zich ingezet om de gestelde OUP doelstellingen ook daadwerkelijk te halen. Aan de operatie is politiek en met inzet van militaire middelen bijgedragen door landen uit de regio. Nederland heeft met de geleverde bijdrage op sterke en evenredige wijze gestalte gegeven aan de bondgenootschappelijke verantwoordelijkheid en bijgedragen aan de succesvolle bescherming van de burgerbevolking in Libië en de handhaving van het vliegverbod en het wapenembargo.

2.2 **Mandaat en gronden voor deelneming**

Het mandaat van OUP is gebaseerd op VN Veiligheidsraad resolutie 1973 (2011) van 17 maart 2011. De regering informeerde de Kamer over het mandaat bij brief van 22 maart 2011 als volgt (Kamerstuk 32 623 nr. 6, Bijlage 1):

“Op 17 maart [2011] heeft de VN Veiligheidsraad ingestemd met resolutie 1973, gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN Handvest, die de lidstaten expliciet machtigt om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om:

- de burgerbevolking en de door burgers bevolkte gebieden te beschermen die in Libië, onder meer in Benghazi, worden bedreigd (paragraaf 4);
- naleving van het vliegverbod af te dwingen (paragraaf 8);
- naleving van het wapenembargo af te dwingen (paragraaf 13).

Zolang het gebruik van geweld deze doelen dient, bestaat er geen twijfel over de rechtmatigheid van het militair optreden. De in Resolutie 1973 gegeven machtiging is voor onbepaalde tijd gegeven, en geldt daarom totdat de Veiligheidsraad besluit tot intrekking ervan. Een bezettingsmacht op Libisch grondgebied wordt door de resolutie echter expliciet uitgesloten.

VNVR resolutie 1973 roept de VN lidstaten op om hetzij nationaal, dan wel via een regionale organisatie of ander samenwerkingsverband uitvoering te geven aan de resolutie. Inzet van geweld ten behoeve van de uitvoering van resolutie 1973 dient conform de in de resolutie aangegeven rapportagemethodiek aan de VN gemeld te worden.”

De lidstaten van de VN waren hiermee gemachtigd alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de burgerbevolking te beschermen, met uitzondering van het sturen van een bezettingsmacht. Het eventueel aanvallen van doelen op de grond was, gebaseerd op dit internationale mandaat, toegestaan.

De regering informeerde de Kamer over het besluit om een bijdrage te leveren aan de NAVO-geleide operatie OUP met de brief van 22 maart 2011 en omschreef het achterliggende doel van de resoluties 1970 en 1973 en daarmee ook van OUP als: “de bescherming van de Libische bevolking tegen aanvallen van het Qaddafi regime door te voorkomen dat wapens het land in worden gesmokkeld.” Tevens stelde de regering: “het beëindigen van de aanvallen op, respectievelijk de bescherming van de Libische bevolking (toepassing van het beginsel van ‘responsibility to protect’) is op dit moment het meest acuut, maar veiligheid voor de Libische bevolking en stabiliteit in de regio op lange termijn is het streven.” (Kamerstuk 32 623 nr. 6) De regering oordeelde verder dat Libië verwikkeld dreigde te raken in een burgeroorlog en dat Qaddafi zijn legitimiteit verloor bij aanvang van de geweldsescalatie. De regering meende “dat Qaddafi onmiddellijk moet vertrekken en dat de gewelddadigheden moeten worden gestaakt zodat de overgang naar een stabiel overgangsregime kan worden bewerkstelligd. Als de situatie niet verbetert dreigt het land af te glijden naar een machtsvacuüm dat wordt gekenmerkt door wet- en rechteloosheid waarin criminaliteit en radicalisering vruchtbare bodem vinden. De EU kan zich een dergelijke situatie aan haar zuidgrenzen niet permitteren.” (Kamerstuk 32 623 nr. 6, bijlage) Tevens uitte de regering haar zorgen over de humanitaire situatie. Arbeidsmigranten en een (nog) beperkt aantal Libiërs trachtten het aanhoudende geweld te ontvluchten.

Per brief van 30 maart 2011 informeerde de regering de Kamer dat de Noord Atlantische Raad (NAR) op 24 maart 2011 had besloten tot handhaving van het vliegverbod en op 27 maart 2011 had besloten om de gehele militaire operatie ter uitvoering van VN Veiligheidsraad resolutie 1973 onder NAVO-commando te brengen. Met deze brief werd de Kamer tevens geïnformeerd over het besluit van de

regering om de Nederlandse bijdrage mede in te zetten voor de handhaving van het vliegverbod, waarbij de F-16's in een Air-to-Air-rol zouden fungeren en niet voor lucht-grond activiteiten zouden worden ingezet. De regering beklemtoonde het belang van handhaving van het vliegverbod en bevestigde tevens dat het doel van deze geïntegreerde NAVO-operatie en de Nederlandse bijdrage daaraan de bescherming van de bevolking was en niet de verwijdering of verandering van het regime in Tripoli (Kamerstuk 32 623 nr. 15).

2.2.1 *Subconclusie mandaat en gronden voor deelneming*

De uitzending berustte op een duidelijk en breed gedragen internationaal mandaat. De door de regering vastgestelde Nederlandse opdracht was daarvan afgeleid. De regering heeft besloten tot een bijdrage in het perspectief van internationale verantwoordelijkheid en nationale belangen, waarbij de mogelijkheid en wenselijkheid van een Nederlandse bijdrage zijn beoordeeld aan de hand van het Toetsingskader en op grond van primair een politieke afweging, daarbij rekening houdend met militaire mogelijkheden en financiële overwegingen. De op basis van deze resoluties geformuleerde opdracht was duidelijk en uitvoerbaar.

2.3 **Deelnemende landen**

Behalve Nederland hebben nog zeventien bondgenoten een bijdrage geleverd aan OUP, te weten: België, Bulgarije, Canada, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Ook Zweden en verschillende Arabische landen, zoals Qatar, de VAE en Jordanië droegen, als partners van de NAVO, vanaf het begin van de operatie bij aan OUP.

2.4 **Invloed**

OUP was een door NAVO geleide operatie en werd aangestuurd vanuit de staande NAVO-commandostructuur. Door het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO is de politieke en strategische invloed van Nederland op de operatie geborgd door de Nederlandse vertegenwoordiging in de verschillende NAVO overlegfora. Ook in de NAVO hoofdkwartieren die de operatie leidden waren Nederlandse militairen geplaatst. Bovendien heeft Nederland besloten een additionele bijdrage aan de NAVO-staven te leveren voor de duur van de operatie.

Vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerd personeel bij SHAPE – het militaire hoofdkwartier van de NAVO – en JFC (*Allied Joint Force Command*) te Napels hebben als adviseurs eveneens een bijdrage geleverd aan OUP. Zo leverde een door Nederland gedetacheerde bij SHAPE een bijdrage aan de coördinatie van het “de-conflicte-systeem”. Hiermee werden incidenten tussen de NAVO en humanitaire en/of diplomatieke actoren voorkomen. Dit heeft een grote bijdrage geleverd aan de goede samenwerking tussen de NAVO, Internationale Organisaties (IO's) en niet-gouvernementele organisatie (NGO's).

De invloed van Nederlandse officieren in de uitvoerende hoofdkwartieren was merkbaar. Zo had het Nederlandse luchtmachtdetachement invloed op de timing en de uitvoerbaarheid van de dagelijkse opdracht voor het detachement. Bij het tot stand komen van de verschillende mijnenbestrijdingsoperaties is gebruik gemaakt van de operationele kennis van de Nederlandse eenheid.

2.4.1 *Subconclusie invloed*

Nederland heeft waar nodig op politiek, strategisch en uitvoerend niveau de Nederlandse activiteiten in de operatie beïnvloed.

2.5 **Militaire aspecten**

2.5.1 *Haalbaarheid*

2.5.1.1 Opstelling conflictpartij, militaire capaciteiten en intenties

Vlak voor OUP hebben de Libische autoriteiten zich sterk uitgesproken tegen iedere vorm van inmenging door de VN. Gevechten tussen de nationale eenheden en de oppositie, vonden destijds vooral plaats in de regio Benghazi. Hierbij toonde het regime aan weinig oog te hebben voor de mensenrechten. Vooraf werd ingeschat dat de mogelijkheden tot een effectieve inzet van de in Libië aanwezige en beschikbare maritieme wapensystemen tegen Nederlandse vaartuigen beperkt was. Het Libische regime beschikte wel over voldoende statische en mobiele en draagbare luchtverdedigingsmiddelen om een bedreiging te vormen voor Nederlandse vliegtuigen. Deze systemen waren belangrijk voor de verdediging van belangrijke infrastructuur van het regime en werden zo opgesteld dat bij het aanvallen daarvan het risico op nevenschade aanzienlijk was. Echter door een groot tekort aan geschoold Libisch onderhoudspersoneel en het ontbreken van onderdelen als gevolg van eerdere wapenembargo's waren de Libische luchtverdedigingsmiddelen in slechte staat van onderhoud en gereedheid. De Libische luchtmacht beschikte niet over moderne luchtverdediging jachtvliegtuigen en de opleiding / training van de piloten was matig.

Ten tijde van de eerste verlenging van de missie in juni 2011 was de Libische slagkracht afgenomen. Vanwege de NAVO aanwezigheid vormde de luchtmacht van Qaddafi geen serieuze bedreiging meer voor de Libische bevolking en voor NAVO-vliegtuigen. Er was nog wel incidenteel luchtverkeer van helikopters. Dergelijke vliegbewegingen waren moeilijk waar te nemen en nog moeilijker tegen te gaan, omdat zij vaak boven bevolkt gebied werden uitgevoerd en slechts kort duurden.

Rond het instellen van de tweede verlenging van de operatie betrof de maritieme bedreiging zeemijnen voor de kust van Misuratah en beschietingen van NAVO-schepen vanaf de kust. De beschietingen vanaf de kust betroffen vooral klein kaliber wapens en ongeleide artillerieraketten. De NAVO had op dat moment nagenoeg alle marineschepen van het regime geneutraliseerd. De NAVO voerde op dat moment gemiddeld per dag 40 vluchten uit om toe te zien op de NFZ en om gronddoelen aan te vallen. Mede hierdoor kwam het initiatief grotendeels te liggen bij oppositietroepen.

De oppositie had onvoldoende capaciteit wat betreft aantallen manschappen, materieel en onvoldoende organisatie en aansturing, maar bleek steeds beter in staat op te treden tegen de pro-Qaddafi troepen. Ze bleven echter deels afhankelijk van de resultaten van de NAVO-operaties.

2.5.1.2 Klimaat en meteorologische omstandigheden.

Klimaat en meteorologische omstandigheden hebben geen invloed gehad op het door luchtmacht eenheden uitvoeren van de operatie. In de zomerperiode is voor de Nederlandse marine eenheid door de hoge temperatuur van zowel lucht als water, de koeling van mens en materiaal soms een uitdaging geweest. De meteorologische omstandigheden hebben echter geen invloed gehad op de inzet van de eenheid.

2.5.1.3 Het vereiste militaire vermogen

Op basis van het operatieplan is door de NAVO een behoefte gesteld aan militaire middelen. Nederland heeft op basis van deze behoefte marine en luchtmachteenheden aan de NAVO aangeboden voor 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. De NAVO had bij de verlengde missie behoefte aan dezelfde capaciteiten en had tevens aangegeven op specifieke vlakken tekorten te hebben. Om hieraan tegemoet te komen heeft Nederland bij de eerste verlenging besloten enkele PsyOps-experts beschikbaar te stellen. Vanaf het moment dat de dreiging op doorbreking van het wapenembargo of op schending van de *No Fly Zone* verminderde, werden Nederlandse eenheden ook verzocht een bijdrage te leveren aan het verrichten van *Intelligence, Surveillance & Reconnaissance* (ISR) vluchten. Toen op 29 april zeemijnen werden aangetroffen voor de kust van Misuratah heeft de regering op 30 april besloten de Nederlandse mijnenjager een bijdrage te laten leveren aan het ruimen van mijnen.

De Nederlandse eenheden beschikten over voldoende personele en materiële middelen om de opgedragen taken uit te voeren. Ook de benodigde reserves en (materieel)logistieke ondersteuning vanuit Nederland en België (voor wat betreft de mijnenjager) waren uitstekend.

2.5.1.4 De wijze van optreden

Voorzien was dat aan OUP deelnemende schepen vooral zouden worden ingezet voor beeldopbouw op de scheepsroutes en havens ten behoeve van het handhaven van het wapenembargo. Het wapenembargo was van toepassing op alle schepen met Libië als bestemming. Transport van wapens en/of munitie voor de rebellen vanuit Libië naar een ander deel van Libië werd niet tegengehouden. Dit gold, in het kader van de bescherming van de burgerbevolking, niet voor transport van wapens en/of munitie voor de troepen van Qaddafi. Van passerende schepen zou via het hoofdkwartier in Napels worden gecontroleerd of er sprake was van een verdacht schip. Napels zou vervolgens bepalen of dit schip geïnspecteerd moest worden. Voor die inspectie waren twee mogelijkheden; ofwel door boarding teams van een ander schip, ofwel het schip zou omgeleid en begeleid worden naar een haven waar het door lokale autoriteiten kon worden onderzocht. Indien het schip zich niet aan de instructies zou houden, kon het met proportioneel geweld tot stoppen of tot koersverandering worden gedwongen. Dit alles zou op een wijze gebeuren waarbij de reguliere legale scheepvaart zo min mogelijk zou worden gehinderd. Daarnaast was een mijnenjager actief bij het ruimen van mijnen om de veiligheid voor de scheepvaart te waarborgen.

In de lucht had de AWACS de taak het luchtbeeld op te bouwen en verdachte vliegtuigen te detecteren via vluchtinformatiesystemen. Indien een verdacht vliegtuig zou worden gedetecteerd, dan zouden de F-16's daar naartoe worden gedirigeerd om het vliegtuig te identificeren via visuele herkenning en radio-oproep. Deze informatie kon worden geverifieerd via het NAVO hoofdkwartier in Izmir. Indien zou worden bevestigd dat sprake was van ongeautoriseerd vliegverkeer dan konden de F-16's de opdracht krijgen het vliegtuig van koers te laten veranderen door gebruik te maken van radio-oproep dan wel visuele signalen. De F-16's begeleiden vervolgens het vliegtuig naar een nabij gelegen vliegveld. Zou er sprake zijn van een Libisch militair vliegtuig dan zou in eerste instantie worden getracht dat vliegtuig te laten uitwijken naar een vliegveld buiten Libië. Er zou namelijk sprake kunnen zijn van overlopers. Indien de desbetreffende piloot de orders niet op zou volgen en waarschuwingsschoten zouden ook niet meer helpen, dan kon in het uiterste geval geweld worden gebruikt om navolging van de *No-Fly-zone* af te dwingen. Indien geen verdachte vliegtuigen aanwezig waren dan konden de sensoren van de F-16's worden gebruikt voor beeldopbouw van het lucht- en grondbeeld.

Deze wijze van optreden is inderdaad door NAVO toegepast. Nederlandse eenheden hebben zelf geen schepen begeleid naar een haven of vliegtuigen onderschept.

2.5.1.5 De geweldsinstructies

Binnen het VN-mandaat heeft de NAVO "Rules of Engagement" (ROE) opgesteld die golden voor alle deelnemers. Nederland had enkele voorbehouden (caveats) gemaakt op deze ROE. Bij het handhaven van een wapenembargo konden arrestaties worden verricht. De Kamer werd per brief van 5 augustus hierover nader geïnformeerd (Kamerstuk 32623, nr. 43). Nederland heeft, zoals verwacht, tijdens OUP geen arrestaties verricht.

2.5.1.6 De bevelstructuur

De politieke richtlijnen werden door de Noord Atlantische Raad (NAR) verstrekt aan *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR). *Joint Forces Command Naples* (JFCN) was door SACEUR opgedragen leiding te geven aan de uitvoering van de relevante SACEUR Operatie Plannen (OPLANNEN). Binnen JFCN werd de luchtcomponent aangestuurd door *Air Component Command* (ACC) Izmir en de maritieme component werd aangestuurd door *Maritime Component Command* (MCC) Naples. Voor de coördinatie en taskings voor luchteenheden beschikt ACC Izmir over een *Combined Air Operations Center* (CAOC5). MCC Naples stuurde drie taakgroepen aan bestaande uit marine eenheden. De Nederlandse eenheden waren in deze bevelstructuur ingebed.

2.5.1.7 Subconclusie haalbaarheid

Het “*Concept of Operations*” opgesteld om de doelstelling van OUP te behalen en daarbij benodigde eenheden, bevelstructuur en geweldsinstructies waren passend voor het behalen van de doelstelling van OUP.

2.5.2 *Risico's*

2.5.2.1 Operationele risico's

Zoals in paragraaf 2.5.1.1. aangegeven beschikte Libië bij aanvang van de operatie nog over middelen en de intentie om deze middelen in te zetten tegen NAVO eenheden en tegen de eigen bevolking. Vanwege de ingeschatte operationele gereedheid van deze middelen was het risico voor NAVO-eenheden beheersbaar. Het risico was relatief hoog bij inzet van schepen dicht bij de kust vanwege de mogelijke inzet van klein kaliber wapens, ongeleide artillerieraketten, kleine snelle oppervlakteschepen of de inzet van mijnen. Daarnaast was het risico relatief hoog bij het inzetten van vliegtuigen op lage hoogte vanwege de mogelijke dreiging van de inzet van mobiele en draagbare luchtverdedigingssystemen. Tijdens de operatie werd met deze risico's rekening gehouden. Daarbij was het de taak van de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) om potentiële dreigingen tegen Nederlands personeel te onderkennen en ontwikkelingen op het gebied van politiek en veiligheid te volgen en hierover te rapporteren. Voor de Nederlandse besluitvorming en inzet was de inlichtingenondersteuning dan ook van groot belang.

Gedurende OUP werd de door de *Coalition of the Willing* in het kader van operatie *Odyssey Dawn* uitgeschakelde statische luchtverdedigingsmiddelen soms door het regime weer opgebouwd. NAVO eenheden konden deze dreiging goed onderdrukken. De mobiele en draagbare systemen waren lastiger te lokaliseren en daardoor moeilijker uit te schakelen waardoor de dreiging van deze middelen aanzienlijk bleef. De Nederlandse F-16's waren voorzien van zelfbeschermingsmiddelen, maar beschikten niet over sensoren om de aanwezige moderne, niet radar geleide dreiging te detecteren. Tijdens OUP zijn de Nederlandse F-16's enkele malen aangestraald door *target tracking radars* van zowel strategische als tactische luchtverdedigingssystemen van het regime. Er zijn geen indicaties dat de Nederlandse vliegtuigen ook daadwerkelijk zijn beschoten.

De Nederlandse schepen zijn tijdens de inzet bij het handhaven van het wapenembargo buiten de territoriale wateren (twaalf nautische mijl) gebleven. Tijdens de mijnenbestrijdingsoperaties hebben de schepen wel binnen de territoriale wateren geopereerd. Daarbij werd rekening gehouden met de hierboven beschreven dreiging. Er zijn geen incidenten geweest waarbij Nederlandse eenheden waren betrokken. Enkele NAVO-fregatten zijn beschoten door landartillerie, maar niet getroffen. Om het risico van schade door aanvallen vanaf land in te perken werd de mijnenjager in de meeste gevallen begeleid door een fregat. Bij een aanval door een klein vaartuig zou het snelle fregat het kleine vaartuig kunnen stoppen en bij aanvallen vanaf land kon het fregat vuursteun leveren.

2.5.2.2 Niet operationele risico's

De Arborisico's zijn voorafgaande en gedurende de operatie geïnventariseerd. De risico's met betrekking tot de klimatologische, sanitaire en medische

omstandigheden waren beheersbaar. De Arborisico's voor het Nederlandse personeel en materieel op de vliegbasis Decimomannu zijn eveneens geïnventariseerd en geanalyseerd. In enkele gevallen waren maatregelen nodig ter beheersing van de geconstateerde risico's zodat een werkplek kon worden gegarandeerd die zoveel mogelijk voldeed aan de Nederlandse Arbowet- en -regelgeving.

2.5.2.3 Subconclusie risico's

Zowel de operationele als de niet operationele risico's zijn voorafgaande en tijdens OUP geïnventariseerd en geëvalueerd. Daar waar nodig zijn maatregelen genomen om het risico te beheersen en te verlagen. Tijdens OUP is door de Nederlandse eenheden geen onaanvaardbaar risico gelopen of genomen.

2.5.3 *Geschiktheid en beschikbaarheid*

Hr. Ms. Haarlem was al aanwezig in de Middellandse Zee en nam deel aan een oefening. Daartoe was de bemanning en het schip operationeel gereed gesteld. Hr. Ms. Haarlem was daarom per direct beschikbaar en inzetbaar voor OUP. De bemanning van Hr. Ms. Haarlem is na een overgave/overname periode op 24 juni afgelost door de bemanning van Hr. Ms. Middelburg. Hr. Ms. Haarlem is op 23 september afgelost door Hr. Ms. Vlaardingen. Zowel de bemanning van Hr. Ms. Middelburg als de bemanning van Hr. Ms. Vlaardingen hadden een volledig opwerktraject doorlopen en hebben ook een missie specifieke voorbereiding ondergaan. De schepen en bemanningen zijn daardoor goed voorbereid aan de missie begonnen.

De uitzending van het eerste luchtmachtdetachement had een zeer korte reactietijd. Het vertrek van het personeel vond plaats binnen twaalf uur na de politieke goedkeuring voor de missie. Om deze snelle reactietijd te kunnen waarmaken werd gebruik gemaakt van organieke vliegende eenheden van de Vliegbases Leeuwarden en Eindhoven en een bewakingspeloton van de Vliegbasis Gilze-Rijen. Het jaarlijkse vlieg oefenprogramma, de jaarlijkse training voor Militaire Basis Vaardigheden (MBV) en de reguliere medische controles hebben een voldoende basis gevormd voor het naar behoren uitvoeren van de taken. Ook bij de twee aflossingen van de Nederlandse eenheden bleek het personeel prima in staat de werkzaamheden uit te voeren.

De hoge vlieguuren consumptie tijdens OUP had consequenties voor de training en gereedstelling van luchtmacht eenheden in Nederland. Doordat Nederlandse F-16's zowel in OUP als in ISAF actief waren, was in Nederland voor de resterende F-16 piloten zonder compensatie nog maar minder dan 50 procent van de trainingsuren beschikbaar. In overleg met Commandant Luchtstrijdkrachten is besloten vanaf de 2^e rotatie deze vlieguuren in 2012 volledig te compenseren. Bij de 3^e rotatie is gezien de toenmalige ontwikkelingen het aantal geplande vlieguuren OUP teruggebracht van 400 naar 250 en zijn deze vlieguuren eveneens gecompenseerd.

2.5.3.1 Subconclusie geschiktheid en beschikbaarheid

De Nederlandse eenheden waren voorbereid, beschikbaar en geschikt voor het uitvoeren van de opgedragen werkzaamheden in het kader van OUP. Het uitvoeren

van een dergelijke operatie kan gevolgen hebben voor de training en gereedstelling van eenheden die niet deelnemen aan de missie.

2.5.4 *Duur van de deelneming*

De Nederlandse regering heeft in de periode van 1 april 2011 tot en met 31 oktober 2011 eenheden ingezet in het kader van OUP.

2.5.5 *Burgerslachtoffers*

De situatie in Libië bracht aanmerkelijke risico's mee voor de bevolking. Qaddafi zette wapens in tegen de anti-Qaddafi troepen, maar ontzag daarbij de niet strijdende burgerbevolking niet. Daarnaast plaatsten de pro-Qaddafi troepen systemen die belangrijk waren voor de verdediging van belangrijke militaire infrastructuur nabij concentraties van burgers. Het risico van nevenschade bij het aangrijpen van gronddoelen was dan ook significant, terwijl het achterliggende doel van de operatie juist de bescherming van de burgerbevolking was. De NAVO was zich hiervan bewust en deed al het mogelijke om dit te voorkomen. Daardoor is het aantal burgerslachtoffers zeer beperkt gebleven. De *International Commission of Inquiry on Libya* (hierna "Commissie"), ingesteld door de VN Mensenrechtenraad, heeft in haar onderzoek aandacht besteed aan burgerslachtoffers. De NAVO heeft aan dit onderzoek haar medewerking verleend. De Commissie concludeerde dat de NAVO OUP nauwgezet uitvoerde en zich daarbij aantoonbaar inzette om burgerslachtoffers te voorkomen. De Commissie vermoedt echter dat bij een beperkt aantal NAVO-aanvallen sprake is geweest van burgerslachtoffers en doelwitten zonder een militair karakter. De Commissie kon hierover op basis van de door NAVO verstrekte gegevens geen verdere conclusies trekken en heeft aanbevolen vervolgonderzoek te doen.¹ De NAVO heeft aangegeven slechts in beperkte mate over informatie te beschikken, omdat het tijdens OUP geen grondtroepen ter plekke had, en wijst er op dat het nu in de eerste plaats aan de Libische regering is om nadere informatie te verzamelen. De NAVO heeft op dezelfde wijze meegewerkt aan onderzoeken van *Human Rights Watch* en *Amnesty International*.

Vast onderdeel van NAVO-operaties is het formuleren van *Lessons Identified*. Dit is ook bij OUP gebeurd, waarbij mede op aandringen van Nederland het NAVO-beleid ten aanzien van het voorkomen van burgerslachtoffers bij toekomstige missies aan de orde kwam. De NAVO heeft in dit kader aangegeven dat het voorkomen van burgerslachtoffers een prioriteit moet zijn in iedere fase van de missie. Berichten over mogelijke burgerslachtoffers tijdens een operatie dienen zo snel mogelijk te worden onderzocht. Goede documentatie ten behoeve van verder onderzoek door de NAVO zelf, of door andere betrokken partijen is daarbij essentieel.²

2.6 **Samenhang**

Coördinatie op internationaal niveau tussen militaire en (geplande) civiele activiteiten en doelstellingen vond plaats door voortdurend overleg tussen de

¹ United Nations A/HRC/19/68 Report of the International Commission of Inquiry on Libya (Advance Unedited Version van 2 maart 2012)

² De NAVO zal ik dit kader, mede op aandringen van Nederland, ook aandacht besteden aan aanbevelingen uit het rapport van de Raad van Europa naar omgekomen bootvluchtelingen uit Libië. De Kamer is hierover per brief van 7 mei 2012 nader geïnformeerd.

verschillende actoren in de CGL en door separate besprekingen tussen NAVO, EU en VN. Nederland heeft steeds aangedrongen op goede afstemming van (geplande) activiteiten. Nederland heeft zich ingezet voor politieke en militaire betrokkenheid van regionale organisaties en landen in de regio. Deze betrokkenheid is ook gerealiseerd, zowel binnen de door de NAVO-geleide operatie, als binnen de CGL. Nederland heeft ten behoeve van haar inzet in de CGL nauw samengewerkt met Benelux partners en roterend met België de Benelux delegatie voorgezeten in de CGL bijeenkomsten.

De samenwerking tussen de NAVO en in Libië actieve internationale organisaties en NGO's is tijdens OUP goed geweest. Hoewel ruim 12000 op Libië gerichte NAVO-vluchten zijn geweest en er zeven maanden lang een maritiem embargo werd uitgevoerd, terwijl er tegelijkertijd 3.958 humanitaire en diplomatieke verplaatsingen naar en in Libië waren, is er dankzij een goede afstemming geen enkel incident geweest waarbij IO's en/of NGO's betrokken waren. Nederlands personeel van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft een rol gespeeld in de verstrekking door de NAVO van haar 'bombing-data', opdat VN- en andere civiele experts hun werk konden doen op het gebied van explosieven opruiming. Datzelfde Nederlandse personeel zette verder een informatiesysteem op waarbij UNHCR en de *International Organization for Migration* (IOM) direct werden geïnformeerd over migranten op zee die door de NAVO-schepen werden gesignaleerd. Tenslotte faciliteerde Nederlands personeel dat ISR-eenheden werden ingezet bij de monitoring door de UNESCO van cultureel erfgoedlocaties in Libië zodat deze geen schade zouden oplopen van het oorlogsgeweld.

De rol van de internationale gemeenschap in Libië was een ondersteunende rol, waarbij het primaat lag bij de Libische bevolking. Voor de internationale gemeenschap vervulde de VN een coördinerende taak, met een belangrijke rol voor regionale organisaties en landen in de regio. Verscheidene landen hebben steun verleend aan Libië of hebben aangegeven deze in de opbouwfase van het nieuwe Libië te willen verlenen (o.a. Jordanië, Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten, Marokko, Tunesië en Saoedi Arabië). Ook de Arabische Liga heeft Libië weer als lid toegelaten, na uitsluiting onder het Qaddafi regime. De coördinerende rol van de VN bij het ondersteunen van de wederopbouw werd bij de naderende afloop van de militaire operaties van OUP onderstreept door de oprichting van de *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL) in Veiligheidsraad resolutie 2009 van 16 september 2011. Tevens verlichtte deze resolutie het wapenembargo en maakte het ontdooien van eerder bevroren tegoeden van Libië in het buitenland mogelijk ten behoeve van deze wederopbouw. De Kamer werd nader geïnformeerd over deze ontwikkelingen in brieven van 21 en 27 september 2011 (Kamerstuk 32623, nr. 47 en 49). De regering informeerde de Kamer over de voortgang van UNSMIL per brief van 9 januari 2012 (Kamerstuk 32623, nr. 55).

Verschillende internationale organisaties hebben zich ingezet om de humanitaire situatie in Libië te verlichten. Nederland heeft 500.000 euro bijgedragen in reactie op het hulpverzoek van de Internationale Federatie van het Rode Kruis en 1 miljoen euro aan UNHCR voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden in kampen aan de grenzen. Voorts ontving UNHCR in 2011 een vrijwillige bijdrage van 42 miljoen euro van Nederland. Uit deze bijdrage konden 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 (Central Emergency Response Fund (CERF)) USD 5 miljoen bijgedragen voor

hulpverlening 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.

Subconclusie Samenhang: Zowel op nationaal niveau als op internationaal niveau heeft coördinatie tussen departementen en internationale instanties geleid tot een samenhangende aanpak, zowel op militair als op politiek en humanitair gebied.

2.7 Financiën

De uitgaven voor de Nederlandse bijdragen aan OUP bedragen € 18,7 miljoen euro. Deze uitgaven vielen met name in 2011 (€14,4 miljoen) en gedeeltelijk nog in 2012 (€ 4,3 miljoen). De uitgaven in 2012 hadden betrekking op de overloop van de gemaakte vliegreizen in de laatste OUP-periode. Daarnaast is de Nederlandse bijdrage aan het NAVO budget voor de inzet van AWACS in Libië verhoogd met € 1 miljoen.

De uitgaven waren initieel geraamd op een totaal van €38,3 miljoen: € 14,6 miljoen voor de initiële deelname, € 15 miljoen voor de eerste verlenging en € 8,7 miljoen voor de tweede verlenging. Daarnaast werd rekening gehouden met een verhoging van € 3,8 miljoen van de Nederlandse bijdrage aan het NAVO-budget voor het uitvoeren van *common funded* operaties, waaruit de inzet van AWACS-vliegtuigen en NAVO-hoofdkwartieren voor het handhaven van het wapenembargo werd gefinancierd.

De ramingen zijn lopende de missie bijgesteld aangezien de realisatie achterbleef. In de tweede suppletore begroting 2011 is deze neerwaartse bijstelling geformaliseerd. Verschillende factoren verklaren waarom de daadwerkelijke uitgaven lager zijn dan de initiële ramingen. De vliegreizen voor zowel de F-16 als de KDC-10 (tankvliegtuig) zijn lager uitgevallen, de uitgaven voor huisvesting en voeding op de vliegbasis Decimomannu (Sardinië) waren lager omdat initieel de uitgaven voor hotelfaciliteiten waren geraamd. Ook de uitgaven voor het strategisch luchttransport zijn lager uitgevallen omdat het materieel en herbevoorrading voornamelijk over de weg is getransporteerd en niet door de lucht. In de raming is ook een stelpost munitie opgenomen, waarvan geen gebruik is gemaakt gedurende de inzetperiode. Daarnaast is de initiële raming voor de tweede verlenging gebaseerd op een inzet van 90 dagen, terwijl de missie na 30 dagen op 31 oktober is beëindigd. Ook de verhoging van de Nederlandse bijdrage aan het NAVO budget voor de inzet van de AWACS was uiteindelijk minder dan gedacht.

Alle additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening "uitvoeren crisisbeheersingsoperaties" van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.

3 Conclusies

OUP is een succesvolle operatie geweest en geslaagd in het behalen van de gestelde doelen: het bescherming van de burgerbevolking en het handhaven van een vliegverbod en een wapenembargo en is hierin succesvol geweest. Nederland heeft met de geleverde bijdrage op sterke en evenredige wijze gestalte gegeven aan de bondgenootschappelijke verantwoordelijkheid en bijgedragen aan het slagen van deze operatie.

Tijdens OUP was er sprake van een goede internationale samenwerking met betrekking tot de situatie in Libië in en tussen verschillende fora, inclusief de speciaal daartoe gevormde CGL. Het multilaterale besluitvormingsproces binnen de NAVO in aanloop naar OUP nam tijd in beslag, maar de besluitvorming binnen de NAVO was vanaf het moment dat tot de operatie was besloten, efficiënt en slagvaardig. De NAVO heeft kunnen laten zien dat het ondanks druk op het bondgenootschap goed in staat is om de eenheid te bewaren. Bij deze besluitvorming zijn in de aanloop naar en tijdens OUP ook partnerlanden en landen uit de regio betrokken. Deze betrokken partijen hebben zich ingezet om de gestelde OUP doelstellingen ook daadwerkelijk te halen. Aan de operatie is politiek en met inzet van militaire middelen bijgedragen door landen uit de regio.

De uitzending van Nederlandse eenheden berustte op een duidelijk en breed gedragen internationaal mandaat. De door de regering vastgestelde Nederlandse opdracht was daarvan afgeleid. De aard en omvang van de Nederlandse bijdrage is bepaald op basis van primair een politieke afweging, daarbij rekening houdend met militaire mogelijkheden en vervolgens financiële overwegingen en was gebaseerd op de behoeftestelling van de NAVO.

De op basis van de VN resoluties geformuleerde opdracht was duidelijk en uitvoerbaar. Nederland kon daar waar nodig op politiek, strategisch en uitvoerend niveau de Nederlandse activiteiten in de operatie beïnvloeden.

Het Operatieplan en de daarbij benodigde eenheden, bevelstructuur en geweldsinstructies waren passend voor het behalen van de doelstelling van OUP. Zowel de operationele als de niet operationele risico's zijn voorafgaande en tijdens OUP geïnterpreteerd en geëvalueerd. Daar waar nodig zijn maatregelen genomen om het risico te beheersen en te verlagen. Tijdens OUP is door de Nederlandse eenheden geen onaanvaardbaar risico gelopen of genomen.

De Nederlandse eenheden waren voorbereid, beschikbaar en geschikt voor het uitvoeren van de opgedragen werkzaamheden in het kader van OUP. Gebleken is dat het uitvoeren van een dergelijke operatie gevolgen kan hebben voor de training en gereedstelling van eenheden die niet deelnemen aan de missie.

Zowel op nationaal niveau als op internationaal niveau heeft coördinatie tussen departementen en internationale instanties geleid tot een samenhangende aanpak, zowel op militair als op politiek en humanitair gebied.

4 Slotbeschouwing

Politieke ontwikkelingen

Op 22 november 2011 benoemde de Nationale Transitie Raad (*National Transitional Council* – NTC) – het *de-facto* parlement – een interim-regering in Libië onder leiding van premier Al Qeeb. De interim-regering heeft drie prioriteiten: het herstel van de veiligheid en het centraal gezag in Libië, de organisatie van verkiezingen voor een grondwetgevende vergadering en de herstart van de economie.

De interim-regering begint langzaam aan meer vat op het stabilisatieproces te krijgen, al resteert een aantal hardnekkige uitdagingen. Het onder controle krijgen van de verschillende, meest regionaal georganiseerde milities alsmede van het grote aantal wapens dat in omloop is, is daarvan een van de belangrijkste. Milities willen in sommige gevallen geen afscheid van hun rol nemen dan wel worden gecompenseerd voor het verlies aan macht. Op veiligheidsgebied blijven de ontwikkelingen wisselvallig. Etnische en tribale spanningen, vaak daterend van voor de revolutie, komen in combinatie met zaken als smokkel regelmatig tot een gewelddadig kookpunt, maar worden in de meeste gevallen redelijk snel door regeringsvertegenwoordigers en stamoudsten tot rust gebracht. Ondanks deze veiligheidsincidenten lijkt de situatie, vooral in de grote steden, gestaag te verbeteren.

Het tijdspad van de in augustus 2011 door de NTC aangenomen *Draft Constitutional Declaration* voor de organisatie van verkiezingen voor de grondwetgevende vergadering wordt gerespecteerd. Op 8 februari jl. heeft de NTC de kieswet goedgekeurd. Hierin is ook opgenomen dat een deel van de kieslijsten afwisselend uit mannen en vrouwen moeten bestaan. Hiervoor heeft de Libische vrouwenlobby zich sterk ingezet. De datum voor de verkiezingen voor de Grondwetgevende Vergadering is op 23 juni vastgesteld. Inmiddels heeft de NTC richtlijnen aangenomen waaraan politieke partijen moeten voldoen. Oprichting van politieke partijen op basis van regionale, tribale of religieuze gronden is niet toegestaan. Ondertussen neemt de kritiek van de bevolking op zowel de NTC als de interim-regering toe, waarbij vooral gebrek aan resultaten en daadkracht wordt verweten. Daarmee blijft de politieke situatie in aanloop naar de verkiezingen een punt van aandacht.

Economisch gaat het gestaag de goede kant op. Met name de oliesector lijkt zich snel te herstellen. In andere sectoren (landbouw, gezondheid, infrastructuur) tekenen zich plannen af voor toekomstige activiteiten, hoewel nog voortgang moet worden geboekt ten aanzien van verdere diversificatie van de Libische economie.

Betrokkenheid internationale gemeenschap

De VN zal een belangrijke rol spelen in het bijstaan van de Libische interim-regering tijdens het transitieproces³. De Veiligheidsraad verlengde op 12 maart 2012 per resolutie 2040 het mandaat van UNSMIL met een jaar. UNSMIL richt zich op vier terreinen: democratische transitie; hervorming van de veiligheidssector; mensenrechten en *Rule of Law*; en het tegengaan van proliferatie van wapens,

³ De Nederlandse visie op deze transitie fase is op 16 september 2011 met de Kamer gedeeld met Kamerstuk 32623, nr. 46

inclusief grensbewaking. Daarbij zal de VN de noden in het nieuwe Libië in kaart brengen in samenwerking met de Libische autoriteiten. De VN, EU, het Internationale Monetair Fonds, de Wereldbank en de Libische interim-regering hebben gezamenlijk een workshop georganiseerd om de wederopbouw steun en hulp beter te coördineren. Hiervoor is een nieuwe coördinatieafdeling opgericht onder het bureau van de Libische premier. Ook de EU is actief met het in kaart brengen van de noden in Libië, onder meer op het gebied van grensmanagement, het maatschappelijk middenveld en de rol van vrouwen in het nieuwe Libië.

Nederlandse inzet

Nederland blijft Libië steunen tijdens de transitie fase. Deze steun zal zoveel mogelijk in multilateraal verband plaatsvinden en waar nodig bilateraal, met coördinatie door de VN. Nederland levert bijvoorbeeld een expert aan het *Needs Assessment Team* van de EU op het gebied van 'integraal grensbeheer', dat wordt ingezet in nauw overleg met de Libische interim-regering en de VN. Tevens is Libië één van de prioriteitslanden voor het Matra-Zuid programma, het Nederlandse programma ter ondersteuning van de democratische transitie in de Arabische regio. Verder draagt Nederland bij aan ontminningsprogramma's en aan een Amerikaans initiatief tot het opruimen van zogeheten *man-portable air-defense systems* (MANPADS).

ICC

Op basis van Veiligheidsraad resolutie 1970 werd de situatie in Libië vanaf 15 februari 2011 doorverwezen naar het ICC. Op 27 juni 2011 vaardigde de Kamer van Vooronderzoek aanhoudingsbevelen uit tegen Muammar Qaddafi, Saif Al-Islam Qaddafi en het hoofd van de militaire inlichtingendienst Abdullah Al-Senussi op verdenking van misdrijven tegen de menselijkheid. Op 22 november 2011 werd de aanklacht tegen Muammar Qaddafi ingetrokken vanwege diens overlijden. Saif Al-Islam Qaddafi is op dit moment in handen van de Libische autoriteiten. Abdullah Al-Senussi is onlangs gearresteerd in Mauritanië. Libië heeft aangegeven Saif al-Islam en Abdullah Al-Senussi zelf te willen berechten. Een besluit hierover is uiteindelijk aan de rechters van het ICC. Nederland hecht groot belang aan de berechting van verdachten van ernstige internationale misdrijven. Nederland zal blijven onderstrepen dat partijen hun internationale verplichtingen ten opzichte van het ICC dienen na te komen.