

Vergaderjaar 2007–2008

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 70

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2008

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 verminderd tot ongeveer 320 militairen medio 2006. Sindsdien is de bijdrage verder verminderd tot 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.

Het besluit tot voortzetting van de deelneming

In 2007 is de omvang van EUFOR in Bosnië-Herzegovina teruggebracht van 6000 naar 2500 militairen. Op basis van een beoordeling van de veiligheid werd geconcludeerd dat de stabiele situatie in Bosnië-Herzegovina dit toeliet. Deze eerste stap in de reductie zal, wanneer de veiligheid en de politieke situatie dat toestaan, worden gevolgd door verdere stappen die uiteindelijk leiden tot volledige beëindiging van de missie.

Het afgelopen jaar hebben zowel de voormalig Commandant van EUFOR, Admiraal Witthauer, als de Operatiecommandant, Generaal McColl herhaaldelijk laten weten dat, alhoewel voorzichtige vordering is gemaakt in het realiseren van langdurige stabiliteit, de situatie in Bosnië-Herzegovina verdere reductie nog niet toestaat. Zij achten het van belang dat de militaire EU-aanwezigheid in Bosnië-Herzegovina voorlopig op het huidige niveau gehandhaafd blijft, ter ondersteuning van de Hoge Vertegenwoordiger en andere internationale actoren en om eventueel op te

kunnen treden tegen verstoringen van de veiligheid in het gebied. Bovendien vonden zij het wenselijk de ontwikkelingen in Kosovo af te wachten. Tijdens de informele bijeenkomst van de EU-ministers van Defensie op 22 februari 2008 heeft Generaal McColl troepenleverende landen expliciet gevraagd hun eenheden niet voortijdig terug te trekken.

EUFOR zal de komende maanden, evenals voorheen, taken als vastgelegd in de Dayton akkoorden blijven vervullen. Voorts blijft EUFOR het «International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia» (ICTY) ondersteunen, met inbegrip van de detentie van «Persons Indicted for War Crimes» (PIFWCs).

De daadwerkelijke afbouw van de missie zal kunnen worden ingezet wanneer de EU-lidstaten besluiten dat aan een aantal voorwaarden is voldaan. Er moet sprake zijn van duurzame stabiliteit in die zin dat allereerst de militaire en stabilisatietaken zoals vastgelegd in de Dayton akkoorden moeten zijn voltooid, ten tweede de veiligheidsstructuren zijn opgezet en functioneren en, tot slot, de Hoge Vertegenwoordiger geen behoefte meer heeft aan militaire ondersteuning.

Stabiliteit op de Westelijke Balkan is van belang voor Nederland. De regering onderschrijft de noodzaak van voortgezette aanwezigheid van EUFOR in Bosnië en acht het wenselijk aan de militaire EU-missie te blijven deelnemen. De regering heeft daarom besloten de Nederlandse militaire bijdrage aan EUFOR te verlengen voor de duur van 12 maanden tot juni 2009.

Politieke aspecten

Politieke risicoanalyse

De politieke situatie in Bosnië-Herzegovina kenmerkt zich nog immer door openlijke verdeeldheid binnen de coalitieregering op staatsniveau en binnen het presidentschap over belangrijke zaken zoals de staatsstructuur en de relatie tussen de entiteiten. In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in oktober 2008 zal naar verwachting de spanning weer oplopen en zal de etnisch getinte retoriek van de politieke leiders toeneemen. Nederland heeft in de Peace Implementation Council (PIC) het besluit gesteund om het Office of the High Representative (OHR) open te houden totdat aan een vijftal doelstellingen is voldaan.¹ Bij het besluit om het OHR te sluiten zal tevens rekening gehouden worden met de stabiliteit van het land en de voortgang t.a.v. het Europese integratieproces.

Voortgang hervormingsproces

De politieke partijen in Bosnië-Herzegovina zijn voor het overgrote deel op etnische basis georganiseerd. Dit bemoeilijkt het hervormingsproces op velerlei terrein. De afgelopen twee jaar zijn enkele hervormingen doorgevoerd, met name op het gebied van defensie. De centrale staat blijft zwak. Tegenstrijdige opvattingen van de verschillende bevolkingsgroepen over de verdeling van bevoegdheden verhindert de inrichting van een efficiënt functionerende staat. Een grondwetsherziening zou dat moeten verwezenlijken. Deze zal tot gevolg hebben dat de akkoorden van Dayton ingrijpend moeten worden aangepast. Het staatsniveau zou daarbij aan invloed moeten winnen. Sinds een eerste poging om de grondwet te wijzigen in 2006 strandde in het parlement, hebben de partijen niet getracht voortgang te boeken op dit gevoelige dossier. Het agenderen van deze grondwetsherziening zal waarschijnlijk gepaard gaan met een verder toeneemende politisering langs etnische scheidslijnen. Deze situatie zal naar verwachting niet op korte termijn veranderen.

¹ De geïdentificeerde doelstellingen zijn: 1) oplossing voor defensiebezittingen (wapens/munitie en onroerend goed); 2) verdeling van staatseigendom (onroerend goed) over het centrale niveau en entiteiten; 3) duurzame regeling voor de status van Brcko; 4) akkoord over verdeling van de belastinginkomsten, 5) werkende rechtstaat. Tevens zijn ondertekening van de Stabilisatie en Associatie Overeenkomst (SAO) en een positieve beoordeling van de situatie in BiH door de PIC Steering Board noodzakelijk voordat de transitie naar de EUSV kan plaatsvinden.

Defensiehervorming

De hervormingen op defensie terrein in Bosnië-Herzegovina zijn in het afgelopen jaar verder doorgezet. De voormalige entiteitslegers worden sinds juli 2007 als één krijgsmacht onder één commando aangestuurd. De slepende kwestie wat te doen met de roerende en onroerende defensie eigendommen – een van de vijf te bereiken doelstellingen voor sluiting van het OHR – is onlangs tot een voor alle partijen aanvaardbaar einde gebracht. Een nog openstaande kwestie is de civiele wapenbeheersing, waarbij EUFOR, vanuit de verantwoordelijkheid voor een veilige en stabiele omgeving, de Bosnische autoriteiten bijstaat.

Politiehervorming

Politiehervorming is één van de politieke voorwaarden voor een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO) met de Europese Unie. De Europese Commissie heeft drie uitgangspunten geformuleerd voor deze politiehervorming: 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 november 2007, na een politieke crisis, bereikten de Bosnische leiders een politiek akkoord, dat ook voor de internationale gemeenschap aanvaardbaar is. De uitvoering van dit akkoord voorziet in twee fases. De eerste fase behelst aanneming van politiewetgeving voor de oprichting van een aantal politie-instellingen op staatsniveau. De tweede fase, die de echte hervormingen van bevoegdheden met zich meebrengt, is over de discussie over een grondwetsherziening heen getild en daarmee op de lange baan geschoven. Op 10 april zijn de wetten voor de eerste fase door het parlement aangenomen, waarmee het belangrijkste obstakel voor ondertekening van de SAO is verdwenen.

Rol Hoge Vertegenwoordiger VN en Speciaal Vertegenwoordiger van de EU

In juli 2007 trad de Slowaak Miroslav Lajcak aan als nieuwe Hoge Vertegenwoordiger/EU Speciaal Vertegenwoordiger in Sarajevo. Na sluiting van het OHR zal een zelfstandig EUSV-kantoor overblijven en zullen de Bosnische politici een grotere eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. In het najaar ging de HV/EUSV de confrontatie aan met de politieke leiders om de effectiviteit van de staatsorganen te bevorderen. De Servische politici weigerden om de door de HV genomen maatregelen uit te voeren. Met het «Mostar-akkoord» over politiehervorming en de hierop volgende SAO-parafering kwam deze politieke crisis tot een einde.

Samenwerking met het ICTY

De internationale gemeenschap blijft druk uitoefenen op Bosnië-Herzegovina en Servië om tot volledige samenwerking met het ICTY te komen. Er zijn momenteel nog vier voortvluchtigen die door het Tribunaal gezocht worden, waaronder Radovan Karadzic en Ratko Mladic. EUFOR, samen met de Bosnische regering, zet zich in om de ondersteuningsnetwerken van Karadzic te ontmantelen. In juli 2007 beval de HV/EUSV de arrestatie van een tiental politieagenten uit Srebrenica die verdacht worden van betrokkenheid bij de val van de enclave. In maart jl. heeft de hoofdaanklager van het Joegoslavië Tribunaal in een gesprek met de minister van Buitenlandse Zaken aangegeven dat de samenwerking met Bosnië-Herzegovina over het algemeen tot tevredenheid stemt.

Rol militaire presentie in het politieke proces

De politieke situatie blijft kwetsbaar in Bosnië-Herzegovina. Het is daarom van belang dat EUFOR Bosnië-Herzegovina met een kleine militaire presentie blijft zorgen voor een vertrouwenwekkende omgeving voor de samenwerking tussen de verschillende entiteiten in het complexe Bosnië-

sche staatsbestel. Daarnaast wordt de veiligheidssituatie in Bosnië-Herzegovina nauwlettend in de gaten gehouden in het kader van de bredere stabiliteit op de Balkan en kan, indien nodig, militair worden ingegrepen.

Georganiseerde misdaad en corruptie zijn nog steeds een bedreiging voor het politieke proces. In de afgelopen jaren 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)

Eind 2007 is het mandaat van de civiele EUPM verlengd met twee jaar tot eind 2009. De missie blijft zich richten op capaciteitsopbouw van het politieapparaat, met een versterkte aandacht voor ondersteuning bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad. 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) blijken in de praktijk goed te werken. De arrestatie eind 2007 van een aantal prominente Bosniërs die verdacht worden van betrokkenheid bij georganiseerde misdaad betekende een doorbraak in de bestrijding daarvan. Van groot belang voor de verdere opbouw van het politieapparaat blijft de eerder genoemde politiewetgeving en hervorming. Nederland neemt aan de EUPM 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 SAO. Na een politiek akkoord over politiehervorming heeft de Europese Commissie in december 2007 de SAO met Bosnië-Herzegovina geparafeerd. Dit markeerde de afsluiting van het technische onderhandelingsproces. Belangrijkste uitstaande politieke punten zijn de vereiste politiehervormingen en de samenwerking met het ICTY. Wetgeving inzake de politiehervorming is op 10 april aangenomen door het parlement. Ondertekening van de SAO zou een krachtig signaal betekenen ten aanzien van de betrokkenheid van de EU bij de ontwikkeling van Bosnië-Herzegovina.

Tijdens de recente NAVO-top in Boekarest werd het verzoek van Bosnië-Herzegovina gehonoreerd een *Intensified Dialogue* met de NAVO te beginnen. Nederland verwelkomt deze intensivering van de relaties met de NAVO.

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. Een verdere integratie van de regio in de Euro-atlantische structuren is immers één van de belangrijkste instrumenten voor het bevorderen van duurzame stabiliteit in de regio.

Regionale ontwikkelingen

Op 17 februari 2008 riep Kosovo de onafhankelijkheid uit. De onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo is aangegrepen door Premier Dodik (SNSD) van Republika Srpska om het eerder gehoorde dreigement van een afscheidingsreferendum kracht bij te zetten. De onrust die de Kosovo-kwestie ontketent in het land heeft ook voor een opleving gezorgd van de «Derde Entiteits-beweging» van de Kroatische Bosniërs. De internationale gemeenschap, voornamelijk bij monde van de Hoge

Vertegenwoordiger/EU Speciale Vertegenwoordiger (HV/EUSV), heeft iedere aanval op de territoriale integriteit van het land veroordeeld.

Wederopbouw en humanitaire aspecten

Nederland voert een bilateraal OS-programma uit in Bosnië-Herzegovina dat jaarlijks circa € 15 miljoen bedraagt. In 2007 besloot de Minister van Ontwikkelingssamenwerking dit programma over een periode van vier jaar uit te faseren. Het nieuwe meerjaren programma houdt rekening met deze uitfasering en is gericht op het bevorderen van goed bestuur en mensenrechten, economische ontwikkeling, vluchtelingenterugkeer en Srebrenica-gerelateerde activiteiten. Overeenkomstig de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken tijdens het debat over het rapport van de enquêtecommissie Srebrenica op 18 juni 2003 wordt jaarlijks minimaal € 5 miljoen aan Srebrenica-gerelateerde projecten besteed. Ook na de uitfasering van de ontwikkelingsrelatie zal sprake zijn van Srebrenica-gerelateerde projecten.

Militaire aspecten

Militair vermogen

Sinds de reductie van EUFOR in 2007 van 6000 naar 2500 militairen, is het operatiegebied in vijf regio's verdeeld. In de vijf regio's bestaat de militaire aanwezigheid van EUFOR overwegend uit Liaison and Observation Teams (LOT). Daarnaast heeft EUFOR nog een Multinationaal manoeuvre bataljon dat is gevestigd in Sarajevo en twee Integrated Police Units (IPU).

De nadruk van de Nederlandse bijdrage van 85 militairen ligt op de Liaison and Observation Teams (LOT). De teams bestaan elk uit acht militairen en opereren in specifiek toegewezen gebieden. Zij vergaren informatie over de veiligheidssituatie en over de sociale, politieke en economische ontwikkelingen in het inzetgebied. 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 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 Regional Coordination Centre (RCC-1) in Banja Luka. In Regio 1 werkt Nederland nauw samen met Chili, Bulgarije, Roemenië, Noorwegen (tot februari 2008) en Zwitserland.

De Nederlandse bijdrage aan de Integrated Police Unit (IPU) van EUFOR bestaat thans uit een detachement van de Koninklijke Marechaussee van 14 personen. De European Gendarmerie Force geeft leiding aan het hoofdkwartier van de 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. Bovendien zijn twee Nederlandse functionarissen geplaatst in de staf van de IPU.

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 Nederlands «National Support Element» op Camp Butmir in Sarajevo.

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 haar werk kan doen. De VN-Veiligheidsraad heeft eind 2007 resolutie 1785 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 aan EUFOR blijven deelnemen. Op 4 december 2007 heeft de Spaanse majoor-generaal Martín Villalain het commando van EUFOR overgenomen van de Duitse vice-admiraal Witthauer. 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 8,5 miljoen euro. Hiervan zal naar verwachting € 5,0 miljoen in 2008 en € 3,5 miljoen in 2009 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 minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders