

Vergaderjaar 2016–2017

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 170

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2017

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van het lid Voordewind tijdens de Regeling van Werkzaamheden d.d. 11 april 2017 inzake ingezette lijn van de Verenigde Staten in Syrië (Handelingen II 2016/17, nr. 66, item 44).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Luchtaanval op Khan Sheikhoun, provincie Idlib

Op dinsdag 4 april 2017 vond in Syrië een luchtaanval plaats op het door de oppositie gecontroleerde dorp Khan Sheikhoun, gelegen in de provincie Idlib. Bij de aanval kwamen volgens de VN naar schatting 90 mensen om en raakten honderden gewond. Vrijwel onmiddellijk kwamen beelden naar buiten die wezen op de inzet van chemische wapens bij de aanval. De symptomen van de slachtoffers zoals ademnood, vernauwde pupillen en misselijkheid komen overeen met de symptomen die zichtbaar zijn wanneer mensen in aanraking komen met zenuwgas.

Het staat vast dat de inzet van chemische wapens in de Syrische burgeroorlog bij herhaling heeft plaatsgevonden. Het Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – UN Joint Investigative Mechanism (OPCW – UN JIM), ingesteld door de VNVR (resolutie 2235) om de verantwoordelijken voor bevestigd gebruik van chemische wapens in Syrië te identificeren, heeft in 2016 vastgesteld dat het Syrische regime verantwoordelijk was voor drie gevallen van het gebruik van chloorgas in 2014–2015 en ISIS voor de inzet van mosterdgas in één geval. Door de meeste landen wordt het Syrische regime ook verantwoordelijk gehouden voor de aanval met sarin in Ghouta (Damascus) op 21 augustus 2013, waarbij tussen de 800 en 1400 mensen omkwamen. Syrië is in oktober 2013 toegetreden tot het Verdrag Chemische Wapens (Chemical Weapons Convention, CWC) en heeft daarmee de verplichting op zich genomen zijn gehele CW-programma aan de OPCW te declareren en te ontmantelen. Alle door Syrië bij de OPCW gedeclareerde chemische wapens zijn de afgelopen jaren vernietigd. De OPCW is echter al drie jaar bezig om uit te zoeken of de Syrische opgave volledig en accuraat was. Medio 2016 heeft de OPCW aangegeven niet te kunnen vaststellen of dit inderdaad het geval is. De vele onduidelijkheden en ongerijmdheden in de declaratie doen vermoeden dat Syrië geen volledige openheid van zaken heeft gegeven en chemische wapens heeft achtergehouden.

Verschillende bondgenoten geven aan over inlichtingen te beschikken dat het Assad-regime verantwoordelijk is voor de inzet van chemische wapens bij de aanval op 4 april jl. Ook indachtig het recidivistische karakter van Assad waar het gaat om het gebruik van chemische wapens is dat aannemelijk.

Het kabinet heeft op 5 april jl. opgeroepen tot onderzoek door de OPCW. Een Fact Finding Mission (FFM) van de OPCW verzamelt en analyseert daartoe alle beschikbare informatie. Nederland dringt ook aan op onderzoek ter plaatse. De OPCW heeft geen mandaat om zich uit te spreken over daderschap of de verantwoordelijkheid voor (eventueel) gebruik. De bevindingen van de FFM kunnen vervolgens dienen voor onderzoek door het Joint Investigative Mechanism (JIM), dat als opdracht heeft de personen of entiteiten te identificeren die voor de inzet van chemische wapens verantwoordelijk zijn (attributie).

In een ingelaste bijeenkomst van de Uitvoerende Raad van de OPCW op 13 april gaf de OPCW aan dat de beschuldigingen geloofwaardig genoeg zijn om te onderzoeken. Door de FFM zijn monsters en informatie verzameld die in door OPCW gecertificeerde laboratoria geanalyseerd zullen worden. Het zal enkele weken duren voor de resultaten van het onderzoek bekend worden. De Raad nam geen besluiten. Uit de verklaringen bleek wel hoezeer de Raad verdeeld is. Zo proberen Iran en Rusland de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de FFM in twijfel te trekken door een nieuw onderzoek met externe experts voor te stellen. Nederland zal zich hiertegen verzetten. De bijeenkomst van de Raad wordt 19 april a.s. voortgezet.

VNVR

Daags na de aanval op Khan Sheikhoun vond op aandringen van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een openbare zitting van de Veiligheidsraad plaats. Tijdens deze zitting op 5 april jl. hintte de vertegenwoordiger van de VS bij de VN, Nikki Haley, op een Amerikaans optreden in geval van het uitblijven van een eensgezinde positie in de VNVR en een veroordelende resolutie. Over een conceptresolutie voorbereid door de VS, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk werd diezelfde dag geen overeenstemming bereikt met Rusland. Ook een alternatieve resolutie van Rusland en een compromisvoorstel van de niet-permanente VNVR-leden werden niet in stemming gebracht. De VNVR bleek dus niet in staat snel en op adequate wijze te reageren op het gebruik van chemische wapens in Syrië. Hernieuwde besprekingen in New York over een eensgezinde reactie van de VNVR liepen ook op niets uit. Op 12 april jl. stuitte een scherp veroordelende resolutie ingebracht door de VS, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk op een veto van Rusland.

Raketaanval Verenigde Staten

Op 7 april jl. voerde de VS als reactie een raketaanval uit op de Syrische vliegbasis Shayrat. Negenenvijftig (59) Tomahawk Land Attack Missiles werden afgevuurd vanaf de Amerikaanse oorlogsschepen USS Porter en de USS Ross vanuit de Middellandse Zee. Volgens de Amerikaanse inlichtingendiensten was vliegbasis Shayrat de locatie vanwaar Syrische jachtvliegtuigen opstegen die de aanval met chemische wapens hebben uitgevoerd. Doelwitten van de aanval waren Syrische jachtvliegtuigen, bunkers, radarsystemen, opslagplaatsen voor brandstof en ammunitie en luchtafweergeschut.

Op vrijdagochtend 7 april jl. heeft Amerikaans Tijdelijk Zaakgelastigde Shawn Crowley een nadere toelichting op de raketaanval gegeven. Hierbij benadrukte Crowley dat de VS de inzet van zenuwgas with a high degree of certainty aan het Syrische regime toeschrijft en dat de VS-raketaanval proportioneel was en gericht tegen het materieel dat is gebruikt bij de aanval op Khan Sheikhoun. Tevens benadrukte Crowley dat de VS geen verdere militaire acties gepland heeft, maar zich dit recht wel voorbehoudt indien het Syrische regime terugslaat tegen de VS of coalitiegenoten, of opnieuw chemische wapens gebruikt tegen zijn burgers.

Direct na de Amerikaanse raketaanval hebben verschillende bondgenoten waaronder het Verenigd Koninkrijk, Turkije, Israël en Saudi-Arabië hun volledige steun hiervoor uitgesproken. Italië, Duitsland en Frankrijk bestempelden de aanval als «begrijpelijk» en «proportioneel». De Europese Unie liet op 7 april jl. in een verklaring weten dat er geen militaire oplossing is voor het conflict in Syrië, en de intentie achter de Amerikaanse aanval om nieuwe inzet van chemische wapens in Syrië te voorkomen en de daders af te schrikken, te begrijpen. SG NAVO Stoltenberg benadrukte in een verklaring op 7 april jl. dat het Syrische regime de verantwoordelijkheid draagt en het gebruik van chemische wapens een duidelijke schending van internationale afspraken en normen vindt dat onacceptabel is en niet onbeantwoord kan blijven. Het gebruik van chemische wapens bestempelde HV Mogherini als een oorlogsmisdaad. Ook President Tusk veroordeelde de barbaarse aanvallen met chemische wapens. Deze boodschap is herhaald door de deelnemende landen aan de G7-top in het Italiaanse Lucca op 10 en 11 april jl. Rusland is daarbij opgeroepen zijn invloed op het Assad-regime effectiever aan te wenden.

Ook het kabinet heeft op 7 april begrip uitgesproken voor het proportionele Amerikaanse optreden tegen een militaire luchtmachtbasis die door

het regime wordt gebruikt voor aanvallen op de eigen bevolking en waarvan de VS aangeeft dat deze ook voor de gruwelijke chemische aanval van 4 april jl. is gebruikt. Ook heeft het kabinet opgeroepen tot de-escalatie. Bij gebruik van chemische wapens is een passende waarschuwing op zijn plaats. Het regime van Assad moet weten dat gebruik van chemische wapens gevolgen heeft. Het kabinet acht het tevens van groot belang dat de volkenrechtelijke norm, dat chemische wapens niet mogen worden gebruikt, overeind blijft.

Iran, Rusland en Hezbollah benadrukten 9 april jl. in een gezamenlijke verklaring dat zij de gifgasaanval in Khan Sheikhoun veroordelen. Zij zijn echter van mening dat de Amerikaanse raketaanval alle rode lijnen heeft overschreden en benadrukten bereid te zijn om bij toekomstige aanvallen op Syrië hun bondgenoot Assad bij te staan. Ook zegde het Russische Ministerie van Defensie toe maatregelen te nemen om het Syrische leger en haar luchtafweersystemen te versterken.

Ontwikkelingen sindsdien

Door de chemische aanval van 4 april jl. en de Amerikaanse reactie daarop zijn de spanningen in het Syrische conflict en tussen de VS en Rusland opgelopen.

Het bredere Amerikaanse beleid ten aanzien van het Syrië-conflict is nog niet uitgekristalliseerd. Meerdere Amerikaanse functionarissen hebben de afgelopen dagen verklaard zich geen voorstelling te kunnen maken van hoe Syrië kan worden gestabiliseerd zolang Assad aan de macht blijft. Het kabinet deelt deze opvatting. Inmiddels heeft President Trump expliciet aangegeven dat het niet de intentie van de VS is om gewapenderhand Assad ten val te brengen.

De G7 hebben tijdens de Top op 10 en 11 april jl. nog eens onderstreept dat alleen een politiek akkoord uitzicht biedt op beëindiging van het conflict en stabilisatie van het land. Dat Rusland daarin een sleutelrol heeft te vervullen, is door alle aanwezigen erkend. Moskou is opgeroepen om het Assad-regime niet langer in bescherming te nemen. De VS zoeken internationaal nadrukkelijk medestanders voor deze benadering waarbij druk op Moskou wordt gelegd om zijn invloed op het regime effectiever aan te wenden.

Tijdens het bezoek van de Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken Tillerson aan Moskou op 12 april jl. is de situatie in Syrië uitgebreid besproken. Tillerson riep Rusland op te helpen om Assad in te laten zien dat er in een toekomstig Syrië geen plaats is voor hem. Lavrov benadrukte dat Rusland ten diepste gecommitteerd is aan de verwijdering van alle chemische wapens in Syrië en dat het daartoe ook bereid is druk te zetten op het regime. Hoewel het duidelijk is dat beide landen het de komende tijd niet met elkaar eens zullen worden op dit dossier, is het positief dat dialoog gevoerd wordt om verdere escalatie te voorkomen.

Onderhandelingen in Genève en Astana

Het is op dit moment onduidelijk welke effecten de gebeurtenissen sinds 4 april jl. zullen hebben op zowel de besprekingen in Astana over het bereiken en handhaven van lokale staakt-het-vuren als de politieke onderhandelingen onder auspiciën van de VN in Genève. Verschillende landen en ook de oppositie hebben in ieder geval de hoop uitgesproken dat de VS-reactie het Assad regime dwingt tot een constructievere houding tijdens de onderhandelingen. Voor het kabinet is het evident dat het politieke spoor onverminderd moet worden voortgezet. Het gebruik

van chemische wapens onderstreept de urgentie daarvan. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat zowel het militaire als politieke speelveld in en rond het Syrische conflict uiterst gefragmenteerd is.

Implicaties voor de anti-ISIS Coalitie

Rusland heeft daags na de Amerikaanse raketaanval aangekondigd een coördinatiemechanisme om ongelukken bij luchtverkeer en luchtaanvallen in het drukke Syrische luchtruim te voorkomen op te zullen schorten. Vliegtuigen opererend binnen de anti-ISIS Coalitie hebben daarom enkele dagen minder intensief gevlogen boven Syrië om eventuele escalatie te voorkomen. Inmiddels is duidelijk dat van opschorting geen sprake is geweest en opereert de anti-ISIS Coalitie weer op dezelfde wijze als daarvoor.

Voorgaande toont opnieuw aan dat de strijd tegen ISIS en de burgeroorlog in Syrië niet los van elkaar te zien zijn. Er is sprake van de geïnternationaliseerde Syrische burgeroorlog en de strijd tegen Assad, maar tegelijkertijd is er de strijd tegen ISIS. Deze conflicten zijn niet los van elkaar te zien en de sporen beïnvloeden elkaar wederzijds. De internationale gemeenschap volgt dan ook twee parallelle sporen in de aanpak, zoals eerder gemeld aan uw Kamer (Kamerstuk 27 925, nr. 570).

Nederlandse inzet

Met deze militaire respons op inzet van chemische wapens heeft de VS zich nadrukkelijker in het Syrische conflict gemeld. Daarmee is het conflict in een potentieel cruciale en mogelijk nieuwe fase beland. In de eerste plaats is het in de optiek van het kabinet van belang dat Rusland en de VS de communicatielijnen openhouden en inzetten op onderlinge de-escalatie. Voorts pleit het kabinet voor een VNVR-resolutie waarin dit gebruik van chemische wapens krachtig wordt veroordeeld en de OPCW en het VN-OPCW Joint Investigative Mechanism de noodzakelijke toegang wordt gegeven om grondig onderzoek te kunnen doen.

Een volgende stap dient urgent voortzetten van het politieke spoor te zijn. Het kabinet steunt dan ook het voornemen van VN Speciaal Gezant de Mistura om de onderhandelingen in mei te hervatten. Het kabinet gaat er daarnaast van uit dat Moskou de gezamenlijke boodschap van de G7 goed heeft bestudeerd en daarin ook de handreiking wil herkennen die oproept tot het gezamenlijk bewandelen van dit politieke spoor. Een duurzame oplossing voor het conflict in Syrië kan immers niet via het militaire spoor worden bereikt.

De belangen van de EU zijn dermate groot dat een nadrukkelijke rol voor de EU op zijn plaats is. In dat licht is het goed dat de EU op 5 april jl. haar nieuwe Syrië strategie heeft gepresenteerd. Hoge Vertegenwoordiger Mogherini brengt op 24 april een bezoek aan Moskou. Nederland zal ervoor pleiten dat zij daarvoor een stevig mandaat meekrijgt. Zij zal in Moskou de duidelijke boodschap moeten afgeven dat de noodzaak van een geloofwaardige politieke transitie essentieel is voor een duurzame oplossing en Rusland aanspreken op zijn verantwoordelijkheid in deze.

De terechte wereldwijde verontwaardiging over de inzet van chemische wapens moet niet het zicht ontnemen op de wrede realiteit: zolang het regime in Damascus kan rekenen op de politieke en militaire steun van Rusland, Iran, Hezbollah en door Teheran gesponsorde milities, zal Assad niet uit zichzelf opstappen. Inzet op een onderhandelde politieke uitkomst lijkt in eerste instantie te moeten komen van een vergelijk tussen de meest betrokken actoren in de internationale gemeenschap, op dit moment

vooral van Rusland en de VS. De International Syria Support Group is in dat kader nog altijd een relevant multilateraal verband waarin de Russen en VS wekelijks samen komen met andere landen, waaronder Nederland.

Net als de VS en Europese partners ziet het kabinet niet hoe Assad in de toekomst deel kan uitmaken van een stabiel Syrië. Gezien de huidige opstelling van Rusland, zou de eis van onmiddellijk vertrek van Assad meteen een blokkade opwerpen om daadwerkelijke onderhandelingen überhaupt te kunnen beginnen. Onder deze omstandigheden lijkt voorlopig het meest haalbare het in gang zetten van onderhandelingen over een politiek transitieproces waarin aard en samenstelling van Syrisch toekomstige leiderschap onderwerp van discussie zijn. Dit laat onverlet dat wat Nederland betreft er evenmin op termijn sprake kan zijn van normalisatie van de betrekkingen tussen Syrië en de EU zolang Assad en zijn regime aan het bewind zijn. Vanzelfsprekend zal er ook grootschalig onderzoek moeten komen naar de vreselijke misdaden die door het regime en andere partijen zijn begaan, met als doel gerechtigheid voor de zwaar getroffen burgers van Syrië te vinden. Om dat doel dichterbij te brengen, heeft Nederland een belangrijke rol op zich genomen bij de totstandkoming van de VN-bewijzenbank voor Syrië. Zo leverde Nederland als eerste lidstaat een bijdrage van 1 miljoen euro aan de bewijzenbank, en riep andere landen op hetzelfde te doen. Inmiddels hebben meer dan vijftien landen financiële steun toegezegd. Tevens organiseerde Nederland op 9 maart jl. in Den Haag een grootschalige internationale expertbijeenkomst over de VN-bewijzenbank. Met de bewijzenbank voor Syrië komt de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van verdachten en gerechtigheid voor slachtoffers een stap dichterbij.

Naast de Nederlandse inzet op een duurzaam politiek proces en gerechtigheid voor de Syrische bevolking, blijft Nederland humanitaire hulp leveren in Syrië. De humanitaire toegang blijft een groot probleem in Syrië. In 2017 steunt Nederland humanitaire partners, zoals de VN, het Rode Kruis en de Dutch Relief Alliance, met 22,5 miljoen euro.

Tevens steunt Nederland stabilisatie activiteiten in Syrië. Zo financiert Nederland ontmijningsactiviteiten in de op ISIS heroverde gebieden, steunt Nederland de Syrische Civil Defence-organisatie de White Helmets, en de Free Syrian Police (in kader van Access to Justice and Community Security programma) en levert Nederland een bijdrage aan het Syria Recovery Trust Fund, dat wederopbouwprojecten in oppositiegebieden steunt.

Tot slot blijft Nederland zich onverminderd inzetten voor een duurzame oplossing middels een inclusieve transitie. Dit dreigt een zaak van lange adem te worden, waarbij gelijkgezinde landen permanent de druk erop zullen moeten houden. In dat licht zal Nederland ook de gematigde oppositie in Syrië blijven steunen, onder andere met non-lethal assistance, zodat zij een rol kunnen blijven spelen in de zoektocht naar een politieke oplossing voor het conflict in Syrië.