

Vergaderjaar 2023–2024

23 432

De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 537

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2024

Op 19 juli 2024 heeft het Internationaal Gerechtshof (IGH, het Hof) een advies uitgebracht aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) inzake het optreden van Israël in de bezette Palestijnse Gebieden. Uw Kamer heeft verzocht om een kamerbrief «waarin het kabinet aangeeft hoe zij de uitspraak interpreteert en welke consequenties de uitspraak heeft voor het kabinetsbeleid ten aanzien van Israël en de Palestijnse Gebieden, inclusief het ontmoedigingsbeleid».

Adviezen van het IGH zijn niet juridisch bindend, maar wel gezaghebbend omdat het voornaamste gerechtelijke orgaan van de Verenigde Naties (VN) daarin een uiteenzetting geeft van het geldend internationaal recht. In het advies van 19 juli jl. past het IGH het toepasselijk recht ook toe op de feiten die, onder andere op basis van het werk van verschillende VN-organen en speciale rapporteurs, bekend zijn bij het Hof.

Het IGH stelt in het advies dat Israël door zijn optreden in de bezette Palestijnse Gebieden verschillende regels van het internationaal recht schendt:

- Het verbod op gebruik van geweld door staten, doordat sprake is van annexatie van bezet Palestijns gebied;
- Het humanitair oorlogsrecht, inclusief het bezettingsrecht;
- Mensenrechten, waaronder het verbod op discriminatie en het zelfbeschikkingsrecht.

Volgens het Hof leiden de schending van het verbod op annexatie en het feit dat de Palestijnse bevolking het recht op zelfbeschikking niet kan uitoefenen ertoe dat de voortdurende aanwezigheid van Israël in de bezette Palestijnse Gebieden, en daarmee ook de voortdurende bezetting daarvan, onrechtmatig is.

Het IGH verbindt verschillende rechtsgevolgen aan de schendingen van Israël.

- 1) Israël moet zo snel mogelijk een einde maken aan zijn aanwezigheid in de bezette Palestijnse Gebieden, onmiddellijk stoppen met uitbreiding van de nederzettingen en alle kolonisten in de bezette Palestijnse Gebieden evacueren. Daarnaast moet Israël rechtsherstel bieden aan alle natuurlijke en juridische personen die schade hebben opgelopen als gevolg van het onrechtmatig handelen door Israël.
- 2) Andere staten (waaronder Nederland) hebben onder internationaal recht de verplichting om de situatie die is ontstaan door de onrechtmatige bezetting van Israël van de Palestijnse Gebieden niet te erkennen en om geen hulp of assistentie te bieden die bijdraagt aan het handhaven van de onrechtmatige situatie. Ook zijn alle staten op basis van het Vierde Verdrag van Genève verplicht te verzekeren dat Israël de regels van het humanitair oorlogsrecht zoals neergelegd in dat verdrag eerbiedigt.
- 3) Internationale organisaties hebben onder internationaal recht ook de verplichting om de situatie die is ontstaan door de onrechtmatige bezetting van Israël van de Palestijnse Gebieden niet te erkennen. Dit geldt ook voor de VN Veiligheidsraad (VNVR). Daarnaast draagt het IGH de AVVN en de VNVR op om na te gaan welke volgende stappen nodig zijn om snel een einde te maken aan de onrechtmatige bezetting door Israël.

Het Hof maakt een uitgebreide analyse van het Israëliësch optreden in de bezette Palestijnse Gebieden en de schendingen van het internationaal recht als gevolg daarvan. Vervolgens concludeert het Hof dat de bezetting van de Palestijnse Gebieden door Israël onrechtmatig is, omdat Israël hiermee het verbod op annexatie schendt en de uitoefening van het recht op zelfbeschikking door het Palestijnse volk frustreert.

Het advies bevestigt voorts de voortdurende toepasselijkheid van de Israëliësch verplichtingen op basis van het bezettingsrecht in Gaza, ook na het terugtrekken van de Israëliësch krijgsmacht uit Gaza in 2005.

Het Hof stelt in het advies verder vast dat het Israëliësch optreden in de bezette Palestijnse Gebieden een schending oplevert van artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (het CERD). Dit artikel bepaalt dat staten die hierbij partij zijn in het bijzonder rassenscheiding en apartheid veroordelen, en verplicht zijn op hun grondgebied alle uitingen van dien aard te voorkomen, te verbieden en uit te bannen. In een eerdere brief aan uw Kamer over dit onderwerp¹ heeft het kabinet zich op het standpunt gesteld dat apartheid een specifieke juridische term is, waarbij het aan de rechter is om te oordelen of daar sprake van is. Het Hof is er duidelijk over in het advies dat Israël artikel 3 van het CERD schendt, maar geeft daarbij geen duidelijk uitsluitel over de vraag of hierbij alleen sprake is van rassenscheiding of ook van apartheid in de bezette Palestijnse Gebieden.

Het Hof gaat ook in op de Oslo-akkoorden (Oslo I-akkoord en Oslo II-akkoord). Het Hof erkent dat Israël en de Palestinian Liberation Organization (PLO) door middel van de Oslo-akkoorden afspraken hebben gemaakt over hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de door Israël bezette gebieden. Israël heeft op basis van de Oslo-akkoorden zeggenschap over een groot deel van de bezette gebieden totdat Israël en de PLO tot andere afspraken en uiteindelijk een tweestaten-oplossing komen. Daarbij is inachtneming van de internationaal aanvaarde normen en beginselen op het gebied van de mensenrechten en de rechtsstaat van belang. De resoluties van de VNVR (e.g.

¹ Zie onder meer *Kamerstukken II, 2022/23, 30 950, nr. 320*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandeldossier/kst-23432-489.html>

Resoluties 1515, 2735, 2334, 77/126) respecteren de Oslo-akkoorden en de daarmee gepaarde tweestaten-oplossing. Het Hof geeft aan dat de legitieme rechten van het Palestijnse volk die zijn erkend in de Oslo-akkoorden het recht op zelfbeschikking omvat. Verder geeft het Hof aan dat de Oslo-akkoorden partijen verbieden om «enige stap te initiëren of te nemen die de status van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook zou veranderen, in afwachting van de uitkomst van de onderhandelingen over de permanente status» (Oslo II-akkoord, Art. XXXI (7)). Het Hof merkt ook op dat het bij de interpretatie van de Oslo-akkoorden rekening moet worden gehouden met artikel 47 van het Vierde Verdrag van Genève, dat bepaalt dat de beschermde bevolking de voordelen van het Verdrag niet mag worden ontnomen door een overeenkomst tussen de autoriteiten van de bezette gebieden en de bezettende macht. Samenvattend concludeert het IGH dat de Oslo-akkoorden Israël niet ontslaan van de verplichtingen onder het bezettingsrecht. Voorbeelden van door het IGH vastgestelde schendingen van het bezettingsrecht zijn de gedwongen verplaatsing van personen, het verplaatsen van de eigen bevolking naar bezet gebied en de vernietiging van eigendom.

Al voor het uitkomen van het advies beschouwden Nederland en andere staten de nederzettingen en de aanleg van een muur in de bezette Palestijnse Gebieden als onrechtmatig. De Israëlische soevereiniteit over de bezette Palestijnse Gebieden is nimmer erkend. Nederland spreekt zich hier consequent en nadrukkelijk over uit. Ter ondersteuning hiervan is ook een beleidskader ontwikkeld waarvan de volgende maatregelen onderdeel uitmaken.²

- 1) De Nederlandse overheid voert sinds 2006 een ontmoedigingsbeleid ten aanzien van activiteiten die Nederlandse bedrijven ontplooiën in of ten behoeve van Israëlische nederzettingen in bezet gebied. Conform dit beleid verleent de Nederlandse overheid geen diensten aan Nederlandse bedrijven ten behoeve van activiteiten die direct bijdragen aan de aanleg en instandhouding van nederzettingen, of deze direct faciliteren. Indien Nederlandse bedrijven bij de overheid informeren naar mogelijkheden tot het ontplooiën van activiteiten in bezet gebied, worden zij gewezen op de mogelijke risico's, waaronder die op het gebied van mensenrechten. Het ontmoedigingsbeleid bestaat in aanvulling op de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid die bedrijven hebben om mensenrechten te respecteren. Van de zijde van het bedrijfsleven verwacht het kabinet dat zij zaken doen in lijn met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het is aan bedrijven zelf om te bepalen welke activiteiten zij ontplooiën.
- 2) Vanwege het feit dat Israël geen soevereiniteit heeft verkregen over de gebieden die het sinds juni 1967 bezet, hanteert Nederland een strikte lijn ten aanzien van de gelding van bilaterale verdragen tussen Nederland en Israël: door Israël in eigen naam gesloten verdragen mogen niet worden toegepast op de bezette gebieden; deze verdragen gelden alleen binnen Israël op basis van de internationaal erkende grenzen van het land. Een voorbeeld hiervan is het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen Nederland en Israël dat niet van toepassing is in de door Israël bezette gebieden. Op grond van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU), die als uitgangspunt hanteert dat Nederlandse sociale zekerheidsuitkeringen alleen kunnen worden geëxporteerd naar landen waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten, is de export van Nederlandse sociale zekerheidsuitkeringen

² Zie ook *Kamerstukken II*, 2018/19, 23 432, nr. 471, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23432-471.html>.

aan uitkeringsgerechtigden woonachtig in Israëlische nederzettingen in die gebieden beperkt.

- 3) In EU-verband zijn verdere stappen genomen die het onderscheid tussen de gebieden moeten verduidelijken. Zo heeft de Europese Commissie in 2013 richtsnoeren aangenomen «over de mogelijkheid van Israëlische entiteiten en hun activiteiten in de door Israël sinds juni 1967 bezette gebieden om in aanmerking te komen voor subsidies, prijzen en financieringsinstrumenten die na 2014 met EU-middelen worden gefinancierd» (2013/C 205/05) op basis waarvan alleen Israëlische entiteiten waarvan de vestigingsplaats zich binnen de Israëlische grenzen van vóór 1967 bevindt, in aanmerking komen voor subsidies, prijzen en financieringsinstrumenten. Bij de toepassing van EU-wetgeving over herkomstaanduiding wordt gedifferentieerd tussen producten gemaakt in Israël en producten gemaakt in nederzettingen in de bezette Palestijnse Gebieden. De Europese Commissie heeft in 2015 een interpretatieve mededeling gepubliceerd over de toepassing van EU-wetgeving inzake herkomstaanduiding – die algemeen van toepassing is ongeacht het land of het gebied waar het product vandaan komt – op producten afkomstig uit de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden. In zijn uitspraak van 12 november 2019 heeft het EU Hof in antwoord op prejudiciële vragen bevestigd dat de omstandigheid dat een levensmiddel afkomstig is uit een Israëlische nederzetting de aankoopbeslissingen van consumenten kan beïnvloeden. Het weglaten van een dergelijke vermelding kan de consument daarom misleiden. Dit is een juridisch bindende uitspraak, in lijn met het Nederlandse beleid van de afgelopen jaren.³ De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) past EU-wetgeving met betrekking tot juiste en niet-misleidende herkomstaanduiding toe. Goederen afkomstig uit gebieden die Israël sinds juni 1967 bezet, komen ook niet in aanmerking voor tariefpreferenties. Alleen producten van oorsprong uit Israël zelf komen in aanmerking voor preferentiële behandeling in het kader van het Associatieakkoord tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en Israël anderzijds.

Nederland maakt zich voorts grote zorgen over de toenemende instabiliteit op de bezette Westelijke Jordaanoever. Hierbij spelen diverse factoren en actoren een rol, waaronder geweld van kolonisten. Om te voorkomen dat dit laatste nog verder escaleert, heeft Nederland zich binnen de EU actief ingezet voor mensenrechtensancties tegen individuen en entiteiten die zich hier schuldig aan maken. Met de sancties (zoals reizen en handelsbeperkingen en het bevriezen van bankrekeningen in de EU) maken EU-landen duidelijk dat zij zich grote zorgen maken hierover – en dat dit geweld gevolgen heeft. Inmiddels zijn er twee sanctiepakketten aangenomen.

Het advies van het IGH rechtvaardigt de instandhouding van deze maatregelen. Het kabinet zal in de komende periode nader analyseren of aanleiding bestaat het huidige beleidskader aan te passen op basis van het advies van het Hof. Deze analyse dient zorgvuldig te geschieden, wat enige tijd in beslag zal nemen. De komende periode zullen de eventuele consequenties van het advies van het IGH onderwerp zijn van internationaal overleg. Het kabinet hecht eraan om kennis te nemen van de visie van andere landen en zal dit, onder andere, ook meenemen in de gesprekken die gevoerd gaan worden tijdens de ministeriële week van de aankomende zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde

³ Zie ook *Kamerstuk*, 2019/2020, 23 432, nr. 475, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23432-475.html>

Naties (de «High-level Week»). Het kabinet zal de Kamer derhalve op een later tijdstip informeren over eventuele aanpassingen op het huidige beleidskader.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp