

Vergaderjaar 2019–2020

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

AF

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2019

Op 15 juli 2019 is uw Kamer door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie middels een Kennisgevingsbrief geïnformeerd over de ontvangst van een schriftelijk verzoek van de Verenigde Staten waarin wordt gevraagd om met daarvoor geschikte middelen een bijdrage te leveren aan het waarborgen van vrije en veilige doorvaart en doortocht in de Golfregio. In de genoemde Kennisgevingsbrief werd tevens gemeld dat het kabinet de wenselijkheid en mogelijkheid onderzoekt om aan dit verzoek tegemoet te komen teneinde bij te dragen aan een verhoging van de maritieme veiligheid in de Golfregio.

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet en met verwijzing naar de Kamerbrief over ontwikkelingen sinds verzending van de «Samenhangbrief» (Kamerstuk 29 521, nr. 381) informeren wij u hierbij over het besluit van het kabinet om met een schip bij te dragen aan de Europees-geleide maritieme missie, genaamd European-Led mission Awareness Strait of Hormuz (EMASOH), ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio.

Essentie

Het onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan maritieme veiligheid in de Golf, volgde op de incidenten die in mei en juni van dit jaar plaatsvonden in de Golf van Oman en de Straat van Hormuz, waarbij in totaal zes olietankers door explosies beschadigd raakten. Ook werden in juli een tweetal olietankers in de Straat van Hormuz geconfisqueerd, waarbij de Mesdar (Liberiaans gevlagd, eigendom Britse rederij) nog dezelfde dag werd vrijgegeven terwijl de Brits gevlagde Stena Impero ruim twee maanden werd vastgehouden. Het kabinet acht het waarschijnlijk dat Iran betrokken is bij deze aanvallen. De aanvallen vormden de aanleiding voor het verzoek van de VS. De incidenten onderstrepen de hoge mate van urgentie om de vrije doorvaart in de regio veilig te stellen. De hoeveelheid olie die dagelijks

door de Straat van Hormuz wordt vervoerd komt overeen met ruim 20% van de wereldvraag en behelst ongeveer 35% van alle olie die dagelijks per schip wordt vervoerd. Incidenten die de scheepvaart ontregelen, en de onzekerheid daaromtrent, hebben directe gevolgen. Dat blijkt ook uit de onmiddellijke stijging van de olieprijs na de incidenten met olietankers in mei en juni. Grote prijsschommelingen en toenemende onzekerheid zijn schadelijk voor de wereldeconomie en daar is Nederland als exportland extra gevoelig voor. Ook de Nederlandse rederijvereniging heeft zijn zorgen geuit over de aanhoudende onzekerheid, die onder andere tot een tienvoudige stijging van de verzekeringspremies heeft geleid. De rederijvereniging heeft aangegeven dat door de aanhoudende spanningen, de bewegingsvrijheid in de Golfregio beperkt is. Voor de Nederlands gevlagde schepen in de regio is de dreiging voelbaar en zijn veiligheid van de scheepvaart en het voorkomen van verdere escalatie de belangrijkste prioriteiten. Waarborging van de continuïteit en veiligheid van al het maritieme verkeer in de Golfregio is dan ook nadrukkelijk in het Nederlands belang.

Naar aanleiding van de voornoemde incidenten, zijn verschillende veiligheidsinitiatieven tot stand gekomen. Zo leidt de VS een maritieme missie in de Golfregio – het *International Maritime Security Construct* (hierna: IMSC). Frankrijk leidt het initiatief voor een Europees-geleide coalitie voor maritieme veiligheid in de Golfregio (hierna: EMASOH), met inzet op zowel operationeel als diplomatiek spoor. In het kader van het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid een bijdrage te leveren aan maritieme veiligheid in de Golfregio, heeft het kabinet verschillende inzetopties overwogen. Uitgangspunten hierbij zijn preventie van verdere incidenten en de-escalatie van de spanningen. EMASOH omvat een brede strategie berustend op twee pilaren: inzet van militaire capaciteiten van deelnemende landen in een *maritime surveillance & situational awareness* missie en de inzet van diplomatieke kanalen voor het de-escaleren van de spanningen o.a. door het streven naar van een inclusieve regionale dialoog. De missie bestaat uit een coalitie van Europese partners en opereert autonoom van het IMSC. De Europees-geleide maritieme missie sluit hiermee aan op de uitgangspunten van het kabinet.

In het licht van het voorgaande heeft het kabinet besloten om met ingang van eind januari tot eind juni 2020, inclusief de uit- en thuisreis van enkele weken, een schip met boordhelikopter en een aantal stafofficieren voor het Frans geleide hoofdkwartier in te zetten ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio. Het schip zal onderdeel worden van de Europees-geleide maritieme missie.

Gronden voor deelname

De incidenten in de Straat van Hormuz en Golf van Oman, met grote gevolgen op de wereldeconomie en voor de Nederlandse reders, raken direct Nederlandse veiligheids- en economische belangen. Het waarborgen van de vrije en veilige doorvaart van al het maritieme verkeer in dit gebied is dan ook nadrukkelijk in het Nederlands belang. Met een deelname aan EMASOH draagt Nederland bij aan de naleving van het internationale recht op vrije doorvaart en doortocht en de bevordering van de internationale rechtsorde. Dit ten behoeve van de schepen die onder de vlag van het Koninkrijk dagelijks gebruik maken van deze belangrijke zeevaartroute, maar ook ten behoeve van de schepen die onder de vlag varen van onze (Europese) bondgenoten en partners. Het kabinet hecht aan de rol van Nederland als betrouwbare partner en de Nederlandse fair share als het gaat om inzet van de krijgsmacht, zoals aangegeven in de Gemeenschappelijke Buitenland- en Veiligheidsstra-

tegie (GBVS) en de Defensienota. In dat kader streeft Nederland naar een proportionele bijdrage aan de internationale inspanningen om dreigingen voor Europa en Nederland tegen te gaan en de internationale rechtsorde te versterken. Met een bijdrage aan de maritieme veiligheid in de Golfregio, toont Nederland zich solidair jegens Europese bondgenoten, en levert het een bijdrage aan een Europa dat verantwoordelijkheid neemt voor het belang van veilige doorvaart in de Golfregio. Ten slotte wil Nederland actief bij blijven dragen aan het waarborgen van veiligheid in een reeds volatiele regio.

Met de inzet van een marineschip via EMASOH, beoogt het kabinet een preventief effect te sorteren om op die manier bij te dragen aan het voorkomen van verdere acties van welke actor dan ook tegen commerciële schepen en de daarmee samenhangende toename van verder oplopende spanningen. Ook zal de aanwezigheid een versterking van de Nederlandse informatiepositie opleveren die gezien de spanningen in de regio zeer waardevol is. Zoals gezegd berust de missie op twee sporen: een operationeel spoor en een diplomatiek spoor. Via het diplomatieke spoor zal het kabinet zich aldus, parallel aan de militaire bijdrage, blijven inzetten voor de-escalatie van de spanningen. Hiermee beoogt de missie, conform Nederlandse uitgangspunten, een multidimensionale en geïntegreerde aanpak van de maritieme veiligheid in de Golfregio.

Politieke aspecten

Huidige politieke context

De politieke spanningen in de Golf zijn de afgelopen maanden hoogopgelopen. De Iraanse destabiliserende invloed in de regio, de Amerikaanse terugtrekking uit de nucleaire deal met Iran, het Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), de Iraanse overschrijdingen en de door de VS geïnitieerde maximale drukcampagne tegen Iran hebben de verhoudingen in de regio onder druk gezet. De stabiliteit en veiligheid van de scheepvaart in de Straat van Hormuz en Golf van Oman is door verschillende incidenten afgelopen zomer in het geding gekomen. Met een deelname aan een Europees geleide missie, wordt de Nederlandse inzet ook niet geassocieerd met de maximale drukcampagne van de VS tegen Iran. Hiermee worden politieke risico's zo goed mogelijk gemitigeerd.

Nederlandse inzet JCPOA

Voor het kabinet staat het behoud van het JCPOA voorop. Nederland draagt dan ook bij aan het voortbestaan ervan, onder andere door in te zetten op behoud van de economische voordelen voor Iran die onderdeel zijn van de afspraken van het JCPOA. In deze context zal Nederland zoals gezamenlijk aangekondigd op 29 november 2019 met België, Denemarken, Noorwegen, Finland en Zweden aandeelhouder worden van het *Instrument in Support of Trade Exchanges* (INSTEX), het *Special Purpose Vehicle* voor Iran waarmee legitieme handel tussen de EU en Iran wordt gefaciliteerd (Frankrijk, Duitsland, het VK hadden dit mechanisme op 31 januari 2019 reeds opgericht). Door toe te treden als aandeelhouder geeft Nederland invulling aan de gebalanceerde Nederlandse inzet en de blijvende steun voor het JCPOA. Ook wordt het effect van onrechtmatige extraterritoriale werking van VS-sancties op het Nederlands bedrijfsleven beperkt. Het kabinet geeft rekenschap van het feit dat de belangen van het Nederlands bedrijfsleven in de VS een veelvoud betreffen van de belangen in Iran. Bedrijven zullen hun eigen commerciële afweging blijven maken hierin. INSTEX zal daarom geen volledige oplossing bieden, maar is een belangrijke stap binnen de Europese maatregelen om het JCPOA in stand te houden.

Het akkoord is namelijk van groot veiligheidsbelang voor Nederland en Europa. Het blijft de beste manier om een Iraans kernwapen te voorkomen, op basis van een ongeëvenaard en strikt verificatieregime van het IAEA. Nederland betreurt dan ook de Amerikaanse terugtrekking uit het akkoord. Als gevolg hiervan onderhouden de huidige deelnemers van het JCPOA een zeer precaire balans in het overeind houden van het akkoord. Iran zet het nucleaire akkoord verder onder druk door bepaalde onderdelen ervan niet meer na te leven omdat Iran van mening is dat andere partijen bij het akkoord ook hun verplichtingen niet nakomen. Daar spreekt het kabinet met grote regelmaat zijn zorgen over uit.

Nederland hanteert een inzet van kritisch engagement met Iran en spreekt Iran waar nodig aan, maar zoekt ook samenwerking op terreinen waar dat mogelijk en in Nederlands belang is. Daarom steunt Nederland het JCPOA en zoekt Nederland de samenwerking met o.a. Iran voor de instandhouding ervan. Ook zal Nederland zorgen blijven adresseren ten aanzien van bijvoorbeeld het Iraanse ballistische raketprogramma, de Iraanse rol in de regio en mensenrechtenschendingen. Deze gemixte inzet van kritisch engagement is wezenlijk anders dan het Amerikaanse beleid van maximale druk.

Aandachtspunten

Hoewel de missie expliciet geen onderdeel uitmaakt van de door VS-geleide IMSC en het, gezien de inzet op zowel operationeel als diplomatiek spoor nadrukkelijk een de-escalatoir karakter heeft, is het niet ondenkbaar dat Iran ervoor kiest de missie op te vatten als een bijdrage aan de Amerikaanse maximale drukcampagne tegen Iran. Het ontwerp van de missie, de strategische communicatie rondom de missie en het diplomatieke spoor mitigeren dit risico.

Iran vindt dat Europa te weinig levert om het nucleaire akkoord in stand te houden. Ook hier kan Iran ervoor kiezen om het aansluiten bij een maritieme missie op te vatten als een verdere afname van het Nederlandse en Europese politieke commitment aan het akkoord – wat risico's op uiteenvallen van het akkoord met zich mee brengt. De inzet ter versterking van maritieme veiligheid in de Golfregio staat echter volledig los van de Nederlandse steun voor JCPOA. Dat Iran de inzet mogelijk zal uitleggen als een provocatie moet worden afgezet tegen het risico dat Iran de commerciële scheepvaart zal blijven ontregelen indien er geen maatregelen worden genomen. Ook hier gelden de diplomatieke dialoog, het ontwerp van de missie en de strategische communicatie daaromtrent als mitigerende maatregelen.

Nederland is kritisch ten opzichte van veel aspecten van het gedrag van Iran (o.m. mensenrechten, ballistische raketprogramma, destabiliserende rol in de regio). Het kabinet spreekt Iran hierop ook aan in een kritische dialoog, o.m. en marge van de AVVN bij een onderhoud van Minister Blok met zijn ambtgenoot Zarif. Een Nederlandse bijdrage aan een (bredere) Europees-geleide maritieme missie samen met Europese ondertekenaars van het JCPOA, zal gericht zijn op het bewaken van vrijheid van navigatie ten behoeve van vrije en onbelemmerde doorvoer. Hiermee is de bijdrage niet gericht op verhogen van spanningen en staat het nadrukkelijk los van de Amerikaanse maximale drukcampagne tegen Iran. Bij een eventuele escalatie van de situatie in de regio kan Nederland eigenstandig beslissen om de inzet te beëindigen en terug te keren. Er wordt bewust gekozen voor inzet in een Europees-geleide maritieme missie, zodat de inzet niet geassocieerd wordt met de Amerikaanse *maximum pressure* campagne. Ook is het van belang om bij de landen in

de regio de boodschap af te geven dat de Nederlandse inzet louter is gericht op het veiligstellen van het recht op vrije doorvaart.

Mandaat

Het juridisch kader voor inzet van het fregat, met boordhelikopter, is het internationale zeerecht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag. Er kan enkel sprake zijn van zelfverdediging. Het fregat met haar helikopter opereert te allen tijde onder de eigen, nationale geweldsinstructie (*rules of engagement*) die voldoende ruimte geeft voor zelfverdediging.

Deelnemende landen

Frankrijk heeft 12 Europese landen benaderd. De nationale besluitvormingsprocedures in deze landen lopen nog. Onder andere Denemarken heeft zich positief geuit over EMASOH.

Invloed

Politieke sturing en controle vinden plaats in reguliere bijeenkomsten van vertegenwoordigers van deelnemende staten, een zogenaamd «*Political Contact Group (PCG)*», die in ministerieel of ambtelijk verband bij elkaar kan komen. Hiermee behoudt Nederland te allen tijde invloed op (de nadere invulling van) het mandaat, de wijze van uitvoering en de duur van de operatie.

Militaire aspecten

Nederlandse bijdrage

Inzet van een fregat met boordhelikopter en een aantal stafofficieren voor het Frans geleide hoofdkwartier.

Haalbaarheid

De beoogde militaire missie gaat uit van «light footprint» bestaande uit maximaal twee schepen en één of meer vliegtuigen. De missie kent een relatief klein operatiegebied bestaande uit het westelijke deel van de Golf van Oman (internationale wateren), de Straat van Hormuz zelf (internationale zeestraat) en het oostelijke deel van de Perzische Golf (internationale wateren). Het is op dit moment niet voorzien om het fregat in te zetten voor escortes van Nederlands gevlagde schepen door bijv. de Straat van Hormuz, wat – indien wenselijk – enkel *buiten de missie* onder nationaal bevel kan gebeuren.

Geweldsinstructie

T.b.v. het operationele niveau wordt het missiedoel vertaald naar een (zo veel als mogelijk) gezamenlijke set van *Rules of Engagement* (ROE's). De door Frankrijk voorziene set ROE's sluit aan bij de set die Nederland voor deze inzet voorziet. Ten slotte is er in algemene zin sprake van spanningen in de regio, wat gevolgen kan hebben voor veiligheidssituatie en de mogelijk daaruit voortvloeiende risico's voor het fregat. Dit wordt voortdurend in de gaten gehouden om hierop te kunnen anticiperen.

Bevelstructuur

Bij de inzet behoudt de Commandant der Strijdkrachten te allen tijde *Full Command* (FULLCOM) over de Nederlandse eenheden. De Nederlandse bijdrage komt onder lokaal commando van de Commandant van het *Fleet*

Headquarter (FHQ) dat momenteel wordt opgezet en deel zal uitmaken van het bestaande Franse Joint Hoofdkwartier in Abu Dhabi. Het FHQ zal eind 2019 *Initial Operational Capable* (IOC) en eind januari *Full Operational Capable* (FOC) zijn. De logistieke ondersteuning valt eveneens onder de nationale bevelsstructuur waarbij waar mogelijk wordt samengewerkt met de andere deelnemers binnen de missie.

Duur van de deelname

De inzet van een fregat is mogelijk tussen januari en juni 2020. In verband met onderhoud moet het fregat eind juni terug zijn in Den Helder. Indien ontwikkelingen daartoe aanleiding geven beziet het kabinet of en zo ja onder welke voorwaarden een verlenging of wijziging van de inzet wenselijk wordt geacht. Hierbij zullen de consequenties voor de gereedstelling en de verdringingseffecten van bestaande verplichtingen en eventuele bijdragen in het kader van een van de drie hoofdtaken van Defensie zorgvuldig worden afgewogen.

Risico's

Veiligheid

De militaire missie kent een defensief karakter en beperkt zich tot *maritime surveillance & situational awareness*. Er bestaat echter de mogelijkheid dat statelijke actoren in de regio irregulier optreden, waardoor deze moeilijk te onderscheiden zijn van niet-statale actoren. In voorkomend geval kan het fregat zichzelf verdedigen. Met een goede informatiepositie kan dit risico echter tot een minimum worden beperkt.

Medisch

De bekende planmatige 10-1-2 afdekking is bij maritieme operaties gezien de geografische factoren niet uitvoerbaar en ook niet van kracht. Er wordt gestreefd naar een keten die hier zo dicht mogelijk bij aansluit. De tijdslijn voor chirurgische hulp zal echter in veel gevallen niet gehaald worden. Aan boord is door de Medische Actiedienst (MAD), de aanwezige Algemeen militair Verpleegkundige en de scheepsarts de eerste opvang goed afgedekt. Voor de 2e lijns-zorg wordt, zoals gebruikelijk bij maritieme operaties, teruggevallen op hospitalen op de wal. De aanwezige boordhelikopter kan worden gebruikt voor tijdsge afvoer van een patiënt.

Dreiging

De huidige politieke spanningen hebben geleid tot enkele geweldsincidenten. Een Nederlands schip in de regio kan in theorie te maken krijgen met vergelijkbare vormen van geweld. Die dreiging wordt echter laag ingeschat omdat de Iran vermoedelijk niet uit is op escalatie. Wel zal de aandacht van Iran voor Nederland en specifiek het ingezette fregat toenemen. Diverse specifieke dreigingen, zoals cyberspionage en -sabotage, zijn onderzocht, zonder ernstige constatering. De geconstateerde dreigingen hangen samen met de door de Nederlandse eenheden en militairen genomen voorzorgsmaatregelen.

Gevolgen voor gereedheid en geoefendheid

Het fregat kan zonder aanvullende gereedstelling worden ingezet. Dit betekent echter dat NLD de maritieme bijdrage aan de NAVO *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) in de eerste helft van 2020 (januari-juni), die tevens deelneemt aan de *Standing NATO Maritime Group*

(SNMG) van februari tot juni, moet terugtrekken. De NAVO moet hierover schriftelijk worden geïnformeerd. Bij inzet in genoemd operatiegebied heeft het fregat geen mogelijkheid om de geoefendheid voor hoofdtak 1 te voltooien; ook is de inzetduur langer dan deelname aan SNMG en moet na terugkeergroot onderhoud worden uitgevoerd. Beide factoren hebben verdringing van geplande gereedstellingsactiviteiten in de tweede helft van 2020 tot gevolg. Eventuele consequenties op middellange termijn worden inzichtelijk door het aanpassen van de CZSK operationele jaarplanning 2020 en 2021, waar uw Kamer in de halfjaarlijkse inzetbaarheidsrapportage over wordt geïnformeerd.

Nationale Veiligheid

De huidige appreciatie is dat Nederlandse deelname aan EMASOH niet noodzakelijkerwijs leidt tot een wijziging van de risico's voor de nationale veiligheid. Mogelijke dreigingen vanuit de regio voor de nationale veiligheid bestaan ook los van deelname aan EMASOH. Hierbij valt onder meer te denken aan: optreden tegen in Nederland verblijvende politieke tegenstanders uit de regio, inbreuken op de Nederlandse digitale ruimte of aantasting van de economische veiligheid van Nederland. Inzake risico's voor Nederlandse belangen in de regio, in het bijzonder die van Nederlandse burgers en bedrijven, geldt dat deze eveneens zouden kunnen bestaan of ontstaan los van deelname aan EMASOH. Met het oog op de nationale veiligheid wordt de situatie blijvend gemonitord.

Financiën

De directe additionele uitgaven van de Nederlandse bijdrage zijn geraamd tussen € 10 miljoen en € 15 miljoen en worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV). De indirecte financiële consequenties van de inzet, zoals ten gevolge van de consequenties voor gereedheid en geoefendheid, worden momenteel in kaart gebracht. In een volgende Kamerbrief wordt de uw Kamer hierover geïnformeerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus