

Vergaderjaar 2015–2016

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

U

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2016

In navolging van de kennisgevingsbrief van 7 juli jl. (Kamerstuk 29 521, nr. 319) informeren wij u, in overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet, over het besluit van het kabinet met een schip bij te dragen aan de EU operatie EUNAVFOR MED Sophia als platform voor de maritieme capaciteitsopbouw van de Libische kustwacht en marine.

Essentie

De instabiliteit die in Libië heerst, heeft directe gevolgen voor Europa. De vluchtelingen- en migrantenstromen die dagelijks via Libië naar Europa komen, getuigen daar van. De voortdurende instabiliteit heeft er tevens toe geleid dat ISIS in Libië voet aan de grond heeft gekregen, hetgeen ook een bedreiging voor Europa vormt. Het is derhalve van groot belang dat de internationale gemeenschap, en zeker de Europese Unie (EU), de dit voorjaar aangetreden regering van nationale eenheid in Tripoli zoveel mogelijk ondersteunt. Premier Serraj heeft de EU daar nadrukkelijk om verzocht.

De maritieme EU operatie Sophia is sinds 22 juni 2015 actief in het centrale deel van de Middellandse Zee. De missie richtte zich oorspronkelijk op het ontwrichten van mensensmokkelnetwerken. In het licht van de ontwikkelingen in Libië besloot de EU Raad Buitenlandse Zaken op 23 mei jl. dit mandaat uit te breiden met training van kustwacht en marine en het handhaven van het VN-wapenembargo op basis van VN Veiligheidsraadresolutie 2292.

Een goed functionerende Libische kustwacht is van groot belang om de irreguliere migratiestromen vanuit Libië naar Europa te controleren en om mensenlevens te redden. Daarom heeft het kabinet besloten een bijdrage aan de maritieme EU operatie Sophia te leveren. Nederland zal in de periode van medio oktober tot medio december het amfibisch transport-

schip Zr. Ms. Rotterdam inzetten als platform voor training van de Libische kustwacht en marine. Deze bijdrage sluit nauw aan bij de bredere Nederlandse inzet in EU- en VN-verband voor stabilisatie van Libië en het tegengaan van irreguliere migratie. Terwijl het Nederlandse schip wordt ingezet als trainingsplatform zullen andere EU-partners zich richten op patrouilles om tegen mensensmokkel en illegale wapenhandel op te treden.

Met inachtneming van het Toetsingskader, wordt hieronder achtereenvolgens ingegaan op de gronden voor deelname, de actuele politieke context in Libië, de humanitaire situatie, ontwikkelingssamenwerking, de samenhang van de verschillende facetten van de NL en EU inzet, het mandaat van de operatie en de militaire aspecten van de Nederlandse bijdrage, evenals de bijbehorende financiële aspecten.

Gronden voor deelname

De deelname aan operatie Sophia dient verschillende Nederlandse belangen. Zoals eerder gesteld in de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS, Kamerstuk 33 694, nr. 1) en aanvullende Beleidsbrief Internationale Veiligheid (Kamerstuk 33 694, nr. 6), zijn de interne en externe veiligheid meer dan ooit met elkaar verweven. De nabijheid van Libië maakt dat de stabiliteit in dit land van wezenlijk belang is voor de veiligheid in Europa. Het is dan ook van belang dat de EU hier verantwoordelijkheid neemt. Een bijdrage aan een stabiel Libië is een bijdrage aan de bevordering van de internationale rechtsorde en een veilig Europa.

Libië is een belangrijk transitland voor migranten en ligt op één van de voornaamste migratieroutes. Zo zijn in de eerste zeven maanden van 2016 ongeveer 90.000 migranten vanuit Libië in Europa aangekomen. In dezelfde periode hebben minstens 2.740 migranten de overtocht over de Middellandse Zee niet overleefd. Het gaat hier grotendeels om migranten uit West-Afrika, en in mindere mate om vluchtelingen uit Libië, Irak en Syrië. Het tegengaan van irreguliere migratie en het ontwrichten van smokkelnetwerken is een gedeeld belang, dus zowel van Libië als de EU. Mensensmokkel is immers lucratief en draagt mede bij aan de financiering van de gewapende strijd en destabilisatie in Libië.

De Libische autoriteiten hebben onvoldoende capaciteit om tegen mensensmokkel op te treden en de migratieproblematiek het hoofd te bieden. Tijdens het bezoek van Minister Koenders op 5 mei jl. aan Libië verzocht premier Serraj dan ook om ondersteuning bij de opbouw van de Libische kustwacht en marine. Daarnaast diende premier Serraj op 21 mei jl. hiertoe een formeel verzoek in bij de EU.

Het besluit van de EU Raad Buitenlandse Zaken van 23 mei jl., om het mandaat van Sophia verder uit te breiden met training van de Libische kustwacht en marine, past binnen de «*EU joined-up approach*» (geïntegreerde benadering) om irreguliere migratie in al zijn facetten aan te pakken. Van het aanpakken van grondoorzaken in herkomstlanden en het in kaart brengen van smokkelroutes in transitlanden tot het ontmantelen van het business model van mensensmokkelaars. Dit is in lijn met de visie van het kabinet op migratie, zoals aan de Tweede Kamer gemeld in de Kamerbrief Vreemdelingenbeleid van 8 september 2015 (Kamerstuk 19 637, nr. 2030).

De bijdrage van de EU aan capaciteitsopbouw van de Libische kustwacht en aan naleving van de VN-wapenembargo, is een uitbreiding van de EU betrokkenheid bij Libië. Deze uitbreiding, waaraan Nederland bijdraagt, is ook een steunbetuiging aan de Libische eenheidsregering en bevolking.

Politieke context

Zoals uiteengezet in de brief van 8 maart 2016 over de actuele situatie in Libië (Kamerstuk 32 623, nr. 164) werd op 17 december 2015, onder leiding van de VN, de *Libyan Political Agreement* (LPA) door vertegenwoordigers van de twee parlementen, gemeentes en onafhankelijke activisten getekend. Op basis van dit akkoord is een Presidentiële Raad gevormd en zijn kandidaten geselecteerd voor de eenheidsregering, *Government of National Accord* (GNA). Het LPA heeft nog niet de steun van alle actoren, waaronder de bevelhebber van de zogenaamde *Libyan National Army*, generaal Haftar. Na presentatie van het voorstel voor kabinetsformatie in januari 2016 is het *House of Representatives* (HoR) er niet in geslaagd formele goedkeuring te verlenen en ook de sessie die op 22 augustus jl. plaatsvond heeft geen verandering in deze situatie gebracht. De GNA is nog altijd in afwachting van formele goedkeuring door het HoR. Beoogd premier Serraj dient nu met een nieuw kabinetsvoorstel te komen. Niettemin is de GNA inmiddels door de VN-Veiligheidsraad erkend als de enige legitieme regering van Libië.

Op 30 maart jl. bereikte het politieke proces een nieuwe fase met de aankomst van de Presidentiële Raad in Tripoli. In de loop van april is een groot aantal ministeries onder controle van de eenheidsregering gebracht. In het licht van deze positieve ontwikkelingen bracht Minister Koenders van Buitenlandse Zaken op 5 mei een bezoek aan Tripoli. Tijdens het bezoek sprak hij zijn steun uit voor de eenheidsregering en benadrukte hij de bereidheid om samen te werken om de humanitaire situatie in het land te verbeteren.

Sindsdien is de voortgang echter beperkter geweest dan gewenst. De regering heeft sinds haar aantreden nog weinig resultaten kunnen laten zien. Dit komt het draagvlak onder de Libische bevolking en de verschillende groeperingen niet ten goede.

De internationale gemeenschap blijft zorgen houden over de politieke verdeeldheid in Libië en de achterblijvende steun voor de Presidentiële Raad. De aandacht gaat nu uit naar het consolideren en vergroten van het draagvlak voor de GNA onder de Libische bevolking en vertegenwoordigers, onder meer door concrete uitvoering van het politieke akkoord te bevorderen.

Strijd tegen ISIS

Sinds 2014 is ISIS ook in Libië actief. Op het hoogtepunt van zijn macht had ISIS een strook in handen van 200 kilometer langs de Libische kust inclusief de havenstad Sirte. Op 12 mei jl. startten de milities uit Misrata, bijgestaan door de troepen van *Petroleum Facilities Guard*, een offensief op Sirte. De Presidentiële Raad stelde een *operations rooms* in om het offensief te coördineren, maar had feitelijk maar beperkt invloed op het offensief. Premier Serraj speelde wel een belangrijke rol bij het verzoek aan de VS om luchtsteun bij dit offensief, dat sinds 1 augustus jl. tot gerichte bombardementen van de VS op ISIS-doelen in Sirte heeft geleid. Op 10 augustus jl. slaagden de Misrata-milities er in het ISIS-hoofdkwartier in Sirte te veroveren en markeerden daarmee een belangrijke doorbraak in de strijd.

Het is nog onzeker wat de gevolgen zullen zijn van het verlies van Sirte voor ISIS. De verwachting is dat een deel van de strijders zich naar andere gebieden in Libië of in de regio zal verplaatsen. Vooralsnog lijkt het onwaarschijnlijk dat ISIS zich met vergelijkbare capaciteit als in Sirte zal weten te hergroeperen in Libië. Het succes van het offensief tegen ISIS

brengt tegelijkertijd ook een andere onzekerheid met zich mee. Het einde van de strijd rond Sirte zou namelijk kunnen leiden tot intensivering van de onderlinge strijd tussen de Libische milities.

Regionale betrokkenheid

Verschillende regionale actoren zijn bij de ontwikkelingen in Libië betrokken. Voor de buurlanden van Libië geldt dat het gebrek aan stabiliteit en staatsgezag in Libië leidt tot een verhoogde dreiging aan hun grenzen. Zo onderhoudt Egypte nauwe contacten met de politieke vertegenwoordigers en de stammenleiders in het oosten van het land, en bepleit daarbij steun voor de eenheidsregering. Voorts hebben Marokko, Algerije en Tunesië als gastland opgetreden voor onderdelen van de door UNSMIL gefaciliteerde politieke dialoog. Voor Tunesië geldt dat het land, mede met het oog op de eigen stabiliteit en een potentiële instroom van grote aantallen Libische vluchtelingen, groot belang heeft bij een stabiel Libië en goede betrekkingen met de autoriteiten in Tripoli.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Libië is zorgwekkend. 2,4 miljoen mensen (39 procent van de bevolking) hebben behoefte aan humanitaire hulp. Het gewapende conflict heeft in veel regio's geresulteerd in tekorten in voedsel, water, medicijnen, brandstof en elektriciteit. Toegang tot gezondheidszorg is beperkt, ziekenhuizen zijn overvol en hebben te maken met een gebrek aan capaciteit. Ook de vernietiging van openbare gebouwen heeft direct impact op de dienstverlening. Momenteel zijn er meer dan 450.000 ontheemden in Libië, die zeer kwetsbaar zijn. Het grootste aantal ontheemden is afkomstig uit Benghazi. Nederland behoort tot de top-tien van grootste donoren van ongeoormerkte humanitaire bijdragen aan organisaties zoals ICRC (40 miljoen euro in 2016) en bijvoorbeeld WFP (36 miljoen euro in 2016) die belangrijk humanitair werk doen in Libië. De humanitaire hulpverlening wordt bemoeilijkt door de precare veiligheidssituatie en onvoorspelbaarheid van het conflict.

Ontdooien tegoeden ten behoeve van humanitaire hulp

Het *Humanitarian Response Plan* voor Libië richt zich op het lenigen van de meest urgente noden. Het noodhulpverzoek bedraagt USD 166 miljoen en is tot op heden voor 28 procent gedekt. Minister Koenders bood tijdens zijn bezoek aan Tripoli op 5 mei jl. aan om de mogelijkheden te verkennen om een deel van de in Nederland bevroren Libische tegoeden te ontdooien om daarmee humanitaire noden in Libië te lenigen. Voor het vrijmaken van de tegoeden is goedkeuring van de Libische autoriteiten en het VN-sanctiecomité vereist. De Libische autoriteiten hebben onlangs een contactpersoon aangewezen, met wie opvolging gegeven zal worden aan dit aanbod.

Situatie van migranten

Als gevolg van langdurig conflict, instabiliteit en wetteloosheid is de mensenrechtensituatie in Libië sterk verslechterd. Dit geldt zowel voor de Libische bevolking als voor de migranten die in Libië op doorreis zijn. Discriminatie en uitbuiting komen veel voor. Hoewel sommige migranten in hun onderhoud weten te voorzien, belanden velen van hen in de Libische detentiekampen. Soms gaat het daarbij om kampen die onder controle staan van milities, maar vaak gaat het om officiële detentiekampen die onder leiding staan van het Libische *Department of Combating Illegal Migration* (DCIM). De voorzieningen in deze kampen zijn zeer beperkt. Volgens rapporten van mensenrechtenorganisaties zoals

Amnesty International en *Human Rights Watch* vinden hier ook marteling en mishandeling plaats.

De Nederlandse regering acht het van groot belang dat het verlies van mensenlevens op zee wordt voorkomen en dat de omstandigheden waarin migranten zich bevinden verbeteren. De Libische kustwacht speelt daarbij een rol en heeft, zoals reeds beschreven, dringend ondersteuning nodig. Tijdens zijn bezoek aan Tripoli op 5 mei jl. kondigde Minister Koenders al steun aan voor een project van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), 1,5 miljoen euro voor 18 maanden. IOM is een van de verschillende internationale organisaties die zich inspannen om de situatie van migranten in Libië te verbeteren. Zo organiseert IOM ook trainingen voor personeel van de Libische kustwacht en DCIM, waarbij aandacht wordt besteed aan mensenrechten en humanitair recht. Met Nederlands geld zal IOM voorts de eerste opvang van migranten verbeteren en terugkeer naar hun land van herkomst faciliteren. Daarmee wordt een alternatief geboden voor een levensgevaarlijke reis over zee of verder verblijf in een instabiel Libië.

Ook de EU draagt bij aan de verbetering van de situatie van migranten, waaronder in detentiecentra. Het gaat hierbij om psychosociale zorg en sociaaleconomische re-integratie van risicogroepen in Libië. Bovendien zijn er verschillende projecten op het gebied van migratiemanagement, waarbij het respecteren van mensenrechten centraal staat. Hierbij wordt samengewerkt met de internationale federatie van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan (IFRC). Daarnaast ondersteunt de EU verschillende projecten op het gebied van migratie van onder andere IOM en UNICEF.

Nederland vindt het van belang dat de EU de Libische autoriteiten blijft aanspreken op de internationale mensenrechtennormen en zet zich daar ook voor in. Daarnaast zet Nederland in op voldoende aandacht voor mensenrechten bij de eventuele toekomstige ontplooiing van EU-missies en bij de inzet van het EU-steunpakket.

Ontwikkelingssamenwerking

Inzet op stabiliteit op lokaal niveau

Vanwege het ontbreken van een effectief centraal staatsgezag, wordt het gezag in Libië veelal primair door lokale overheden uitgeoefend. De *Stabilization Facility* is door UNDP opgericht om de lokale overheden te versterken en hen te ondersteunen bij de uitvoering van hun beleid, het managen van lokale conflicten en het bevorderen van lokale vrede. Ook voorziet het fonds in herstelwerken van essentiële infrastructuur. Nederland draagt aan dit fonds bij (2 miljoen euro tot maart 2018) en is al sinds eind 2011 via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten Internationaal actief bij de capaciteitsopbouw van lokale overheden. Met het oog op het realiseren van tastbare resultaten voor de Libische bevolking heeft Nederland ook het *Quick Impact Fonds* opgericht (250.000 euro voor één jaar), dat door de naar Tunis uitgeweken Nederlandse ambassade beheerd wordt. Dit fonds voorziet in financiering van kleinschalige activiteiten die bijdragen aan vredesdividend, conflictbemiddeling en kleine verbeteringen aan (openbare) gebouwen, ten bate van dienstverlening aan burgers.

Ontmijning

De aanwezigheid van landmijnen, niet-geëxplodeerd oorlogsmateriaal (UXO's) en geïmproviseerde explosiemiddelen (IED's) zet de veiligheid van de Libische bevolking verder onder druk. Via het meerjarige «*Mine*

Action en Cluster Munitie Programma 2016–2020» gaat Nederland voor de komende 4 jaar een partnerschap aan met *Danish Church Aid* (DCA) met een bijdrage van 3 miljoen euro. Deze organisatie is sinds 2011 actief in Libië op het terrein van opruiming van en voorlichting over explosieve oorlogsresten zoals landmijnen. In de komende periode wil DCA zich vooral richten op Benghazi, waar een groot aantal achtergebleven explosieven en niet-geëxplodeerde munitie een groot gevaar vormt voor de terugkerende bevolking. Deze activiteiten zijn belangrijke randvoorwaarden voor de wederopbouw die door de *Stabilization Facility* gefinancierd wordt.

Track II-Dialogo Initiatieven en Transitional Justice

Nederland financiert daarnaast een zogenaamde Track II-dialoog (EUR 433.224 tot eind 2016) gefaciliteerd door de *Dialogue Advisory Group*. Deze dialoog loopt parallel aan de door UNSMIL geleide dialoog met de GNA en is gericht op het bijeenbrengen van gewapende groeperingen die de *Libyan Political Agreement* moeten implementeren. Ook Nederland nam deel aan een door UNSMIL georganiseerde conferentie over nationale verzoening van 31 augustus t/m 2 september jl. en zal in vervolg hierop Libische partners ondersteunen bij het opzetten van nationale strategie voor transitional justice tijdens de transitieperiode. Op het gebied van *transitional justice* financiert Nederland voorts een documentatieproject (EUR 85.000) over recente mensenrechtenschendingen in Libië, uitgevoerd door *Lawyers for Justice in Libya*.

Betrokkenheid van vrouwen

Na de revolutie van 2011 heeft Nederland een prominente rol gespeeld bij de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld in Libië, waaronder veel vrouwenorganisaties. Sinds de zomer van 2014 werken veel activisten vanuit het buitenland en is het vrijwel onmogelijk geworden om mensenrechtenorganisaties in Libië rechtstreeks te steunen. Op dit moment steunt Nederland de positieverbetering van vrouwen en hun deelname in politieke processen en conflictbeheersing vooral via rechtstreekse steun aan UNSMIL. Libië is voorts een prioriteitsland binnen het Nationaal Actieplan (NAP) 1325, waarmee Nederlandse ngo's in staat gesteld worden om activiteiten te ontplooiën ter versterking van de betrokkenheid van vrouwen bij vrede en veiligheid. Het eerste voorstel voor deze activiteiten liggen nu ter beoordeling voor.

Mandaat Sophia

De EU operatie Sophia heeft drie taken, te weten: 1) het ontwrichten van mensensmokkelnetwerken, 2) het trainen van de Libische kustwacht en marine en 3) het handhaven van de VN-wapenembargo.

De rechtsgrondslag voor het optreden tegen mensensmokkelnetwerken wordt gevormd door het internationale recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag en het protocol tegen het smokkelen van migranten, en twee VN-Veiligheidsraadresoluties. Dit maakt het mogelijk om op te treden tegen schepen waarvan de verdenking bestaat dat deze worden gebruikt voor mensensmokkel en mensenhandel op volle zee. Voor dergelijk optreden tegen een schip dat vaart onder vreemde vlag is in beginsel toestemming van de vlaggenstaat van het betreffende schip vereist. De VN-Veiligheidsraad heeft op 9 oktober 2015 op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest de resolutie 2240 aangenomen. Deze maakt het onder omstandigheden mogelijk om schepen op volle zee waarvan de verdenking bestaat dat deze worden gebruikt voor mensensmokkel of mensenhandel óók zonder toestemming van de vlaggenstaat

te doorzoeken en in beslag te nemen. Voordat van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, dient een poging te worden gedaan om alsnog toestemming van de vlaggenstaat te verkrijgen.

De VN-Veiligheidsraad heeft daarnaast op 14 juni 2016 resolutie 2292 aangenomen. Deze resolutie maakt het mogelijk om onder voorwaarden schepen te doorzoeken en eventuele goederen die onder het wapenembargo vallen in beslag te nemen ter handhaving van het VN-wapenembargo voor Libië. Conform de resolutie omvat deze bevoegdheid ook het begeleiden van een schip naar een haven, zodat het daar kan worden doorzocht.

Het oorspronkelijke mandaat voor EU operatie Sophia is vastgelegd in Raadsbesluit 2015/778 van 18 mei 2015. Dit mandaat was gericht op het systematisch identificeren, in beslag nemen en afvoeren van schepen of vaartuigen die gebruikt worden voor mensensmokkel en/of -handel, dan wel hiervan verdacht worden. Hiermee wordt bijgedragen aan bredere EU inspanningen om business modellen van smokkelnetwerken in de centraal Middellandse Zee te ontwrichten en verder verlies van levens op zee te voorkomen. De operatie bevindt zich momenteel in de tweede fase, waarbij het operatiegebied zich beperkt tot internationale wateren. De operatie zal eventueel naar een derde fase overgaan indien de Libische autoriteiten toestemming geven om ook in het Libisch territorium te opereren. De vierde fase betreft de terugtrekking van de eenheden en de voltooiing van de operatie.

Op 20 juni 2016 werd het mandaat formeel aangepast met Raadsbesluit 2016/993. Twee aanvullende taken werden aan het mandaat toegevoegd, te weten het meewerken aan handhaving van het VN-wapenembargo op volle zee, en het bijdragen aan capaciteitsopbouw en training van de Libische kustwacht en marine, vooral ter voorkoming van mensensmokkel en -handel. Op 21 mei jl. heeft de internationaal erkende regering van Libië hiertoe een verzoek gedaan aan de EU.

Deelnemende landen

Thans leveren vierentwintig EU-landen een bijdrage aan de EU-operatie, te weten België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Duitsland, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben inmiddels aangekondigd trainingsteams te leveren voor de capaciteitsopbouw en training van de Libische kustwacht.

Invloed

Operatie Sophia staat onder het commando van de EU. Het Politiek en Veiligheidscomité heeft onder verantwoordelijkheid van de Raad Buitenlandse Zaken, politieke controle en zorgt voor de strategische aansturing van de operatie. Door vertegenwoordiging in het EU Politiek en Veiligheidscomité, EU Militair Comité, de EU Militaire Staf alsook in de *Operation* en *Force* hoofdkwartieren speelt Nederland een actieve rol in de planning en uitvoering van de operatie.

Militaire aspecten

Trainingsprogramma

Voor de capaciteitsopbouw van de Libische kustwacht en marine heeft de maritieme EU operatie Sophia in afstemming met de Libische autoriteiten een trainingsprogramma ontwikkeld voor training op zee, bestaande uit drie verschillende trainingspakketten. Pakket I behelst een basistraining van zes weken en een opleiding voor gevorderden van tweemaal vier weken. Indien Sophia in een EU-lidstaat, Libië of een buurland de mogelijkheid krijgt op land te opereren, wordt pakket II ontplooid waarbij de pakket-I training aan een groter aantal trainees wordt aangeboden. Beide pakketten kunnen worden uitgebreid met een aanvullende operationele zeetraining van acht weken, die geldt als pakket III. Deze training, die onder EU-begeleiding zal plaatsvinden op schepen van de Libische kustwacht en marine, bestaat onder meer uit cursussen zeeman-schap, navigatie en medische hulpverlening.

Een Libisch comité van experts is in samenspraak met Sophia verantwoordelijk voor selectie, *screening* en *vetting* van trainees. Net als het trainingsprogramma is ook het *vetting*-proces nog in de opstartfase. Hiervoor ontvangt dit comité steun van UNSMIL. Voor de *vetting* werkt operatie Sophia tevens samen met Europol, Frontex en de individuele EU-lidstaten. Nederland behoudt zich overigens te allen tijden het recht voor om trainees toegang tot het platform te weigeren.

Op dit moment wordt door de EU het trainingsprogramma gefinaliseerd. Hiertoe is op 23 augustus jl. een overeenkomst getekend tussen Sophia en de Libische kustwacht. Mochten zich bij de finale uitwerking van het trainingsprogramma nog ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de inzet van Zr. Ms. Rotterdam dan zal de Tweede Kamer daarover vanzelfsprekend schriftelijk worden geïnformeerd.

Nederlandse bijdrage

Nederland zal van medio oktober tot medio december 2016 Zr. Ms. Rotterdam met een Cougar-boordhelikopter inzetten in de EU operatie Sophia. Aan boord van dit amfibische transportschip wordt de training van het personeel van de Libische kustwacht en marine gefaciliteerd. Het betreft een *trainingspilot* die inhoudelijk wordt verzorgd door een trainingsteam van andere EU partners (zie nader onder wijze van optreden). Nederland draagt geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de training. Om de veiligheid van het eigen personeel en materieel en dat van de internationale partners te waarborgen bevindt zich een *force protection* detachement van het Korps Mariniers aan boord.

Naast de bemanning van Zr. Ms. Rotterdam, die van de Cougar-helikopter en het *force protection* element zal zich aan boord een detachement van de Koninklijke Marechaussee alsook ondersteunende elementen en medische staf bevinden. Het schip telt daarmee ongeveer 200 Nederlandse opvarenden, aangevuld met ongeveer 30 trainers uit andere EU-landen. Tijdens de periode van training kan het aantal opvarenden tot maximaal 400 oplopen.

Duur van deelname

De totale inzet van Zr. Ms. Rotterdam in de operatie Sophia zal ongeveer acht weken bedragen in de periode van medio oktober tot en met medio december 2016. Het schip bevindt zich bij de aanvang van de deelname aan de operatie reeds in de Middellandse Zee voor een bijdrage aan de

maritieme oefening Emerald Move. Langere inzet van Zr. Ms. Rotterdam is niet mogelijk vanwege het geplande onderhoud van het schip in januari 2017.

Wijze van optreden

Het schip voorziet in legering, verzorging en voorzieningen voor de trainers en trainees. Tijdens de inzet wordt nauw samengewerkt met een Italiaans amfibisch transportschip dat voor de periode van eind september tot eind januari 2017 ook voor capaciteitsopbouw wordt ingezet. De training wordt over de twee schepen verdeeld. Aan boord van Zr. Ms. Rotterdam worden specialistische trainingsmodules gegeven op het gebied van *Vessel Boarding, Search and Seizure (VBSS)*, *Fire Fighting* en *Engineering*. Deze trainingen zullen inhoudelijk worden verzorgd door Britse, Duitse en Griekse trainingsteams. Het Italiaanse schip dient als platform voor een aantal generieke trainingsmodules, waaronder navigatie, zeemanschap, Engelse les en mensenrechten.

De taakstelling van de Cougar-helikopter beperkt zich tot patiëntenvervoer van ernstig zieke en gewonde opvarenden van Zr. Ms. Rotterdam, inclusief de EU trainers en de Libische trainees, naar een ziekenhuis in de regio.

In overleg met het hoofdkwartier van EU operatie Sophia gaan de trainees bij havenbezoeken en na afloop van de trainingsmodules, van boord. Tijdens de terugreis van het operatiegebied naar Den Helder is een nazorgteam aan boord en zal adaptatie plaatsvinden voor de opvarenden van Zr. Ms. Rotterdam.

Omgang met noodsituaties op zee

Gedurende de inzet bevindt het schip zich in principe buiten de migratieroutes. Het internationaal zeerecht bevat een aantal verplichtingen voor zeevarenden met betrekking tot mensen en schepen in nood, vastgelegd in de *Safety of Life at Sea (SOLAS)* Conventie. De inzet in Sophia ontslaat de commandant niet van de verplichting hiernaar te handelen. In voorkomend geval zullen eventuele drenkelingen in overleg met de *force commander* door Zr. Ms. Rotterdam of een ander schip in een veilige omgeving aan wal worden gebracht.

Haalbaarheid

Opstelling van conflictpartijen

Externe militaire betrokkenheid aan land in Libië is omstreden, mede vanwege de grote politieke verdeeldheid in het land. Politieke en sociale weerstand tegen een EU-bijdrage aan capaciteitsopbouw van de Libische veiligheidsstructuren is dan ook waarschijnlijk, vooral van niet GNA-gezinde partijen. Het is echter niet aannemelijk dat dit tot een concrete dreiging zal leiden, omdat de rivaliserende partijen waarschijnlijk geen intenties en ook slechts beperkte capaciteiten hebben om operatie Sophia aan te vallen. De actoren die mogelijk wel de intentie hiertoe zouden hebben, beschikken niet over de militaire middelen om dit te doen.

Vereist militair vermogen

Het vereist militair vermogen voor pakket I voor de training van de Libische kustwacht en marine door operatie Sophia bestaat uit een maritiem platform en één of meerdere trainingsteams. Voor patiënten-

vervoer in geval van een zieke of gewonde aan boord bestaat tevens de behoefte aan een helikopter.

Geweldsinstructie

De door de EU vastgestelde *Rules of Engagement* (ROE) voor de operatie Sophia bieden voldoende bevoegdheden om de taken uit te voeren en in de eigen veiligheid te voorzien. De ROE zijn op 20 juli jl. uitgebreid om uitvoering te kunnen geven aan de uitbreiding van het mandaat van de operatie op basis van VN-Veiligheidsraadresolutie 2292.

Bevelstructuur

De EU heeft directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden. *Tactical Control* over de eenheden wordt gedurende de inzet gemandateerd aan het *Operation Headquarters* (OHQ) in Rome. Dit hoofdkwartier legt verantwoording af aan het EU Politiek en Veiligheidscomité in Brussel. Zr. Ms. Rotterdam heeft *Administrative Control* over de trainers en trainees aan boord van het schip. De trainingsteams en de inhoud van de trainingen vallen onder verantwoordelijkheid van het OHQ.

De Commandant der Strijdkrachten behoudt *Full Command* over de Nederlandse eenheden in deze operatie. Dit betekent dat hij zo nodig kan besluiten de eenheden terug te brengen onder nationale controle (*Red Card Holder*).

Effecten op gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht

Voor aanvang van de inzet in Sophia neemt Zr. Ms. Rotterdam deel aan de oefening Emerald Move voor het bestendigen van de amfibische gereedheid. De eenzijdige inzet in operatie Sophia heeft hierdoor minimaal effect op de gereedheid van de amfibische capaciteiten van de krijgsmacht.

Deelname van een Cougar-helikopter aan Sophia heeft geen effect op de gereedstellingsactiviteiten van andere defensieonderdelen.

Risico's

Dreiging

De indirecte potentiële dreiging in het noordwestelijke kustgebied van Libië gaat vooral uit van de politieke verdeeldheid en de zeer complexe onderlinge verhoudingen en afhankelijkheid van milities die hiermee samenhangt. Hoewel ook negatieve sentimenten onder de Libische bevolking leven over operatie Sophia, is geen intentie vastgesteld om de operatie tegen te werken, te ondermijnen of aan te vallen. Dit geldt ook voor de lokale smokkelnetwerken. Het feit dat Sophia vooralsnog buiten de Libische territoriale wateren opereert draagt daar waarschijnlijk aan bij. Anti-GNA milities, ISIS-troepen en smokkelaars ontplooiën op dit moment geen activiteiten om schepen op volle zee aan te vallen.

ISIS-troepen in Libië hebben geringe maritieme capaciteit en richten zich momenteel primair op de strijd op het land. Er zijn geen indicaties dat de terreurgroep de intentie heeft om Westerse schepen in of nabij de Libische wateren aan te vallen. ISIS-strijders zullen westerse vliegtuigen, helikopters of defensiepersoneel echter wel als legitiem doelwit beschouwen.

Zr. Ms. Rotterdam is operationeel gereed en heeft voldoende sensor- en wapensystemen en bemanningsleden voor eventuele zelfverdediging op zee. Bij inzet van de boordhelikopter moet rekening worden gehouden met het risico dat verschillende strijdende partijen over grond- luchtwapens beschikken. Het Libische luchtruim maakt derhalve geen onderdeel uit van het operatiegebied.

Het aan boord halen van buitenlandse trainees brengt mogelijk risico's met zich mee. Door zorgvuldige *vetting* van de trainees en de aanwezigheid van het *force protection* element wordt deze dreiging waar mogelijk ondervangen.

Medische risico's

De gezondheidsrisico's aan boord van het schip zijn minimaal. Het schip is uitgerust met een eerstelijns medische zorgcapaciteit. In geval van een ernstig zieke of gewonde opvarende kan met inzet van de boordhelikopter binnen de geldende norm van twee uur een ziekenhuis in de regio, bijvoorbeeld Italië, worden bereikt.

Als onderdeel van het *screening*- en *vetting*-proces voorafgaand aan de start van de training worden de Libische trainees medisch onderzocht. De medische staf aan boord van Zr. Ms. Rotterdam voert alvorens de trainees aan boord gaan een eigen medische check uit. Het risico op ziekteoverdracht door trainees is hiermee voor zover mogelijk ondervangen.

Geschiktheid en beschikbaarheid

Zr. Ms. Rotterdam is geschikt als facilitair platform voor kustwachtraining in het kader van de maritieme EU operatie Sophia. Het schip heeft ruim voldoende capaciteit voor legering van zowel de trainingsteams van EU partners als van de Libische trainees. Aan boord zijn faciliteiten, personeel en middelen aanwezig ter ondersteuning van de trainers en de trainees. De boordhelikopter is uitgerust voor patiëntenvervoer van zieke en gewonde opvarenden.

Zr. Ms. Rotterdam maakt in 2016, zo ook tijdens de inzet in Sophia, deel uit van de amfibische taakgroep (ATG) van de maritieme component van de *Initial Follow on Forces Group* (IFFG) van de *NATO Response Force* (NRF) (Kamerstuk 29521–306). De IFFG bestaat uit eenheden met een langere reactietijd, die de *Very High Readiness Joint Taskforce* (VJTF) in voorkomend geval kunnen versterken. In geval van een eventuele activering van de ATG is Zr. Ms. Rotterdam in 20 dagen inzetbaar en wordt het schip aan Sophia onttrokken.

Samenhang

De maritieme EU operatie Sophia maakt deel uit van de bredere EU-inzet in Libië. De EU heeft belang bij stabiliteit en welvaart in de landen aan haar zuidgrens. In Libië is de EU om die reden nauw betrokken bij het politieke spoor, met daarbij een focus op ondersteuning van UNSMIL. Alleen met een legitieme en democratische regering als partner kan de internationale gemeenschap op een duurzame manier ondersteuning bieden aan het aanpakken van de migratieproblematiek en de terrorismedreiging. Onder leiding van de Hoge Vertegenwoordiger werkt de EU aan intensivering van de samenwerking met Libië. Zoals gesteld in de conclusies van de EU Raad Buitenlandse Zaken van april 2016 gaat het daarbij onder andere om humanitaire hulp, migratie, capaciteitsopbouw, veiligheid en versterking van het lokaal bestuur. De EU heeft hiervoor onder meer een steunpakket van 100 miljoen euro beschikbaar gesteld. De

besteding hiervan zal worden ingevuld in nauwe samenwerking met de GNA en in overleg met UNSMIL.

Op het gebied van veiligheid biedt de EU ondersteuning aan de VN-missie door middel van een *EU Liaison en Planning Cell* (EULPC) die direct het team van UNSMIL ondersteunt. Nederland heeft een stafofficier bij de EULPC geplaatst. Ook heeft de EU op 4 augustus jl. het mandaat van de *EU Border Assistance Mission* (EUBAM) Libië met een jaar verlengd en omgevormd. De missie zal voorbereidingen treffen voor het ontplooiën van een mogelijke EU-missie voor capaciteitsopbouw op het vlak van politie, justitie, migratie, grensbewaking en terrorismebestrijding in Libië. De inzet van EUBAM en het ontplooiën van een mogelijke capaciteitsopbouwmissie zijn afhankelijk van verbetering van de politieke en veiligheidssituatie in Libië.

De Nederlandse bijdrage aan de maritieme EU operatie Sophia sluit nauw aan bij de bredere Nederlandse inspanningen met betrekkingen tot Libië, zoals hiervoor reeds geschetst. Nederland heeft de intensivering van samenwerking met Libië in EU-verband gesteund en levert, naast de bijdrage aan de EU operatie Sophia en de EULPC, sinds medio 2016 ook een functionaris van de Koninklijke Marechaussee aan EUBAM Libië.

Maritieme operaties in de Middellandse Zee

Op het vlak van migratie in het centrale deel van de Middellandse Zee is naast Sophia ook de Europese Frontex-operatie Triton actief. Triton richt zich op de bewaking van de Europese buitengrenzen, waaronder het in kaart brengen van illegale migratiestromen vanuit Noord-Afrika. Het hoofdkwartier van Sophia onderhoudt nauw contact met dat van Frontex om de inzet waar nodig te coördineren.

In NAVO-verband is besloten om de NAVO operatie *Active Endeavour* om te vormen tot een brede veiligheidsmissie ten behoeve van het bestrijden van mensensmokkel en terrorisme. De nieuwe missie, genaamd *Sea Guardian*, heeft een breed mandaat en zal zich voornamelijk richten op *situational awareness* in de Centrale Middellandse Zee. Daarnaast kan de missie bijdragen aan regionale capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld door de Libische kustwacht te trainen. Ook kan de missie een rol spelen in het handhaven van het wapenembargo conform de VN Veiligheidsraadsresolutie 2292. Uiteraard is het uitgangspunt dat een dergelijke inzet complementair moet zijn aan de inspanningen van de EU operatie Sophia.

Financiën

De additionele uitgaven voor de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Sophia in 2016 zijn geraamd op € 5 miljoen in 2016 en € 1 miljoen in 2017. Binnen deze raming is ook een bijdrage van € 50.000 voorzien voor de gezamenlijk door de EU-lidstaten te dragen kosten voor deze operatie. De totale additionele uitgaven van € 6 miljoen voor deze militaire bijdrage

komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV). De specifiek aan deze missie gerelateerde additionele uitgaven voor nazorg worden gefinancierd uit de bestaande voorziening voor nazorg in het BIV.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen