

Vergaderjaar 2014–2015

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 december 2014

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelings-samenwerking¹ heeft de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 15 augustus 2014 inzake het Midden-Oosten vredesproces (Kamerstuk 32 623, C) in goede orde ontvangen. De commissie heeft de brief tijdens de commissievergadering van 9 september jl. besproken. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie op 23 september 2014 aanvullende vragen gesteld aan de toenmalige Minister.

De Minister heeft op 5 december 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelings-samenwerking,
Gradenwitz

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), G.J. de Graaf (VVD), Franken (CDA) (*vice-voorzitter*), Nagel (50Plus), Elzinga (SP) (*vice-voorzitter*), Van Kappen (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Van Boxtel (D66), Bröcker (VVD), Faber-van de Klashorst (PVV), Ganzevoort (GL), Th. de Graaf (D66), Koole (PvdA), De Lange (OSF), Martens (CDA), Popken (PVV), Schrijver (PvdA), Vlietstra (PvdA), Kops (PVV), Meijer (SP).

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMEN-
WERKING**

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 23 september 2014

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelings- samenwerking heeft uw brief d.d. 15 augustus 2014 inzake het Midden- Oosten vredesproces (Kamerstuk 32 623, C) in goede orde ontvangen. De commissie heeft de brief tijdens de commissievergadering van 9 september jl. besproken. Naar aanleiding daarvan wenst de commissie u aanvullende vragen te stellen. Naar mening van de commissie verschaft de brief onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke concrete inzet van de Nederlandse regering ten aanzien van het Midden-Oosten vredesproces.

De commissie dankt u voor de kabinetsvisie die u in uw brief en in de twee genoemde Kamerstukken uiteenzet. Wat de commissie niet ziet terugkomen, is een daadwerkelijke strategie, zowel van de EU alsook van Nederland in EU-verband. De commissie is zich ervan bewust dat de strategie hoogstwaarschijnlijk herbezien wordt bij het aantreden van de nieuwe Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. In dat kader is een vraag aan u wat de belangrijkste inzet is van de Nederlandse regering, voor Nederland en Nederland in EU-verband, bij de ontwikkeling van de nieuwe EU-strategie.

Daarnaast vraagt de commissie om haar een integraal overzicht te doen toekomen van de concrete activiteiten, de bilaterale en de multilaterale inzet van Nederland ten aanzien van het Midden-Oosten vredesproces. De commissie acht het nuttig om op basis hiervan tijdens een mondeling overleg met de Minister van gedachten te wisselen over de Nederlandse inzet, unilateraal alsook in EU-verband, ten aanzien van het Midden- Oosten vredesproces.

De commissie verzoekt u binnen vier weken na dagtekening van deze brief antwoord te geven op bovenstaande vragen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
F.E. van Kappen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2014

Hierbij bied ik u een reactie aan op de twee vragen van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van 15 augustus jl. (kenmerk 155262.03u) over het Midden-Oosten vredesproces.

Recente ontwikkelingen

Sinds het opschorten van het Kerry-initiatief in april jl. zijn de verhoudingen tussen de Palestijnen en Israël verslechterd. De partijen van gaan van crisis naar crisis. Gebeurtenissen zoals de ontvoering van en moord op de drie Israëlische jongeren, gevolgd door een campagne van het Israëlische leger op de Westelijke Jordaanoever met vele arrestaties en de moord op een Palestijnse tiener in Oost-Jeruzalem hebben aan de ernstige escalatie bijgedragen. Tegelijkertijd nam het aantal raketten uit Gaza fors toe, hetgeen leidde tot een militaire confrontatie tussen Hamas en Israël die 51 dagen duurde, met een groot verlies aan mensenlevens en schade als gevolg. Ondertussen werden de relaties tussen beide partijen verder op scherp gesteld mede door de aanhoudende retoriek aan weerszijden, uitbreiding van nederzettingen in Oost-Jeruzalem, aanslagen en verdere escalatie in Jeruzalem.

Beide zijden bevinden zich in een neerwaartse spiraal die moeilijk te doorbreken lijkt. Eenvoudige oplossingen of traditionele maatregelen zijn niet voorhanden of lijken weinig effect te sorteren. De jongste ontwikkelingen brengen tevens een zorgwekkend risico met zich mee dat een religieuze dimensie van het conflict aan belang toeneemt, hetgeen een oplossing ervan verder compliceert.

Tevens dragen ontwikkelingen in de regio bij aan de complexiteit van de situatie. Dit heeft ook zijn weerslag op het Palestijns-Israëliësch conflict. In de regio neemt radicalisering toe. Regionale allianties zijn veranderd en machtsposities van prominente regionale spelers zijn verschoven. Enerzijds delen Israël en een aantal Arabische landen een aantal belangen; met andere landen lijken de betrekkingen weer verslechterd.

Tegelijkertijd lijkt Israël een nieuwe benadering ten aanzien van Gaza te hebben gekozen, na de confrontatie van deze zomer. Voor het eerst sinds 2007 staat Israël weer handelsverkeer toe vanuit Gaza naar de Westelijke Jordaanoever. Israël, de VN en Palestijnse Autoriteit werken samen – weliswaar nog gebrekkig – bij de invoer van bouwmaterialen in Gaza. Deze nieuwe benadering is nog jong, en het is wellicht nog te vroeg om hier een definitief oordeel over te vellen, maar het is een positieve ontwikkeling die het Kabinet verwelkomt en aanmoedigt.

Het vooruitzicht voor de komende periode is niet rooskleurig. Het MOVP bevindt zich momenteel in een diepe impasse met vooralsnog weinig uitzicht op spoedige hervatting van substantiële onderhandelingen; meerdere onderhandelingsrondes in de afgelopen twintig jaar hebben niet geleid tot oplossing van het conflict. Er is een gebrek aan leiderschap aan beide zijden om op cruciale momenten te kiezen voor het compromis en de vrede op basis van de bekende ijkpunten. Daar is mede door gebrek aan voortgang frustratie en radicalisering bijgekomen. Aan beide kanten lijken binnenlands-politieke overwegingen dominanter te worden. De Palestijnse onderlinge verzoening maakt weinig vooruitgang. Fatah en

Hamas belijden weliswaar steun aan de consensusregering met de mond, maar voeren ondertussen ook een machtsstrijd uit, mede om de gunst van de Palestijnse burger. Dit is met name van negatieve invloed op Gaza waar de integratie van overheidsinstellingen uitblijft en de wederopbouw stagneert. Tegelijkertijd worden binnen Hamas en in mindere mate Fatah machtsstrijden uitgevochten. Aan Israëliëse zijde staat de coalitie onder druk over vragen zoals de Joodse Staat en de toekomst van het MOVP. Radicale krachten aan weerszijden zetten de toon en gematigde krachten worden te weinig gehoord.

Ondertussen raakt het geduld van de internationale gemeenschap op. Dat resulteert in stappen zoals de recente erkenning van de Palestijnse staat door Zweden. Ook parlementen in andere Europese landen, zoals het VK, Ierland, Spanje en Frankrijk, spreken hiervoor steun uit.

NL inzet

Nederland heeft de afgelopen decennia een actief beleid gevoerd, zowel bilateraal, via de band van de EU, als in het kader van de VN ter ondersteuning van een door middel van onderhandelingen te bereiken twee-statenoplossing. Dit blijft de leidraad in het Nederlandse beleid. Alleen politieke onderhandelingen kunnen leiden tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing voor dit conflict; twee staten die in vrede en veiligheid naast elkaar bestaan. Het is zaak de twee-statenoplossing overeind te houden en te zoeken naar een opening voor doorstart van de onderhandelingen. Ondertussen zal Nederland tegenwicht bieden aan de ontwikkelingen die de levensvatbaarheid van de twee-statenoplossing bedreigen. Daarbij zal Nederland de goede bilaterale relaties met Israël en de PA benutten. De Nederlandse inzet richt zich op de volgende elementen: de-escalatie, doorstart van het vredesproces met een grotere rol voor de EU, behoud van de twee-statenoplossing; nederzettingen en concrete activiteiten in het kader van MOVP.

De-escalatie

Allereerst is essentieel dat de al gespannen situatie niet verder uit de hand loopt. Verdere escalatie en unilaterale stappen dreigen de kans op de terugkeer naar de onderhandelingstafel te verkleinen. De opgelopen spanningen in Jeruzalem zijn zeer zorgwekkend. Samen met Europese partners blijft Nederland aandringen op de-escalatie in woord en daad. Het kabinet roept partijen op zich te onthouden van contraproductieve stappen, provocaties en retoriek die verdere escalatie in de hand kunnen werken. Het kabinet veroordeelt de reeks aanslagen in Jeruzalem. Tevens ondersteunt Nederland partijen die een positieve rol kunnen spelen in beide samenlevingen om een tegenwicht te bieden aan wederzijdse verharding. Deze boodschap is ook door het kabinet overgebracht in recente gesprekken met de Israëliëse Minister van Buitenlandse Zaken Lieberman en de Palestijnse Minister Al Malki.

Doorstart van het vredesproces

Prioriteit ligt bij hervatting van directe onderhandelingen. Nederland wil bijdragen aan een zo gunstig mogelijk klimaat hiervoor. Zonder geloofwaardige vredesonderhandelingen dreigt verdere escalatie en zal 2015 in het teken staan van conflictmanagement. De internationale gemeenschap staat voor de vraag hoe de huidige kloof en het wederzijdse wantrouwen tussen partijen in deze escalerende situatie kan worden overbrugd, resulterend in een effectiever proces dan tot nu toe het geval was.

Een cruciale speler blijft de Verenigde Staten. Zonder intensieve betrokkenheid van de VS kan een alomvattend akkoord moeilijk tot stand komen. *Secretary of State* John Kerry overweegt een nieuw initiatief tot doorstart van de onderhandelingen. Het gaat er nu om welke vorm een Amerikaans initiatief zal krijgen. Nederland moedigt samen met EU-partners de VS aan partijen weer aan tafel te brengen. Daarvoor moet *Secretary of State* John Kerry de ruimte krijgen. Tegelijkertijd zouden de EU en EU-lidstaten daarbij een substantiële rol moeten gaan spelen. De kans van slagen wordt groter als de EU en VS samenwerken, in partnerschap, waarbij beider beschikbare instrumenten vis-à-vis de Israëli's en de Palestijnen kunnen worden ingezet. Hernieuwde onderhandelingen zouden plaats moeten vinden op basis van vastgestelde parameters.

Tevens zou een aantal landen in de Arabische regio betrokken moeten worden. Het Arabische Vredesinitiatief zou daar een goede basis voor kunnen vormen. Samen hebben we meer *leverage* op de partijen. Met name nauwe betrokkenheid van Egypte is wenselijk, gezien de regionale machtspositie en de rol die het speelt rond Gaza.

Grotere rol voor de Europese Unie

Het kabinet is van mening dat, gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen en de noodzaak tot doorstart van de onderhandelingen, de EU een grotere rol zou moeten spelen, zoals ook wordt gevraagd in de motie Sjoerdsma/Omtzigt die in de Tweede Kamer is aangenomen. De EU deelt deze opvatting. Het kabinet wil in overleg met Europese partners bepalen wat meest effectieve strategie is. Eensgezind EU-optreden is van belang om Europese – en dus Nederlandse – invloed te maximaliseren. Binnen de EU bestaat overeenstemming over de EU-parameters voor de twee-statenoplossing en over het feit dat de EU haar invloed op beide partijen moet aanwenden om uit de huidige crisis te komen. Over de precieze invulling van de aanpak voor het MOVP zal binnen de EU nader overleg nodig zijn.

Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini is direct na haar aantreden naar Israël en de Palestijnse Gebieden gereisd, wat tekenend is voor haar persoonlijke betrokkenheid en ambitie een bijdrage te leveren aan de oplossing van het conflict. Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 17/11 jl. hebben de Ministers van Buitenlandse Zaken HV Mogherini gevraagd een strategie op te stellen om de rol van de Europese Unie vorm te geven. De HV zal hierbij de Verenigde Staten en ook landen in de Arabische regio consulteren. Deze EU-strategie is gericht op hervatting van onderhandelingen en het behoud van de twee-statenoplossing. HV Mogherini heeft aangegeven dat alle instrumenten op tafel liggen. Dit zal de HV de komende maanden verder uitwerken. Haar strategie met concrete voorstellen zal vervolgens door de lidstaten moeten worden besproken.

Nederland zet zich in voor een effectief en strategisch EU-optreden, waarbij de zorgen en belangen van zowel Israël als de Palestijnen zorgvuldig in acht worden genomen, maar waar ook beide partijen op hun verantwoordelijkheden worden gewezen. Nu is het belangrijk de nieuwe HV ruimte te geven een grotere EU-rol uit te werken en een EU-strategie met instrumenten te ontwikkelen, daarbij rekening houdend met de plannen van SoS Kerry. Bij de inzet van instrumenten is effectiviteit voor het vredesproces doorslaggevend. Het hangt af van de situatie en de timing of inzet van instrumenten raadzaam en effectief is.

Om de actieve EU-rol te onderstrepen en de HV Mogherini hierbij te ondersteunen heeft het kabinet gepleit voor de benoeming van een Speciale Vertegenwoordiger voor het MOVP die kan optreden als

vertegenwoordiger van de HV ter plaatse. Hiervoor lijkt brede steun onder lidstaten te bestaan.

Tevens zou steun aan partijen om hun huis op orde te brengen onderdeel van deze strategie moeten uitmaken. Voor de Palestijnen geldt in het bijzonder dat intra-Palestijnse verzoening de Palestijnse positie in de onderhandelingen aanmerkelijk zou versterken, met inachtneming van de Kwartet-principes. Daarom steunt het kabinet de hereniging van Gaza en de Westelijke Jordaanoever door terugkeer van de Palestijnse Autoriteit naar Gaza. Daarbij zijn de ondersteuning van de consensusregering en de hervatting van het handelsverkeer tussen Gaza en Westelijke Jordaanoever prioriteiten. Dit kan de positie van de Palestijnse Autoriteit versterken en de legitimiteit voor terugkeer naar onderhandelingen vergroten.

Erkenning van een Palestijnse staat

Met de erkenning door de Zweedse regering wint het onderwerp momentum binnen de Europese Unie. Een aantal nationale parlementen heeft zich uitgesproken voor erkenning, waarbij zij van mening verschillen over timing van de erkenning of het moment overlaten aan hun regeringen.

De erkenning van een staat is een nationale verantwoordelijkheid en blijft een bilaterale afweging. Niettemin acht het kabinet het verstandig om zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken met Europese partners. Samen met een meerderheid van de EU-lidstaten is het kabinet van mening dat erkenning alleen zinvol is op een strategisch moment als het effectief, reëel en opportuun is in het kader van onderhandelingen. Dit is ingevuld tijdens de Begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer (18, 19 november jl.), waarbij tevens duidelijk is gemaakt dat voor het kabinet (en veel Europese partners) erkenning nu niet aan de orde is en op dit moment geen bijdrage levert aan de herstart van onderhandelingen.

Behoud van twee-statenoplossing-nederzettingen

Achtereenvolgende Nederlandse kabinetten hebben op basis van het internationaal recht het standpunt ingenomen dat de gebieden die Israël in juni 1967 onder zijn bestuur bracht niet tot zijn grondgebied behoren. De voortdurende uitbreiding van Israëlische nederzettingen in bezet Palestijns Gebied vormt een ernstige bedreiging voor het vredesproces. De bouw van nederzettingen is strijdig met internationaal recht en loopt vooruit op eventuele wijzigingen van de grenzen van '67. Bovendien is de nederzettingenbouw zo omvangrijk dat de twee-statenoplossing fysiek onmogelijk dreigt te worden. Het maakt een mogelijke uiteindelijke afspraak betreffende landruil extra moeilijk. Uitgangspunt voor het kabinet blijft dat de grenzen van 1967 alleen met onderlinge overeenstemming kunnen worden gewijzigd.

Het kabinet is zeer bezorgd over voortdurende uitbreiding van nederzettingen. Recente stappen tot verdere uitbreiding van nederzettingen in Oost-Jeruzalem dragen niet bij aan noodzakelijke de-escalatie van de fragiele situatie. Voorts bemoeilijken deze stappen initiatieven gericht op de hervatting van vredesonderhandelingen. Het kabinet blijft in bilaterale contacten zijn grote zorgen kenbaar maken en de Israëlische regering oproepen de uitbreiding van nederzettingen te stoppen.

In de bredere EU-strategie, waaraan HV Mogherini werkt, wordt de Europese reactie op nederzettingenpolitiek meegenomen. Binnen de EU

vinden discussies plaats over een gepaste reactie op en concrete maatregelen naar aanleiding van verdere uitbreiding van nederzettingen door Israël. Het uitgangspunt is hierbij duidelijker de scheidslijn tussen Israël en bezet Palestijns Gebied aan te brengen, zoals vastgelegd in EU-raadsconclusies.

Nederlandse activiteiten in het kader van MOVP

De Nederlandse inspanningen zijn gericht op bijdragen aan de hervatting van vredesonderhandelingen en het behoud van de levensvatbaarheid van de twee-statenoplossing. In het licht van bovenstaande kaders ontplooit Nederland de volgende activiteiten:

- *Bilaterale samenwerkingsfora met Israël en de Palestijnse Gebieden:* In het kader van de fora wordt een breed scala aan activiteiten uitgevoerd. Hierover wordt u binnenkort separaat geïnformeerd.
- *OS-programma Palestijnse Gebieden:* Met het OS-programma steunt Nederland de Palestijnse staatsopbouw. In dat kader bestaat een substantieel hulpprogramma gericht op voedselzekerheid en op private-sectorontwikkeling, veiligheid en rechtsorde, watervoorziening en humanitaire hulp.
- *Opening grenzen Gaza met inachtneming van legitieme veiligheidszorgen Israël:* Nederland blijft hier consequent op aandringen en levert tevens een concrete bijdrage. Dit is van belang voor wederopbouw van Gaza. Nederland levert daarom een bijdrage aan het tijdelijke VN-monitoring en verificatie mechanisme, dat veilige invoer van bouwmaterialen en toezicht op het gebruik ervan mogelijk maakt. Daarnaast richt Nederland zich op bevordering van handelsverkeer Gaza – Westelijke Jordaanoever via de Nederlandse containerscanner.
- *Bevorderen people to people contacten:* Nederland stimuleert contacten tussen Palestijnen en Israëli's door middel van ondersteuning van projecten die onderlinge en trilaterale samenwerking bevorderen op de terreinen water, mensenrechten, kennis en onderzoek.
- *Mensenrechten:* Mensenrechten vormen een prioriteit in de relaties met Israël en de Palestijnse Gebieden. Daartoe financiert Nederland NGO's aan weerszijden en voert Nederland een constructieve en indien nodig kritische mensenrechtendialoog met Israël en de Palestijnse Autoriteit. In VN en EU verband zet NL zich ook in voor een constructieve dialoog met beide partijen over mensenrechten.
- *Veiligheid:* Nederland levert een bijdrage aan beide EU-missies (EUPOL COPPS, EUBAM Rafah). Ook ondersteunt Nederland de Amerikaanse missie van de *United States Security Coordinator* (USSC) bij de opbouw van de Palestijnse veiligheidssector.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders