

Vergaderjaar 2006–2007

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 43

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN
DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2007

Hierbij informeren wij u conform artikel 100 lid 1 van de Grondwet en aan de hand van het Toetsingskader over het besluit van de regering om de Nederlandse militaire bijdrage aan de EU-geleide troepenmacht in Bosnië-Herzegovina met 12 maanden voort te zetten.

Sinds 2 december 2004 draagt Nederland bij aan deze EU-geleide troepenmacht in Bosnië-Herzegovina. Aanvankelijk bedroeg de bijdrage 530 militairen waarna deze presentie geleidelijk is afgebouwd naar ongeveer 320 militairen medio 2006. Sindsdien is de bijdrage verder afgebouwd naar het huidige aantal van 85 militairen.

In het onderstaande wordt, aan de hand van de aandachtspunten van het Toetsingskader, nader ingegaan op de afwegingen die ten grondslag liggen aan het besluit over de verlenging van deze missie. Voorts wordt de Nederlandse militaire inzet in Bosnië-Herzegovina behandeld in de context van het geïntegreerde beleid voor de regio dat is uitgewerkt in de notitie «Regionale Benadering Westelijke Balkan» die de Kamer toeging op 11 maart 2004. Tot slot zal een korte toelichting worden gegeven op een mogelijke eerste inzet van de European Gendarmerie Force in EUFOR. De EGF-bijdrage in de vorm van een geïntegreerde politie-eenheid leidt voor Nederland niet tot het inzetten van additionele marechaussees.

Het besluit tot voortzetting van de deelneming

Tijdens de RAZEB van december 2006 heeft de EU in principe besloten tot een substantiële reductie van EUFOR in Bosnië-Herzegovina van 6000 naar 2500 militairen. Op basis van een beoordeling van de veiligheid werd geconcludeerd dat de stabiele situatie in Bosnië-Herzegovina dit toeliet.

Tot de uitvoering van deze reductie werd overgegaan na het definitieve besluit daartoe door het Politiek- en Veiligheidscomité (PSC) eind februari 2007. Tevens werd besloten een beperkte EU- militaire aanwezigheid in

Bosnië-Herzegovina te behouden, om op te kunnen treden tegen eventuele verstoringen van de veiligheid in het gebied.

Gedurende de komende 12 maanden zal het afgeslankte EUFOR dan ook de veiligheidssituatie blijven volgen en zal, indien nodig, doortastend kunnen optreden. Voorts blijft operatie Althea het «International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia» (ICTY) ondersteunen, met inbegrip van de detentie van «Persons Indicted for War Crimes» (PIFWCs). Met deze reductie van de EU-geleide troepenmacht EUFOR is ook de Nederlandse militaire deelname sinds februari van dit jaar afgenomen van 320 naar ongeveer 85 militairen. De Westelijke Balkan blijft belangrijk in het Nederlandse buitenlands beleid. De regering hecht aan een betekenisvolle Nederlandse bijdrage, zolang er sprake is van militaire aanwezigheid van de NAVO en/of de EU in deze regio. Derhalve heeft de regering besloten de gereduceerde Nederlandse militaire bijdrage aan EUFOR te verlengen voor de duur van 12 maanden tot juni 2008.

Politieke aspecten

Politieke risicoanalyse

De internationale gemeenschap maakt zich zorgen over het huidige politieke klimaat in Bosnië-Herzegovina. Er is openlijke verdeeldheid binnen de coalitieregering op staatsniveau en binnen het presidentschap over belangrijke zaken zoals de staatsstructuur en de relatie tussen de entiteiten. De verkiezingen in oktober 2006 gingen gepaard met scherpe retoriek langs etnische scheidslijnen. In de Republika Srpska werd door premier Milorad Dodik (SNSD) zelfs bedreigd met een afscheidingsreferendum. De internationale gemeenschap heeft hem duidelijk gemaakt dat aan de territoriale integriteit van Bosnië-Herzegovina niet kan worden getornd. Nederland heeft binnen de Peace Implementation Council (PIC) het besluit gesteund om de Office of the High Representative (OHR) nog een jaar langer open te houden (tot zomer 2008) gezien de binnenlandse situatie en de onzekerheid omtrent Kosovo.

Voortgang hervormingsproces

In oktober 2006 vonden algemene verkiezingen in Bosnië-Herzegovina plaats. In de aanloop naar de verkiezingen werden etnische tegenstellingen benadrukt. De politieke partijen zijn voor het overgrote deel op etnische basis georganiseerd. Dit bemoeilijkt het hervormingsproces op velerlei terrein. Het afgelopen jaar zijn er nauwelijks hervormingen van enig belang doorgevoerd. De grote uitdaging op dit moment is het doorvoeren van een grondwetsherziening die van Bosnië-Herzegovina een beter bestuurbare staat maakt. Het staatsniveau zou daarbij aan invloed moeten winnen. Door een aantal hervormingen, zoals die voor indirecte belastingen en defensie, is de positie van de centrale overheid inmiddels versterkt. Voordat Bosnië-Herzegovina een efficiënt functionerende staat kan worden, zullen de akkoorden van Dayton echter ingrijpend moeten worden herzien. Een eerste poging om de grondwet te wijzigen haalde het echter niet in het parlement. Het is nog onzeker hoe dit proces verder zal gaan verlopen.

Defensiehervorming

Hervormingen op defensieterrein in Bosnië-Herzegovina hebben zich in het afgelopen jaar verder doorgezet. De aansturing van de voormalige entiteitslegers als één krijgsmacht onder één commando geschiedt steeds effectiever. Het ziet er naar uit dat de hiervoor bestemde transitieperiode zonder nadere problemen op 31 juli 2007 zal aflopen. De goede ontwikke-

lingen op militair vlak werden onderstreept door de toetreding van Bosnië-Herzegovina in december 2006 tot het «Partnership for Peace»-programma van de NAVO.

Politieherforming

Wat betreft politieherforming heeft de Europese Commissie drie criteria geformuleerd: wetgevende en begrotingsbevoegdheden moeten op het staatsniveau worden neergelegd; geen politieke tussenkomst in operationele politiezaken; en indeling van politieregio's op basis van functionaliteit. Lange tijd blokkeerde de Republika Srpska iedere vooruitgang op dit dossier. In oktober 2005 werd, onder zware druk van de internationale gemeenschap, alsnog een algemeen akkoord bereikt dat aan de criteria van de Europese Commissie voldeed. Het akkoord bevestigde de drie genoemde uitgangspunten, maar bevat verder vooral procedureafspraken, en over de inhoud zal nog flink moeten worden gedebatteerd. De onderhandelingen zitten vooralsnog vast op de eis van de Bosniaken dat er geen verwijzing in de politiewet komt naar de «Republika Srpska Politie». De Bosnische-Serviërs hebben vervolgens aangegeven de politieherformingen in samenhang te willen bezien met een akkoord over de grondwetsherziening.

Rol Hoge Vertegenwoordiger VN en Speciaal Vertegenwoordiger van de EU

In januari 2006 trad de Duitser Christian Schwarz-Schilling aan als nieuwe Hoge Vertegenwoordiger / EU Speciaal Vertegenwoordiger in Sarajevo. Hij wordt per 1 juli 2007 opgevolgd door de Slowaak Miroslav Lajcak. Na sluiting van de OHR vanaf de zomer 2008 zal een zelfstandig EUSV-kantoor overblijven en zullen de Bosnische politici een grotere eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

Samenwerking met het ICTY

Nadat toenmalig HV Ashdown in december 2004 opnieuw een aantal functionarissen in de Republika Srpska (RS) uit hun ambt had verwijderd wegens gebrek aan samenwerking met het ICTY, veranderde de opstelling van de RS aanzienlijk. In de eerste helft van 2005 volgde de overdracht van een tiental personen verdacht van oorlogsmisdrijven. De internationale gemeenschap blijft druk op Bosnië-Herzegovina en Servië uitoefenen om tot volledige samenwerking met het ICTY te komen die uiteindelijk moet resulteren in de overdracht van Radovan Karadzic en Ratko Mladic. Op 31 mei jl. werd in Bosnië-Herzegovina, in samenwerking met de Servische autoriteiten, ICTY-voortvluchtige Zdravko Tolimir gearresteerd.

Rol militaire presentie in het politieke proces

Hoewel het politieke proces in Bosnië-Herzegovina nog in een kwetsbaar stadium verkeert, rechtvaardigt de toegenomen stabiliteit in het land een vermindering van de directe militaire aanwezigheid. Van de afgeslankte Operatie Althea gaat nog steeds voldoende vertrouwenwekkende werking uit op de samenwerking tussen de verschillende entiteiten in het complexe Bosnische staatsbestel. Daarnaast wordt de veiligheidssituatie in Bosnië-Herzegovina op afstand vanuit de EU nauwlettend in de gaten te houden in het kader van de bredere stabiliteit op de Balkan. In geval van een drastische verslechtering van de veiligheidssituatie, kan de Bosnische bevolking alsnog rekenen op aanvullend militair optreden.

Georganiseerde misdaad en corruptie zijn nog steeds een bedreiging voor het politieke proces. In de afgelopen twee jaar hebben de activiteiten van

EUFOR zich meer dan in het verleden gericht op de ondersteuning van de lokale overheden in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Samen met de EU-partners, waaronder de EU Politie Missie (EUPM), is voornamelijk gewerkt aan de versterking van lokale rechtshandhaving. Hiermee heeft de operatie het nodige draagvlak gecreëerd bij de bevolking.

EU Police Mission Bosnië-Herzegovina (EUPM)

Het in 2005 bereikte akkoord over politiehervormingen heeft als basis gediend voor de verdere opbouw van een duurzame politiestructuur in Bosnië-Herzegovina, die voldoet aan de Europese en internationale normen. De verbeterde afspraken over de onderlinge coördinatie en samenwerking tussen de drie Europese actoren betrokken bij de bestrijding van georganiseerde misdaad (EUFOR, EUPM en HV/EUSV) hebben hier ook toe bijgedragen. Onder het per 1 januari 2006 vernieuwde mandaat van EUPM werd de missie verkleind van ruim 800 personen (waarvan 500 internationale politiefunctionarissen) naar 388 personen (waarvan 170 internationale politiefunctionarissen). Het mandaat van deze vervolgmis­sie loopt eind 2007 af. De missie zal zich tot die tijd blijven richten op capaciteitsopbouw van het politieapparaat, met een versterkte aandacht voor ondersteuning bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Nederland neemt momenteel aan deze missie deel met zes civiele politiefunctio­narissen en vier functionarissen van de Koninklijke Marechaussee.

Perspectief op toetreding Euro-atlantische structuren

De EU besloot eind 2005 onderhandelingen met Bosnië-Herzegovina te beginnen over een Stabilisatie- en Associatieakkoord (SAO). Bosnië-Herzegovina was daarmee het laatste land in de Westelijke Balkan om deze stap in het toenaderingsproces tot de EU te zetten. De onderhandelingen met Bosnië-Herzegovina over een SAO zijn op technisch vlak vergevorderd. Belangrijkste uitstaande politieke punten zijn de vereiste politiehervormingen en de samenwerking met het ICTY. Met name Nederland insisteert op dit laatste punt als voorwaarde voor ondertekening van een SAO.

Regionale ontwikkelingen

Nederland blijft de landen in de Westelijke Balkan steunen in hun ambities om verdere aansluiting te vinden bij de EU en de NAVO, waarbij de landen tegelijkertijd worden aangesproken op de hiertoe gestelde voorwaarden. De uitkomst van de besprekingen over de toekomstige status van Kosovo zal op korte termijn belangrijke invloed hebben op de stabiliteit in Bosnië-Herzegovina en de gehele Westelijke Balkan. De onderhandelingen over de nieuwe statusresolutie voor Kosovo worden op de voet gevolgd door de buurlanden.

Wederopbouw en humanitaire aspecten

Nederland voert een bilateraal OS-programma uit in Bosnië-Herzegovina dat jaarlijks € 15 miljoen omvat. Dit programma is gericht op het bevorderen van goed bestuur, private sector ontwikkeling, vluchtelingen­terugkeer en ondersteuning van de War Crimes Chamber (berechting oorlogsmisdadigers). Overeenkomstig de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken tijdens het debat over het rapport van de enquête­commissie Srebrenica op 18 juni 2003 wordt daarvan jaarlijks minimaal € 5 miljoen aan Srebrenica-gerelateerde projecten besteed.

Militaire aspecten

Militair vermogen

Gezien de relatief rustige en stabiele situatie in Bosnië-Herzegovina na de verkiezingen van oktober 2006 heeft de EU ingestemd met het EUFOR transitie voorstel van de Operatiecommandant, generaal John Reith (D-SACEUR). Deze transitie heeft tussen eind februari en medio mei dit jaar geleid tot een vermindering van de militaire aanwezigheid van 6000 naar 2500 militairen. Concreet betekent dit dat de drie regionale taakgroepen (de Multi National Task Force North, Multi National Task Force South East en de Multi National Task Force North West) zijn opgeheven en dat het operatiegebied van EUFOR in vijf regio's is herverdeeld. In deze vijf regio's bestaat de militaire aanwezigheid van EUFOR overwegend uit Liaison and Observation Teams (LOT). EUFOR behoudt nog wel een Multinationaal manoeuvrebataljon dat is gelegerd in Sarajevo en twee Integrated Police Units (IPU).

Door het verdwijnen van de taakgroepstructuur heeft Nederland zijn bijdrage aan de MNTF NW met een manoeuvrecompagnie en een ondersteunende compagnie eind april van dit jaar beëindigd. De bijdragen van Bulgarije en Roemenie zijn daarmee ook beëindigd. De Nederlandse bijdrage is als gevolg van die reductie verminderd van circa 320 militairen naar circa 85 militairen. De nadruk van de Nederlandse bijdrage ligt nu op de Liaison and Observation Teams (LOT). Deze teams opereren in specifiek toegewezen gebieden en bestaan elk uit acht militairen. Zij vergaren informatie over de sociale, politieke en economische ontwikkelingen in het inzetgebied en over de veiligheidssituatie. Bovendien opereren de teams als link tussen EUFOR en de internationale organisaties in Bosnië-Herzegovina. De LOT-teams opereren vanuit woongemeenschappen en zijn gehuisvest temidden van de lokale bevolking in zogenaamde LOT-huizen. Daarmee vormen zij voor de Bosnische bevolking het meest zichtbare deel van EUFOR. Nederland is thans binnen EUFOR actief in Regio 1, een regio die overeenkomt met het operatiegebied van de voormalige Multinationale Taakgroep Noord West.

De Nederlandse bijdrage aan de LOT-organisatie is nagenoeg gelijk gebleven. De voornamelijk door Nederland bemande LOT-sectorhoofdkwartieren in Livno en Travnik vervullen in de nieuwe LOT structuur geen rol meer en zijn opgeheven. Nederland blijft verantwoordelijk voor het bemannen van de vier LOT huizen in Travnik, Mrkonjic Grad, Drvar en Livno. Nederland is in Regio 1 ook verantwoordelijk voor de bemanning van het nieuwe Regional Coordination Centre (RCC- 1) in Banja Luka. In Regio 1 werkt Nederland nauw samen met Chili, Bulgarije, Roemenië, Noorwegen en Zwitserland.

De Nederlandse bijdrage aan de Integrated Police Unit (IPU) van EUFOR bestaat thans uit een detachement van de Koninklijke Marechaussee van 12 personen. Italië geeft leiding aan deze IPU. De Nederlandse functionarissen worden ingezet voor rechetaken en het analyseren van inlichtingen. De twee Nederlandse IPU «Investigation Teams» opereren in het gehele operatiegebied van EUFOR.

Tot slot levert Nederland 15 staffunctionarissen aan het hoofdkwartier van EUFOR, drie militairen aan het hoofdkwartier van de NAVO en twee functionarissen van de Koninklijke Marechaussee aan het «International Military Police Platoon». Deze zijn allen geplaatst in Sarajevo. De ondersteuning van de Nederlandse militairen in Bosnië-Herzegovina wordt verzorgd door een op maat gesneden Nederlands «National Support Element» op Camp Butmir in Sarajevo.

Op dit moment wordt onderzocht of de European Gendarmerie Force (EGF) (een multinational – Frans, Italiaans, Spaans, Portugees, Nederlands – samenwerkingsverband van politiemachten met een militaire status) een bijdrage aan EUFOR kan leveren in de vorm van een IPU. Dit zou de eerste inzet van de EGF betekenen. Wanneer de EU het aanbod van de EGF accepteert, zal de huidige door Italië geleide IPU, waar het Nederlands detachement onderdeel van vormt, onder EGF-vlag worden voortgezet. Deze EGF-bijdrage leidt voor Nederland dan ook niet tot het inzetten van extra marechaussees.

Mandaat en rechtsbasis

Het mandaat en de rechtsbasis voor het optreden van EUFOR blijft van kracht. De VN- Veiligheidsraad resolutie 1575 onder Hoofdstuk VII van het VN- Handvest is de basis voor dit optreden. EUFOR blijft verantwoordelijk voor de handhaving van de militaire aspecten van annex 1A en Annex 2 van de Dayton- akkoorden. Dit betekent dat EUFOR nog steeds toezicht moet houden op het staakt-het-vuren en de ontwapening van de voormalige Bosnische strijdkrachten en verantwoordelijk is voor een veilige omgeving waarin de internationale gemeenschap zijn werk kan doen. De VN-Veiligheidsraad heeft op 21 november 2006 resolutie 1722 aangenomen waarin het mandaat van EUFOR met 12 maanden wordt verlengd

Geweldsinstructie

De door de EU opgestelde Rules of Engagement (ROE) voor EUFOR zijn gebaseerd op de machtiging van EUFOR onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Het door Nederland, op basis van de ROE opgestelde Nederlandstalige Aide-mémoire voor het kader, en een Instructiekaart Geweldgebruik voor alle militairen, blijven gehandhaafd.

Overige militaire aspecten

De andere troepenleverende landen zullen evenals Nederland met een gereduceerde bijdrage aan EUFOR blijven deelnemen. Op 4 december 2006 heeft de Duitse vice-admiraal Witthauer het commando van EUFOR overgenomen van de Italiaanse generaal Chiarini. De regelingen over commandovoering en de samenwerking tussen de EU en NAVO in deze operatie zijn niet gewijzigd. De samenwerking tussen de NAVO en de EU in Bosnië-Herzegovina verloopt goed. Thans zijn voor de EUFOR-missie géén separate operationele en strategische EU- reserves voorzien. EUFOR kan, indien nodig, een beroep doen op de door de EU en de NAVO gedeelde «Over the horizon Reserve Forces» (ORF) en «Strategic Reserve Forces» (SRF) van de NAVO en op de tactische reserve van de NAVO-missie in Kosovo, KFOR.

Financiële gevolgen

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de verlenging met 12 maanden van de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie «Althea» in Bosnië-Herzegovina, met 85 personen, worden geraamd op circa 7,3 miljoen euro. Hiervan zal naar verwachting circa € 3,9 miljoen in 2007 en € 3,4 miljoen in 2008 gerealiseerd worden. De additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

op de defensiebegroting. De eventuele tekorten op de voorziening als gevolg van deze verlenging zullen binnen de HGIS worden gecompenseerd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders