

Vergaderjaar 2017–2018

**23 432**

## **De situatie in het Midden-Oosten**

**Nr. 444**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2018

Naar aanleiding van het verzoek van het lid De Roon (Handelingen II 2017/18, nr. 31, item 5), informeert het kabinet uw Kamer over het Amerikaanse besluit om Jeruzalem als hoofdstad van Israël te erkennen. In deze brief zal tevens worden ingegaan op de internationale reacties.

Op 5 december jongstleden maakte de Amerikaanse president Trump bekend dat de Verenigde Staten voortaan Jeruzalem erkent als hoofdstad van Israël. Hij kondigde daarbij tevens aan dat de Amerikaanse ambassade zal worden verplaatst van Tel Aviv naar Jeruzalem. Tegelijkertijd tekende hij opnieuw de «*waiver*», waarmee Amerikaanse presidenten sinds 1995 de verhuizing hebben uitgesteld, omdat de ambassade in Tel Aviv zal blijven totdat een nieuwe ambassade in Jeruzalem gebouwd is.

#### Details van het besluit

President Trump verwees in zijn toespraak naar het Israëlische standpunt om Jeruzalem als hoofdstad te beschouwen en de historische banden van het Joodse volk met Jeruzalem. Eveneens noemde hij de aanwezigheid in Jeruzalem van belangrijke Israëlische overheidsinstituties als grond voor het Amerikaanse besluit. Tegelijkertijd stelde president Trump dat dit besluit geen besluit over de grenzen van de Israëlische soevereiniteit over Jeruzalem inhoudt. Evenmin stelde President Trump dat hij hiermee positie innam op een van de finale status onderwerpen in het vredesproces. De VS blijft van mening dat over deze onderwerpen door de partijen zelf beslist moet worden. President Trump verklaarde dat de VS zich zal blijven inspannen voor vrede. Hij sprak steun uit voor de twee-statenoplossing, als beide partijen daarmee instemmen. President Trump riep de partijen op de status quo bij de Heilige Plaatsen, inclusief de Tempelberg/ Haram al-Sharif, te behouden. Bij verdere toelichting onderstreepten Amerikaanse overheidsfunctionarissen dat het besluit niet tot verandering in praktische zaken, zoals uitgifte van paspoorten zal leiden. Met andere woorden, de VS zal in documenten die worden

afgegeven voor mensen die geboren zijn in Jeruzalem geen «land» optekenen.

#### Internationaalrechtelijke aspecten

De internationale gemeenschap beschouwt de grenzen van 1967 als basis voor de twee-statenoplossing, ook voor de toekomstige status van Jeruzalem. De internationale gemeenschap laat daarbij ruimte voor aanpassingen, mits beide partijen daarmee instemmen. Israël heeft Oost-Jeruzalem geannexeerd. Dit is in strijd met het internationaal recht, waaronder het bezettingsrecht en resoluties van de VN Veiligheidsraad. Dit gebied wordt door de internationale gemeenschap daarom niet erkend als deel van Israël. Met Resolutie 478 (1980) heeft de Veiligheidsraad alle lidstaten opgeroepen hun diplomatieke vertegenwoordigingen uit Jeruzalem te verwijderen. Doordat het Amerikaanse besluit geen onderscheid maakt tussen Oost- en West-Jeruzalem, de VS zich baseert op het Israëlische standpunt inzake Jeruzalem en heeft aangekondigd diens ambassade te gaan verplaatsen naar Jeruzalem, is het besluit zoals gepresenteerd in strijd met het internationaal recht, waaronder VNVR-resolutie 478 die lidstaten oproept ambassades te verplaatsen uit Jeruzalem.

#### Nederlandse reactie

Het kabinet, geheel in lijn met de EU, zet zich in voor de twee-statenoplossing. De status van Jeruzalem moet door beide partijen beslist worden, als deel van de oplossing van het conflict. Uitgangspunt is dat daarbij de aspiraties voor Jeruzalem van beide partijen vervuld moeten worden. Door middel van onderhandelingen dient een oplossing te worden gevonden voor de status van Jeruzalem als de toekomstige hoofdstad van beide staten. Het kabinet vindt het eenzijdige Amerikaanse besluit onverstandig en contraproductief. Nederland is bezorgd dat eenzijdige stappen kunnen leiden tot spanningen en het vredesproces kunnen compliceren. Nederland heeft eerder de zorgen kenbaar gemaakt aan de VS, onder meer bij de lunch met Secretary of State Tillerson tijdens de ministeriële bijeenkomst van de NAVO en in hoogambtelijk contact met de Amerikaanse autoriteiten. Mede op Nederlands aandringen heeft de Hoge Vertegenwoordiger van de EU Mogherini publiekelijk gezegd dat acties die het vredesproces ondermijnen, vermeden moeten worden.

#### Internationale reacties

Israël verwelkomde het besluit, en riep andere landen op het voorbeeld te volgen. De Palestijnse Autoriteit (PA) veroordeelde juist het besluit en heeft verklaard dat de VS niet langer een bemiddelende rol kan spelen in het vredesproces. President Abbas riep opnieuw landen, die dat nog niet gedaan hebben, op om over te gaan tot erkenning van een Palestijnse staat. De grootste fractie in de PLO, Fatah, stelde dat het vertrouwen in de VS ondermijnd is door het besluit en wijst daarbij op de verzekeringen die de VS afgaf in 1991, voorafgaand aan de Madrid-conferentie. Destijds verklaarde de VS schriftelijk dat de VS de Israëlische annexatie van Oost-Jeruzalem niet erkent en alle partijen oproept af te zien van eenzijdige stappen die vooruitlopen op de oplossing van de finale status onderwerpen. Hamas veroordeelde het besluit, riep op tot een nieuwe intifada en riep de PLO op tot het intrekken van de erkenning van Israël. Sinds het Amerikaanse besluit hebben zich demonstraties en aanvaringen voorgedaan tussen Palestijnse demonstranten en Israëlische veiligheidsdiensten in Gaza en de Westelijke Jordaanoever inclusief Oost-Jeruzalem, waarbij volgens de VN honderden gewonden en vijf doden zijn gevallen.

Het Amerikaanse besluit leidde tot demonstraties zowel in de regio, bijvoorbeeld in Libanon en Jordanië, als daarbuiten, zoals in Indonesië, Maleisië en Bangladesh. Sinds het Amerikaanse besluit zijn diverse raketten uit Gaza afgeschoten. In reactie daarop heeft het Israëlijsche leger aanvallen uitgevoerd waarbij drie doden vielen. In Jeruzalem viel één gewonde bij een aanslag. Het kabinet veroordeelt deze beschietingen en de aanslag in Jeruzalem ten zeerste. Tegelijk roept Nederland Israël op proportioneel te reageren op dergelijke beschietingen.

De Franse president Macron sprak zijn teleurstelling uit, noemde het een eenzijdig besluit dat in strijd is met internationaal recht. De Britse premier May liet weten het oneens te zijn met het besluit en geen plannen te hebben het te volgen. May verwelkomde tegelijkertijd de steun voor de twee-statenoplossing en wees erop dat President Trump de kwesties van grenzen en soevereiniteit over Jeruzalem overlaat aan onderhandelingen. De Duitse Kanselier Merkel liet weten het eenzijdige Amerikaanse besluit niet te steunen, herhaalde voorstander te zijn van de twee-statenoplossing met daarbij een onderhandelde oplossing voor Jeruzalem in lijn met de EU parameters. Zij zag een mogelijkheid voor een grotere rol van de EU, maar stelde dat de VS nodig blijft voor een oplossing. De EU betreurt het Amerikaanse besluit ten zeerste. De Hoge Vertegenwoordiger van de EU, Mogherini, herhaalde dat de EU zich zal blijven houden aan de internationale consensus over Jeruzalem totdat de finale status is beslist door directe onderhandelingen tussen de partijen. De EU wil een betrouwbare partner blijven en de goede samenwerking met de partners in het Kwartet en belangrijke regionale partners, te beginnen met Jordanië en Egypte, voortzetten.

Bij de ontmoeting tussen de Europese Ministers van Buitenlandse Zaken en de Israëlijsche premier Netanyahu op 11 december jl. sprak de EU zich eensgezind uit voor de twee-statenoplossing. Uitgangspunt van de EU is dat daarbij de aspiraties voor Jeruzalem van beide partijen vervuld moeten worden. Door middel van onderhandelingen dient een oplossing te worden gevonden voor de status van Jeruzalem als de toekomstige hoofdstad van beide staten. Geen enkele Europese lidstaat heeft gezegd in navolging van de VS diens ambassade te gaan verplaatsen.

De Arabische landen spraken eveneens hun zorgen uit over de gevolgen van het besluit, voor het vredesproces en mogelijke radicalisering, in nationale verklaringen en via de Arabische Liga. Tevens herhaalde de Arabische Liga dat het Arabische Vredesinitiatief de basis is voor hun inzet in het vredesproces.

De Turkse president Erdogan heeft het Amerikaanse besluit veroordeeld. Turkije dreigde dat het besluit aanleiding zou kunnen zijn om de relaties met Israël te verbreken. Tevens sprak president Erdogan de wens uit om op een dag een Turkse ambassade in Oost-Jeruzalem te kunnen openen.

De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Guterres, herhaalde nadrukkelijk tegen eenzijdige stappen te zijn in het vredesproces en onderstreepte dat er geen alternatief is voor de twee-statenoplossing, met Jeruzalem als hoofdstad van beide landen.

Bij een ingelast debat in de Veiligheidsraad over de verklaring, op vrijdag 8 december jl., spraken 14 van de leden hun zorgen uit over het Amerikaanse besluit. Tevens benadrukten zij het belang van de bestaande resoluties van de Veiligheidsraad over de status van Jeruzalem. Veel leden gaven daarnaast aan een negatieve impact van het besluit op het vredesproces te verwachten. Daarnaast spraken veel leden hun zorg uit over mogelijke escalatie van geweld. Na afloop vroeg de Europese

leden van de Veiligheidsraad, samen met Duitsland, in een verklaring de VS om helderheid te verschaffen over diens plannen voor een duurzame vrede. Op 18 december jl. stemde de Veiligheidsraad over een door Egypte ingediende resolutie, die de voorafgaande resoluties van de Veiligheidsraad herbevestigde. Hierbij stemden 14 leden voor de resolutie. De VS stemde als enige lid tegen en daarmee de resolutie gevetoëd. Jemen en Turkije (als respectievelijke voorzitters van de Arabische Liga en de Organisatie voor Islamitische Samenwerking, OIC) hebben vervolgens in nauwe samenwerking met de Palestijnse Autoriteit een speciale bijeenkomst van de Algemene Vergadering aangevraagd en daar een vrijwel identieke resolutie voorgelegd. Nederland heeft voor deze resolutie gestemd omdat deze in lijn is met de Nederlandse positie ten aanzien van Jeruzalem, eerdere resoluties van de Veiligheidsraad bevestigt en betrekking heeft op alle recente besluiten ten aanzien van Jeruzalem. Het is daarmee een oproep aan alle landen om geen «eenzijdige stappen» ten aanzien van Jeruzalem te nemen. Recente uitspraken van de Turkse president Erdogan, die zei een ambassade in Jeruzalem te willen openen, alsmede het besluit van het Iraanse parlement om Jeruzalem te erkennen als Palestijnse hoofdstad beschouwt het kabinet ook als «eenzijdige stappen».

Op initiatief van Turkije werd een extra bijeenkomst van OIC belegd op 15 december jl. De leden van de OIC verwierpen het Amerikaanse besluit en riepen president Trump op zijn besluit te herzien. In de slotverklaring onderschreven de leden van de OIC opnieuw het belang van het Arabische Vredesinitiatief en riepen landen op over te gaan tot erkenning van een Palestijnse staat, met Oost Jeruzalem als hoofdstad.

#### Conclusie

Nederland steunt de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie in haar inzet om als EU een betrouwbare en voorspelbare partner van beide partijen te blijven en samen met de Kwartetpartners (VS, Rusland en VN) en regionale partners zich in te blijven zetten voor een twee-staten-oplossing. De ontwikkelingen van de afgelopen weken laten zien dat het Amerikaanse besluit gezien wordt als een onverstandige en eenzijdige stap, die in strijd is met het internationaal recht, waaronder VNVR-resolutie 478. Dit ondanks de Amerikaanse verklaringen dat met dit besluit de VS geen nieuwe positie heeft ingenomen over grenzen of soevereiniteit. De Amerikaanse steun voor de twee-statenoplossing is positief, maar het is vooralsnog onduidelijk hoe dit besluit past in een breder vredesinitiatief, waarbij beide staten in vrede, veiligheid en met wederzijdse erkenning bestaan. Het is van belang dat de VS snel met een plan komt dat recht doet aan de aspiraties van beide partijen en zo in ieder geval een begin maakt met het wegnemen van de breed gedragen zorgen. Een vacuüm in het vredesproces is in niemands belang en kan leiden tot verdere escalatie. Verdere eenzijdige stappen, zoals het voortijdig erkennen van een Palestijnse staat met Oost-Jeruzalem als hoofdstad, moeten worden voorkomen, omdat daarmee het vredesproces nog moeilijker wordt. Positieve stappen, zoals een stop op verdere uitbreiding van nederzettingen door Israël en veroordeling en tegengaan door de Palestijnse Autoriteit van geweld tegen Israël, kunnen helpen het onderling vertrouwen te herstellen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. Zijlstra