

Vergaderjaar 2017–2018

23 432

De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 447

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2018

In antwoord op het verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken van 26 januari 2018 informeren wij u met deze brief over de stand van zaken in het Midden-Oosten Vredesproces. Tevens geven wij u in deze brief een reactie op het rapport «*The Hague Statement of jurists on the Israel-Palestine conflict*» van *The Hague Initiative for International Co-operation* (ThinC), in reactie op het verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken van 20 februari 2018.

In het Midden-Oosten draagt Nederland bij aan vrede en veiligheid. Nederland benut de goede betrekkingen met Israël en de Palestijnse Autoriteit voor het behoud en de verwezenlijking van de twee-statenoplossing: een onafhankelijke, democratische en levensvatbare Palestijnse staat naast een veilig en internationaal erkend Israël. Nederland zet zich tevens in voor verbetering van de onderlinge relaties tussen Israëliërs en Palestijnen.

De enige duurzame oplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict is volgens het kabinet de twee-statenoplossing, gebaseerd op de grenzen van 1967, tenzij de partijen daar onderling andere afspraken over maken. Dat geldt ook voor Jeruzalem.

Helaas moet geconstateerd worden dat de twee-statenoplossing steeds meer onder druk is komen te staan. Het Kwartet (EU, VS, Rusland en Verenigde Naties) identificeerde in diens rapport van juli 2016 een aantal trends die de verwezenlijking van de twee-statenoplossing bemoeilijkt. Het Kwartet noemde specifiek het Israëlische nederzettingenbeleid, de illegale opbouw van het wapenarsenaal en militante activiteiten in Gaza, gecombineerd met de humanitaire crisis aldaar en de aanhoudende Palestijnse verdeeldheid, en het voortdurende geweld, terroristische aanslagen en opruiende retoriek. Tegelijk identificeerde het Kwartet stappen die beide partijen zelfstandig kunnen nemen, om de kans op een oplossing te vergroten. Dezelfde elementen komen terug in de driemaan-

delijkse rapporten van de speciale VN vertegenwoordiger Mladenov aan de VNVR.

Recente ontwikkelingen

Er worden weinig positieve stappen gezet door beide partijen. Israël gaat door met de uitbreiding van nederzettingen. Zo heeft Israël sinds oktober 2017 planning van 6.742 wooneenheden verder gebracht. Volgens Israëlische cijfers is in 2017 het aantal inwoners van nederzettingen, exclusief Oost-Jeruzalem, gegroeid met 3,4%, terwijl de groei van de Israëlische bevolking in zijn geheel 1,8% bedroeg.

De EU veroordeelt consequent de uitbreidingen en spreekt zich onomwonden uit tegen het nederzettingenbeleid. Hoewel de huidige Amerikaanse regering meermaals heeft gewaarschuwd dat de nederzettingen vrede moeilijker maken en heeft opgeroepen terughoudend te zijn met verdere uitbreiding, is de mate van kritiek merkbaar lager dan onder voorgaande Amerikaanse regeringen. Het kabinet is principieel tegen iedere verdere uitbreiding van de nederzettingen. Deze positie draagt het kabinet ook uit, zoals bij de bijeenkomst van premier Netanyahu met de Europese Ministers van Buitenlandse Zaken, het bezoek van toenmalig Minister Zijlstra aan Israël en de Palestijnse Gebieden en recentelijk tijdens de *Ad Hoc Liaison Committee* (AHLC) van maart 2018. Zorgwekkend is dat Israël een aantal *outposts* heeft gelegaliseerd op basis van de Regularisatiewet (februari 2017) en dat er diverse wetgevingsinitiatieven zijn die als doel hebben het verschil tussen Israël en de nederzettingen te vervagen. Sommige Knessetleden roepen daarbij zelfs op tot annexatie van (delen van) de Westelijke Jordaanoever. Israël heeft – ondanks veelvuldig aandringen door de EU – het beleid ten aanzien van Area C van de Westelijke Jordaanoever niet veranderd. Het is voor Palestijnse inwoners en bedrijven nagenoeg onmogelijk een vergunning te krijgen voor de bouw van huizen, ontwikkelen van hun bedrijf of landbouw. In 2017 heeft Israël 423 gebouwen in de Westelijke Jordaanoever gesloopt. Door de beperking op Palestijnse ontwikkeling in Area C, en andere restricties op de economie in de Westelijke Jordaanoever, neemt ook daar nu de economische groei af en werkloosheid toe, zoals blijkt uit het Wereldbank rapport voor AHLC van maart 2018. Dit is een zorgwekkende ontwikkeling, omdat door het gebrek aan persoonlijk perspectief en het uit het zicht raken van een voor beide kanten acceptabele politieke oplossing, mensen hoop in de toekomst verliezen en de kans op escalatie toeneemt.

De Palestijnse verdeeldheid en splitsing tussen Gaza en de Westelijke Jordaanoever duurt inmiddels al tien jaar. Zorgwekkende verslechtering is het toenemend aantal incidenten waarbij gewapende groepen raketten op Israël afschieten. Na een periode van relatieve kalmte neemt het aantal beschietingen weer toe, sinds het besluit van President Trump om Jeruzalem als hoofdstad van Israël te erkennen (zie Kamerstuk 23 432, nr. 444, d.d. 9 januari jl.). Het kabinet veroordeelt deze beschietingen ten zeerste en is bezorgd dat dit tot een ongewilde escalatie kan leiden. Als gevolg van de Israëlische restricties, de maatregelen die de Palestijnse Autoriteit heeft genomen die de bevolking in Gaza raken en het grotendeels gesloten houden van de grensovergang Rafah door Egypte, blijft Gaza geïsoleerd en is economisch herstel nagenoeg afwezig. De werkloosheid is nu 44%, onder de jeugd zelfs boven de 60%. De humanitaire situatie wordt steeds nijpender. Niet alleen hebben inwoners maar 5 uur per dag stroom, ook is het grondwater voor 95% ongeschikt voor menselijke consumptie. Nederland roept alle partijen op de belangen van de burgers voorop te stellen bij hun beleid ten aanzien van Gaza. Hamas en andere gewapende groepen moeten afzien van militante activiteiten.

Israël en Egypte kunnen, rekening houdend met hun legitieme veiligheidszorgen, meer doen om het verkeer van personen en goederen te verruimen. De PA zou diens maatregelen die de burgerbevolking raken moeten heroverwegen. De internationale gemeenschap moet eerdere toezeggingen voor steun nakomen, zowel voor wederopbouw als voor humanitaire hulp. Het kabinet steunt de Egyptische inzet voor intra-Palestijnse verzoening. De terugkeer van de Palestijnse Autoriteit als het legitieme bestuur in Gaza is een belangrijke voorwaarde voor een structurele verbetering van de situatie in Gaza. Deze verzoening gaat zeer moeizaam. De aanslag op premier Hamdallah (13 maart jl.) maakt deze verzoening en terugkeer van de Palestijnse Autoriteit naar Gaza moeilijker.

De protesten van 30 maart en 6 april waarbij ten minste 27 doden, waaronder een journalist en een minderjarige, en vele gewonden zijn gevallen (zie ook de Geannoteerde Agenda voor de RBZ, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1856 d.d. 6 april), laten zien dat de huidige omstandigheden kunnen leiden tot escalatie met het verlies van mensenlevens als gevolg. Het kabinet is zeer bezorgd over het oplopend aantal slachtoffers. Het kabinet onderschrijft de verklaring van de EU, dat de gebeurtenissen op 6 april vragen oproepen over de proportionaliteit van het gebruik van geweld die beantwoord moeten worden. Nederland heeft op 30 maart in de spoedzitting van de Veiligheidsraad opgeroepen tot een onderzoek naar de gebeurtenissen rond Gaza, net als de EU en SGVN hebben gedaan. Wat Nederland betreft dient dit een onafhankelijk en transparant onderzoek te zijn, naar alle gevallen waarbij slachtoffers zijn gevallen. Nederland heeft in de Veiligheidsraad tevens Israël opgeroepen dat het gebruik van geweld te allen tijde proportioneel en noodzakelijk moet zijn en onderstreept dat scherpe munitie een middel is dat alleen in uiterste gevallen zou moeten worden toegepast. Tegelijkertijd heeft Nederland eerdere incidenten waarbij Gazanen, soms gewapend, Israël binnendrongen veroordeeld en Hamas opgeroepen het vreedzame karakter van de protesten te waarborgen. Op basis van het humanitair oorlogsrecht mag de aanwezigheid van burgers niet gebruikt worden om bepaalde punten of streken te vrijwaren voor militaire operaties. Israël stelt dat zich onder de slachtoffers tien leden van Hamas en andere terroristische organisaties bevinden en dat er vanuit Gaza geschoten zou zijn op Israël.

Op de korte termijn dienen alle betrokken partijen, Israël, Hamas en de Palestijnse Autoriteit er alles aan te doen om verdere escalatie te voorkomen. Nederland verwelkomt de inzet van Egypte om partijen tot terughoudendheid te bewegen. Om de negatieve trend in Gaza te keren zullen de leefomstandigheden verbeterd moeten worden door humanitaire hulp, economisch herstel en opbouw van de infrastructuur. Voor een duurzame oplossing voor Gaza is de terugkeer van de PA als legitiem gezag in Gaza, als onderdeel van de twee-statenoplossing, noodzakelijk.

Aan Israëlische en Palestijnse zijden blijft de retoriek een probleem. De uitspraken van President Abbas bij de *Executive Committee* van de PLO, afgelopen januari, pasten niet bij een leider die vrede nastreeft met diens Israëlische burens. Aan Israëlische zijde zijn eveneens onbehelpzame uitspraken gedaan, zoals de openlijke suggesties van politici om delen van de Westelijke Jordaanoever te annexeren en de stelling van premier Netanyahu dat Israël volledige veiligheidscontrole moet behouden over de Westelijke Jordaanoever, waarbij hij openliet of het dan een Palestijnse staat genoemd zou kunnen worden. Dergelijke uitspraken ondergraven het wederzijds vertrouwen en scheppen een klimaat waarbij beide partijen meer en meer vast komen te zitten in hun eigen posities.

De steun voor president Abbas en het vertrouwen dat via onderhandelingen een eigen Palestijnse staat verwezenlijkt gaat worden neemt onder

de Palestijnse bevolking geleidelijk verder af. De kloof tussen het Palestijns leiderschap en de bevolking wordt groter. Zorgwekkend is de tendens dat het Palestijns leiderschap minder ruimte laat voor kritiek door het maatschappelijk middenveld op het leiderschap van de PA en PLO. In Gaza is het vertrouwen in een onderhandelde twee-statenoplossing eveneens laag. Mensen zitten klem tussen Hamas dat met harde hand de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, media en oppositie beperkt, de PA die met drukmiddelen Hamas tot compromissen wil dwingen in de intra-Palestijnse verzoening en Israël en Egypte die de grenzen nagenoeg gesloten houden voor Palestijnen. Dit, gecombineerd met het uitblijven van intra-Palestijnse verzoening en de negatieve economische trends verkleint het vertrouwen in een mogelijk compromis aan Palestijnse zijde.

Aan Israëlische zijde is een vergelijkbare trend gaande. Het aanhoudend Palestijnse geweld, zonder dat het Palestijns leiderschap het publiekelijk veroordeelt, ondergraaft het draagvlak voor een compromis aan Israëlische zijde. De noodzaak voor een compromis lijkt voor veel Israëliërs ook kleiner, dankzij het groeiend zelfvertrouwen over de economische en politieke relaties van Israël met de rest van de wereld. Organisaties die zich inzetten voor mensenrechten en de negatieve gevolgen van de bezetting aankaarten, staan onder toenemende druk.

Vredesproces

Sinds het Amerikaanse besluit over erkenning van Jeruzalem als de hoofdstad van Israël, en de daaropvolgende beslissing over verlaging van de financiële steun aan UNRWA, stelt de PA niet langer de Verenigde Staten te accepteren als exclusieve bemiddelaar. De relaties tussen de VS en de PA zijn sindsdien uiterst moeizaam en zal dat waarschijnlijk nog een tijd zo blijven. Dat blijkt onder meer uit de beledigingen van de Amerikaanse ambassadeur in Israël, David Friedman, door president Abbas en diens reactie dat de VS wellicht met andere Palestijnse leiders gaat onderhandelen als Abbas dat niet wil. De aanneming van de *Taylor Force Act*, die financiële ondersteuning aan de PA grotendeels stopt zolang de PA financiële steun geeft aan familieleden van Palestijnen die vastzitten of gedood zijn voor terroristische daden in het conflict met Israël, voert de Amerikaanse druk op de PA verder op.

De PA vraagt de internationale gemeenschap om een multilaterale aanpak, met een vredesconferentie georganiseerd waarbij het *Arab Peace Initiative* de basis zou moeten zijn voor een definitieve oplossing. Israël insisteert dat de enige manier om tot een oplossing te komen directe onderhandelingen tussen partijen blijft.

De Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie (EUHV) Mogherini heeft om de mogelijkheid van de twee-statenoplossing te behouden, premier Netanyahu en president Abbas uitgenodigd in de Raad, en vervolgens ook de Arabische partners. Tevens heeft de EU het initiatief genomen om in januari 2018 een extra ministeriële AHLC te organiseren, met als inzet de breed gedeelde overtuiging dat alleen de twee-statenoplossing tot een duurzame vrede kan leiden te versterken. De EUHV zet in op een samenwerking tussen de Kwartetleden (EU, VS, Rusland en VN), Arabische partners en landen als Noorwegen, om het vredesproces verder te brengen.

De VS zegt aan een plan te werken voor oplossen van het conflict en zegt daarbij nieuwe en «onorthodoxe» benaderingen niet te schuwen. De onderhandelaars Greenblatt en Kushner zouden hierbij veelvuldig gesproken hebben met de partijen en internationale partners. Tot dusverre heeft de VS de inhoud van diens plannen niet gedeeld of openbaar gemaakt, maar wel met partners gesproken over initiatieven gericht op

leefomstandigheden van de Palestijnen, inclusief de economie. De VS sluit nadrukkelijk de twee-statenoplossing niet uit, maar wil de keuze ervoor aan de partijen over laten.

De ontwikkelingen in de regio beïnvloeden het MOVP. Israël is, met redenen, bezorgd over de invloed van Iran in de regio. Landen als Saudi-Arabië, Verenigde Arabische Emiraten, Egypte en Jordanië delen met Israël zorgen over Iran, net als de EU, ook al hebben zij daar hun eigen redenen voor. Dat biedt mogelijk kansen voor toenadering tussen Israël en Arabische landen. Het Amerikaanse besluit over Jeruzalem maakt openlijke toenadering tussen Arabische landen en Israël echter moeilijk. De daaropvolgende verklaringen van President Trump dat de VS Jeruzalem nu als onderwerp van onderhandelingen «van tafel heeft gehaald» gaat in tegen de eerste verklaring dat het besluit geen gevolgen heeft voor grenzen of andere finale status onderwerpen. Het is van belang dat de VS helderheid verschaft over diens vredesplannen, hoe het besluit over Jeruzalem past in de stelling dat alle finale status-kwesties door de partijen zelf opgelost dienen te worden en bij de uitwerking van diens voorstellen voldoende rekening houdt met de aspiraties van beide zijden. Wat het kabinet betreft, is het cruciaal dat de VS de twee-statenoplossing als uitgangspunt omarmt en niet alleen inzet op verbeteren van leefomstandigheden. Dat zou ruimte scheppen voor een grotere en meer zichtbare regionale betrokkenheid. Een voorstel dat niet voldoende tegemoetkomt aan de wensen van beide zijden en direct verworpen wordt, zal de ruimte voor hervatting van onderhandelen en regionale toenadering kleiner maken. Dialoog tussen de EU en de VS hierover blijft dan ook essentieel.

Inzet kabinet

Het kabinet is ervan overtuigd dat er geen andere duurzame oplossing is dan de twee-statenoplossing. Er zijn immers geen andere opties die voldoen aan de aspiraties van beide zijden om een eigen land te hebben en in vrede en veiligheid te kunnen leven. De EU heeft heldere parameters geformuleerd voor deze oplossing, voor het laatst in de Raadsconclusies van juli 2016. Deze parameters vormen nog altijd de beste contouren voor een oplossing. Internationaalrechtelijke uitgangspunten, in het bijzonder met betrekking tot het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten en relevante resoluties van de VN Veiligheidsraad, zoals 478 en 2334, zullen vanzelfsprekend leidend blijven bij de Nederlandse inzet.

Internationaal is er nog altijd brede steun voor de twee-statenoplossing. De Amerikaanse regering sluit de twee-statenoplossing niet uit, mits beide partijen daar overeenstemming over kunnen bereiken. Deze brede steun bleek wederom bij de bijeenkomsten van de AHLC van januari en maart jl. en de conferenties over Gaza (maart, Washington) en UNRWA (maart, Rome) en de bijeenkomst van de Europese Ministers van Buitenlandse Zaken met de Ministers van Buitenlandse Zaken van Jordanië, Egypte, Saudi-Arabië, Marokko, Verenigde Arabische Emiraten en de Palestijnse Autoriteit, samen met de Secretaris-Generaal van de Arabische Liga afgelopen februari.

Nederland zet zich voor deze oplossing op verschillende wijzen in. Nederland bepleit een brede en geïntegreerde benadering, waarbij humanitaire hulp, onder meer via UNRWA, en projecten gericht op water, energie en economische ontwikkeling bijdragen aan stabiliteit op korte termijn. De opbouw van de Palestijnse instituties, zoals de Nederlandse ondersteuning voor de justitiesector, draagt bij aan de ontwikkeling van de Palestijnse overheid en een bestuur dat de toekomstige Palestijnse staat effectief kan besturen, met respect voor mensenrechten en de

rechtsstaat. Middels economische ontwikkeling moet de donorafrankelijkheid van Palestijnen verkleind worden. Nederland draagt hieraan bij door het bevorderen van handel, onder meer door de donatie van de scanners bij Gaza en de grensovergang met Jordanië, bevorderen van landbouw en ICT en andere initiatieven gericht op het Palestijnse bedrijfsleven. Het brede hulpprogramma van de EU draagt hier ook aan bij. Dit dient gekoppeld te worden aan een duidelijk einddoel, de twee-statenoplossing. Naar mening van het kabinet is het cruciaal om dit doel expliciet te blijven benoemen. Zonder lange termijn visie kunnen de diverse initiatieven voor economisch herstel, ledigen van humanitaire nood en wederopbouw van noodzakelijke infrastructuur niet tot een duurzame stabiliteit leiden. Politiek, zowel bilateraal als via de EU en in de VN (waaronder in de VN-veiligheidsraad) blijft Nederland eveneens de noodzaak van de twee-statenoplossing ondersteunen, en beide partijen aansporen tot het nemen van positieve stappen die de oplossing dichterbij brengen. Tevens blijft het kabinet partijen aanspreken op de negatieve stappen wanneer die genomen worden, zoals nederzettingenbeleid, haatzaaien, geweld, betalingen aan gevangenen en sloop van Palestijnse bezittingen.

Vanwege de goede relaties met beide partijen, kan Nederland concreet bijdragen aan het behoud van de mogelijkheid van de twee-statenoplossing en het herstel van wederzijds vertrouwen en verbeteringen op de grond. Het kabinet zal door gaan met praktische, effectieve stappen, zoals het faciliteren van trilaterale expertbijeenkomsten en specifieke interventies die concrete knelpunten helpen oplossen, zoals in het verleden ook gedaan door de donatie van de scanners bij Gaza en de grensovergang met Jordanië. Met dit soort maatregelen, gekoppeld aan een stevige politieke dialoog met beide partijen voor korte termijn en lange-termijn veranderingen, is Nederland in staat een verschil te maken op deelonderwerpen. Hiermee is Nederland voor partijen en internationale partners, waaronder de VS en EU, een relevante partner. Omdat vrede van onderop gedragen moet worden, zal het kabinet doorgaan met de verzoeningsprojecten waarbij Israël's en Palestijnen elkaar kunnen ontmoeten en de wederzijdse negatieve beeldvorming kunnen doorbreken.

Bij deze inzet worden de verschillende instrumenten die Nederland tot zijn beschikking heeft complementair ingezet. Via ontwikkelings samenwerking wordt de opbouw van de Palestijnse instituties en economie ondersteund. Dat is noodzakelijk voor de verwezenlijking van een levensvatbare Palestijnse staat. Met de uitzending van militaire en civiele experts (EUPOL COPPS, USSC en potentieel EUBAM Rafah) draagt Nederland bij aan versterking van de veiligheid en justitie sector. Het kabinet blijft inzetten op het verbreden van de relaties, door andere actoren zoals het bedrijfsleven en kennisinstellingen te betrekken.

«The Hague Statement of jurists on the Israel-Palestine conflict»

Het kabinet heeft kennisgenomen van het statement van *The Hague Initiative for International Co-operation* (Thinc) opgesteld naar aanleiding van zijn bijeenkomst van 28 en 29 juni 2017. Het statement vat de besprekingen en de conclusies van die bijeenkomst samen en reflecteert de opvattingen van de aanwezigen over de rol van het internationaal recht bij een vreedzame oplossing van het Israëlisch-Palestijnse conflict. De deelnemers aan de bijeenkomst dringen aan op een herziening van de juridische overwegingen die ten grondslag liggen aan VN Veiligheidsraad resolutie 2334 van 23 december 2016 en het advies van het Internationaal Gerechtshof van 9 juli 2004 over de bouw van een muur op bezet Palestijns gebied, waarnaar wordt verwezen in de resolutie. Volgens de

deelnemers ontbrak het in aanloop naar het advies en de resolutie aan een open, evenwichtige en grondige analyse van alle relevante feitelijke en juridische kwesties, wat naar de mening van betrokkenen resulteerde in juridische bevindingen die niet voldoende rekening hielden met de juridische, historische, politieke en militaire complexiteit van de gebieden en zijn bevolking.

Voor het kabinet is het internationaal recht, in het bijzonder het bezettingsrecht, dat onderdeel uitmaakt van het humanitair oorlogsrecht, en mensenrechten leidend voor de Nederlandse inzet ten aanzien van het Israëliësch-Palestijnse conflict. Het kabinet hanteert daarbij de uitgangspunten, met inbegrip van het uitgangspunt van de twee-statenoplossing, grenzen, nederzettingen en de status van Jeruzalem, zoals uiteengezet in deze brief. Zoals verwoord in de brief aan Uw Kamer van 20 januari 2017 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1713) verwelkomt het kabinet VN Veiligheidsraadresolutie 2334, die in lijn is met het Nederlandse en Europese beleid en waarin de twee-statenoplossing centraal staat. Het kabinet deelt dan ook niet het standpunt van de deelnemers aan bovengenoemde bijeenkomst dat de juridische overwegingen die ten grondslag liggen aan deze resolutie herziening behoeven.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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