



Aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Prof. dr. J.A. Bruijn  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

**Datum**

23 oktober 2024

**Betreft**

Briefadvies: Naar een nieuwe koers voor Nederland in het Israëlisch-Palestijnse conflict

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
T: +31 (0)70 348 51 08  
[aiv@minbuza.nl](mailto:aiv@minbuza.nl)

Geachte voorzitter,

Met de escalatie van het Israëlisch-Palestijnse conflict in de Gazastrook en de internationale reactie hierop zijn het afgelopen jaar nieuwe humanitaire, politieke, morele en internationaalrechtelijke dieptepunten bereikt. Het grootschalige menselijk leed, de verslechterde situatie op de Westelijke Jordaanoever en de polariserende invloed op de eigen samenleving zijn voor de AIV aanleiding geweest dit briefadvies aan u op te stellen. De verdere regionale escalatie in Libanon en tussen Iran en Israël, alsmede de geopolitieke consequenties die het verloop van dit conflict met zich meebrengt, hebben de urgentie van dit briefadvies verder verhoogd.

Het is inmiddels duidelijk dat externe, internationale druk noodzakelijk is voor de-escalatie en conflictoplossing, maar dat deze druk tot nog toe veelal ontbreekt. In dit advies buigt de AIV zich over de vraag hoe Nederland met de relatief bescheiden middelen die het daartoe beschikbaar heeft zijn beleid kan herijken, zodat het effectief bijdraagt aan de-escalatie en duurzame conflictoplossing, aan het indammen van de huidige (regionale) geweldsspiraal en aan het tegengaan van schendingen van het internationaal (humanitair) recht en de mensenrechten die met dit conflict gepaard gaan.

De AIV doet hiertoe voorstellen voor een herijking van de strategische beleidsoverwegingen en concrete aanbevelingen gericht op het realiseren van een effectiever beleid op nationaal niveau en het niveau van de Europese Unie (EU), op het creëren van een duurzaam stabiele regionale context, op het consistent naleven van het internationaal recht en op het nemen van stappen die het proces richting een tweestatenoplossing revitaliseren.

## 1. Waarom dit advies

Het historisch gewortelde Israëlisch-Palestijnse conflict heeft het afgelopen jaar nieuwe dieptepunten bereikt. Het is inmiddels meer dan een jaar geleden dat op 7 oktober 2023 door een terroristische aanval van Hamas en andere groeperingen zoals Palestijnse Islamitische Jihad ongeveer 1200 Israëli's en andere burgers brutaal werden vermoord. Er was sprake van grootschalig geweld, verkrachtingen en martelingen. Nog altijd wordt een groot aantal Israëli's gegijzeld gehouden in de Gazastrook, blijft de onveiligheid in Israël groot, verslechtert de situatie op de Westelijke Jordaanoever en krijgt het conflict steeds meer het karakter van een regionale oorlog nu de Israëlische militaire operaties

zich verder hebben uitgebreid naar Libanon, Iran ballistische raketten op Israël heeft afgevuurd en de risico's van een verdere escalatie tussen Iran en Israël groot blijven.



Volgens de VN heeft de grootschalige reactie van Israël op de aanval van 7 oktober 2023 inmiddels al aan een geschatte 41.400 Palestijnen in Gaza het leven gekost; ongeveer 11.300 daarvan waren kinderen.<sup>1</sup> Het aantal mensen dat dagelijks levenslange verwondingen oploopt, lichamelijk en mentaal, ligt nog vele malen hoger. Door deze dramatische escalatie van het al decennia slepende Israëlisch-Palestijnse conflict is de acute humanitaire situatie in de Gazastrook inmiddels zo ernstig geworden dat, terwijl het geweld van de oorlog<sup>2</sup> doorgaat, bijna 68 procent van het landbouwgebied van Gaza is verwoest, grootschalige honger dreigt en er gevreesd wordt voor de verspreiding van ernstig besmettelijke ziektes. Ook andere cijfers spreken boekdelen en geven een indicatie van de immense inspanningen die nodig zullen zijn voor de sociale en fysieke wederopbouw van Gaza: 85 procent van de schoolgebouwen in Gaza is direct geraakt in een Israëlische aanval, meer dan 60 procent van alle residentiële woningen en 86 procent van het wegennet is verwoest of beschadigd.<sup>3</sup>

De historische trauma's die met het Israëlisch-Palestijnse conflict verbonden zijn kunnen op geen enkele manier worden overschat. Met de gebeurtenissen van het afgelopen jaar zijn nooit geheelde wonden opengereten en is nieuw mentaal letsel gecreëerd. Israëli's refereren onder meer aan de tijd van de pogroms en de Holocaust, waarbij zes miljoen Joden werden vermoord. De Palestijnen op hun beurt refereren vaak aan de tijd van de *nakba* ('de catastrofe') in 1948, toen ze in grote aantallen van hun land werden gejaagd en hun land en bezittingen werden geconfisqueerd. Door de tijd heen hebben trauma's zich verdiept. Aan Israëlische kant door het ontbreken van veiligheid in een risicovolle omgeving en aan Palestijnse zijde vanwege de aanhoudende bezetting en de ontkenning van een eigen staat en het teruggeven van land en rechten.

Meer dan tien jaar geleden bracht de AIV op verzoek van de Eerste Kamer een advies uit over het Midden-Oosten Vredesproces.<sup>4</sup> Dat advies begon met een quote van de inmiddels overleden Israëlische schrijver Amos Oz, waarin hij de crux van de historische complexiteit van het Israëlisch-Palestijnse conflict als volgt verwoordde: *"My definition of a tragedy is a clash between right and right. And in this respect, the Israeli-Palestinian conflict has been a tragedy, a clash between one very powerful, very convincing, very painful claim over this land and another no less powerful, no less convincing claim."*<sup>5</sup> Oz wijst hierbij op de onderliggende kern van het conflict en daarmee impliciet ook op de enige mogelijke oplossingsrichting: de staat Israël heeft het recht op een veilig bestaan binnen veilige grenzen en het Palestijnse volk heeft evenzeer het recht op een eigen, veilige staat.

Ongelijke machtsverhoudingen tussen de partijen, het doorwerken van trauma's en decennia van nalatigheid in het adresseren van deze onderliggende, fundamentele botsing van rechten op een manier die aanvaardbaar werd voor beide kanten, zijn inmiddels uitgelopen op de diep-problematische situatie in het hier en nu, die zowel vanuit buitenlands-politiek, moreel als ook internationaalrechtelijk perspectief onacceptabel is. Door de jaren heen is het conflict er alleen maar complexer op geworden: er zijn inmiddels zo'n 700.000 Israëli's die in illegale nederzettingen op Palestijns grondgebied wonen;<sup>6</sup> Hamas, een organisatie die in 1987 werd opgericht als verzetsbeweging maar in besluiten van de EU al jaren wordt gedefinieerd als terroristische organisatie, is al sinds 2007 aan de macht in de Gazastrook; en in Israël, althans met de huidige regering van Benjamin Netanyahu waarin religieus-extremistische ministers een grote stempel op het beleid drukken, lijkt het democratische en rechtsstatelijke karakter van Israël zelf steeds meer op het spel te staan en onderdeel van politiek debat te worden. Regionaal werd de Libanese organisatie Hezbollah steeds sterker en maakt escalatie in andere delen van de regio dat het conflict een heldere afbakening verliest. Ook ontbreekt er momenteel een duidelijk *'day-after'* moment. Terwijl analyse en aanbevelingen daardoor uiteraard

gecontextualiseerd moeten worden en constante aanpassing verdienen – de situatie is immers fluïde – kan escalatie ook afleiden van de fundamentele onderliggende oorzaken van het Israëlisch-Palestijnse conflict, maar daardoor veranderen deze niet.



Een analyse van historische en recente trends en ontwikkelingen omtrent het Israëlisch-Palestijnse conflict brengt soms een gevoel van moedeloosheid en van machteloosheid met zich mee. Het doorlopen van mogelijke toekomstscenario's leidt al snel tot een hoge mate van pessimisme. Er staat echter te veel op het spel om slechts toe te kijken. De escalatie, zowel qua intensiteit, schade en geografische spreiding, neemt verder toe en duidt aan dat dit conflict niet vanzelf stopt. Israëlisch historicus Yuval Noah Harari beschreef de huidige situatie voor Israël's en Palestijnen recentelijk als volgt: *"Your mind is so full of your own pain that any attempt to even draw your attention to the pain of somebody else feels like a betrayal."* [...] *"In a moment like this, we entrust the possibility of peace to outsiders."* [...] *"We cannot hold it right now, but we hope that outsiders hold it for us and help de-escalate the current situation."*<sup>7</sup>

Maar tot nu toe hebben 'outsiders' onvoldoende inspanningen geleverd om de situatie te de-escaleren. Internationale diplomatie en druk worden niet effectief en in combinatie gebruikt, met als gevolg dat de Gaza oorlog regionaliseert. Escalatie wordt momenteel dus niet gevolgd door de-escalatie, groot humanitair leed wordt niet verzacht en conflictoplossing krijgt weinig kans. De VN staat zo goed als buiten spel, de Verenigde Staten (VS) zien het conflict momenteel deels door de lens van de opkomende Amerikaanse verkiezingen en de EU opereert verdeeld. Dit terwijl er naast de grootschalige humanitaire consequenties ook strategische Europese belangen op het spel staan.

In onze samenlevingen groeit het besef dat de huidige situatie althans voor een deel ook te wijten is aan decennia van te veel weggijken en nalatigheid door belangrijke internationale spelers, waaronder de VS, Arabische (buur)landen, maar ook Europa en Nederland. Dit advies richt zich dan ook mede op de vraag hoe Nederland met de relatief beperkte middelen die het daartoe beschikbaar heeft, zeker ook als lidstaat van de EU, zijn beleid kan herijken zodat het effectiever bijdraagt aan de-escalatie en conflictoplossing en zich niet medeverantwoordelijk maakt aan het voortbestaan van het huidige geweld en de schendingen van het internationaal (humanitair) recht en de mensenrechten die met het conflict gepaard gaan.

Een dergelijke nieuwe koers is noodzakelijk en urgent. De relatief lage prioriteit die momenteel en in het recente verleden is toegekend aan het inzetten op een duurzame oplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict staat naar de mening van de AIV in geen enkele verhouding tot het menselijk leed en de materiële, internationaalrechtelijke en regionaal-strategische belangen die hiermee gepaard gaan. Het verdeelde Europese beleid erodeert de geloofwaardigheid van de EU. Dubbele standaarden bij het aandringen op de naleving van internationaal recht blijken maatschappelijke polarisatie in ons eigen land en ook elders in de wereld te voeden. Met de huidige aanpak en de manier waarop de afgelopen jaren met het Israëlisch-Palestijnse conflict is omgegaan, lijkt onvoldoende te worden bereikt wat vele landen, ook Nederland voorstaan, zowel op de korte als de lange termijn. Op de kortere termijn behelst dit momenteel het realiseren van een duurzaam staakt-het-vuren, het vergroten van humanitaire toegang en het de-escaleren van spanningen, in Israël, in de Palestijnse gebieden en in de wijdere Midden-Oosten regio. Op de langere termijn gaat het om het bewerkstelligen van een duurzame vrede tussen Israël en een onafhankelijke, levensvatbare Palestijnse staat, op basis van wederzijdse erkenning en veiligheidsgaranties. De weg naar vrede is ingewikkeld maar blijft noodzakelijk. Het vereist externe betrokkenheid waarbij diplomatie en druk hand in hand gaan.

Al in december 2023 nam de Secretaris-Generaal van de VN, António Guterres de buitengewone stap om artikel 99 van het VN-Handvest in te roepen om te pleiten voor

een humanitair staakt-het-vuren,<sup>8</sup> maar de respons daarop suggereerde dat de politieke rol van de VN bij het de-escaleren van dit conflict beperkt blijft. Toch werd na een periode van vruchteloze onderhandelingen, inclusief belangrijke pogingen daartoe door de Amerikaanse president Joe Biden, de bindende VN Veiligheidsraadsresolutie 2735 aangenomen, met een gefaseerd voorstel voor een duurzaam staakt-het-vuren. Echter, op het moment van schrijven hebben de strijdende partijen nog altijd geen overeenkomst weten te sluiten over een staakt-het-vuren als eerste stap naar de-escalatie en een meer structurele oplossing voor het conflict. In de tussentijd houdt het extreme geweld aan, verhardend de posities van de strijdende partijen en leidt het risico op strategische miscalculatie in de praktijk tot moeilijk beheersbare regionale escalatie waarbij ook het risico op verdere radicalisering en terreur hoog blijft. Waar Israël het recht heeft zich te verdedigen tegen de terreur van Hamas en Hezbollah, en de Palestijnen het recht hebben op zelfbeschikking en verzet, lijken proportionaliteit en recht inclusief naleving van bindende resoluties hier nauwelijks meer een rol te spelen.

De AIV constateert met grote zorg dat het juist burgers zijn die disproportioneel worden geraakt door rakettenregens en door zware bombardementen waarbij ziekenhuizen, opvanghuizen en scholen niet worden ontzien. Nederland nam in 2018 het initiatief tot een VN-Veiligheidsraadsresolutie die uithongering als oorlogswapen strafbaar stelt; de regering van premier Benjamin Netanyahu wordt nu hiervan beschuldigd. Daarnaast laait het protest en het geweld op de Westelijke Jordaanoever op, waarbij inmiddels ook het Israëlische leger naast extremistische Israëlische kolonisten betrokken zijn. Een ontwikkeling, waarbij het internationaal recht en de mensenrechten veelvuldig worden geschonden. De continuering van het conflict voedt de populariteit van extremere partijen en denkbare terwyl de toenemende ontmenselijking van de 'ander' grootschalig op sociale media wordt gepropageerd.<sup>9</sup> Dit brengt ook weer een risico op verdergaande radicalisering en terreur met zich mee.

De intensivering van het geweld heeft er ook voor gezorgd dat het conflict in de afgelopen maanden nog meer verweven is geraakt met bredere spanningen in de regio, met name tussen Israël en Hezbollah en Israël en Iran. Deze ontwikkelingen zetten de Midden-Oosten regio op scherp en brengen het risico met zich mee dat de VS, met Europa in zijn kielzog, verwickeld raakt in een nieuwe oorlog in het Midden-Oosten.<sup>10</sup>

Het voortduren van het gewapende conflict heeft allereerst een traumatische en langdurige impact op de lokale bevolkingen en het is dit menselijke leed dat voor beleidsmakers aanleiding zou moeten zijn om zo goed als mogelijk bij te dragen aan de-escalatie en conflictoplossing. Daarnaast raakt het conflict ook significante belangen elders, waaronder in Europa en in Nederland. De regionale instabiliteit creëert de context voor grotere vluchtelingenstromen, groeiende maritieme onveiligheid en internationale terroristische dreigingen. De AIV maakt zich ook ernstige zorgen over de weerslag van het conflict in eigen land. Polarisation en gebrek aan wederzijds respect in het noodzakelijke democratisch debat over deze kwestie voeren te vaak de boventoon. Er is een schrikbarende groei van antisemitisme en het is onaanvaardbaar dat veel Joodse mensen zich onveilig voelen in Nederland. Er is tegelijkertijd sprake van toenemende islamofobie en de gevoelens van onzekerheid in het land nemen toe.<sup>11</sup>

Tegen deze achtergrond heeft de AIV ervoor gekozen om, in overeenstemming met het mandaat, het initiatief te nemen tot dit briefadvies aan de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement. Het huidige advies bouwt voort op het advies uit 2013, aangezien de analyse, de conclusies en de aanbevelingen uit dat rapport grotendeels nog staan. Het doel van het voorliggende briefadvies is om, met inachtneming van de vele en significante beperkingen, de aanbevelingen te actualiseren op een zodanige manier dat zij kunnen bijdragen aan concrete, evenwichtige en effectieve stappen die bijdragen aan de-escalatie, aan stabilisatie en tot een proces dat leidt tot een duurzame langetermijnoplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict.

## 2. Een herijking op nationaal en Europees beleidsniveau



Op papier is het actief bevorderen van een oplossing voor het voortslepende conflict in Israël en de Palestijnse gebieden jarenlang gedefinieerd als een belangrijke prioriteit van het Europese buitenland- en veiligheidsbeleid. Vanaf de jaren negentig toonden de lidstaten van de EU een hoge mate van consensus ten aanzien van 'de Palestijnse kwestie' en waren actief betrokken bij onderhandelingen. Ook beschikken de EU en de lidstaten over invloedrijke beleidsinstrumenten richting zowel Israël als de Palestijnen, die zowel als positieve als negatieve drukmiddelen ingezet kunnen worden. Nederland ziet zichzelf vaak als een 'vriend' van zowel Israël als de Palestijnen, omdat het historisch goede banden heeft opgebouwd met beide partijen. Ook binnen de EU wil Nederland de rol van 'bruggenbouwer' spelen. De EU, als geopolitieke speler, *zou* dus een serieuze bijdrage *kunnen* leveren aan het oplossen van het Israëlisch-Palestijnse conflict, zowel op de korte als op de lange termijn en Nederland *kan* daarbij een belangrijke rol vervullen.

Echter, de lidstaten van de EU, inclusief Nederland, hebben er vaak voor gekozen dit conflict niet daadwerkelijk te prioriteren. Nederland heeft de vriendschappen aan beide kanten onvoldoende weten in te zetten om de eerder beschreven korte- en langetermijndoelen te helpen bereiken. De AIV pleit er dan ook voor dat Nederland zijn eigenbenoemde positie aanwendt om daadwerkelijk ook een kritische vriend te zijn, zowel richting Israël als richting de Palestijnen. De te grote passiviteit van de internationale gemeenschap richting het Israëlisch-Palestijnse conflict – overigens niet alleen in de EU maar zeker ook in de VS en de Arabische wereld – heeft ertoe bijgedragen dat ontwikkelingen in de afgelopen jaren voor geen enkele partij positief zijn uitgevallen. Voor de staat Israël en de Israëlische bevolking is de veiligheidssituatie verslechterd terwijl het land de bezetting verder heeft uitgebouwd met illegale nederzettingen. In de Palestijnse gebieden is het bestuur in zowel Gaza als in de Westelijke Jordaanoever gecorrumpeerd dan wel gemilitariseerd, groeit de aantrekkelijkheid van extremistische groeperingen die hun eigen bevolking als schild gebruiken en krimpt elke dag de waarschijnlijkheid van een levensvatbare, democratische Palestijnse staat gebaseerd op de grenzen van 1967. Voor Europese staten zelf heeft de nalatigheid ervoor gezorgd dat de EU haar plaats aan de besluitvormingstafel ten aanzien van het Israëlisch-Palestijnse conflict grotendeels kwijt is geraakt en inmiddels kampt met een imago waarin 'wegkijken' en het hanteren van 'dubbele standaarden' veelgehoorde verwijten zijn.

In de voorgestelde herijking van het beleid zet Nederland, in de Europese context, in op (a) het vormen van effectieve coalities daar waar EU-consensus uitblijft; (b) het voeren van een eigenstandiger en complementair beleid in de richting van de centrale externe speler de VS; en (c) het effectiever aanwenden van de beschikbare beleidsinstrumenten om schendingen van het internationaal recht en de mensenrechten tegen te gaan en de situatie in de richting van de overeengekomen beleidsdoelen te bewegen.

### 2.1 Effectieve coalities vormen waar EU-consensus uitblijft

De afgelopen jaren is de relevantie van de EU grotendeels en steeds meer blijven steken op het uitbrengen van verklaringen ter herbevestiging van de algemene consensus tussen de lidstaten met betrekking tot de uiteindelijke beleidsdoelen in het Israëlisch-Palestijnse conflict. Echter, in de stroomversnelling van ontwikkelingen die in gang is gezet met de terroristische aanval op 7 oktober 2023 door Hamas en andere op basis van EU-besluitvorming als terroristisch gedefinieerde groeperingen zoals Hezbollah, zijn de onderliggende meningsverschillen tussen de lidstaten over de weg naar deze beleidsdoelen duidelijk boven komen drijven. Er ontbreekt een duidelijke visie of handelingsperspectief op de risicovolle verhoudingen in het Midden-Oosten terwijl de VS als belangrijkste externe speler steeds meer geoccupeerd is met de opkomende verkiezingen in eigen land. Ook is er een enkele lidstaat – zoals bijvoorbeeld Hongarije geleid door premier Viktor Orbán – die momenteel poogt verdere consensus te voorkomen. Onenigheid was er allereerst over de aard van een staakt-het-vuren en een

humanitaire pauze en over het stemmen op bepaalde resoluties in de VN Veiligheidsraad en in de Algemene Vergadering van de VN, waarbij Nederland zich meermalen onthield van stemming. Ook waren de meningen verdeeld over het steunen of juist tegenwerken van procedures bij het in Den Haag gevestigde Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof, over een herziening van het Associatieverdrag met Israël, over het wel of niet voortzetten van wapensteun en over het nut of risico van het op dit moment erkennen van een Palestijnse staat. Dit heeft echter nog niet geleid tot effectieve diplomatie noch tot het daadwerkelijk beïnvloeden van de partijen en zelfs niet tot het serieus in kaart brengen van de drukmiddelen die eventueel effectiever zouden zijn. Dit in tegenstelling tot de meeste conflicten waar de EU zich toe verhoudt. Zolang de partijen ervan uit kunnen gaan dat het dreigen met druk vanuit de EU een papieren tijger blijft, zal het gedrag van die partijen uiteraard niet veranderen en nemen de risico's van escalatie ook regionaal toe. Druk en diplomatie zijn twee kanten van dezelfde medaille.

Het is inmiddels duidelijk dat het verkrijgen van consensus op een aantal concrete zaken binnen de EU (voorlopig) niet gaat lukken. Net als op andere onderwerpen is het daarom van belang dat Nederland zich niet beperkt tot het instemmen met een – in de praktijk vaak verwaterd – compromis van 27 landen. De AIV benadrukt dat dit zeker gezien de omvang van het conflict, de urgentie en het escalatie potentieel ervan, onwenselijk en onverstandig zou zijn. Nederland heeft ook altijd een eigen verantwoordelijkheid en dient een potentieel verbindende positie actief in te zetten voor het zoeken naar coalities van gelijkgezinden om daadwerkelijk reële veranderingen tot stand te brengen. Daarbij kan waar effectief ook opgetrokken worden met landen binnen de EU – zoals Frankrijk – en buiten de grenzen van de EU, inclusief het Verenigd Koninkrijk en in de Midden-Oosten regio zelf. Ook kan Nederland inzetten op het meekrijgen van terughoudende lidstaten ten aanzien van als noodzakelijk beoordeelde maatregelen, zoals buurland Duitsland. De AIV onderstreept hierbij het belang om de ingeslopen dynamiek binnen de EU te doorbreken, zodat Europa serieuzer genomen kan worden, zowel door bondgenoten als de VS, door invloedrijke staten in de regio, de strijdende partijen en wellicht ook vaker door de lidstaten zelf.

## 2.2 Formuleren van een eigenstandiger, complementair beleid vis-à-vis de VS

Ondanks de geografische nabijheid van het conflict – het is slechts één uur vliegen van Cyprus naar Tel Aviv – en ondanks eigenstandige belangen in de regio, hebben de EU en een groot aantal van de EU-lidstaten het uitzetten van strategische beleidslijnen op het Israëlisch-Palestijnse conflict grotendeels aan de VS overgelaten. Ontegenzeggelijk heeft de VS als essentiële speler de potentieel grootste externe invloed op de partijen evenals op het realiseren van de doelstellingen van de-escalatie, conflictoplossing en structureel duurzame relaties tussen de partijen in het Midden-Oosten.

De reflex om de rol van de EU te beperken tot steunpilaar voor Amerikaanse initiatieven kwam al duidelijk naar voren in de kabinetsreactie op het AIV-advies van 2013. Dat advies werd geschreven ten tijde van het zogenaamde 'Kerry-initiatief', waarbij tussen juli 2013 en april 2014 de toenmalige Amerikaanse Secretary of State John Kerry een (relatief korte) poging deed om de vredesonderhandelingen tussen de partijen weer op gang te brengen. Gezien de geringe kans van slagen van deze onderhandelingen gaf de AIV toen de aanbeveling mee aan de regering *"[...] om de EU-lidstaten te doordringen van de noodzaak om op korte termijn een gezamenlijk initiatief te nemen om de tweestatenoplossing naderbij te brengen [...]"*, waarbij zo nodig de EU haar *"[...] eigen verantwoordelijkheid dient te nemen en zelfstandig moet proberen de partijen bij elkaar te brengen [...]"* en dat, als een dergelijk initiatief onvoldoende steun zou verwerven, Nederland zou kunnen overwegen om *"[...] naar het voorbeeld van Noorwegen in de eerste helft van de jaren negentig (vorige eeuw) het voortouw te nemen, door zijn goede diensten aan te bieden om met als uitgangspunt de internationale rechtsorde – al dan niet achter de schermen – partijen in ons land weer aan tafel te brengen."* De toenmalige Nederlandse regering vond echter dat de inspanningen van Kerry het enige realistische perspectief op voortgang

boden en dat de eigen verantwoordelijkheid van de EU vooral lag in het vergroten van het internationale momentum ten gunste van het Kerry-initiatief.<sup>12</sup> Wel speelde Nederland een proactieve rol bij de Top in Parijs in januari 2017, maar de resultaten van die bijeenkomst waren gering, onder andere vanwege de regeringswisseling in de VS.



Ook in de huidige fase van het Israëlisch-Palestijnse conflict is de EU er niet in geslaagd een significante bemiddelende of andere duidelijke relevante rol voor zichzelf te definiëren, ook niet in relatie tot de VS. De AIV betreurt dat in de vele gesprekken die het de afgelopen maanden met een groot aantal verschillende experts en belanghebbenden heeft gevoerd, er veelal consensus was dat de politieke rol en de positie van Europese staten in het Midden-Oosten conflict inmiddels is verzwakt tot aan het irrelevante toe. De VS heeft daarentegen een duidelijkere en vooral meer veiligheidspolitieke rol voor zichzelf gedefinieerd. In dat kader is voor Israël de bilaterale defensiesamenwerking met de VS een essentieel component voor het gevoel van veiligheid dat wordt gecreëerd door het beschikken over het militaire overwicht in de regio. De Amerikaans-Israëlische samenwerking op defensie terrein is vastgelegd in verschillende bilaterale defensieverdragen waaronder een *Mutual Defense Assistance Agreement* (1952), een *General Security of Information Agreement* (1982), een *Mutual Logistics Support Agreement* (1991) en een *Status of Forces Agreement* (1994). Tussen 1948 en 2023 heeft de VS onder andere \$130 miljard in (onvoorwaardelijke) bilaterale hulp gegeven voor de modernisering van de Israëlische krijgsmacht.<sup>13</sup> De investeringen, net als de band die bijvoorbeeld is opgebouwd tussen Israël en de NAVO, waren deels gericht op het onderhouden van een sterke, betrouwbare bondgenoot voor het Westen in het Midden-Oosten. Expliciete bilaterale veiligheidsgaranties voor Israël en anderen in de regio zijn een terugkerend onderwerp van discussie.

De AIV onderschrijft dat de VS, als trouwste bondgenoot van Israël, een sleutelrol speelt ten aanzien van het Israëlisch-Palestijnse conflict. Echter, de belangen die de VS nastreeft met het eigen beleid ten opzichte van het Israëlisch-Palestijnse conflict, waarbij de Amerikaanse binnenlandse politiek uiteraard ook van grote invloed is, overlappen niet altijd met de invulling van de belangen van Europa. Ook merkt de AIV hierbij op dat terwijl de VS van structurele en centrale invloed in de regio zal blijven, die invloed niet meer zo sterk is als een tiental jaren geleden en Europa ook deze veranderingen in regionale machtsverhoudingen mee moet nemen in de beleidskeuzes.

Met name waar het aankomt op mogelijke vluchtelingenstromen, regionale instabiliteit, maritieme veiligheid en groeiend extremisme, maar ook wat betreft de relatie met het internationaal recht en de mensenrechten, kunnen de EU en haar lidstaten andere afwegingen maken dan de VS en deze ook omzetten in strategische beleidslijnen die mogelijk deels van de Amerikaanse lijn afwijken of die juist versterken. De AIV vindt een meer eigenstandig beleid wenselijk en ziet dit als een doeltreffendere basis voor samenwerking met de VS. Ook ziet de AIV ruimte voor meer Trans-Atlantische samenwerking en consultatie gericht op het tegengaan van extremisme en terrorisme in de regio en vooral het beleid richting Iran, waarbij veel grotere waakzaamheid en afschrikking – ook gezien de samenwerking van dat land met Rusland – waar mogelijk gekoppeld dient te worden aan het urgent zoeken naar de-escalatiemogelijkheden, hernieuwde diplomatie en onderhandelingen over een nieuw nucleair akkoord. Zeker ook gezien de huidige escalatie mogelijk een reden kan zijn voor de VS om een militaire in plaats van een diplomatieke oplossing te zoeken voor de dreiging die uitgaat van Iraanse kerncapaciteiten, en daar wellicht Europa in zal proberen te betrekken.

### **2.3 Effectiever aanwenden en combineren van beschikbare beleidsinstrumenten**

De EU heeft historisch sterke banden weten op te bouwen met zowel de Palestijnse Autoriteit (PA) als met Israël. Met Hamas heeft de EU geen banden vanwege het ingestelde 'geen contact' beleid en de aanmerking van Hamas als terroristische organisatie; overigens zijn er wel intensieve betrekkingen met derde landen die met Hamas praten,



zoals Qatar, Egypte en Turkije. Het EU-beleid richting de Palestijnse Autoriteit en Israël steunt, uitzonderingen daargelaten, voornamelijk op positieve maatregelen en dialoog. De AIV onderschrijft dat positieve maatregelen essentieel kunnen zijn bij de diplomatieke oplossing van diepgaande conflicten, maar merkt daarbij op dat zowel aan Israëlische zijde als aan Palestijnse zijde – net als bij andere gewelddadige conflicten in de wereld – is gebleken dat een dergelijke eenzijdige aanpak meestal niet effectief is. De AIV is daarom van mening dat de directe en indirecte (positieve én negatieve) drukmiddelen die er op Europees en nationaal niveau beschikbaar zijn, op een intelligenter manier, in samenspel, moeten worden gecombineerd met effectieve diplomatie en dialoog om urgent bij te dragen aan de kans op een duurzaam staakt-het-vuren, de-escalatie, conflictoplossing in de regio en respectering van het internationale recht en de mensenrechten.



De instrumenten die Europa momenteel heeft zijn zowel economisch, politiek als anderszins van aard. In het navolgende inventariseert de AIV een aantal van deze bestaande instrumenten. Verderop in dit briefadvies en in de aanbevelingen zal dieper ingegaan worden op het gewenste gebruik van deze instrumenten.

- Europa is een van de belangrijkste handelspartners van Israël.<sup>14</sup> In 2022 ging 25,6 procent van de Israëlische export naar de EU, terwijl 31,9 procent van de import van Israël uit de EU kwam. De totale waarde van de handelsbetrekkingen tussen de EU en Israël was in 2022 €46,8 miljard.<sup>15</sup> Tegelijkertijd is Israël voor de EU een veel minder belangrijke handelspartner en kwam slechts 0,8 procent van de EU's totale handel in goederen uit Israël (2022). Sinds 2000 fungeert het EU-Israël Associatieverdrag als het primaire juridische kader voor de bilaterale betrekkingen tussen de EU en Israël.<sup>16</sup> Het verdrag zet de parameters voor onder andere de economische samenwerking, het vrije verkeer van kapitaalstromen, liberalisatie van diensten en de facilitering van een politieke dialoog op ministerieel niveau in een Associatieraad. Artikel 2 van het verdrag specificeert dat *"[...] relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect for human rights and democratic principles, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement."*<sup>17</sup> Op basis van dit artikel en op initiatief van Spanje en Ierland werd in februari 2024 gevraagd om een discussie over het EU-Israël Associatieverdrag en in mei 2024 volgde een initiatief om de EU-Israël Associatieraad bijeen te roepen. Sindsdien is er te weinig concrete opvolging geweest op deze initiatieven, waarbij de AIV pleit dit nu wel te doen, daar concrete maatregelen aan te verbinden en tevens als een prioriteit aan te duiden voor de inkomende Europese Commissie.
- Onder het EU-Israël Associatieverdrag is handel met illegale Israëlische nederzettingen uitgesloten. Het Europese Gerechtshof legde de lidstaten in 2019 op om producten uit illegale nederzettingen ook daadwerkelijk te labelen. In mei 2023 nam de EU de nieuwe regel aan dat producten uit Israël, om in aanmerking te komen voor handelsvoordelen, een nieuw label moeten dragen om aan te tonen dat de producten *niet* uit illegale Israëlische nederzettingen komen. Het systeem is echter geenszins waterdicht gebleken, monitoring en handhaving is ontoereikend en het aantal illegale nederzettingen en kolonisten is juist sterk gegroeid (zie verderop in dit briefadvies). Het inzetten op zogenoemde differentiatie-middelen is zeker een juiste beleidslijn, maar de uitvoering hiervan moet helder en strikter zijn.
- Ook nam Europa na de Oslo-akkoorden uit 1993 grotendeels de verantwoordelijkheid op zich om de opbouw van capaciteit van de Palestijnse Autoriteit te ondersteunen. Vanaf het begin was daarbij een focus op goed bestuur, voorbereiding op staatsvorming, anticorruptie en democratische verankering voorzien. Nederland, samen met andere Europese landen, zet zich ook in om de Palestijnse veiligheidssector te versterken, onder andere met een bijdrage aan de *United States Security Coordinator for Israel and the Palestinian Authorities* (USSC) in Jeruzalem en Ramallah en in EUPOL COPPS, een EU-missie die bijdraagt aan het versterken van de Palestijnse politie. Gezamenlijk bekeken, blijven de EU-lidstaten de grootste externe



donor voor de Palestijnen, een positie die met de juiste voorwaarden richting Israël en de Palestijnse Autoriteit ook zou moeten kunnen leiden tot het mede richting geven aan de manier waarop onder andere de Palestijnse Autoriteit zich positioneert, zeker ook sinds de VS de *Foreign Assistance Act* aanpaste en geen directe steun meer kan geven aan de Palestijnse Autoriteit. Echter, er heeft nooit een serieuze discussie plaatsgevonden over corruptie, mensenrechtenschendingen, en andere autoritaire tendensen binnen de Palestijnse Autoriteit. Er is onvoldoende aangedrongen op broodnodige nieuwe verkiezingen. Inmiddels heeft de Palestijnse Autoriteit een groot deel van haar legitimiteit verloren onder de Palestijnse bevolking, niet alleen in Gaza maar ook op de Westelijke Jordaanoever, met als gevolg dat alternatieven zoals Hamas daar aantrekkelijker lijken te worden. De AIV heeft begrip voor de conditionaliteit die gepaard gaat met de in juli 2024 toegezegde en noodzakelijke korte termijn financiële noodhulp aan de Palestijnse Autoriteit, waarbij de Palestijnse Autoriteit stappen dient te nemen in de implementatie van haar hervormingsagenda.<sup>18</sup> De AIV onderstreept dat deze voorwaardelijkheid ook daadwerkelijk gehandhaafd dient te worden en gepaard dient te gaan met actieve diplomatie ten aanzien van hervorming van Palestijns leiderschap.

- De EU heeft geen relaties met Hamas of de Palestijnse Islamitische Jihad, aangezien de groeperingen op de EU-lijst van terroristische organisaties staan. Onder de huidige regels, mag de EU-sancties opleggen aan organisaties en personen die deze groeperingen steun verlenen, al dan niet materieel of financieel, of de gewelddadige acties van deze groeperingen op welke manier dan ook faciliteren. De effectiviteit en doorwerking van deze maatregelen zijn van essentieel belang.
- De EU en haar lidstaten behoren tot de belangrijkste donors voor de *United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees* (UNRWA). In 2023 was Nederland de achtste grootste donor voor UNRWA.<sup>19</sup> UNRWA is in essentie op dit moment de enige organisatie die in de Gazastrook significant kan bijdragen aan onder andere het opzetten van scholing, gezondheidszorg, sociale faciliteiten en is daarmee een levenslijn voor een groot deel van de bevolking in de Gazastrook. De AIV is van mening dat nu het onderzoek naar de betrokkenheid van enkele medewerkers bij de terroristische aanval van 7 oktober 2023 is afgerond, er ook geen reden meer is om nu naast de reguliere bijdrage urgente extra financiering van UNRWA tegen te houden. Uiteraard moet daarbij toegezien worden op de scherpe naleving van de nieuwe afspraken waar UNRWA zich aan gecommitteerd heeft.
- Samenwerking op defensie terrein met Israël is substantieel binnen de EU en Israël is deels geïntegreerd in Westerse militaire structuren, van gezamenlijke uitvoeren van R&D, zoals in NAVO's *Science for Peace and Security* (SPS) Program en indirect middels een aantal projecten van het Horizon onderzoeksprogramma van de EU. In februari 2024 werd het *EU Human Rights and International Humanitarian Law Due Diligence Policy on Security Sector Support to third parties* aangenomen. Mede door de ontwikkelingen van het afgelopen jaar worden deze samenwerkingen onder de loep genomen door individuele lidstaten. Frankrijk liet bijvoorbeeld de Israëlische defensie-industrie weten niet welkom te zijn op een belangrijke wapenbeurs, de Franse president Emmanuel Macron pleit voor een wapenembargo en de nieuwe Britse regering besloot begin september om per direct 30 van de 350 wapenexportvergunningen met Israël in te trekken, omdat de betrokken producten gebruikt zouden kunnen worden op een manier dat het internationale humanitaire recht wordt geschonden. De Nederlandse defensie-export richting Israël is relatief kleinschalig. Wel speelt de F-35 onderdelen doorvoerzaak, is er een kort geding aangespannen tegen de Nederlandse staat gericht op het stopzetten van de (in) directe export van wapens, wapenonderdelen en 'dual use'-goederen naar Israël en buigt het Nederlandse parlement (de Eerste Kamer) zich momenteel over een bilateraal defensieverdrag met Israël. Gezien de huidige situatie is het vanuit het voorzorgsbeginsel aanbevolen ook in Nederland het beleid ten aanzien van Israël en andere landen in de regio zodanig te herijken dat militaire samenwerking op

geen enkele wijze kan bijdragen aan risico's op schendingen van het internationaal (humanitair) recht en de mensenrechten.

- De EU heeft ook een tweetal civiele missies in de regio. Veel aandacht gaat recentelijk weer uit naar de EUBAM Rafah missie. Deze missie werd in november 2005 opgezet, kort nadat de Palestijnse Autoriteit en de toenmalige regering van Israël een *Agreement on Movement and Access* ondertekenden waarbij ze principes onderschreven voor het operationaliseren van de grensovergang bij Rafah, tussen Gaza en Egypte. De missie is sinds 2007, het jaar dat Hamas het bestuur in de Gazastrook overnam, opgeschort. Momenteel zijn er serieuze discussies over de reactivering van deze missie. Ook is de EU sinds 2006 actief met het eerdergenoemde EUPOL COPPS in de Palestijnse Gebieden, gericht op het adviseren van de Palestijnse politie en het helpen bij het opbouwen van het Palestijnse rechtssysteem. In de Rode Zee en een deel van de Indische Oceaan opereert sinds februari 2024 daarnaast een nieuwe militaire EU-missie (EUNAVFOR ASPIDES), die met een defensief mandaat gericht is op het bijdragen aan het herstel van de veilige passage van koopvaardij schepen aldaar. De missie is opgezet omdat Houthis-rebellen vanuit Jemen commerciële schepen in de regio onder vuur nemen. Ook de VN heeft missies in de regio waar EU-lidstaten aan bijdragen, waaronder UNIFIL in Zuid-Libanon en UNDOF op de Golanhoogvlakte. In beide missies opereren militair waarnemers als deel van de in 1948 opgerichte *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO). Bekeken dient te worden of deze missies in het kader van de actuele situatie en hun mogelijke bijdrage aan de-escalatie en een duurzaam staakt-het-vuren hervormt en versterkt kunnen worden.
- De EU en individuele lidstaten hebben een groot aantal beleidsprogramma's gericht op zogenaamde *people-to-people* contacten, waaronder bijvoorbeeld het Horizon onderzoeksprogramma en het Erasmus+ programma dat uitwisselingen op academisch niveau met Israël mogelijk maakt. Uiteraard mits vallend binnen het internationaal recht, is de AIV een voorstander van een continuering en eventuele uitbreiding van dit soort civiele samenwerkingsverbanden, waar mogelijk ook met Palestijnse universiteiten, aangezien een dergelijke positieve menselijke interactie juist belangrijk is voor het kweken en uitbreiden van wederzijds begrip tussen de verschillende partijen. Daarbij is het wel van belang dat deze samenwerkingsvormen en de fondsen die daaraan verbonden zijn niet ten goede komen van entiteiten die banden hebben met extremisme en terrorisme enerzijds of illegale Israëlische nederzettingen anderzijds of waarvan met redelijke zekerheid kan worden gesteld dat onderzoek bijdraagt aan bezetting, het voortbestaan van illegale nederzettingen en andere vormen van schendingen zoals vastgesteld door het Internationaal Gerechtshof (zie verderop in de tekst). De AIV stelt dat eenzelfde logica dient te worden toegepast op nationale samenwerkingsverbanden en de toekenning van onderzoeksfondsen.
- Als laatste, aan de meer 'negatieve' kant van het spectrum van beleidsinstrumenten, staat het *EU Global Human Rights Sanctions Regime*. Dit kan aangewend worden als een instrument om individuen en organisaties die verantwoordelijkheid dragen voor mensenrechtenschendingen te bestraffen door middel van een reisverbod en het bevriezen van activa. In januari 2024 zette de Europese Raad een speciaal raamwerk op voor het verantwoordelijk houden van individuen en entiteiten die acties van Hamas en de Palestijnse Islamitische Jihad steunen, faciliteren of op andere manier mogelijk maken.<sup>20</sup> De AIV verwelkomt daarnaast ook het opleggen van sancties aan verschillende personen en entiteiten binnen de Israëlische kolonistenbeweging onder dit regime, zoals in juli 2024 voor het eerst gebeurde en ziet ook ruimte om waar het gaat om verbindingen met de politiek, dit regime vaker en consistentier toe te passen.

Nederland dient zich diplomatiek in te zetten zodat de EU, of een coalitie van EU-lidstaten daar waar EU-consensus uitblijft, bovengenoemde reeds bestaande politieke, economische en andersoortige beleidsinstrumenten effectiever in gaat zetten om de conflictsituatie te de-escaleren. Daarnaast zal Nederland ook met nieuwe initiatieven

moeten komen richting beide partijen (zie verderop in dit briefadvies). Het uitoefenen van positieve en negatieve druk op de strijdende partijen vanuit EU-perspectief wordt idealiter gecombineerd met druk vanuit andere externe hoeken, met name vanuit betrokken Arabische staten en waar mogelijk dus de VS. De AIV benadrukt hierbij dat het instrumentarium consistent moet worden toegepast, maar flexibel moet blijven en dat, zodra de situatie verandert, het gebruik van deze instrumenten ook herzien dient te worden zodat deze invloedrijke beleidsinstrumenten ook op een positieve manier kunnen gaan bijdragen aan de langetermijnoplossing die het conflict behoeft.



### 3. Beleid met oog voor de bredere regionale veiligheid

Het Israëliisch-Palestijnse conflict maakt deel uit van een veranderde regionale en internationale context en uiteindelijk moet een duurzame oplossing voor het conflict ingebed worden in een bredere regionale veiligheidsarchitectuur die daadwerkelijk veiligheid biedt voor Israël's en Palestijnen.

Ten eerste is er een duidelijke link met andere lopende conflicten, met name tussen Iran en Israël en tussen Israël en Hezbollah in Libanon. De escalatie met Iran als bondgenoot en geldschietster van Hezbollah in Libanon – waar deze groepering 'een staat binnen een staat' vormt – vereist prioritaire aandacht en terugkeer naar actieve diplomatie gericht op de-escalatie en naleving van de relevante VN-resoluties.

Daarnaast is de diplomatieke dynamiek in de regio in de afgelopen jaren significant veranderd, waarbij een groter aantal Arabische staten besloot betrekkingen met Israël te normaliseren. Die trend heeft een rol gespeeld in de escalatie van het Israëliisch-Palestijnse conflict maar kan eventueel ook bijdragen aan een duurzame oplossing. Ten derde is er sinds een tiental jaren een discussie gaande over de mogelijke gevolgen van de tanende rol van de VS in de regio doordat het Amerikaanse leiderschap de aandacht meer op Azië richt, een prioriteitsverandering die gepaard gaat met een verandering in de machtsbalans in de Midden-Oosten regio.

Het Midden-Oosten kijkt in de afgrond van voortdurend en geïntensiveerd regionaal conflict en instabiliteit waarbij Israël zich bedreigd weet door Iran terwijl geen van de partijen 'belang' hebben bij een grootschalige oorlog. Wederzijdse *tit-for-tat*-aanvallen kunnen echter al gauw leiden tot die ongewenste uitkomst. De AIV onderstreept het belang van een duidelijke en actieve Europese positionering en het voeren van een beleid dat bijdraagt aan de-escalatie en het creëren van de juiste regionale context voor het vinden van een langetermijnoplossing voor het Israëliisch-Palestijnse conflict en de algehele regionale stabiliteit. Daarbij dient de focus allereerst te liggen op (a) het effectief indammen van Irans negatieve invloed in de regio, waar mogelijk gecombineerd met het opnieuw zoeken naar mogelijkheden voor diplomatie en onderhandelingen over een nucleair akkoord; (b) het verder aanmoedigen van regionale normalisatie met Israël, verbonden aan het verwezenlijken van de tweestatenoplossing; (c) het versterken van politieke en economische Europese samenwerkingsverbanden met de regio; en (d) het gezamenlijk effectief bestrijden van extremisme en radicalisering alsmede de complexe gronddoorzaken daarvan.

#### 3.1 Indammen van Irans negatieve invloed in de regio

Van groot belang voor de veiligheid van Israël en de verhoudingen in de regio is de positie en het gedrag van de Islamitische Republiek Iran. Israël ziet Iran sinds de Islamitische revolutie van 1979 als een existentiële dreiging. Iran erkent het bestaansrecht van Israël niet en ziet het als de grootste vijand van het land en is openlijk antisemitisch. Het conflict tussen de twee staten is ideologisch en machtspolitiek van aard, waarbij de twee landen geen grenzen delen en er ook geen territoriale claims zijn. Er is wederzijdse steun tussen het Iraanse *Islamic Revolutionary Guard Corps*, Hezbollah in Libanon, de Houthis in

Jemen en de Islamic Resistance in Irak – al hebben al deze partijen ook hun eigen grieven richting Israël en anderen in de regio. In de afgelopen tientallen jaren heeft Teheran sterk ingezet op een strategie van ‘*forward defense/offensive defense*’ en ‘*strategic patience*’, waarbij het – deels in reactie op escalerende spanningen met de VS en de Amerikaanse terugtrekking uit het *Joint Comprehensive Plan of Action* in 2018 – fors heeft kunnen investeren in deze gewapende regionale organisaties in omliggende landen en gebieden. Iran heeft zijn eigen visie over de regio kunnen uitrollen, waarbij deze niet-statelijke partijen in verschillende mate naast de eigen, ook de Iraanse belangen behartigen in de regio.

Hezbollah in Libanon wordt daarbij wel gezien als de loyaalste en invloedrijkste Iraanse bondgenoot en dit geeft Iran een sleutelrol waar het aankomt op de-escalatie, bijvoorbeeld in Libanon. Sinds oktober 2023 zijn een geschatte 60.000 Israëlische burgers uit het Noorden van Israël geëvacueerd en heeft de Israëlische reactie inmiddels geleid tot massieve vluchtelingenstromen binnen Libanon en richting Syrië.

Iran heeft daarnaast ook grote invloed op de Houthis in Jemen die momenteel de scheepvaart in de regio ernstig weten te hinderen. Voor Palestijnse facties zoals Hamas en de Palestijnse Islamitische Jihad is Iran ook steeds vaker als een partner en sponsor gaan fungeren, waarbij het een belangrijke wapenleverancier en militia-trainer voor deze Palestijnse facties is geworden, inclusief het trainen in het lokaal kunnen produceren van wapens. De huidige strategie van Israël is gericht op het radicaal verzwakken van de slagkracht van deze groeperingen en het zaaien van onrust in de loyaliteit tussen deze groeperingen en Iran. Dit kan succesvol zijn maar tevens leiden tot verdere versnippering en radicalisering. Ook de VS hebben gewezen op het risico daarvan. Hezbollah is immers mede ontstaan door de wijze waarop de Israëlische grondoorlog en de bombardementen op Libanon in 1982 escaleerden en het is onwaarschijnlijk dat het gedachtegoed van partijen als Hamas en Hezbollah als zodanig zal verdwijnen. Momenteel wordt de quote “*bodies fall, but ideas endure*” van de bekende Palestijnse schrijver Ghassan Kanafani (1936-1972) weer frequent aangehaald.

Het indammen van de invloed van Iran in de regio en het de-escaleren van het conflict tussen Israël en Iran en Israël en Hezbollah, is een belangrijk element in het duurzaam beslechten van het Israëlisch-Palestijnse conflict, het garanderen van de veiligheid van Israël en het behouden van een mate van stabiliteit in de regio. Daarnaast brengt verdere escalatie ook het risico met zich mee dat de VS, en daarbij waarschijnlijk ook Europa, weer direct betrokken raakt in een oorlog in het Midden-Oosten. De AIV onderstreept het belang van het voorkomen van een dergelijk scenario en benadrukt de noodzaak om ook op regionaal niveau middels een combinatie van druk en dialoog zo goed mogelijk bij te dragen aan de-escalatie en waar mogelijk te zoeken naar eventuele openingen voor dialoog met Iran, mede gezien het grote nucleaire non-proliferatiebelang. Een staakt-het-vuren blijft essentieel voor de burgerbevolkingen aan alle kanten evenals uitvoering van VN-resolutie 1701 (2006), die ziet op het beëindigen van de oorlog tussen Israël en Libanon. Daar dienen alle Europese initiatieven actief op gericht te zijn.

De AIV onderstreept dat de escalatie van het Israëlisch-Palestijnse conflict in veel van deze regionale ontwikkelingen een constante trigger blijft vormen. Ook daarom moet de druk verhoogd worden om een staakt-het-vuren in Gaza (en nu ook in Libanon) te realiseren.

### 3.2 Aanmoedigen van regionale normalisatie met Israël en het belang van de tweestatenoplossing

De afgelopen jaren zijn de diplomatieke verhoudingen in de regio veranderd door de verdere normalisatie van betrekkingen tussen Israël en een aantal Arabische staten. Egypte en Jordanië waren lange tijd de enige staten in de regio die een vredesakkoord met Israël hadden, maar in 2020 kwamen daar met de ondertekening van de (bilaterale) Abraham Akkoorden de Verenigde Arabische Emiraten (VAE), Bahrein, en even later Marokko en Soedan bij. Net als bij de Camp David Akkoorden van 1978, die de

basis vormden voor normalisatie van betrekkingen tussen Egypte en Israël, was een achterliggende gedachte dat "[...] *security is enhanced by a relationship of peace and by cooperation between nations which enjoy normal relations.*"<sup>21</sup> In beginsel waren de door de Donald Trump administratie bemiddelde Abraham Akkoorden gericht op het vinden van een overkoepelende nieuwe visie voor het Midden-Oosten (Trump's 'Peace for Prosperity' visie). Het oplossen van het slepende Israëlisch-Palestijnse conflict werd daarbij benoemd als een belangrijke factor, terwijl de visie overigens tegelijkertijd gepaard ging met het erkennen van Jeruzalem als de hoofdstad van Israël en de controversiële verplaatsing van de Amerikaanse ambassade naar deze stad, die ook door de Palestijnen als hoofdstad wordt beschouwd en enkele van de belangrijkste religieuze plaatsen huist voor zowel het Jodendom, het Christendom en de Islam. In de jaren die volgden op de Akkoorden was er vervolgens weinig constructieve actie richting 'Palestijnse kwestie' en lag de focus voornamelijk op het verder en meer publiekelijk uitbouwen van de veiligheidssamenwerking en handelsrelaties met Israël.

Het centrale puzzelstuk van de Amerikaanse visie op vrede in het Midden-Oosten blijft nog steeds normalisatie van betrekkingen tussen Israël en Saoedi-Arabië. Dat zou de veiligheid en positie van Israël in de regio een additionele steunpilaar geven, en tegelijkertijd de officiële samenwerking tussen de twee grootste tegenstanders van Iran in de regio bevorderen. Saoedi-Arabië en Israël werken al op verschillende vlakken samen en ondanks het huidige conflict gaan trilaterale onderhandelingen over een dergelijke normalisatie door. De VS is bereid om Saoedi-Arabië een zekere mate van veiligheidsgaranties toe te zeggen, samenwerking te bieden voor een civiel atoomprogramma en economische investeringen in technologische sectoren te maken in ruil voor normalisatie met Israël. Onderhandelingen hierover, die in het licht van de ontwikkelingen van het afgelopen jaar nog controversiëler zijn geworden in de Saoedische maatschappij, lopen vast op de meer recente Saoedische eis dat Israël zich aan een tweestatenoplossing committeert, waarbij de Saoedische kroonprins in september 2024 uitsprak geen akkoord met Israël te sluiten totdat er een Palestijnse staat is. De AIV is een voorstander van het aansporen tot verdere normalisering met Israël, waarbij de tweestatenoplossing en steun voor het opbouwen van een Palestijnse staat met veilige grenzen als essentieel wordt gezien voor de regionale stabiliteit op de lange termijn.

### 3.3 Doelgerichte samenwerking met de landen in de Arabische regio

De meningen zijn verdeeld over de rol die de Abraham Akkoorden hebben gespeeld in de verbetering dan wel verslechtering van de Palestijnse positie en de kans op een tweestatenoplossing. Wat wel vaststaat is dat de nieuwe politieke en economische banden en contacten die in de afgelopen jaren in de regio zijn opgebouwd van belang zijn in de internationale context waarin er momenteel naar oplossingen voor het huidige conflict wordt gezocht. Regionale staten hebben hun diplomatieke en economische voetafdruk in de regio vergroot, waarbij de activiteiten van Qatar, de VAE en Saoedi-Arabië het meest in het oog springen. De machtspolitieke invloed die deze staten naar zich toetrekken gaat deels ten koste van bijvoorbeeld landen als Egypte en Jordanië, maar zeker ook ten koste van de toch al beperkte invloed van de Europese landen en de EU. In deze realiteit is het ook aan Europa om, naast de eigen rol te versterken, zich in te zetten voor doelgerichte politieke en economische samenwerkingsvormen en de krachten te bundelen met regionale staten om korte en langetermijnoplossingen te vinden voor het Israëlisch-Palestijnse conflict. De criteria die de EU hanteert bij deze samenwerkingsverbanden zijn daarbij richtinggevend.

Doelgerichte samenwerkingen lijken allereerst opportuun waar het aankomt op het plannen en implementeren, hoe lastig ook, van een 'day after' scenario in Gaza. Internationaal lijkt er namelijk voldoende consensus te bestaan rondom een aantal leidende principes op het niveau van de VN Veiligheidsraad en ook op het niveau van de G7 die dergelijke samenwerking mogelijk en wenselijk maken. Tot die internationaal geformuleerde principes behoort dat er geen verdrijving van Palestijnen uit Gaza

zal plaatsvinden, er geen terroristische of andere gewelddadige aanvallen vanuit Gaza uitgevoerd worden, er geen aanhoudende bezetting van Gaza zal zijn, er geen vermindering van het grondgebied zal zijn en geen poging om Gaza te blokkeren of te belegeren. Daarnaast lijkt er consensus over het centraal stellen van het recht op zelfbeschikking en de aspiraties van het Palestijnse volk in het naoorlogse bestuur in Gaza, de noodzaak de Gazastrook weer te herenigen met de Westelijke Jordaanoever onder de Palestijnse Autoriteit en dat er een pad wordt uitgestippeld naar een situatie waarin Israël's en Palestijnen naast elkaar kunnen leven in hun eigen staten, met gelijke mate van veiligheid, vrijheid, kansen en waardigheid. De escalatie van het Israëlisch-Palestijnse conflict heeft ook de diplomatieke consensus binnen de Arabische Liga vergroot, zoals bijvoorbeeld aangetoond met de Bahrein Declaratie die de leden in mei 2024 ondertekenden en waarin onder andere wordt opgeroepen tot "[...] *deployment of international protection and peacekeeping forces under the aegis of the United Nations in the Occupied Palestinian Territory until the two-State solution has been implemented.*"<sup>22</sup> In de discussies over een tijdelijke internationale troepenmacht in de Gazastrook gaven Egypte en de VAE in beginsel aan bereid te zijn bij te dragen.

In de praktijk zitten er echter grote haken en ogen aan het plannen voor een '*day after*': Israël wil een strategische presentie in de Gazastrook behouden (waaronder de Philadelphi Corridor), de legitimiteit van de Palestijnse Autoriteit hangt aan een zijden draadje en externe actoren als Egypte en de VAE stellen eigen eisen voor deelname aan een troepenmacht in de Gazastrook. Begin september 2024 gaf de VAE daarbij aan niet bereid te zijn een rol te spelen in een naoorlogse Gaza als er geen Palestijnse staat wordt opgericht.

De EU en Nederland dienen naar de opvatting van de AIV actief bij te dragen aan planning voor toekomstige scenario's in de Gazastrook en daarbij waar mogelijk samen te werken met de belangrijkste regionale staten, net als met organisaties en entiteiten als de Islamic Development Bank, de Arab Coordination Group en de Arabische Liga. Dit zou ook in lijn zijn met de *EU's Joint Communication on a Strategic Partnership with the Gulf* zoals in 2022 gepubliceerd waarin de Islamic Development Bank bijvoorbeeld als een cruciale samenwerkingspartij wordt genoemd. Dergelijke samenwerkingen moeten berusten op een duidelijk gezamenlijk doel, een goed begrip van elkaars motivaties en afspraken over de principes en methodes die de partijen aanwenden om deze doelen te bereiken. De Golfstaten kunnen belangrijke diplomatieke – en vooral ook financiële – invloed uitoefenen, zowel waar het aankomt op het helpen verwezenlijken van een duurzaam staakt-het-vuren, de humanitaire assistentie en de wederopbouw van de Gazastrook die daarop zou moeten volgen.

### 3.4 Gezamenlijk optrekken tegen extremisme en internationaal terrorisme

Extremisme en internationaal terrorisme vormen nog altijd substantiële bedreigingen voor samenlevingen wereldwijd. Het in september 2024 door de VN aangenomen Pact voor de Toekomst, duidt als een van de wereldwijde acties aan dat de lidstaten "*pursue a future free of terrorism*" en dat de VN en de lidstaten zich in zullen zetten voor het adresseren van de grondoorzaken van extremisme, het proberen te voorkomen én het bestrijden van terrorisme. Het verder laten escaleren en uitdijen van het Israëlisch-Palestijnse conflict (net als andere conflicten en onrechtmatige situaties) zal dit streven bemoeilijken. Hoe langer het conflict aanhoudt, hoe groter het risico op radicalisering van een nieuwe jonge generatie in hun strijd voor zelfbeschikking en andere rechten, niet alleen in Israël en de bezette gebieden maar ook elders.

Uit een briefing van het *International Centre for Counterterrorism* (april 2024), bleek dat hoewel er nog niet noodzakelijk een directe link te leggen valt met rekrutering voor terroristische organisaties, het conflict al wel door terroristische groeperingen wordt uitgebuit, waarbij onder andere een nieuwe samenwerking tussen Islamitische Staat (IS) en groeperingen geaffilieerd met Al-Qaeda waargenomen is, gebaseerd op een strijden

tegen Israël als gezamenlijke vijand. In de regio is er weer een duidelijke toename van terroristische aanvallen, waarbij onder andere in september 2024 IS Hezbollahstrijders in Syrië doodden, als illustratie van het transnationale karakter van het internationale terrorisme. De IS-Khorasan branch is het afgelopen jaar ook weer actiever geworden in Europa.



Het conflict draagt ook bij aan verdere polarisatie, op lokaal niveau, op Europees niveau en op geopolitiek niveau. Er is een toename van haatzaaiende content op sociale media, zowel met een antisemitisch, anti-Palestijns en anti-Islamitisch karakter. Ook is er een vergroot risico dat bijvoorbeeld de Westelijke Balkan route (wederom) wordt gebruikt voor infiltratie van terroristen in Europa. In Nederland verhoogde de AIVD het Dreigingsniveau Terrorismen in 2023 tot 'substantieel' en refereerde daarbij ook aan de situatie in de Gazastrook. Deze trends en ontwikkelingen vragen om het continueren van een effectief antiterrorismebeleid op nationaal en internationaal niveau, gericht op bestrijding van groeiend extremisme, radicalisering en internationaal terrorisme en de complexe (grond) oorzaken daarvan. Daarbij dient onder andere goed te worden nagegaan op welke wijze de escalatie van het Israëlisch-Palestijnse conflict haar weg vindt in recruteringsnarratieven van extremistische en terroristische organisaties.

#### 4. Consistente naleving van het internationaal recht

Nederland heeft in de loop van de geschiedenis een reputatie opgebouwd waar het gaat om internationaal-juridische vraagstukken. Als gastland van het Internationaal Gerechtshof en van het Internationaal Strafhof wordt ook van Nederland een actieve rol verwacht bij het bevorderen en naleven van het internationaal recht. Deze rol is ook vastgelegd in onze Grondwet, met als achterliggende rationale dat het hier ook om een direct Nederlands belang gaat. Dat wordt ook benadrukt in de 'Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden' (2023). Nederland maakte in 2024 drie miljoen euro extra vrij voor versterking van de onderzoekscapaciteit van het Internationaal Strafhof. Zoals al aangegeven in het AIV-advies uit 2013 is het internationaal recht een factor van groot belang voor stabilisatie en de-escalatie van het Israëlisch-Palestijnse conflict, en voor het vinden van een uiteindelijke oplossing.

Het internationaal humanitair recht is van toepassing op alle partijen bij een gewapend conflict, ook die niet als staten worden beschouwd en geen partij zijn bij de relevante verdragen. In dit specifieke geval is het internationaal humanitair recht dus ook van toepassing op Hamas en Islamitische Jihad, die op 7 oktober met de moord op ongeveer 1200 Israël's en anderen en 200 ontvoeringen op ernstige wijze het internationaal humanitair recht schonden en oorlogsmisdaden pleegden. Dat het Israëlisch-Palestijnse conflict al decennia van beide kanten gepaard gaat met grove schendingen en structurele niet-naleving van het internationaal (humanitair) recht is herhaaldelijk vastgesteld.<sup>23</sup> De schendingen die in het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden worden ook systematisch vastgelegd, onder andere door de *Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel*, die schendingen aan beide kanten rapporteert.<sup>24</sup> De AIV wijst erop dat deze rapporten niet hetzelfde lot zouden moeten ondergaan als de vele eerdere rapporten die over tientallen jaren zijn geschreven.

Hamas, die als organisatie zowel een politieke als (para)militaire structuur en identiteit heeft opgebouwd, wordt door onder andere de VS, de EU, het VK, Australië, Japan en Canada ook in juridische zin als terroristische organisatie gekwalificeerd, waarmee het op enige manier (materieel) steunen van deze organisatie in die landen strafbaar is gesteld. Argentinië verklaarde in juli 2024 Hamas voortaan als terroristische organisatie te beschouwen. Pogingen om de acties van Hamas op het niveau van de VN Veiligheidsraad te veroordelen, zijn tot nog toe niet geslaagd. De AIV is van mening dat Europa en Nederland op dit vlak meer inspanningen zouden kunnen leveren.



Naast het internationaal humanitair recht zijn ook de internationale rechten van de mens, het internationaal recht inzake bezetting, het recht op zelfverdediging en de internationale regelgeving inzake handel van wapens relevant. Het bevorderen van en toezien op de naleving hiervan blijft noodzakelijk en vormt een essentiële factor bij strategieën en inspanningen gericht op een oplossing van het conflict.



#### 4.1 Onderschrijven van recente juridische ontwikkelingen

In het AIV-advies van 2013 is uitgebreid ingegaan op het juridische kader van het Israëlisch-Palestijnse conflict. Ook het afgelopen jaar hebben de Verenigde Naties (VN), *Special Rapporteurs*, internationale mensenrechtenorganisaties en vele individuele personen die het conflict van dichtbij meemaken, de schendingen van het internationaal (humanitair) recht en van mensenrechtenverplichtingen door zowel Israël als Hamas gedocumenteerd.<sup>25</sup> Sinds 7 oktober 2023 zijn er bovendien juridische ontwikkelingen geweest die wat betreft de AIV leidend zouden moeten zijn bij de manier waarop de internationale gemeenschap, inclusief Nederland, met het Israëlisch-Palestijnse conflict dient om te gaan. De AIV onderstreept daarbij de volgende belangrijke ontwikkelingen:

- a. *Toepassing van het 'Verdrag inzake het voorkomen en bestraffen van de misdaad van genocide (1948)' in de Gazastrook (Zuid-Afrika versus Israël), Internationaal Gerechtshof (Tussentijdse uitspraak 26 januari 2024).*

In december 2023 spande Zuid-Afrika een rechtszaak aan tegen Israël bij het hoogste gerechtelijke orgaan van de VN, het Internationaal Gerechtshof. De aanklacht betreft schendingen door Israël van zijn verplichtingen onder het Genocideverdrag met betrekking tot de Palestijnse bevolking in de Gazastrook. In zijn uitspraak over voorlopige maatregelen van januari 2024 in deze zaak heeft het Internationaal Gerechtshof besloten dat de vorderingen van Zuid-Afrika op het eerste gezicht binnen de reikwijdte van het Genocideverdrag vallen en dat daarmee het uitvoeren van voorlopige maatregelen opportuun is en bovendien, gezien de situatie, urgentie heeft.<sup>26</sup> Het Internationaal Gerechtshof heeft Israël opgedragen om (a) alle noodzakelijke en doeltreffende maatregelen te nemen om, zonder vertraging en in volledige samenwerking met de VN, te zorgen voor de ongehinderde levering op grote schaal door alle betrokkenen van dringend noodzakelijke basisdiensten en humanitaire hulp, met inbegrip van voedsel, water, elektriciteit, brandstof, onderdak, kleding, hygiëne- en sanitaire voorzieningen, alsmede medische benodigdheden en medische zorg aan Palestijnen in heel Gaza, onder meer door de capaciteit en het aantal grensovergangen over land te vergroten en deze zo lang als nodig open te houden; en (b) met onmiddellijke ingang te waarborgen dat het Israëlische leger geen handelingen begaat die een schending vormen van de rechten van de Palestijnen in Gaza, in hun hoedanigheid van beschermde groep krachtens het Genocideverdrag, onder meer door te voorkomen, door middel van welke actie dan ook, dat dringend noodzakelijke humanitaire hulp wordt verleend.<sup>27</sup>

De uitspraken van het Internationaal Gerechtshof zijn juridisch bindend voor de staten die bij een geschil betrokken zijn. Het Genocideverdrag als zodanig is bindend voor alle verdragspartijen, waaronder Nederland. De verdragspartijen hebben zich daarbij gecommitteerd aan het 'voorkomen en bestraffen' van genocide.<sup>28</sup> De Nederlandse regering, op een vraag van het parlement, liet weten de uitspraak te zullen respecteren en de partijen te zullen oproepen tot naleving, ook in bilaterale betrekkingen.<sup>29</sup> In februari 2024 deden de ministers van buitenlandse zaken van alle EU-lidstaten (met uitzondering van Hongarije) een oproep aan Israël om niet over te gaan tot een militaire campagne in Rafah, waarbij de lidstaten, inclusief Nederland, benadrukten dat de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof moet worden opgevolgd.<sup>30</sup> In de conclusies van de EU-Raad van 27 juni 2024 werd de tekst opgenomen dat "[...] the European Council stresses the importance of respecting and implementing the orders of the International Court of Justice (ICJ), which are legally binding."<sup>31</sup> Ook de EU als zodanig committeert zich hiermee aan het belang van het internationaalrechtelijke kader als factor in het conflict.

Drie EU-lidstaten, te weten België, Ierland en Spanje, hebben zich inmiddels bij de zaak van Zuid-Afrika gevoegd.



- b. *Juridische gevolgen voortvloeiend uit het beleid en de activiteiten van Israël in de bezette Palestijnse gebieden, met inbegrip van Oost-Jeruzalem (Internationaal Gerechtshof, Advies, 19 juli 2024).*

Het Internationaal Gerechtshof publiceerde op 19 juli 2024 een *Advisory Opinion* over de juridische gevolgen voortvloeiend uit het beleid en de praktijken van Israël in de bezette Palestijnse gebieden, met inbegrip van Oost-Jeruzalem.<sup>32</sup> Om deze *Advisory Opinion* was bij Resolutie verzocht door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in december 2022, dus geruime tijd voordat de terroristische aanval op Israël van 7 oktober 2023 plaatsvond.<sup>33</sup> In dit Advies heeft het Hof gesteld dat de voortdurende aanwezigheid van Israël in de bezette Palestijnse gebieden onrechtmatig is, en dat Israël verplicht is zo snel mogelijk een einde te maken aan deze aanwezigheid. Israël dient in dat verband onmiddellijk te stoppen met de bouw van nieuwe nederzettingen, en dient bestaande nederzettingen te ontmantelen. Het nederzettingenbeleid en de daarmee samenhangende activiteiten zijn onrechtmatig. De Israëlische staat is daarnaast verantwoordelijk voor de vergoeding – ook in de vorm van restitutie – aan de Palestijnse bevolking voor schade aan land, eigendom en culturele zaken zoals archieven en documenten.<sup>34</sup> Verder constateert het Hof dat Israël verplichtingen schendt die gepaard gaan met de juridische status van bezettende macht in de bezette Palestijnse gebieden. Israël schendt het recht dat de bevolking onder de Israëlische bezetting beschermt, bijvoorbeeld de Palestijnse toegang tot water. Daarbij maakt het zich ook schuldig aan de schending van het algemene internationaalrechtelijke verbod op annexatie en onteigening van land en eigendom. Tenslotte concludeert het Hof dat het recht op zelfbeschikking van de Palestijnen – inclusief het recht op een eigen soevereine staat – wordt geschonden.

De recente *Advisory Opinion* bouwt voort op de *Advisory Opinion* van het Internationaal Gerechtshof uit 2004, het zogenoemde *Wall Advies*, dat uitvoerig behandeld is in het AIV-advies van 2013. Van belang is dat het Hof zowel in de *Advisory Opinion* uit 2004 als in de *Advisory Opinion* van 2024 ook verantwoordelijkheid legt bij andere ('derde') staten. Deze dienen te allen tijde te voorkomen dat zij bijdragen aan de Israëlische schendingen en de 'onrechtmatige situatie' in stand houden. Hoewel *Advisory Opinions* van het Internationaal Gerechtshof niet juridisch-bindend zijn zoals uitspraken in interstatelijke geschillen, is het net zo goed algemeen aanvaard door de internationale gemeenschap dat deze *Advisory Opinions*, opgesteld door het hoogste juridische orgaan van de VN, de meest gezaghebbende vaststellingen van het internationaal recht behelzen en hetzelfde juridische 'gewicht en gezag' hebben als uitspraken van het Internationaal Gerechtshof in geschillen.

Nederland heeft zich in beide gevallen onthouden van stemming op de Resoluties waarmee de AVVN het Hof om deze *Advisory Opinions* verzocht. In een schriftelijke reactie in 2003 concludeerde Nederland dat het beter zou zijn wanneer het Internationaal Gerechtshof zijn discretionaire bevoegdheid gebruikte om geen advies uit te brengen.<sup>35</sup> In de procedure voor de recente *Advisory Opinion* gaf Nederland een mondelinge verklaring (20 februari 2024) met herhaalde verwijzingen naar het *Wall Advies* uit 2004.<sup>36</sup> Op verzoek van het parlement, verwoordde de Nederlandse regering in een brief (10 september 2024) haar appreciatie van de recente *Advisory Opinion*, waarin het aangeeft dat het in de komende periode nader wil analyseren "[...] of aanleiding bestaat het huidige beleidskader aan te passen op basis van het advies van het Hof." De AIV benadrukt hierbij, zoals beschreven in sectie 4.2 van dit briefadvies, de verplichtingen die in deze context op derde staten rusten.

- c. *Verzoek van het Internationaal Strafhof tot het uitvaardigen van arrestatiebevelen tegen drie Hamas leiders (Yahya Sinwar, Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri ('Deif'), Ismail Haniyeh), tegen de Israëlische premier (Benjamin Netanyahu) en tegen de Israëlische minister van defensie (Yoav Gallant).*

In mei 2024 verzocht de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof om het uitvaardigen van arrestatiebevelen tegen vijf leiders van het gewapende conflict in de Gazastrook tussen Israël en Hamas. Anders dan bij het Internationaal Gerechtshof, is Israël, net als de VS, geen partij bij het Internationaal Strafhof. Palestina erkent daarentegen wel de rechtsmacht van het Strafhof, en is sinds 1 april 2015 partij bij het Statuut van het Strafhof.



Nederland heeft benadrukt dat het Internationaal Strafhof functioneert als een *court of last resort*, dat internationale misdrijven (begaan door individuen) onderzoekt en vervolgt op basis van het 'complementariteitsbeginsel' – dat wil zeggen, uitsluitend wanneer nationale autoriteiten niet tot vervolging kunnen of willen overgaan.<sup>37</sup> Wat betreft Hamas is dit duidelijk aan de orde – ongeacht of men 'nationale autoriteiten' situeert in 'Palestina' of in 'Israël'. Waar het gaat om de Israëlische regeringsleden stelt Nederland dat, omdat het internationaal strafrecht nationaal wordt toegepast, het eerst aan Israël is om onderzoek te doen naar schendingen en eventueel tot vervolging over te gaan. Pas wanneer blijkt dat Israël dergelijk onderzoek niet kan of wil doen, zou het Strafhof tot vervolging kunnen overgaan.

Inmiddels zijn twee van de drie door het Internationaal Strafhof genoemde Hamas leiders niet meer in leven. Ismail Haniyeh is op 31 juli 2024 omgekomen in een Israëlische aanslag op zijn leven in de Iraanse hoofdstad Teheran, terwijl Mohammed Deif volgens Israëlische bronnen diezelfde maand is omgekomen in een Israëlische aanval in Rafah in de Gazastrook. Mochten de arrestatiebevelen uitgevaardigd worden, dan zouden meer dan 120 landen, waaronder alle Europese landen, de politici moeten arresteren als ze hun grondgebied zouden betreden en hen overdragen aan het Internationaal Strafhof voor een proces.

#### 4.2 Erkennen van de verplichtingen van derde staten

In zijn recente uitspraak inzake de voortdurende aanwezigheid van Israël in de bezette Palestijnse gebieden, gaat het Hof ook in op de verplichtingen van derde staten in relatie tot de onrechtmatige bezetting van de bezette Palestijnse gebieden door Israël volgens de lijnen van de Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid (ARSIWA). Het Hof stelt dat op derde staten de verplichting rust: (a) om geen steun of assistentie te verlenen aan het in stand houden van de onrechtmatige situatie; (b) tot niet-erkenning van de situatie die is ontstaan als gevolg van de internationaalrechtelijke schendingen; en c) om te werken aan beëindiging van de schendingen, individueel en samen in VN-verband. In deze uitspraak gaat het niet alleen om het internationaal recht, ook de ernstige mensenrechtenschendingen en schending van het recht op zelfbeschikking zijn relevant in relatie tot derde staten, ook voor deze staten vloeien daar volgens het Hof verplichtingen uit voort. Dat geldt zeker ook voor de constatering van het Hof dat Israël artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD) schendt.<sup>38</sup>

De AIV wil benadrukken dat óók in de context van het conflict in Gaza, net als in de andere bezette gebieden, de regels van het internationaal (humanitair) recht door (niet-gouvernementele actoren in) derde staten moeten worden gerespecteerd. Dat wil zeggen dat Nederland en hier gevestigde organisaties de verplichting hebben om op geen enkele manier bij te dragen aan de financiering en instandhouding van de bezetting, aan de instandhouding van en (economische) samenwerking met de nederzettingen, en de met het nederzettingenbeleid gepaard gaande schendingen van internationaal recht en de mensenrechten; Nederland moet zich inspannen ter beëindiging c.q. preventie van schendingen van internationaal (humanitair) recht door de partijen bij het conflict. Het verbod op wapenleveranties aan een staat die schendingen begaat, is een concreet voorbeeld van deze verplichting voor derde staten. Ook het Wapenhandelsverdrag verbiedt overigens wapenuitvoer in geval van een risico dat de wapens worden gebruikt bij handelingen die een schending inhouden van internationaal humanitair recht en/of de

mensenrechten.<sup>39</sup> De voortzetting van militaire leveranties door Nederland aan één van de strijdende partijen roept dan ook vragen op in de sfeer van staatsaansprakelijkheid.



Alles bijeen genomen ziet de AIV een groeiend risico van politieke en juridische 'medeplichtigheid' voor Nederland — getuige ook lopende nationale en internationale rechtszaken, inclusief de rechtszaak over de in Nederland geproduceerde F-35 straaljageronderdelen en de vraag of deze nog altijd in Israël terecht kunnen komen middels de wereldwijde pool van reserveonderdelen waar Nederland aan levert. Het kabinet stelde in augustus 2024 in antwoord op Kamervragen dat het "*niet aannemelijk is*" dat deze onderdelen in Israël terechtkomen en baseerde die conclusie op vertrouwelijke gegevens.<sup>40</sup> De AIV is van mening dat de enige juiste benadering in lijn is met het recente besluit van het VK, namelijk om per direct de vergunningen voor wapenexport naar Israël in te trekken in geval een duidelijk risico bestaat dat deze wapens kunnen worden ingezet voor handelingen die een schending vormen van het internationaal (humanitair) recht en de mensenrechten. Dat geldt dus bijvoorbeeld niet voor eventuele leveranties ten behoeve van luchtverdediging; wel om strikte en consequente toepassing van de wapenexportcriteria.

#### 4.3 Voorkomen van een onevenwichtige handhaving

De AIV benadrukt het risico van het hanteren van een dubbele moraal en 'dubbele standaarden' bij het bevorderen van respect voor mensenrechten en de naleving van internationaal recht in het algemeen. Het inconsistent invoeren en toepassen van regels van internationaal recht draagt sterk bij aan de ondermijning en politisering van dat recht en doet afbreuk aan het overkoepelende idee dat het internationaal recht voor alle staten gelijkkelijk geldt en wordt toegepast. Het afgelopen jaar is inconsistentie in het invoeren en het toepassen van het internationaal recht door Europa en Europese staten herhaaldelijk internationaal-politiek aan de orde gesteld, inclusief door de Secretaris-Generaal van de VN, António Guterres. De inspanningen die Nederland en Europa bijvoorbeeld leveren om accountability-mechanismen te creëren in de oorlog in Oekraïne, blijven achterwege bij het Israëlisch-Palestijnse conflict. De onevenwichtige handhaving voedt anti-Europeanisme en anti-Amerikanisme in veel landen van het mondiale Zuiden.

Het uitgangspunt voor de AIV is dat alle civiele slachtoffers, aan welke 'kant' ook, in dezelfde mate te betreuren zijn. Het gaat primair om het effectief beschermen van mensen zonder onderscheid. De AIV heeft de regering ook in 2013 de aanbeveling meegegeven dat "[...] Nederland er in algemene zin met gelijkgezinde landen op moet toezien dat beide partijen hun verplichtingen op grond van het internationale recht nakomen en dit zo nodig helpen effectueren. De historische banden en verbondenheid met Israël mogen geen reden zijn Israël te ontzien op het punt van het schenden van rechtsregels." Het toenmalige kabinet gaf in reactie op dat advies aan dat het beide partijen aanspreekt op hun verantwoordelijkheden en verplichtingen op grond van het internationaal recht en dat de naleving van het internationaal recht, waaronder het humanitair oorlogsrecht en de mensenrechten "[...] een vast onderdeel [vormt] van de reguliere dialoog die Nederland voert met Israël en de Palestijnse Autoriteit. Ook in EU-verband komen de verantwoordelijkheden en verplichtingen van beide partijen aan bod in de bilaterale dialoog."

De AIV is echter van mening dat de internationale gemeenschap, inclusief de EU en Nederland, onvoldoende druk heeft uitgeoefend ter naleving van het internationaal recht. Daarbij hebben zij schendingen van het internationaal (humanitair) recht, van de mensenrechten en van het recht dat ziet op bescherming van de bevolking in bezet gebied, alsmede van het recht op zelfbeschikking, onvoldoende geadresseerd. De AIV is van mening dat bescherming en de respectering van het internationaal recht meer dan ooit nodig is voor het bereiken van de tweestatenoplossing, maar ook een geopolitieke noodzaak is.

#### 4.4 Reageren op het illegale nederzettingenbeleid



Wellicht het beste voorbeeld van Nederlandse en Europese nalatigheid was en is de relatief passieve reactie op verdere uitbreiding van illegale Israëlische nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever. De onrechtmatigheid van deze nederzettingen is herhaaldelijk bevestigd, onder andere door de VN Veiligheidsraad in Resolutie 2334 en door het IGH, waarin de annexatie van Palestijns gebied in algemene zin is veroordeeld (zie hierboven). De continuering van het illegale nederzettingenbeleid verkleint de kans op een duurzame oplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict aanzienlijk. De EU brengt zelf al jaren verklaringen uit waarin het de nederzettingen inderdaad als 'illegaal' bestempelt en Israël oproept te stoppen met uitbreiding.<sup>41</sup> Ondanks het aanspreken van Israël op het schenden van de rechten van Palestijnen en het negatieve effect van deze nederzettingen op economie, veiligheid en dagelijks leven van de Palestijnen, is er weinig concrete actie ondernomen. Tussen 2012 en 2022 groeide het aantal geregistreerde kolonisten in illegale nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever en in Oost-Jeruzalem van 520.000 tot 700.000.<sup>42</sup> In het meest recente jaarlijkse rapport over de Israëlische nederzettingen van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN wordt wederom een duidelijke toename beschreven.<sup>43</sup> Daarnaast werd gerapporteerd dat ongeveer 24.300 huizen door Israël al gepland en goedgekeurd zijn en dat de omvang van de nederzettingen – vaak op strategische plekken gebouwd – met de grootste snelheid groeit sinds het toezicht begon in 2017. Hiermee schendt Israël het internationaal recht. Het aantal incidenten met gewelddadige kolonisten neemt daarbij ook toe. De mensenrechtenschendingen die met de (uitbreiding van de) nederzettingen gepaard gaan, zijn uitgebreid gedocumenteerd door mensenrechtenorganisaties wereldwijd maar ook in Israël, net als in bovengenoemde VN-rapporten.<sup>44</sup> In het gebied waar deze nederzettingen worden gebouwd, wonen meer dan drie miljoen Palestijnen onder Israëlische controle, waarbij acties van Israël erop wijzen dat nederzettingen geen 'tijdelijk' karakter hebben. Internationale kritiek op het illegale nederzettingenbeleid heeft duidelijk weinig invloed gehad op Israël, dat steeds te weinig daadwerkelijke actie heeft ondernomen om het internationaal recht en daaruit voortvloeiende verplichtingen na te leven.

De AIV onderstreept dat vooruitgang richting een langetermijnoplossing alleen kan worden gerealiseerd als het internationaal recht en de mensenrechten daadwerkelijk worden gerespecteerd.

#### 5. Van kortetermijncrisismanagement naar een langetermijnoplossing

Het effectiever aanwenden van beschikbare drukmiddelen, het bijdragen aan een ontvankelijker regionale context en het consistent naleven van het internationaal recht kunnen de partijen allereerst bewegen richting kortetermijndoelen – te beginnen met een staakt-het-vuren en het ongehinderd toegang bieden voor humanitaire hulp. Gezien de historische patronen van het Israëlisch-Palestijnse conflict is het echter evident dat dit conflict zal blijven oplaaien totdat er een situatie mogelijk is waarin Israël niet vanuit een constante existentiële bedreiging hoeft te redeneren en te opereren en waarin de Palestijnen hun leven kunnen leiden zonder een bezettende macht, in een eigen soevereine staat.

De AIV is van mening dat de huidige precare situatie althans deels het gevolg is van een jarenlange veronachtzaming, inclusief door de internationale gemeenschap, van het belang van een daadwerkelijk Midden-Oosten Vredesproces waarbij concrete stappen worden gezet richting een lokaal, regionaal en internationaal geaccepteerde langetermijnoplossing. Internationaal gezien heeft de VS wellicht de meeste kaarten in hand (gehad) – en deze niet effectief willen of weten te gebruiken. Maar ook Europa en Nederland hebben zich te weinig ingezet voor het toewerken naar een duurzame oplossing voor dit diepgewortelde conflict. Het resultaat van deze nalatigheid is dat het

conflict over de jaren heen steeds maar als een boemerang is teruggekomen, in grotere en gewelddadigere vorm.



De verleiding is groot om wederom te blijven steken in kortetermijn-crisismanagement en het zoeken naar een tijdelijke oplossing. Maar gezien de significante kans dat er dan weer een volgende oorlog zal uitbreken, pleit de AIV ervoor de huidige situatie aan te grijpen om een langeretermijnperspectief te bieden, zowel aan de Palestijnse bevolking in de vorm van een eigen staat als aan Israël in de vorm van internationale en regionale veiligheidsgaranties. Het is duidelijk dat een dergelijke situatie niet automatisch zal ontstaan zonder dat derde partijen en internationale organisaties daartoe het initiatief nemen, zeker niet met het huidige leiderschap in Israël, op de Westelijke Jordaanoever en in de Gazastrook. Om de context rijp te maken voor nieuwe vredesonderhandelingen dient Nederland, ook via de EU, zich sterk te maken voor een proces leidend tot (a) een terugkeer van gematigde, legitieme politieke krachten naar het politieke machtscentrum; (b) het ter harte nemen van de vele lessen die er getrokken zijn uit eerdere pogingen in het zogenaamde Midden-Oosten Vredesproces, en (c) het nemen van concrete stappen om de tweestatenoplossing, als gewenst politieke en internationaal-juridische oplossing, te realiseren.

### 5.1 Bevorderen van gematigde en legitieme politieke krachten

Een van de grootste obstakels voor het bespreken van een acceptabele langetermijnoplossing is dat zowel in Israël als in de Palestijnse gebieden radicalere perspectieven, weliswaar en uiteraard in verschillende uitingsvormen en omvang, aan terrein hebben gewonnen en in de huidige situatie van trauma en geweld ook blijven winnen. Premier Benjamin Netanyahu moet momenteel voor zijn politieke overleving sterk leunen op een aantal kleinere, religieus-conservatieve partijen. Het binnenlands-politieke onbehagen dat daarmee gepaard gaat, werd duidelijk toen maanden voorafgaand aan de wrede heden die het land te verduren kreeg op 7 oktober 2023, de grootste straatprotesten in de geschiedenis van Israël plaatsvonden. De aanleiding daartoe waren nieuwe kabinetsplannen voor juridische hervormingen die gezien werden als afbrokkeling van de democratische rechtsstaat in Israël.

De huidige Israëlische regering en partijen die daarvan deel uitmaken propageren ook een extremistisch narratief richting de Palestijnse bevolking, waarbij niet alleen het bestaansrecht van een Palestijnse staat wordt ontkend, maar ook steeds vaker het bestaan van een Palestijns volk. In 2018 nam Israël bijvoorbeeld een nieuwe wet aan – in strijd met decennia van VN-resoluties – waarin het stelde dat het recht op zelfbeschikking alleen geldt voor de Joodse bevolking en dat de ontwikkeling van Joodse nederzettingen wordt gezien als van nationale waarde.<sup>45</sup> In december 2022, net voor de formatie van de zesde, meest recente regering onder Netanyahu, publiceerde de inkomende coalitie een aantal leidende principes, waaronder een expliciete referentie aan het *exclusieve en indiscutabele recht* van de Joodse bevolking over *alle delen van het Israëlische Land*, inclusief de Westelijke Jordaanoever (Judea en Samaria) en de Syrische Golanhoogvlakte.<sup>46</sup> Dit gaat in tegen internationaalrechtelijke uitspraken over het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk (zie ook hierboven).

Aan Palestijnse zijde is de politieke situatie in de afgelopen jaren extremer geworden en heeft het gewelddadig terrorisme aan invloed gewonnen. Hamas won de Palestijnse verkiezingen in 2006, wat uiteindelijk leidde tot een splitsing tussen het bestuur van de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever. Ook op de Westelijke Jordaanoever heeft de door Fatah-gedomineerde Palestijnse Autoriteit inmiddels zo goed als alle legitimiteit verloren, wordt het als corrupt en autocratisch ervaren en verliest het gezag, met name in het noorden waar extremistische organisaties steeds meer voet aan de grond krijgen. Het constant opschuiven of afblazen van mogelijke verkiezingen door president Mahmoud Abbas ('Abu Mazen'), laatstelijk in april 2021, heeft het wantrouwen voor de Palestijnse Autoriteit verder aangescherpt. Momenteel leidt de 87-jarige president

Abbas zowel de PLO, als de Palestijnse Autoriteit, als de Fatah partij. Gezien zijn leeftijd en impopulariteit is de kans op een opvolgingscrisis reëel. Steun voor Hamas op de vooravond van de 7 oktober aanval was redelijk laag, maar de combinatie van een gewantrouwde Palestijnse Autoriteit en de reactie van Israël vergroot het risico op een verdere groei in het gedachtegoed dat er geen andere oplossing is voor de Palestijnen dan de gewapende strijd aangaan.<sup>47</sup> In peilingen van juli 2024 legde slechts acht procent van de ondervraagden in de Gazastrip de schuld voor hun misère bij Hamas, bijna twee derde bij Israël en de rest bij de VS. Tegelijkertijd is de populariteit van Hamas op de Westelijke Jordaanoever gegroeid in tegenstelling tot de Gazastrook.

De AIV onderstreept dat vooruitgang richting een langetermijnoplossing alleen kan worden gerealiseerd als de meer gematigde en democratisch-legitieme krachten weer in het politieke machtscentrum komen te staan. In 2013 gaf de AIV de aanbeveling aan de regering om zich nuttig te maken met het organiseren van zogenaamde 'track 2' diplomatieke initiatieven, waarbij een dialoog wordt opgezet tussen vertegenwoordigers van beide partijen om kwesties van wederzijds belang te bespreken in het perspectief van het zoeken naar gezamenlijke oplossingen. Nederland heeft in de afgelopen jaren wel steun gegeven aan verschillende organisaties en initiatieven in het maatschappelijk middenveld, maar in de huidige context pleit de AIV voor een sterkere focus op initiatieven en dialogen die van directere invloed op de lokale politiek zijn. Daarvoor kunnen politieke en maatschappelijke initiatieven uit verschillende gematigde politieke hoeken actief ondersteund worden om zo ook de ruimte en de *buy-in* te creëren voor effectievere duurzame vredesonderhandelingen. Dit dient een essentieel element van beleid te worden.

## 5.2 Lessen trekken uit het Midden-Oosten Vredesproces

De AIV adviseerde in 2013 de regering dat de internationale gemeenschap een actieve, initiërende en bemiddelende rol dient te spelen bij het vinden van een oplossing voor het conflict, des te meer gezien de internationale gemeenschap – en 'het Westen' in het bijzonder – zich ook in belangrijke mate verantwoordelijk mag weten voor het ontstaan van het conflict.<sup>48</sup> De laatste substantiële internationale poging om het Midden-Oosten conflict op te lossen sinds de Oslo-akkoorden kwam van het in 2002 opgezette 'Midden-Oosten Kwartet' (VN, VS, EU, Rusland) en de gerelateerde Routekaart voor de Vrede. In een gelijktijdig door Saoedi-Arabië geleid en door de Arabische Liga verwelkomd 'Arabisch Vredesinitiatief', werden parameters voor een eindstatus beschreven. Het Kwartet zelf, onder andere geplaagd door geopolitieke spanningen vanwege de Russische agressie in Oekraïne, bracht een laatste inhoudelijk rapport uit in 2016. Daarin riep het op tot urgente maatregelen om te voorkomen dat de realiteit van een één-statige situatie waarin permanente bezetting en conflict genormaliseerd zou worden. Het Kwartet noemde in dat rapport als belangrijkste obstakels: het voortdurende geweld, het voortdurende illegale nederzettingenbeleid, het aanwijzen van land voor exclusief Israëlijs gebruik en het ontkennen van Palestijnse ontwikkeling, de illegale wapenproductie en militante activiteiten, het voortdurende gebrek aan Palestijnse eenheid en de erbarmelijke humanitaire situatie in Gaza.<sup>49</sup>

De punten van lering sinds het falen van het Oslo-proces zijn veelvuldig geanalyseerd en gedocumenteerd. Naast de punten genoemd in het rapport van het Kwartet, wordt bijvoorbeeld ook breed onderschreven dat er geen duidelijke gezamenlijke uitkomst was gespecificeerd en dat er nauwelijks correctie was voor de machtsongelijkheid tussen Israël en de Palestijnen, bijvoorbeeld als het ging om de mechanismen rond watervergoeding en het innen en uitbetalen van belastinginkomsten in de Palestijnse gebieden. Ook was er geen duidelijke tijdlijn en bestond er geen accountability-mechanisme om gedrag van de partijen te monitoren of om de straffeloosheid van oorlogsmisdaden tegen te gaan. Sinds het falen van de initiatieven van het Kwartet, is er daarnaast ook geen duidelijk internationaal coördinatiemechanisme meer. Daardoor worden veel van de internationale discussies over het conflict nu in de AVVN en de VN Veiligheidsraad gevoerd, waarbij



in het bijzonder de slagkracht van de VN Veiligheidsraad sterk gereduceerd is door de machtscompetitie tussen de veto-dragende leden.



De afgelopen jaren is er weinig gezaghebbend initiatief getoond om de juiste context te helpen creëren voor het koppelen van kortetermijn-crisismanagement aan langetermijnoplossingsrichtingen voor het Israëliisch-Palestijnse conflict. De AIV is van mening dat Europa ook op dit punt zichzelf een eigenstandigere diplomatieke rol kan en moet toeëigenen. Gezien de geschiedenis en het langdurig weggijken van het probleem, waarmee ook de geloofwaardigheid van Europa zelf is aangetast, is het van belang allereerst te laten zien dat Europa de daad bij het woord kan stellen, door het ook daadwerkelijk durven gebruiken van de (dreiging met) de machtsmiddelen die het tot de beschikking heeft. Het in september 2023 gelanceerde *Peace Day Effort* initiatief dat door de EU, Saoedi-Arabië en de Arabische Liga gedragen wordt, in samenwerking met Egypte en Jordanië met als doel het Midden-Oosten Vredesproces weer nieuw leven in te blazen, was een stap in die richting – maar kwam duidelijk door een verslechtering van de situatie in de regio te laat om effectief te zijn. Het initiatief werd gelanceerd tijdens een bijeenkomst op ministerniveau ten tijde van de AVVN in september 2023, waarbij zich bijna vijftig ministers aansloten. Slechts weken later volgde de aanval van Hamas en andere gewapende groeperingen op Israël en verloor het initiatief veel aan tractie. De AIV is van mening dat dit initiatief echter een stap in de juiste richting is en dat, met de additionele lading van het afgelopen jaar, in de vervolgstappen een duidelijke mix van positieve en ook negatieve drukmiddelen zou moeten worden voorgesteld.

### 5.3 Stappen nemen om de tweestatenoplossing te realiseren

Op 10 juni 2024, als deel van de tekst van aangenomen Resolutie 2735 bevestigde de VN Veiligheidsraad nogmaals “[...] *its unwavering commitment to the vision of the two-State solution where two democratic States, Israel and Palestine, live side by side in peace within secure and recognized borders, consistent with international law and relevant UN resolutions, and in this regard stress[ed] the importance of unifying the Gaza Strip with the West Bank under the Palestinian Authority.*” De AIV deelt de conclusie dat een tweestatenoplossing de beste vorm blijft voor het realiseren van een duurzame vrede en voor het garanderen van de veiligheid van Israël. Maar tegelijkertijd is het mantra van de tweestatenoplossing dat de afgelopen decennia zijn weg heeft gevonden in verklaring na verklaring, inmiddels zo gehavend en zo misbruikt, dat het een holle frase lijkt te zijn geworden en verder achter de horizon verdwijnt.

De AIV pleit daarom voor een intensivering en herprioritering van het proces richting een tweestatenoplossing, allereerst door in de aanbevelingen een aantal voorstellen te doen ten aanzien van de toekomst van de Gazastrook en de veiligheid van zowel Palestijnen als Israëli's daarbij. Daarnaast ziet de Raad het zo spoedig als mogelijk erkennen van een Palestijnse Staat bij voorkeur in een initiatief met gelijkgezinde landen als een betekenisvolle optie om het idee van een tweestatenoplossing levend te houden en duidelijk te maken dat dit nog altijd de gewenste uitkomst is. Erkenning is weliswaar bij voorkeur de uitkomst van een vredesovereenkomst maar is daar uitdrukkelijk niet van afhankelijk – zoals de Nederlandse regering eind 2014 al stelde. Wel is essentieel dat de noodzaak van een nieuw gekozen en breed gedragen Palestijns leiderschap, ontwapening van Hamas en erkenning van de Staat Israël hierbij betrokken wordt. Het op de lange baan schuiven van erkenning is dus geen wenselijke optie, zeker nu de levensvatbaarheid van de tweestatenoplossing uitdrukkelijk op het spel staat. De AIV staat ook positief tegenover het eind september door de EU, Noorwegen en Saoedi-Arabië gelanceerde initiatief tot een mondiale coalitie voor de tweestatenoplossing, waarbij de eerste twee bijeenkomsten van deze nieuwe coalitie in Riyad en in Brussel gehouden zullen worden.

Binnen de VN hebben inmiddels 146 landen Palestina als staat erkend (aanzienlijk meer dan bijvoorbeeld Kosovo wat door Nederland erkend werd zonder dat er een vredesakkoord was). Zweden erkende bijvoorbeeld de Palestijnse Staat in 2014 in de hoop

het vredesproces nieuw leven in te blazen. Ierland, Spanje, Slovenië en ook Noorwegen volgden in het afgelopen jaar, in respons op de oorlog in Gaza en in de hoop een tweestatenoplossing veilig te stellen. De Noorse premier gaf daarbij de uitleg dat “[...] *only a two-state solution can provide security, prosperity and hope for the people of both Israel and Palestine*” en stelde dat “[...] *there will be no peace in the Middle East without a two-state solution. And there can be no two-state solution without a Palestinian state. In other words, a Palestinian state is a prerequisite for achieving lasting peace in the Middle East.*”<sup>50</sup>

In VN-resoluties wordt het recht op zelfbeschikking van de Palestijnen al decennia erkend en ook het recht op een eigen staat, staat daarbij vast. In mei 2024 nam de AVVN een resolutie aan die “[d]etermines that the State of Palestine is qualified for membership in the United Nations in accordance with Article 4 of the Charter of the United Nations and should therefore be admitted to membership in the United Nations.”<sup>51</sup> Nederland onthield zich van stemming maar stemde op 5 april 2024 wel vóór een resolutie van de Mensenrechtenraad van de VN, waarin het zelfbeschikkingsrecht van het Palestijnse volk, inclusief het recht op *hun onafhankelijke staat Palestina*, opnieuw werd bevestigd. Vooral met dat laatste juridische punt kan volgens de AIV het erkennen van een Palestijnse staat niet afgedaan worden als symboolpolitiek, ook als dit op de korte termijn geen effectief verschil op het strijdtoneel creëert.

## 6. Herijking van beleid en aanbevelingen

De AIV concludeert dat het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van het Israëlisch-Palestijnse conflict onvoldoende bijdraagt aan de gewenste kortetermijn- én langetermijnbeleidsdoelen. Meer dan een jaar nadat de uiterst gewelddadige terroristische aanval van Hamas en andere groeperingen van 7 oktober 2023 wederom een uitermate dodelijke escalatie in het historisch diepgewortelde conflict inluidde, blijft een staakt-het-vuren nog altijd uit en neemt het humanitaire leed al maandenlang onacceptabele proporties aan, waarvan de traumatische langetermijneffecten groot zijn en ongetwijfeld aan verdere radicalisering en extremisme zullen bijdragen. De regionale escalatie is al substantieel gebleken en het risico op een bredere regionale oorlog blijft onveranderd en onverantwoord groot. Daarbij staan uiteraard ook essentiële Europese en Nederlandse belangen op het spel, zoals uitgebreid in dit advies aangegeven. De oorlog in Gaza heeft bijvoorbeeld ook in Nederland een dramatische toename van antisemitisme veroorzaakt, waarbij een groot aantal Joodse Nederlanders zich onveilig en gediscrimineerd voelt. Polarisatie en islamofobie nemen toe en tegenstellingen in de samenleving verscherpen.

Zoals in bovenstaande analyse beargumenteerd, zal de huidige situatie, zonder de noodzakelijke combinatie van externe druk en dialoog gericht op de-escalatie en conflictoplossing, nog verder verslechteren, met alle humanitaire, veiligheidspolitieke en morele consequenties van dien. Het vinden van wederzijds acceptabele formules voor een duurzaam staakt-het-vuren, voor de-escalatie en conflictoplossing blijven urgente en prioritaire doelstellingen van beleid. Het naderbij brengen daarvan kan in de huidige omstandigheden onmogelijk aan de partijen zelf worden overgelaten, aangezien het lokale leiderschap faalt en de machtsposities van de diverse partijen uiteenlopen – in Israël zeker zolang de regering van Benjamin Netanyahu aan haar beleid blijft vasthouden; op de Westelijke Jordaanoever zolang de Palestijnse Autoriteit onvoldoende legitimiteit heeft; en in de Gazastrook zolang Hamas daar het bestuur in handen houdt. Externe druk en externe assistentie zijn een vereiste om de partijen in de richting van de-escalatie en conflictoplossing te bewegen.

In de door de AIV voorgestelde herijking van het Nederlandse beleid blijven de korte en de langetermijndoelstellingen met betrekking tot het Israëlisch-Palestijnse conflict onveranderd:

- De kortetermijndoelen behelzen het realiseren van een duurzaam staakt-het-vuren, het reduceren van het menselijk leed, de vrijlating van de gegijzelden, en het de-escaleren van spanningen, in Israël, in de Palestijnse gebieden, in Libanon en de rest van de Midden-Oosten regio en met Iran.
- De middel- en langetermijndoelen betreffen het effectief bevorderen van een naoorlogs plan voor de Gazastrook en een tweestatenoplossing waar twee democratische staten, Israël en Palestina, vreedzaam naast elkaar leven binnen veilige en erkende grenzen, in overeenstemming met het internationaal recht en de relevante VN-resoluties, zodat een vreedzame oplossing van dit fundamentele conflict ook een positieve invloed heeft op de algehele stabiliteit van de regio.

De voorgestelde nieuwe koers, die uitgebreider en gedetailleerder beschreven is in dit briefadvies, richt zich op de manier waarop deze doelstellingen bereikt kunnen worden. Hierbij stelt de AIV de volgende overkoepelende beleidsuitgangspunten voor:

- Zet in op een effectiever beleid op nationaal en EU-niveau:** zoek actief naar coalities van gelijkgestemden daar waar EU-consensus uitblijft, benoem de belangrijke regionale belangen die op het spel staan, wees complementair maar ook eigenstandig ten aanzien van de belangrijke rol van de VS en wendt de beschikbare positieve en negatieve beleidsinstrumenten op EU en nationaal niveau consistent en effectiever aan, waarbij naleving van het internationaal recht en de mensenrechten een belangrijke maatstaf dient te zijn.
- Draag bij aan het creëren van een ondersteunende regionale context:** draag bij aan diplomatieke initiatieven gericht op een staakt-het-vuren zowel in Gaza als in Libanon, het indammen van Irans negatieve invloed in de regio en zoek in parallel waar mogelijk naar een opening voor een hernieuwde 'nucleaire' dialoog. Moedig regionale normalisatie met Israël aan, verbonden aan het verwezenlijken van de tweestatenoplossing en gekoppeld aan veiligheidsgaranties voor Israël en een Palestijnse Staat en draag daar zelf zoveel mogelijk aan bij. Ga ook op basis van EU-criteria doelgerichte economische en politieke samenwerkingen met regionale staten aan en trek gezamenlijk op tegen een mogelijke opleving van het internationaal terrorisme en het bestrijden van extremisme en de complexe oorzaken daarvan.
- Leef het internationaal recht en de verplichtingen die daaruit voortvloeien consistent na:** moedig daarnaast andere staten en non-gouvernementele entiteiten aan dat ook te doen, onderschrijf de recente uitspraken van het Internationaal Gerechtshof, pas het Nederlandse stemgedrag in de VN daarop aan en handel in overeenstemming met de verplichtingen voor 'derde staten'.
- Onderneem stappen die het proces richting een daadwerkelijke tweestatenoplossing revitaliseren:** zet in op het versterken van de gematigde en legitieme politieke krachten in de regio, tevens door het bieden van een geloofwaardige en realiseerbare langetermijnoplossing, neem de lessen die er getrokken zijn uit eerdere pogingen in het Midden-Oosten Vredesproces ter harte en neem logische stappen in de richting van een tweestatenoplossing.

De AIV doet daarbij de volgende reeks aanbevelingen voor maatregelen om deze voorgestelde beleidsherijking te operationaliseren door middel van actieve diplomatie, bij voorkeur met gelijkgezinde partners:

1. **Draag actief – bij voorkeur in Europees kader en met gelijkgezinden – bij aan het voorkomen van het risico op een regionale oorlog in het Midden-Oosten enerzijds en het creëren van duurzame stabiliteit anderzijds. Benoem daarbij ook de grote strategische, politieke, internationaal-rechterlijke en humanitaire belangen van de EU die daarbij op het spel staan. Erken daarbij het belang van de effectieve combinatie van druk en diplomatie waar mogelijk in samenwerking met de VS en de regio en zoals beschreven in dit briefadvies. Leg daarbij de nadruk op uitvoering van aangenomen VN-resoluties om allereerst te komen tot een staakt-het-vuren in Gaza en in Libanon.**
  - a. Benoem het strategisch belang van het de-escaleren van spanningen tussen Iran en Israël en prioriteer daarbij het duurzaam en effectief indammen van de negatieve invloed van Iran in de regio. Dring ook bij de VS aan op de noodzaak en de urgentie om zo effectief mogelijk een de-escalerende rol te spelen ten aanzien van dit conflict. Onderzoek actief de mogelijkheden, gezien de grote risico's van verdere nucleaire proliferatie, van hernieuwde onderhandelingen met Iran op dit terrein.
  - b. Pleit actief voor het opzetten van conflictpreventieve middelen zoals het institutionaliseren van hotlines en waar mogelijk en effectief een versterkte rol van bestaande internationale missies in de regio. Betrek daarbij de politieke en sociaaleconomische ontwikkelingen in Jordanië, Irak en Libanon vanuit conflictpreventie en mensenrechten oogpunt.
  - c. Zet sterk in op een gezamenlijke aanpak om een (nieuwe) opleving van internationaal terroristische groeperingen, waaronder IS, Al-Qaeda en geaffilieerde groepen, een halt toe te roepen. Internationaal kan gepleit worden dit binnen bestaande relevante structuren, zoals de *Global Coalition Against Daesh* en de *Global Counterterrorism Forum* op te pakken en op Europees en nationaal niveau sterk in te zetten op extra middelen op het tegengaan van radicalisering en de complexe oorzaken daarvan.
  - d. Bied adequate assistentie en bescherming aan de vluchtelingenstroom die op gang is gekomen en ondersteun daarbij politiek en financieel de relevante VN-organisaties.
2. **Zet met urgentie middels een beleid van diplomatie en druk in op een staakt-het-vuren in Gaza, verdere de-escalatie en humanitaire toegang en het effectief bevorderen van een duurzame tweestatenoplossing.**
  - a. Ga daarbij actief op zoek naar coalities van gelijkgezinde partners binnen de EU en indien opportuun buiten de EU en met het Verenigd Koninkrijk om kritische massa te genereren voor de volgende maatregelen:
    - Roep zo spoedig mogelijk de EU-Israël Associatieraad bijeen. Wees bereid om op basis van schending van artikel 2 van het EU-Israël Associatieverdrag dat verdrag (deels) op te schorten zolang schendingen gaande zijn.
    - Sanctioneer op basis van het EU *Global Human Rights Sanctions Regime* personen, organisaties en bedrijven die ofwel Hamas of Palestijnse Islamitische Jihad blijven steunen en zet effectieve druk op landen die Hamas of Hezbollah impliciet of expliciet steunen.
    - Sanctioneer op dezelfde basis personen en entiteiten die betrokken zijn bij de uitbreiding of instandhouding van illegale Israëlische nederzettingen.
    - Stel bij steun aan de Palestijnse Autoriteit meer dan nu gebeurt voorwaarden op het gebied van goed bestuur, transparantie en accountability, maar ook aangaande het democratische karakter van de Palestijnse Autoriteit. Spreek de bereidheid uit die steun uit te breiden als aan die gestelde voorwaarden wordt voldaan en ondersteun en bevorder interne Palestijnse hervormingen en nieuw leiderschap.

- Zorg dat EU en nationale fondsen voor onderzoek en wetenschappelijke samenwerking worden gebruikt voor uitbreiding van *people-to-people* contacten en niet ten goede komen aan entiteiten die betrokken zijn bij schendingen van het internationaal recht of van mensenrechten zoals gestipuleerd door het Internationaal Gerechtshof.
  - Zet een effectiever monitoringmechanisme op om economische en andere vormen van samenwerking met illegale Israëlische nederzettingen tegen te gaan en sluit Europese bedrijven en investeerders die op welke wijze dan ook bijdragen aan het illegale nederzettingenbeleid uit van bepaalde aanbestedingsprocessen. Stel ook voorwaarden in het ETIAS-systeem dat in 2025 wordt doorgevoerd, zodat een visa geweigerd kan worden aan kolonisten woonachtig in illegale nederzettingen of aan personen die een actieve rol spelen in de kolonistenbeweging.
- b. Stop bilaterale militaire samenwerkingsverbanden en leveranties aan Israël daar waar deze worden ingezet voor handelingen die een schending vormen voor het internationale humanitaire recht en zie toe op strikte naleving van de wapenexportcriteria. Maak duidelijk dat dit niet gaat om eventuele leveranties van defensieve lucht- en andere verdedigingssystemen. Koppel wapenimporten en de eventuele ratificatie van het bilaterale defensieverdrag aan dezelfde strikte criteria en respectering van uitspraken van het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof. Operationaliseer dit in helder beleid en betrek daarbij tevens de noodzaak tot een spoedig duurzaam staakt-het-vuren.

**3. Pleit zowel in binnen- als buitenland voor het naleven van de internationaal-rechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit onder andere de recente *Advisory Opinion* van het Internationaal Gerechtshof (19 juli 2024) en onderken dat het naleven en beschermen van het internationaal recht ook van geopolitiek belang is.**

- a. Erken de verplichting voor Nederland om als 'derde staat' op geen enkele manier bij te dragen aan de instandhouding van de primair als onrechtmatig aangemerkte situatie, i.c. de voortdurende bezetting en het niet erkennen door Israël van het Palestijnse recht op zelfbeschikking. Zet alle mogelijke middelen in voor de beëindiging c.q. preventie van schendingen van internationaal (humanitair) recht door de partijen bij het conflict en werk aan het instellen van accountability-mechanismen voor deze schendingen.
- b. Erken het gevaar van dubbele standaarden, zowel voor de legitimiteit en de slagkracht van het internationaal recht, als voor de positie van Europa en Nederland in de wereld, en zet in op corrigerende beleidswijzigingen en pas het stemgedrag in de VN hierop aan.
- c. Onderschrijf dat Nederland wat betreft het naleven van het internationaal recht een speciale positie heeft, gezien de rol als gastland van het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof en gezien de bepaling als vastgelegd in de Nederlandse Grondwet dat de regering de internationale rechtsorde dient te bevorderen.

**4. Draag waar mogelijk constructief bij aan het monitoren van een staakt-het-vuren, 'early recovery', wederopbouw van de Gazastrook en de hereniging van Gaza en de Westelijke Jordaanoever.**

- a. Blijf inzetten op het zo snel mogelijk bij de hulpbehoevende bevolking in Gaza en Libanon krijgen van de nodige humanitaire hulp. Steun daartoe de verantwoordelijke VN-missies en bescherm de hulpverleners, roep op tot het respecteren van de Resolutie van de VN-Veiligheidsraad die uithongering als oorlogswaapen strafbaar stelt en zet in op de ongehinderde toegang van hulpverleners, maar ook van journalisten en van (forensisch) onderzoekers.
- b. Ondersteun politiek een internationale stabilisatiemissie in de Gazastrook waarbij het herenigen van de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever onder een goed functionerende Palestijnse Autoriteit een belangrijke doelstelling is.

- Overweeg daarbij deelname in de vorm van een 'high-profile' monitoring- en adviseringscomponent die bestaat uit gerespecteerde diplomaten en generaals uit landen met goede betrekkingen met zowel Israël als de Palestijnse Autoriteit.
- c. Blaas de EUBAM Rafah missie nieuw leven in op basis van een verantwoord plan voor de Gazastrook na een staakt-het-vuren, zet daarbij in op een sterk en waar mogelijk uitgebreid mandaat op basis van een verzoek van de Palestijnse Autoriteit, voldoende financiële en personele middelen, controle op illegale wapenstromen en voldoende kritische massa. Draag actief en uitgebreider bij aan EUPOL COPPS en USSC.
  - d. Biedt steun aan voor 'early recovery' en wederopbouw in de vorm van technische expertise, bijvoorbeeld op het gebied van financieel beleid (samen met de IMF en de Wereldbank) en op het gebied van watermanagement en waterdiplomatie, ook door middel van publiek-private partnerschappen.
  - e. Versterk de doelgerichte samenwerking met regionale (Golf)staten, de *Islamic Development Bank*, de *Arab Coordination Group* en de Arabische Liga, zodat de meest effectieve en efficiënte combinatie van expertise, financiële middelen en politieke steun aangewend kan worden. Pleit ook voor een evenredige bijdrage van andere externe staten, waaronder de VS en de Golfstaten.
  - f. Vergroot de steun die wordt gegeven aan UNRWA en zie toe op de scherpe naleving van de nieuwe afspraken waar UNRWA zich aan heeft gecommitteerd.
5. **Ga over tot zo spoedig mogelijke erkenning van de Palestijnse Staat bij voorkeur in een initiatief met andere landen. Benoem daarbij het belang van erkenning voor het in stand houden van de tweestatenoplossing. Maak deze erkenning niet afhankelijk van een vredesovereenkomst, maar stel wel voorwaarden, te weten een nieuw gekozen en breed gedragen Palestijns leiderschap, ontwapening van Hamas en erkenning van de staat Israël.**
- a. Zoek aansluiting bij de nieuwe internationale coalitie voor de tweestatenoplossing die mede namens de EU in september is gelanceerd.
  - b. Kom met voorstellen ter garandering van de veiligheid van Israël en van een nieuwe Palestijnse Staat. Onderzoek daarbij actief samenwerking in de NAVO en met de regio.
  - c. Investeer in een breedgedragen 'track 1.5 en/of track 2 dialoog' met officiële en niet-officiële regerings- en oppositievertegenwoordigers (inclusief die van een jonge generatie) om bij te dragen aan het identificeren en bevorderen van meer gematigde politieke denkbeelden in zowel de Palestijnse gebieden als in Israël en ondersteun politieke en maatschappelijke initiatieven uit verschillende gematigde politieke hoeken actief om zo ook de ruimte en de *buy-in* te creëren voor effectievere duurzame vredesonderhandelingen.
  - d. Verplaats de Nederlandse ambassade op het moment dat een tweestaten-oplossing gerealiseerd is en de status van Jeruzalem daarin duidelijk is.
6. **Doe wat in het vermogen ligt van de regering om de negatieve gevolgen van het conflict in ons land, zoals ook in dit advies beschreven, waaronder de alarmerende groei van antisemitisme, polarisatie en islamofobie tegen te gaan. Presenteer daartoe een uitgebreid en landelijk actieplan, zowel voor de korte- als de langetermijn.**

Hoogachtend,

Bert Koenders  
Voorzitter

Dit advies is opgesteld door de raadsleden prof. Bert Koenders, prof. mr. dr. Janne Nijman, prof. dr. Paul Scheffer, drs. Bram van Ojik, mr. Henne Schuwer, l-gen. b.d. Jan Broeks, dr. Dorette Corbey, Tanya van Gool en prof. dr. Annelies Zoomers en de commissieleden drs. Yannick du Pont, Wilbert-Jan van Hövell LL.M, prof. dr. Tanja Aalberts, dr. Margaretha Wewerinke-Singh, drs. Simone Filippini, prof. Ronald de Jong, dr. Gulnaz Sibgatullina, mr. dr. Anna-Alexandra Marhold. De leden zijn hierbij ondersteund door dr. Saskia van Genugten. De raadsleden zijn dankbaar voor de vele waardevolle gesprekken die zij tijdens dit adviestraject hebben mogen voeren met experts en beleidsmakers en voor de input geleverd door leden van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV).





- <sup>1</sup> OCHA's Reported Impact Snapshot voor de Gazastrook, OCHA, 25 september 2024.
- <sup>2</sup> In dit rapport wordt de term 'oorlog' in algemene zin gebruikt. De term verwijst in dit geval niet naar de technisch-juridische categorie van een interstatelijk gewapend conflict, met de volkenrechtelijke implicaties van dien. Hierbij zij opgemerkt dat als het proces van vorming/constituering van een Palestijnse staat doorgaat, het klassieke internationaalrechtelijke kader als neergelegd in het VN Handvest (inclusief het recht op zelfverdediging in artikel 51) in de nabije toekomst relevant kan zijn, naast bijvoorbeeld de kaders van humanitair recht en van de rechten van de mens die sowieso van toepassing zijn.
- <sup>3</sup> OCHA's Reported Impact Snapshot voor de Gazastrook, OCHA, 11 september 2024.
- <sup>4</sup> "Tussen woord en daad: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten", AIV-advies 83, 21 maart 2013.
- <sup>5</sup> Amos Oz in een interview op 23 januari 2002 door PBS Newshour, "Coping with Conflict: Israeli Author Amos Oz."
- <sup>6</sup> "Human Rights Council Hears that 700,000 Israeli Settlers are Living Illegally in the Occupied West Bank – Meeting Summary (Excerpts)", website van de VN [laatst bezocht op 25 september 2024].
- <sup>7</sup> "Yuval Noah Harari backs critique of leftist 'indifference' to Hamas atrocities", The Guardian, 24 oktober 2023.
- <sup>8</sup> Brief van de VN Secretaris-Generaal aan de Voorzitter van de VN Veiligheidsraad, 6 december 2023. In de geschiedenis is hier slechts drie keer eerder een expliciet beroep op gedaan, gerelateerd aan Congo (1960), Iran (1979) en Libanon (1989).
- <sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld "The worst 45 minute film you will ever see", Time Magazine, 23 januari 2024; "Israel says investigation underway in Palestinian prisoner abuse case", Reuters, 18 augustus 2024; "Israel troops continue posting abuse footage despite pledge to act", BBC, 17 mei 2024.
- <sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld "Staying the Guns of August: Avoiding All-out Regional War in the Middle East", International Crisis Group, 2 augustus 2024.
- <sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport van de European Union Agency for fundamental rights, "Jewish people's experiences and perceptions of antisemitism", juli 2024; "Germany records sharp rise in antisemitic incidents", POLITICO, 25 juni 2024 en "US antisemitic incidents hit record high in 2023 amid war in Gaza, report says", Reuters, 16 april 2024, en "Veel meer antisemitische incidenten gemeld, vooral toename op scholen", NOS, 8 april 2024.
- <sup>12</sup> TK 23432 nr. 348, Kabinetsreactie op het AIV-advies 83 "Tussen woord en daad, perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten", 22 juli 2013.
- <sup>13</sup> "U.S. Security Cooperation with Israel", US Department of State Factsheet, 19 oktober 2023.
- <sup>14</sup> "EU trade relations with Israel. Facts, figures and latest developments", website van de Europese Commissie [laatst bezocht op 5 juli 2024].
- <sup>15</sup> "EU trade relations with Israel. Facts, figures and latest developments", website van de Europese Commissie [laatst bezocht op 5 juli 2024].
- <sup>16</sup> Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, 21 juni 2000.
- <sup>17</sup> Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, 21 juni 2000, artikel 2.
- <sup>18</sup> "The European Commission and the Palestinian Authority agree on emergency financial support and the principles for a recovery and resilience program", DG NEAR, 19 juli 2024.
- <sup>19</sup> "2023 Confirmed Pledges to UNRWA's Programmes (Cash and In-kind) – Overall Donor Ranking", UNRWA, 31 december 2023.

- 20 Sanctions against terrorism, website van de EU [laatst bezocht op 17 september 2024].
- 21 "The Camp David Accords: A framework for peace in the Middle East", September 1978.
- 22 "The Bahrain Declaration adopted on 16 May 2024 by Their Majesties, Excellencies and Highnesses the leaders of the Arab States members of the League of Arab States", website van de VN, 16 mei 2024 [laatst bezocht op 15 augustus 2024].
- 23 Zie bijvoorbeeld *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, website van het Internationaal Gerechtshof [laatst bezocht op 17 september 2024], "UN Human Rights Council Releases Report on Israel-Hamas War International Law Violations", *Lawfare*, 12 juni 2024 en rapporten van Amnesty International.
- 24 "Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel", VN, 12 juni 2024.
- 25 Zie bijvoorbeeld het *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel*, 27 mei 2024 (gepubliceerd op 12 juni 2024), rapporten van *Amnesty International* en *Human Rights Watch*, alsook vele individuele sociale media berichten.
- 26 IGH order, 26 januari 2024, para. 30, 54. Zie ook de bevelen van maart en mei 2024.
- 27 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel): Voorlopige Maatregelen*, website van het IGH, 24 mei 2024.
- 28 *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, VN, 1948.
- 29 "Reactie op de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de zaak tussen Zuid-Afrika en Israël inzake vermeende genocide in de Gazastrook", Kamerbrief 21 februari 2024.
- 30 Israel/Palestine: Statement by the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain and Sweden, 19 februari 2024.
- 31 EU Raadsconclusies, 27 juni 2024.
- 32 Advisory Opinion over "Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem", Internationaal Gerechtshof, 19 juli 2024.
- 33 A/RES/77/247, *Resolution on Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, aangenomen op 20 december 2022, artikel 18.
- 34 Advisory Opinion, Internationaal Gerechtshof, 19 juli 2024.
- 35 *Schriftelijke reactie van Nederland*, 30 januari 2004 op het advies van het IGH *Construction of a Wall*. Nederland onthield zich van stemming bij AVVN resolutie A/RES/ES-10/14, 8 december 2003.
- 36 "Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem", CR 2024/5, pp. 41-52.
- 37 Artikelen 17-19 van het Internationaal Strafhof Statuut.
- 38 Zie paragraaf 223-229. Artikel 3 CERD leest: "States Parties particularly condemn racial segregation and *apartheid* and undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of this nature in territories under their jurisdiction."
- 39 Zie Artikel 7(1) van het Wapenhandelsverdrag.
- 40 Antwoord van de minister op vragen van het lid Dobbe (SP) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over het bericht dat er een nieuwe rechtszaak komt over het exportverbod voor F-35 onderdelen naar Israël, Kamerbrief dd. 27 augustus 2024. Zie ook: Hof Den Haag 20 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191.



- 41 Zie bijvoorbeeld "Israel/Palestine: Statement by the High Representative on new illegal settlement plans", EEAS, 12 mei 2022; "EU adopts resolution criticising Israeli settlement activity", *The Guardian*, 18 januari 2016; EU Raadsconclusies van de Raad Externe Betrekkingen van 14 mei 2012.
- 42 "Human Rights Council Hears that 700,000 Israeli Settlers are Living Illegally in the Occupied West Bank", VN, 28 maart 2024.
- 43 Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights A/HRC/55/72, 1 februari 2024.
- 44 Zie bijvoorbeeld "Israel's misappropriation of land in the West Bank through settler violence", *Btselem*, November 2021.
- 45 "Final text of Jewish nation-state law, approved by the Knesset early on July 19", *The Times of Israel*, 18 juli 2018.
- 46 "Judicial reform, boosting Jewish identity: The new coalition's policy guidelines", *The Times of Israel*, 28 december 2022.
- 47 Public Opinion Poll No 92, *Palestinian center for policy and survey research*, 12 juni 2024.
- 48 AIV advies 2013; 'Overigens zou niet alleen het Westen zich medeverantwoordelijk mogen voelen: ook vanuit tsaristisch Rusland velen Joden geëmigreerd naar Israël vanwege pogroms.
- 49 *Report of the Middle East Quartet*, 7 juli 2016.
- 50 Jonas Gahr Støre, "Norway's PM: Why we recognized the state of Palestine", *POLITICO*, 30 mei 2024.
- 51 AVVN Resolutie A/ES-10/L.30/Rev.1, "Admission of new Members to the United Nations", 9 mei 2024.