

Vergaderjaar 2017–2018

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 616

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2017

Aanleiding

Op 11 september jl. is uw Kamer geïnformeerd over het besluit van het kabinet de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS te verlengen tot en met 31 december 2018 (Kamerstuk 27 925, nr. 612). Zoals in die brief is beschreven, is het de bedoeling de Nederlandse bijdrage in overeenstemming met de bestaande voorwaarden zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de veranderende behoefte van de coalitie. Zoals gemeld kan het kabinet, in het licht van mogelijke militair-strategische ontwikkelingen en de dan geldende volkenrechtelijke basis voor het bestrijden van ISIS in Irak en Syrië, besluiten de voorgenomen militaire inzet niet te implementeren of aan te passen.

De ontwikkelingen sinds september jl. in de strijd tegen ISIS kunnen gevolgen hebben voor de Nederlandse militaire inzet. Het kabinet hecht eraan de Kamer mee te nemen in de overwegingen daaromtrent. Ontwikkelingen op drie terreinen zijn in het bijzonder van belang:

- 1) de volkenrechtelijke rechtsgrond voor de Nederlandse militaire inzet in Irak;
- 2) de volkenrechtelijke rechtsgrond voor de Nederlandse militaire inzet in Syrië;
- 3) de relaties tussen de centrale Iraakse overheid en de Koerdische Autonome Regio (KAR).

In deze brief zet het kabinet de recente politieke en militaire ontwikkelingen uiteen en schetst het de huidige omstandigheden van de Nederlandse militaire inzet. Vervolgens geeft de brief weer hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot het mandaat van de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS en de (mogelijke) gevolgen voor de Nederlandse militaire bijdrage daaraan.

Essentie

Nederland besloot in 2014 deel te nemen aan de internationale strijd tegen ISIS en, in het kader van de bevordering van de internationale rechtsorde, een bijdrage te leveren aan het de-escaleren van de situatie in de regio en het beschermen van de burgerbevolking van Irak en Syrië. De anti-ISIS coalitie voert nu ruim drie jaar strijd tegen ISIS waarin veel vooruitgang is geboekt. In Irak is de opmars van ISIS in het najaar van 2015 tot staan gebracht, waarmee een einde kwam aan de eerste fase van het militaire campagneplan. In fase 2 zijn de invloed en daadkracht van de organisatie ontmanteld en zijn de op ISIS heroverde gebieden veiliggesteld. Vooral de laatste acht maanden heeft de coalitie veel voortgang geboekt. Na de herovering van Mosul in Irak en de start van het offensief op Raqqa in Syrië, is de militaire strijd overgegaan naar fase 3: het verslaan van ISIS (*defeat*). Inmiddels is 96 procent van het grondgebied dat ISIS in 2014 onder controle had heroverd en komt fase 4 in zicht. In die fase (normalisatie), de laatste van het militaire campagneplan, zal de nadruk liggen op het normaliseren en stabiliseren van de veiligheidssituatie. Fase 4 gaat op z'n vroegst ergens in de eerste maanden van 2018 in.

Sinds de artikel 100-brief van september jl. zijn in Irak Al-Qaim en Rawa, de laatste grote bolwerken van ISIS in Irak heroverd en beheerst ISIS geen steden of grote gebiedsdelen in Irak meer. In Syrië is ISIS verdreven uit Raqqa en Deir-ez Zor. De terreurbeweging bezet nagenoeg geen kritieke bevolkingscentra of essentiële infrastructuur meer. Hoewel ISIS niet meer in staat lijkt om als reguliere strijdmacht op te treden, is niet de dreiging van ISIS verdwenen. ISIS heeft zich voorbereid op deze situatie en haar tactieken zullen daarom veranderen in asymmetrisch optreden. Hoewel de organisatie waarschijnlijk geen hoofdkwartier meer heeft, is mogelijk nog wel sprake van een vorm van gecentraliseerde aansturing.

Nu al is te zien dat in veel van de bevrijde gebieden in Irak de terreurorganisatie ondergronds actief blijft. De situatie in Irak is fragiel en voorkomen moet worden dat ISIS gebieden weer heroverd op de Iraakse strijdkrachten. Ook kan ISIS nog steeds zeer ontwrichtende aanslagen en operaties uitvoeren. Het breken van de militaire slagkracht van ISIS en het heroveren van grondgebied in Irak en Syrië zijn niet voldoende om ISIS duurzaam te verslaan. Ook de ideologie van de extremistische organisatie moet blijvend worden bestreden. ISIS heeft nog steeds een zekere aantrekkingskracht en de verdere internationalisering van het ISIS-netwerk moet worden gestuit. Het kabinet houdt eveneens rekening met de mogelijkheid dat andere terroristische organisaties opkomen nu ISIS verzwakt is. Een bron van zorg is vooral het aan Al-Qaida gelieerde Hayat Tahrir al-Sham (HTS), voorheen Jabhat al-Nusra, in Syrië (zie ook de beantwoording van de feitelijke vragen inzake de verlenging Nederlandse bijdrage aan de internationale strijd tegen IS in 2018 die uw Kamer zo spoedig mogelijk toe gaat).

Naast het militaire spoor richt de coalitie zich ook op:

- 1) het detecteren, stoppen en vervolgen van buitenlandse ISIS-strijders;
- 2) het aanpakken van inkomstenbronnen van ISIS;
- 3) het ontkrachten van de ISIS-ideologie; en
- 4) het bieden van stabilisatiesteun om de meest acute noden te verlichten in op ISIS bevrijde gebieden.

Nederland verleent naast humanitaire assistentie buiten coalitieverband steun bij onder meer ontmijning, verzoening, infrastructuur en de verbetering van de positie van vrouwen en kinderen. Ook levert Nederland vanaf half november een *Improvised Explosive Device*

(IED-)expert aan de *United Nations Mine Action Service* (UNMAS) in Irak. Een geïntegreerde inzet via militaire, diplomatieke en ontwikkelingssamenwerkingssporen gericht op veiligheid, bestuur en ontwikkeling is essentieel om ISIS definitief te verslaan. Deze aanpak biedt de beste kansen voor de terugkeer van de bevolking en om de mensen weer toekomstperspectief te bieden en weerbaarder te maken.

Gronden voor deelneming

De gronden voor deelneming zoals beschreven in de artikel 100-brieven van 24 september 2014 en van 11 september 2017 zijn onverminderd van toepassing. ISIS vormt ondanks de grote verliezen nog altijd een directe dreiging voor de regio en veroorzaakt nog steeds instabiliteit aan de grenzen van Europa, met potentiële gevolgen voor de veiligheid in Nederland. De Iraakse strijdkrachten, inclusief de Peshmerga, hebben nog steun nodig om ISIS te bestrijden en de terugkeer van ISIS te voorkomen. Wel kan de samenstelling van de Nederlandse militaire bijdrage aan de anti-ISIS coalitie veranderen als gevolg van de ontwikkelingen van de strijd.

Het coalitieplan vormt de basis voor de wijze van optreden in de strijd tegen ISIS. De Nederlandse militaire inzet in coalitieverband gaat hand in hand met de civiele instrumenten die ons land ter beschikking staan – onder meer diplomatie en ontwikkelingssamenwerking – om een bijdrage te leveren aan de stabilisering van Syrië en Irak. De volgende fase van het campagneplan brengt een veranderende behoefte aan militaire inzet met zich mee. Vanwege het snelle verloop van de strijd loopt de planning van die vervolgfase achter op het verloop van de strijd op de grond. Als de behoefte wijzigt, zal het kabinet de Nederlandse militaire inzet aanpassen. Uw Kamer wordt zowel van de ontwikkelingen als aanpassingen op de hoogte gehouden. Zodra het militaire campagneplan van de anti-ISIS coalitie overgaat naar de volgende fase, zal het kabinet beoordelen of de Nederlandse militaire inzet nodig blijft. Hierbij houdt het kabinet, gezien de veranderlijke situatie, de ontwikkelingen op de drie eerdergenoemde terreinen (de volkenrechtelijke rechtsgrond voor de Nederlandse militaire inzet in Irak en Syrië en de relaties tussen de centrale Iraakse overheid en de KAR), en de behoefte uit de coalitie voortdurend in de gaten.

Politieke ontwikkelingen in Irak

De KAR heeft op 25 september een onafhankelijkheidsreferendum gehouden, waarbij een overgrote meerderheid van de Koerdische bevolking voor onafhankelijkheid heeft gestemd. In reactie hierop heeft de regering in Bagdad het federale gezag hersteld door de controle over lucht- en landgrenzen, de betwiste gebieden en de olievelden over te nemen. Helaas hebben zich bij het overnemen van de betwiste gebieden enkele schermutselingen voorgedaan waarbij aan beide kanten doden zijn gevallen (Peshmerga en Iraakse troepen). Het is ook tot gevechten gekomen aan de Turks-Syrische-Iraakse grens. Uw Kamer is met een brief op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen in de KAR (Kamerstuk 32 623, nr. 178).

De huidige situatie toont aan dat de onderliggende sektarische spanningen onveranderd aanwezig zijn. Irak staat, ook na het verslaan van de gezamenlijke vijand ISIS, nog voor vele interne uitdagingen. De politieke verhoudingen in Irak staan op scherp. De Iraakse premier Abadi heeft zijn positie versterkt en zal deze willen behouden met het oog op de verkiezingen in mei 2018. Ondertussen zijn de Koerden onderling zeer verdeeld. Er lijkt nog geen dialoog op gang te komen tussen Bagdad en Erbil. De Koerden hebben de uitslag van het referendum bevroren, maar

Bagdad heeft herhaaldelijk verklaard pas bereid te zijn tot een dialoog wanneer Erbil het onafhankelijkheidsreferendum geheel annuleert. Internationale steun blijft noodzakelijk om tot een stabiel Irak te komen. Nederland blijft zich daarop richten door middel van geïntegreerd beleid. Ons land ondersteunt verschillende projecten voor economische hervormingen, verzoening, *Security Sector Reform*, de bescherming van mensenrechten met extra aandacht voor kwetsbare groepen, humanitaire hulp en stabilisatie.

Politieke ontwikkelingen in Syrië

De situatie in Syrië blijft onverminderd zorgwekkend. Speciaal VN-gezant Staffan De Mistura heeft aangekondigd op 28 november 2017 een volgende ronde van het Genève-proces te organiseren. Het Syrische regime lijkt nog altijd niet bereid tot onderhandelen terwijl de oppositie vasthoudt aan de eis van politieke transitie. Ondertussen breidt Assad met een combinatie van terreur en chantage zijn controle uit. Nederland blijft van mening dat er voor Assad geen plek is in een toekomstig Syrië. Alleen een politieke oplossing zal tot duurzame vrede leiden. Russische pogingen om verschillende oppositiegroepen en het Syrische regime bij elkaar te brengen in Sotsji, laat zien dat Rusland het politieke proces probeert te ondermijnen. Hoewel de resultaten in Genève beperkt zijn, blijft het voorlopig de enige plaats waar zowel de oppositie als het regime langs de lijnen van VN-resolutie 2254 aan een oplossing werken. Nederland poogt een politieke oplossing te bevorderen door financiële steun aan het kantoor van de VN-gezant voor Syrië en politieke dialogen tussen invloedrijke Syriërs.

Mandaat

Irak

De volkenrechtelijke rechtsgrond voor de Nederlandse militaire inzet in Irak is onveranderd het Iraakse verzoek om steun. Coalitietroepen treden op Iraaks grondgebied dus op met toestemming van de regering in Bagdad. Het is aan Irak als soevereine staat om zelf te bepalen welke activiteiten de coalitie mag uitvoeren. Het toepasselijke rechtsregime voor geweldgebruik verandert echter wel na afloop van het gewapend conflict met ISIS. Na afloop van het gewapend conflict zal het humanitair oorlogsrecht niet langer het primair toepasselijke rechtsregime zijn en geweldgebruik in beginsel beperkt tot individuele zelfverdediging van militairen.

Syrië

De volkenrechtelijke rechtsgrond voor de inzet van Nederlandse militairen in Syrië wordt gevormd door het recht op collectieve zelfverdediging op basis van artikel 51 van het VN-Handvest, ten behoeve van de verdediging van Irak tegen gewapende aanvallen vanuit Syrië door ISIS. Het kabinet heeft, zoals aangekondigd in de artikel 100-brief van 11 september 2017, de ontwikkelingen op dit vlak nauwgezet gevolgd. Hoewel de gewapende aanvallen in omvang af lijken te nemen, worden er nog steeds voortdurend strijders en wapens vanuit Syrië naar Irak gestuurd voor de gewapende strijd in Irak. Het Syrische regime is nog niet in staat gebleken deze gewapende aanvallen van ISIS op Irak te stoppen. Het regime is evenmin in staat strijders en wapens tegen te houden die vanuit Syrië naar Irak worden gestuurd. Het kabinet concludeert op grond hiervan dat sprake is van een volkenrechtelijke grondslag voor Nederlandse militaire inzet in Syrië. Wanneer er niet langer sprake meer is van een doorlopende aanval door ISIS vanuit Syrië op Irak, komt ook de huidige volkenrechtelijke

lijke grondslag voor de Nederlandse militaire inzet in Syrië te vervallen. Dit is ook het geval wanneer er geen sprake meer zou zijn van een verzoek van Irak om hulp bij het uitoefenen van het recht op zelfverdediging tegen ISIS in Syrië. Zelfverdediging moet daarnaast voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Naarmate de aanvoerlijnen van ISIS uit Syrië naar Irak verder afnemen zal dit gevolgen hebben voor de inzet van de F-16-gevechtsvliegtuigen in het oostelijk deel van het Syrische luchtruim. Dit kan al op korte termijn het geval zijn. Het kabinet houdt daarom de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten.

Militaire aspecten

Zoals hierboven beschreven, verloopt de strijd tegen ISIS sneller dan voorzien. De coalitie is derhalve drukdoende om de volgende fase in de strijd tegen ISIS vorm te geven. Nederland is daar bij betrokken met stafofficieren in de diverse militaire staven die de campagne plannen. De volgende fase richt zich op het stabiliseren van de veiligheidssituatie in bevrijde gebieden en het trainen van *hold forces*.

Tegelijkertijd voorziet de coalitie een verschuiving van «*building*» naar «*enhancing*» *partner capacity*. De ontwikkeling van het *Future Training Concept* waarover uw Kamer in de artikel 100-brief van 11 september jl. is geïnformeerd, gaat voort. Hierbij is het doel dat Irak, in stappen, zelf verantwoordelijk wordt voor de eigen capaciteitsopbouw. De Iraakse autoriteiten hebben steeds meer de behoefte zelfstandig te opereren. Dit kan (negatieve) effecten hebben op de coördinatie tussen de coalitie en de Iraakse overheid en de huidige Nederlandse militaire inzet. De behoefte aan militaire capaciteiten voor de coalitie kan veranderen. Dat was voorzien, maar niet het snelle verloop van de strijd.

Gevolgen voor militair vermogen en wijze van optreden

Trainingsmissie

Als onderdeel van de *Capacity Building Mission Iraq* (CBMI) verzorgen drie Nederlandse flexibele trainingsteams (FTT) samen met Duitsland, Italië, Finland, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk training aan Koerdische eenheden via het *Kurdistan Training Coordination Centre* (KTCC). Nederland levert tevens mensen in de staf van het KTCC, waaronder de chef staf. Daarnaast traint Nederland regelmatig Iraakse eenheden op locaties buiten de KAR.

De behoefte aan flexibele militaire inzet groeit als gevolg van de ontwikkelingen in de strijd. Daarnaast treedt een verschuiving op van training aan gevechtseenheden naar eenheden zoals *hold forces* en *border guards* die een rol spelen in de stabilisatie van de veiligheidssituatie in de bevrijde gebieden. In het licht van deze ontwikkelingen wordt gekeken naar de inzet van expeditionaire trainingsteams (ETT), die op afroep vanuit Nederland kunnen worden ingezet. Het kabinet anticipeert hierop door een trainingsteam uit Noord-Irak terug te trekken en in Nederland een expeditionair trainingsteam gereed te houden voor inzet.

De verdere ontwikkelingen in de KAR en in de relaties tussen Erbil en Bagdad zijn ook van invloed op de politieke wenselijkheid en de militaire haalbaarheid van de missie, waaronder de trainingen die Nederland verzorgt in de KAR. Een olopand intern conflict in Irak kan een toenevende dreiging voor Nederlandse militairen tot gevolg hebben en de aanpassing van hun inzet. Als de veiligheid van Nederlandse militairen onvoldoende kan worden gegarandeerd, is dat reden om de activiteiten

op te schorten. Daarnaast is het van belang dat Nederland hoe dan ook in staat blijft de huidige inzet uit te voeren. De recente ontwikkelingen in de relatie tussen Erbil en Bagdad hebben bijvoorbeeld geleid tot vertraging van de inzet in het gebied en van de aanvoer van de nodige middelen.

Trainingen, advies en assistentie

Uw Kamer is in een afzonderlijke brief (Kamerstuk 27 925, nr. 603) geïnformeerd over de inzet van het *Advise & Assist* (A&A-)team in Irak. Waar de Iraakse strijdkrachten nog vechten tegen ISIS, blijven zij behoefte houden aan A&A. Op dit moment is dat in Noord-Irak, waar de Nederlandse A&A-taakgroep zit, niet het geval. Om een relevante bijdrage te kunnen blijven leveren, zal A&A zich in de toekomst waarschijnlijk meer richten op de Iraakse contraterreureenheden (bijvoorbeeld de *Counter Terrorism Services* (CTS)). Nederland is betrokken bij de planning om te bezien welke bijdrage aan de ontwikkeling van de Iraakse CT-operatie wordt gevraagd en of Nederland deze bijdrage kan leveren.

Luchtcampagne

De behoefte aan jachtvliegtuigen van de coalitie is nog altijd aanwezig. Vooralsnog zal Nederland vanaf begin januari 2018 dan ook de bijdrage met F-16's in de strijd tegen ISIS hervatten, voor de duur van een jaar. Het is, gezien de veranderende strijd, echter wel te verwachten dat de Nederlandse F-16's minder vaak wapens zullen inzetten dan gedurende de vorige inzet. Jachtvliegtuigen van de coalitie hebben hoe dan ook een belangrijke afschrikwekkende functie.

De Nederlandse F-16's kunnen op basis van het huidige mandaat worden ingezet boven Irak en Oost-Syrië. Een Nederlandse *Red Card Holder* (RCH) op het *Combined Air Operations Centre* (CAOC) in Qatar ziet erop toe dat de inzet past binnen de kaders van het Nederlandse mandaat en het toepasselijke internationaal recht.

Chirurgisch team

Per januari 2018 zal Nederland op verzoek van de coalitie een chirurgisch team ontplooiën op Al Asad Air Base (AAAB) in Irak, initieel voor de duur van een jaar. Het team bestaat uit ongeveer tien mensen en zal samen met medische teams uit onder andere Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk worden ingezet in een ziekenhuis geleid door de Verenigde Staten. De additionele uitgaven voor de inzet van dit chirurgisch team zijn begroot op 1,9 miljoen euro en worden bekostigd vanuit het Budget Internationale Veiligheid (BIV). De totale raming voor de inzet in de strijd tegen ISIS in 2018 wordt daarmee 98,9 miljoen euro.

Conclusie

De militaire inzet vindt plaats past binnen een geïntegreerde context (via diplomatieke- en ontwikkelingssamenwerkingssporen gericht op veiligheid, bestuur en ontwikkeling). Dit is essentieel om ISIS definitief te kunnen verslaan. Omdat de ontwikkelingen in Irak en Syrië elkaar in een hoog tempo opvolgen houdt het kabinet de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse militaire inzet nauwlettend in de gaten.

Gezien de recente ontwikkelingen sinds het versturen van de artikel 100-brief van 11 september jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 612) verwacht het kabinet dat ontwikkelingen op drie terreinen mogelijk tot gevolg hebben dat de Nederlandse militaire inzet moet worden aangepast. Ten eerste is het, gezien het voorspoedige verloop van de strijd tegen ISIS, mogelijk dat

de Iraakse overheid op korte termijn het verzoek aan de internationale gemeenschap om steun in de strijd tegen ISIS aanpast. Dit kan betekenen dat het mandaat voor de Nederlandse militaire inzet verandert en dat de Nederlandse bijdrage een andere vorm zal aannemen. Ten tweede voorziet het kabinet de mogelijkheid dat binnen afzienbare tijd geen sprake meer is van ISIS-aanvoerlijnen naar Irak en een aanhoudende gewapende aanval door ISIS vanuit Syrië op Irak. Indien dit het geval is, vervalt de volkenrechtelijke rechtsgrond voor de Nederlandse militaire inzet in Syrië. Tot slot zullen de relaties tussen de centrale Iraakse overheid en de KAR, en de intra-Koerdische spanningen, effect kunnen hebben op de trainingen die Nederland in de KAR verzorgt. Het kabinet houdt de situatie zeer nauwgezet in de gaten en toetst op dagelijkse basis of het verzorgen van trainingen militair en politiek opportuun is. Het kabinet roept, zowel bilateraal als in EU verband, voortdurend op tot de-escalatie en politieke dialoog.

Op dit moment anticipeert het kabinet op de verandering in behoefte aan trainingen door één mobiel trainingsteam uit Noord-Irak terug te trekken en om te vormen tot een expeditionair trainingsteam, dat in Nederland gereed wordt gehouden voor inzet op afroep. De overige Nederlandse militaire inzet wordt vooralsnog gehandhaafd. Nederland houdt bilateraal en in coalitieverband de ontwikkelingen in Irak en Syrië nauwgezet in de gaten. Wijzigende behoeften of veranderingen in de situatie op de grond kunnen aanleiding zijn om de Nederlandse (militaire) inzet verder aan te passen. Uw Kamer wordt terstond geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

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

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