

Samenvatting:

Conform de afspraken in de notitie "Inzet Nederlandse politie en Koninklijke marechaussee bij internationale civiele politie-operaties" (brief aan de Tweede Kamer 27 476, nr 1, d.d. 27 oktober 2000), informeer ik u, mede namens de ministers van Defensie, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Ontwikkelingssamenwerking, hierbij over de Nederlandse deelname aan de EVDB-waarnemingsmissie in Georgië, EUMM Georgië.

De minister van Buitenlandse Zaken

Drs. M.J.M. Verhagen

Op 15 september besloot de Raad van de Europese Unie tot de ontplooiing van de EVDB-waarnemingsmissie in Georgië, EUMM Georgië. De regering acht een Nederlandse bijdrage aan deze missie mogelijk en wenselijk. Nederland ambieert een proportionele bijdrage van circa 6 tot 10 functionarissen aan de missie. Het heeft, onder voorbehoud van politieke goedkeuring, twee tot drie teams voorgedragen voor de initiële capaciteit. Deze teams zullen na een tot drie maanden vervangen worden door regulier geworven functionarissen. Ook heeft Nederland, tevens onder voorbehoud van politieke goedkeuring twee individuele kandidaten voor de missie voorgedragen, waarvan een is aangenomen.

Hieronder wordt uw Kamer geïnformeerd over de politieke context, de grondslag voor de Nederlandse deelname en de opzet van deze missie. Uw Kamer is reeds op de hoogte gesteld van de beoogde Nederlandse deelname aan de missie in het verslag van de RAZEB van 15 september 2008.

Hoewel dit een civiele missie betreft, worden in deze informatievoorziening alle relevante elementen uit het Toetsingskader 2001 behandeld.

Politieke context en grondslag Nederlandse deelname

Op 7 augustus heeft Georgië een aanval uitgevoerd op Zuid-Ossetië, waarop Rusland reageerde met grootschalige militaire acties in Zuid-Ossetië en Abchazië, alsmede op delen van het grondgebied van Georgië buiten die twee autonome regio's. Op dinsdag 12 augustus hebben alle partijen het zespuntenplan ondertekend, dat o.a. voorziet in een staakt-het-vuren, de vrije doorgang van humanitaire hulp, terugtrekking van troepen naar de status-quo (van 6 augustus) en de start van internationale besprekingen over de veiligheid en stabiliteit van Zuid-Ossetië en Abchazië. Rusland stelt dat het, volgens het zespuntenplan, troepen in genoemde delen van Georgië mag houden, in afwachting van een internationaal monitoring mechanisme. De RAZEB van 13 augustus heeft aangegeven dat er een vreedzame en duurzame oplossing moet worden gevonden waarbij de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Georgië worden gerespecteerd.

Rusland is een belangrijk deel van zijn verplichtingen op basis van het zespuntenplan tot dusverre nog niet nagekomen. Met name heeft het zijn eenheden nog niet teruggetrokken tot de posities die werden ingenomen voor het begin van de vijandelijkheden. Rusland heeft ten zuiden van Abchazië en Zuid-Ossetië zogenaamde veiligheidszones ingericht, waar het effectief gezag uitvoert. De Russische Federatie geeft aan deze zones pas te willen ontruimen, zodra een internationaal monitoring mechanisme in deze gebieden actief is om toezicht te houden op Georgische naleving van het zespuntenplan.

Met de ontplooiing van EUMM Georgië beoogt de EU om, op de lange termijn, bij te dragen aan duurzame stabiliteit in Georgië en de omliggende regio. Op de korte termijn beoogt EUMM Georgië het risico van hervatting van de vijandelijkheden te verkleinen en bij te dragen aan implementatie van het zespuntenplan, in het bijzonder het totstandkomen van het in dat plan genoemde "internationaal mechanisme". Rusland heeft dit mechanisme als voorwaarde gesteld voor terugtrekking van zijn/haar troepen uit Georgië (zonder de gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië).

Op maandag 8 september heeft de EU-troika o.l.v. president Sarkozy gesproken met president Medvedev. President Medvedev heeft hierbij aangegeven binnen 10 dagen na ontplooiing van minimaal 200 internationale waarnemers, de Russische troepen uit Georgië (zonder de gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië) te willen terugtrekken. Ook is er afgesproken dat er vanaf 15 oktober internationale onderhandelingen in Genève zullen worden gestart om tot een duurzame vredesoplossing te komen omtrent Abchazië en Zuid-Ossetië, met het oog op de uitvoering van punt 6 van het zespuntenplan.

De meerwaarde van de EU inspanningen ten opzichte van de VN en OVSE inspanningen is gelegen in het feit dat de EU ook civiele monitoring verschaft in tegenstelling tot de OVSE en VN die vooralsnog uitsluitend militaire monitoring verzorgt in Georgië. Bovendien is de totstandkoming van de missie niet afhankelijk is van een akkoord van Rusland. De onderhandelingen over modaliteiten van ontplooiing zorgen in het geval van de OVSE en UNOMIG voor vertraging bij het uitvoeren van het mandaat.

De EU zal bijdragen aan de stabilisatie van Georgië door te rapporteren over de naleving van het zespuntenplan door betrokken partijen met daarbij aandacht voor gedrag van zogenaamde spoilers en schendingen van de mensenrechten. De missie wil bijdragen aan normalisatie door te rapporteren over het herstel van het staatsfunctioneren. Het gaat hierbij met name over lokaal bestuur, de rechtstaat en het strafrechtelijk apparaat. Daarnaast wordt er in het kader van de normalisatie gerapporteerd over communicatieverbindingen in Georgië, de zekerheid van energie-infrastructuur en -installaties en de terugkeer van vluchtelingen.

Door proportioneel bij te dragen levert Nederland een nuttige bijdrage aan de totstandkoming van de EUMM Georgië. Hiermee stelt Nederland de EU in staat om een nuttige rol te vervullen bij de internationale aanpak van deze crisis. Op verzoek van de Head of mission zou de missie verder kunnen worden uitgebreid.

De stabiliteit van Georgië is voor Nederland van groot belang, mede omdat er van stabiliteit in Georgië een positief uitstralend effect in de regio wordt verwacht. Allereerst dreigt een verslechtering van de humanitaire situatie in Georgië bij instabiliteit. Dit is reeds gebeurd tijdens de gebeurtenissen na 7 augustus in Georgië. Daarnaast is Georgië een belangrijk doorvoerland van gas en olieproducten.

#### Internationale inspanningen

De EU heeft aangegeven in het CONOPS (Concept of Operations) dat de EU inspanningen complementair zullen zijn aan de inspanningen van de OVSE en de VN. Er is nog geen heldere taakverdeling opgesteld tussen de genoemde organen. De EU heeft toegezegd deze taakverdeling helder te zullen omschrijven in het OPLAN (Operational Plan) dat later zal verschijnen.

## OVSE

Op basis van haar mandaat en het Sotchi Akkoord van 1992 is OVSE Georgië missie voornamelijk belast met het monitoren van de militaire situatie (troepenaanwezigheden en bewegingen) in en rondom Zuid-Ossetië. Er worden in totaal 8 waarnemers door de Zuid-Ossetische de facto machthebbers toegelaten in Zuid-Ossetië. Sinds 8 augustus zijn deze waarnemers niet meer actief in Zuid-Ossetië.

Begin september heeft de OVSE 20 additionele militaire waarnemers naar Georgië gestuurd. Deze waarnemers zijn actief in de veiligheidszone en in de etnisch Georgische enclave in Zuid-Ossetië. Deze 20 waarnemers maken onderdeel uit van een grotere groep van 100 waarnemers. De discussie over de modaliteiten van uitzending van de resterende 80, waaraan Nederland proportioneel zal bijdragen, verloopt, vooralsnog, moeizaam.

## VN

Sinds de eerste helft van de jaren 90 van de vorige eeuw, zijn de VN aanwezig geweest in Abchazië (UNOMIG, 130 waarnemers), in het kader van de vredesregeling die is getroffen na de Georgische conflicten in 1992. Een regio waar de EUMM Georgië niet in eerste instantie zal worden ontplooid. Het mandaat van de UNOMIG missie loopt af op 15 oktober 2008. Voor verlenging is een nieuwe resolutie van de VN-Veiligheidsraad noodzakelijk. Totstandkoming daarvan wordt bemoeilijkt door passages in de huidige resolutie die spreken over het bij Georgië horende Abchazië en de verplichting van alle lidstaten van de VN om de soevereiniteit, onafhankelijkheid en territoriale integriteit van Georgië te respecteren.

Rusland, dat inmiddels de onafhankelijkheid van Abchazië en Zuid-Ossetië heeft erkend, zal zich vermoedelijk verzetten tegen deze passages, terwijl andere leden van de Veiligheidsraad er juist aan zullen willen vasthouden. Een technische verlenging van de huidige resolutie met een beperkt aantal maanden kan een tijdelijke uitweg uit deze impasse bieden.

## NAVO

Naast deze organisaties is de NAVO actief betrokken in het verlenen van steun aan de Georgische regering in het kader van het Partnership for Peace. De NAVO heeft onder meer waarnemers gestuurd om een inventarisatie te maken van de schade aan de militaire infrastructuur, deelt radarbeelden t.b.v. de civiele luchtvaart met Georgië, ondersteunt de Georgische regering wat betreft cyber defence en ondersteunt de VN-, OVSE- en EU-missies in Georgië als het aankomt op explosieven en medische ondersteuning.

## Overige EU-inspanningen

Momenteel zijn er tussen de 30 en 40 EU-functionarissen ontplooid in Georgië als staf van de speciaal Vertegenwoordiger van de Europese Unie (Semneby), het Border Support Team (BST) of de exploratory mission. Daarnaast voert de delegatie van de Europese Commissie een programma uit en zijn noodhulpexperts en een damage assessment team van de Commissie actief in het gebied. De staf van de Speciaal Vertegenwoordiger ziet toe op de democratisering van de landen in de zuidelijke Kaukasus en op regionale conflictbeslechting. Het BST ondersteunt de Georgische regering bij het uitvoeren van douane taken. Deze twee EU missies hebben een duidelijk ander mandaat.

De EUMM missie gaat in nauwe samenhang functioneren met de overige internationale inspanningen. In de eerste blauwdruk van de missie wordt benadrukt dat de EUMM missie complementair is aan de VN en OVSE inzet. Hierbij wordt zowel bedoeld op de al bestaande missies, als op de verwachte ontplooiing van 80 additionele militaire waarnemers onder OVSE mandaat.

#### Ontwikkelingssamenwerking

Nederland heeft 1.3 miljoen EUR bijgedragen aan humanitaire hulp voor de getroffen bevolking in Georgië. De Nederlandse bijdrage is gekanaliseerd via het ICRC (500.000 EUR) en UNICEF (800.000 EUR). Daarnaast is Nederland van plan om deel te nemen aan de donorconferentie die half oktober wordt gehouden tbv Georgië.

Naar schatting van UNHCR zijn 158.700 personen intern ontheemd geraakt, waarvan 128.700 personen hun toevlucht hebben gezocht in Georgië en nog eens 30.000 personen in Noord-Ossetië (RF). De humanitaire situatie in Georgië is zeer recentelijk verbeterd en veel vluchtelingen en ontheemden zijn teruggekeerd naar hun woonplaatsen. Een complicatie hierbij is de aanwezigheid van Russische militairen en Zuid-Ossetische en Abchazische milities in en rond de grensgebieden tussen Zuid-Ossetië, Abchazië en Georgië. Deze eenheden staan vluchtelingen vaak niet toe om terug te keren naar hun woonplaatsen. Hulporganisaties hebben toegang tot Gori en tot Oost- en West Georgië, in andere gebieden wordt hen, tot dusver, geen toegang verleend door Rusland. Zuid-Ossetië is alleen via het noorden, door Rusland, te bereiken. Naar schatting zijn er zo'n 30.000 mensen voor langere tijd ontheemd geraakt. Het merendeel van deze mensen is afkomstig uit Zuid-Ossetië en de veiligheidszone ten zuiden daarvan.

#### Mandaat en doelstelling van de missie

De belangrijkste taak van de missie is het in kaart brengen van en rapporteren over acties en ontwikkelingen in het Georgische crisisgebied. In het bijzonder voor zover deze acties gevolgen hebben voor het zespuntenplan. De EUMM missie zal in nauwe afstemming werken met andere partners, waaronder voornamelijk de OVSE en de VN. De missie heeft geen executieve bevoegdheden en zal dus alleen actief zijn op het gebied van waarneming, monitoring en rapportage. Volgens het militair advies van de EUMC op basis van het CONOPS zal deze waarnemende functie een afschrikwekkend effect hebben op eventuele gewelddadige acties vanwege het grotere risico dat deze acties bekend raken.

De taken van de missie zijn als volgt geformuleerd:

De missie zal worden ontplooid op uitnodiging van de Georgische regering [brief president Saakasjvili aan Hoge Vertegenwoordiger/SG Solana, d.d. 11/9]. Er zal daarnaast zo snel mogelijk een Status of Mission Agreement (SOMA) worden afgesloten met deze regering. Deze overeenkomst biedt een mandaat voor de missie om in Georgië te opereren. Tevens zijn in dit akkoord de noodzakelijke privileges en immuniteiten geregeld voor het EUMM missiepersoneel.

Het mandaat van de missie voorziet ook in het uitvoeren van de waarnemersfunctie in Abchazië en Zuid-Ossetië, momenteel is nog onduidelijk hoe er met de de facto machthebbers van deze gebieden tot een akkoord omtrent ontplooiing van de missie aldaar kan worden gekomen. Geen van de lidstaten van

de EU erkent deze gebieden als onafhankelijk. Aanvankelijk zal de missie naar verwachting alleen opereren in die delen van Georgië die niet behoren tot Abchazië en Zuid-Ossetië. De Russische regering is op 8 september akkoord gegaan met de ontplooiing van de missie in dit gebied.

Het Europees Parlement heeft gepleit voor een mandaat gebaseerd op een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. De kans hierop wordt echter klein geacht, aangezien er in de VN-Veiligheidsraad geen overeenstemming kan worden bereikt over een Georgië resolutie. Mocht de missie daarom in latere fases in Abchazië en Zuid-Ossetië ontplooiën, dan dienen opnieuw afspraken te worden gemaakt met de plaatselijke de facto autoriteiten om privileges en immuniteiten van de EUMM missie te garanderen.

Opzet en operationele aspecten van de missie

De ontplooiing van de missie staat gepland voor 16 september 2008, daags na een eventueel definitief besluit van de RAZEB. Het gaat hierbij om een groep van negen missieleden die de komst van de rest van de missie voorbereiden. Het streven is om de missie in de twee weken na het RAZEB besluit op te bouwen tot 200 missieleden. De EU heeft vastgesteld dat de enige manier om de monitoring capaciteit van 200 waarnemers, voor 1 oktober, in het veld te krijgen, is door een initiële capaciteit uit te zenden, in afwachten van de definitieve monitoring capaciteit die naar verwachting uiterlijk eind januari 2009 beschikbaar is.

De missie zal kandidaten zoeken met verschillende achtergronden. Daarbij gaat het om experts op het gebied van mensenrechten, politie, justitie, politiek en missieondersteunend personeel alsmede om kandidaten met militaire expertise. Aanvankelijk zal er een hoofdkantoor worden opgezet in Tbilisi en zullen er regiokantoren worden opgezet in Poti en Gori. Het waarnemersdeel van de missie zal in 15 teams van tussen de 4 en 6 functionarissen haar taak uitvoeren. Elk team zal bestaan uit verschillende experts.

Aanvankelijk zal de missie worden ontplooid in de gebieden die onder controle staan van de Georgische autoriteiten. Volgens de afspraak tussen de presidenten Sarkozy en Medvedev, zal de missie vervolgens ook worden ontplooid in de gebieden die Rusland na het conflict als veiligheidszone heeft geclaimd ten zuiden van de administratieve grens met Zuid-Ossetië en Abchazië. In een later stadium van de missie, en nadat hierover afspraken zijn gemaakt met de feitelijke machtshebbers in Abchazië en Zuid-Ossetië, zal deze in heel Georgië worden ontplooid.

Het hoofd van de missie in Georgië rapporteert aan de Civiele Operatie Commandant in Brussel. Deze rapporteert aan Hoge Vertegenwoordiger/SG Solana. Het Politieke en Veiligheids Comité (PSC) oefent politieke en strategische controle uit over deze missie. Daarnaast zal de EU Speciaal Vertegenwoordiger (EUSV) de mogelijkheid hebben om politiek sturend advies te geven aan het hoofd van de EUMM-missie in Georgië. Deze rapporteert eveneens aan Hoge Vertegenwoordiger/SG Solana.

Risico's

De belangrijkste politieke risico's zijn verbonden aan de beperkingen die er kunnen zijn ten aanzien van het geografisch mandaat van de missie en de daaraan verbonden uitrol in fases. Mocht de missie niet in staat blijken om te ontplooiën in Abchazië of Zuid-Ossetië, of de bufferzones daaromheen, dan komen het nut en de objectiviteit van EUMM Georgië in het gedrang. Voor

Rusland zou het aantrekkelijk kunnen zijn om de missie op een dergelijke manier te beperken en aldus bij te dragen aan de legitimiteit van de bufferzones en de erkenning van Abchazië en Zuid-Ossetië. De Russische erkenning van Abchazië en Zuid-Ossetië als onafhankelijke landen vergroot het risico dat de missie alleen zal kunnen opereren in Georgië zonder de gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië. De afspraak van 8 september 2008 tussen de presidenten Sarkozy en Medvedev maakt het echter wel waarschijnlijk dat de missie in de bufferzones zal kunnen opereren. Door middel van overleg en internationale druk zal Rusland ertoe moeten worden bewogen om medewerking te verlenen aan volledige uitrol van de missie.

Een ander risico schuilt in te verwachten moeilijkheden met het vinden van een acceptabele onderhandelingspartner voor de gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië. Accepteren van de de facto machtshebbers in die provincies als onderhandelingspartners zal gezien kunnen worden als een impliciete erkenning van de onafhankelijkheid van deze gebieden.

#### Veiligheidssituatie

De missie, en de leden daarvan, lopen het risico slachtoffer te worden van manipulatie, provocatie en instrumentalisatie (het gebruik, door één van de partijen, van de missie voor de belangen van diezelfde partij) door alle partijen die opereren in de instabiele situatie die in delen van Georgië aanwezig is. Dit gevaar bestaat vooral in de aanwezigheid van een agressieve informatie campagne die door beide partijen wordt gevoerd.

Het veiligheidsrisico in het door de Georgische regering gecontroleerd gebied wordt als laag ingeschat. Een waarnemingsmissie die wordt ingevuld met Westerse waarnemers zal brede steun genieten onder de etnisch Georgische bevolking. Het risico van opereren in Abchazië en Zuid-Ossetië, alsmede het op dit moment door het Russische leger gecontroleerd gebied, wordt ingeschat als gemiddeld tot hoog. Over de verwachte effecten op de veiligheidssituatie in de zgn 'bufferzone', het gebied waar de EU waarnemersmissie in eerste instantie zal opereren, van het op 8 september tussen de EU en Rusland overeengekomen akkoord, is nog geen dreigingsanalyse beschikbaar.

De strijdkrachten van Zuid-Ossetië en Abchazië zijn geen strak georganiseerde eenheden. Zij hebben over het algemeen een sterk anti-Georgische instelling en de acties die zij op basis daarvan ontplooiën worden door Russische vredeshandhavers niet altijd tegengegaan. Er is een risico dat de EU-waarnemers door de regionale militieën worden geïdentificeerd met Georgië. In dit geval is er een risico van intimidatie, de OVSE heeft hiermee ook te maken gehad bij het uitvoeren van haar monitoringmissie in gebied dat gecontroleerd werd door Zuid-Ossetische militieën.

Voor geheel Georgië geldt dat er gevaar kan worden verwacht van explosieve oorlogsresten. Dit gevaar is met name aanwezig aan de zuidgrens van Abchazië. De NAVO ondersteunt EUMM Georgië bij het opereren in gebieden met deze explosieve oorlogsresten.

Het hoofd van de missie zal door EU SITCEN op regelmatige basis worden voorzien van een inschatting van de veiligheidssituatie. Ook zullen er Minimum Security Operation Standards (MSOS) worden opgesteld voor EUMM Georgië. Indien nodig kan het hoofd van de missie besluiten om de missie geheel of gedeeltelijk te evacueren.

Het hoofd van de missie is verantwoordelijk voor de veiligheid, gezondheid en het welzijn van uitgezonden personeel. In het OPLAN zal een gedetailleerd medisch plan worden uitgewerkt om te garanderen dat missieleden toegang hebben tot medische zorg die voldoet aan Europese standaarden. Hiervoor zal onder meer worden samengewerkt met de VN.

#### Karakter en omvang van de Nederlandse bijdrage

Het streven is om een proportionele bijdrage van circa 6 tot 10 functionarissen aan deze missie bij te dragen. Deze functionarissen kunnen zowel van binnen als van buiten de overheid worden aangetrokken. De Nederlandse kandidaten worden in principe voor de duur van één jaar beschikbaar gesteld. Nederland zal een bijdrage leveren aan de door de EU verzochte initiële capaciteit in vorm van drie voertuigen, drie tot vijf Marechaussee en vier tot zeven civiele experts. Deze bijdrage zal naar verwachting uiterlijk eind januari worden opgevolgd door de reguliere capaciteit geworven conform de gebruikelijke procedures van de EU.

Voordat personeel van het Ministerie van Justitie uitgezonden kan worden, op basis van dit stuurgroepadvies, dienen er afspraken te worden gemaakt over aansprakelijkheid in het geval van arbeidsongeschiktheid.

De betrokken ministers behouden het arbeidsrechtelijke gezag over het Nederlands uitgezonden personeel.

#### Bijdrage andere landen

Naar verwachting zal de grote meerderheid van de lidstaten van de EU een bijdrage leveren aan deze civiele EVDB-missie. Het CONOPS laat zoals gebruikelijk expliciet de mogelijkheid open voor EU kandidaatslidstaten en andere landen om deel te nemen aan EUMM Georgië. De verwachting is dat dit ook zal gebeuren.

#### Duur van de missie

De duur van de missie bedraagt één jaar van 22 september 2008 tot dezelfde datum een jaar later, met de mogelijkheid tot verlening. Het eindresultaat dat de missie beoogt is om te komen tot een duurzame politieke oplossing voor de situatie in de regio. Na zes maanden zal de missie worden geëvalueerd. In deze evaluatie zal de ontwikkeling van de politieke veiligheidssituatie worden meegenomen. Aan de hand van deze evaluatie kan worden besloten om het mandaat of de invulling van de missie aan te passen.

#### Samenhang

Deze missie zal zijn taken gaan verrichten in het bredere kader van de internationale inspanningen die bijdragen aan de vredesopbouw in Georgië. Voor zover relevant wordt daarbij militaire expertise betrokken. Op het terrein van wederopbouw is de Europese Unie eveneens zeer actief in deze context. De Europese Raad heeft op 1 augustus jl. besloten om een donorconferentie te organiseren ten behoeve van de wederopbouw in Georgië. De EU, en ook Nederland, leveren humanitaire hulp aan de getroffen en in Georgië. De EUMM Georgië, en de Nederlandse bijdrage daaraan, maken in dat opzicht deel uit van een geïntegreerde benadering.

#### Financiële aspecten

De kosten van EUMM Georgië worden gedragen door het algemeen budget van de Europese Gemeenschappen en bijdragen van lidstaten.

Het grootste deel van de kosten van de missie, inclusief 'per diems' voor de deelnemende functionarissen, wordt gedragen door de EU. Nederland betaalt de salariskosten en de additionele uitgaven die niet door de EU worden gedragen.

Afhankelijk van de functionaris zullen de kosten uit verschillende financieringsmechanismen komen. De additionele uitgaven komen, voor wat betreft de deelname aan de EVDB operatie door BZK en Defensie, ten laste van de structurele voorziening "uitvoeren crisisbeheersingsoperaties" van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).

Voor uitzending van personen in de justitie- en douanesector geldt dat salariskosten en additionele kosten uit het Stabiliteitsfonds gefinancierd zullen worden. De kosten van uitzending van 6-10 functionarissen worden geschat op 600.000- 1 miljoen Euro gedurende de missieperiode van één jaar.