

VN-VEILIGHEIDSRAADRESOLUTIE 2334

DE CONSEQUENTIES VOOR NEDERLAND



Inhoud

Inleiding	3
1. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN VOOR STATEN	4
<i>Israël</i>	
1.1 Internationaal humanitair recht	4
1.2 Gewoonterecht	5
1.3 Mensenrechtenverdragen	5
1.4 Internationaal strafrecht	6
<i>Nederland</i>	
1.5 Internationaal humanitair recht en de <i>Advisory Opinion</i> (2004)	7
1.6 Staatsaansprakelijkheid (ARSIWA)	8
1.7 VN Veiligheidsraadsresolutie 2334	12
1.8 De EU en het internationale recht	13
1.9 Conclusie	13
2. HUIDIG BELEID VAN NEDERLAND	14
2.1 EU-differentiatiebeleid	14
2.2 Het ontmoedigingsbeleid in Nederland	15
2.3 Etikettering van producten uit nederzettingen	15
2.4 Voorbeeld: Denemarken	16
2.5 Voorbeeld: Ierland	17
2.6 Aanbevelingen	17
3. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN BEDRIJVEN	19
3.1 De OESO-richtlijnen	19
3.2 UN <i>Guiding Principles</i>	20
3.3 VN Mensenrechtenraad	20
3.4 Nederlandse bedrijven en de nederzettingen	21
3.5 Aanbevelingen	22

United Nations Security Council Resolution 2334

Adopted by the Security Council at its 7853rd meeting, on 23 December 2016

The Security Council,

1. *Reaffirms* that the establishment by Israel of settlements in the Palestinian territory occupied since 1967, including East Jerusalem, has no legal validity and constitutes a flagrant violation under international law and a major obstacle to the achievement

2. *Reiterates* its demand that Israel immediately and completely cease all settlement activities in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, and that it fully respect all of its legal obligations in this regard;

3. *Underlines* that it will not recognize any changes to the 4 June 1967 lines, including with regard to Jerusalem, other than those agreed by the parties through negotiations;

4. *Stresses* that the cessation of all Israeli settlement activities is essential for salvaging the two-State solution, and calls for affirmative steps to be taken immediately to reverse the negative trends on the ground that are imperilling the two-State solution;

5. *Calls* upon all States, bearing in mind paragraph 1 of this resolution, to distinguish, in their relevant dealings, between the territory of the State of Israel and the territories occupied since 1967;

De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Artikel 90 Nederlandse Grondwet

Inleiding

Op 23 december 2016 nam de VN Veiligheidsraad Resolutie 2334 aan. In deze resolutie werd herbevestigd dat de vestiging van Israëlische nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden geen juridische geldigheid genieten en dat het Israëlische nederzettingenbeleid een flagrante schending van het internationale recht vormt. Daarnaast roept de resolutie staten op in haar handelen onderscheid te maken tussen de staat Israël en de in 1967 bezette gebieden. Deze bepaling is van groot belang voor staten die handel drijven met Israël. De vraag rijst in hoeverre deze oproep impliceert dat het staten verboden wordt handel te drijven in de bezette gebieden en de daarin gelegen illegale nederzettingen.

Wat betreft het bedrijfsleven publiceerde de VN Mensenrechtenraad (OHCHR) krachtens Resolutie 31/36¹ een voortgangsrapport over bedrijven die betrokken zijn bij de instandhouding van de illegale nederzettingen in Palestina. Uit het voortgangsrapport blijkt dat vijf van de 206 bedrijven die nader onderzocht worden Nederlands zijn. Ook hier rijst de vraag in hoeverre zowel de staat als bedrijven de verplichting hebben zich te onthouden van het doen van zaken wanneer daarmee de nederzettingen worden begunstigd.

The Rights Forum zocht uit wat de verplichtingen van zowel de Nederlandse staat als Nederlandse bedrijven zijn krachtens Resolutie 2334 en de daarin besloten oproep onderscheid te maken tussen de staat Israël en de sinds 1967 bezette gebieden.

¹ documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/082/57/PDF/G1608257.pdf?OpenElement

Internationale verplichtingen voor staten

1

Israël

1.1 Internationaal humanitair recht

Onder het internationaal humanitair recht kan Israël als de bezettende mogendheid aangewezen worden; de voortgezette aanwezigheid van Israël in het Palestijnse gebied moet vanuit volkenrechtelijk oogpunt als bezetting moet worden gekwalificeerd. Als bezetter is Israël gebonden aan het bezettingsrecht in de ruimste zin van het woord, d.w.z. de algemene volkenrechtelijke regels op dit terrein.²

Krachtens het internationale humanitaire recht zijn de nederzettingen en de kolonisten die zich in de nederzettingen hebben gevestigd illegaal. Zo stelt artikel 49 (6) van de Vierde Conventie van Genève:

“De bezettende Mogendheid mag niet overgaan tot deportatie of overbrenging van een gedeelte van haar eigen burgerbevolking naar het door haar bezette gebied.”

De toepasselijkheid van de Conventie sinds 1967 is reeds door gezaghebbende gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties bevestigd. Gewezen zij op talloze Resoluties van de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.³ Tevens concludeerde het Internationaal Gerechtshof in haar Advisory Opinion van 9 juli 2004 over de *juridische consequenties van de bouw van een muur in de bezette Palestijnse gebieden* dat Israël de aanhoudende status van bezettende macht geniet en dat de aanwezigheid van Israëlische nederzettingen in de bezette gebieden een

² Israël is sinds 6 januari 1952 partij bij de vierde Geneefse Conventie.

³ Zie bv: A/RES./55/131 (2000), A/RES./54/77 (1999), A/RES./53/54 (1998), A/RES./52/65 (1997), A/RES./51/31 (1996); S/RES/1322 (2000), S/RES.904 (1994) Resoluties Veiligheidsraad.

schending van het internationale recht opleverde.⁴

1.2 Gewoonterecht

Hoewel Israël geen partij is bij de Vierde Haagse Conventie van 1907 (Verdrag betreffende de wetten en gebruiken van de oorlog te land) is het niettemin aan de bepalingen gebonden doordat de meeste bepalingen deel uitmaken van het internationaal humanitair gewoonterecht.⁵ De Conventie verbiedt een bezettende mogendheid om permanente veranderingen aan te brengen in bezet gebied, tenzij deze militair noodzakelijk zijn of worden aangebracht in het belang van de lokale bevolking die onder bezetting leeft. Voorts mag de Bezettende Mogendheid zijn eigen rechtssysteem niet opleggen in bezet gebied.

1.3 Mensenrechtenverdragen

Israël maakt zich niet alleen schuldig aan de schending van het internationale humanitaire oorlogsrecht maar ook aan de schending van de mensenrechten zoals verankerd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Deze verklaring is uitgewerkt in twee internationale verdragen, die in 1966 zijn vastgesteld: het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Israël heeft beide verdragen op 3 oktober 1991 geratificeerd. Daarnaast heeft Israël het Verdrag inzake de Rechten van het Kind geratificeerd (20 november 1989).

De organen die de nakoming van bovengenoemde verdragen monitoren hebben geoordeeld dat de verdragen ook van toepassing zijn op de bezette gebieden en dat Israël de mensenrechten die hierin besloten liggen dient te respecteren.⁶ Ook heeft het Internationaal Gerechtshof in haar Advisory Opinion van 2004 geoordeeld dat mensenrechtenverdragen geratificeerd door Israël van toepassing zijn op de bezette gebieden.⁷

⁴ www.unrod.org/docs/ICJ-Advisory2004.pdf

⁵ Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907.

⁶ tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F79%2FAdd.93.

⁷ Advisory opinion (2004), para 89-113.

1.4 Internationaal strafrecht

Onder het Statuut van Rome geldt het nederzettingenbeleid van Israël als oorlogsmisdaad. Artikel 8 (2) (b) (viii) stelt:

“For the purpose of this Statute, ‘war crimes’ means: [...] “The transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies”.

Op 22 januari 2009 diende de Palestijnse Autoriteit (PA) een verklaring bij het hof in waarmee ze de rechtsmacht van het hof erkende voor ‘dadens gepleegd op Palestijns grondgebied’. Het Hof lief op 3 april 2012 echter weten dat Palestina niet kon toetreden omdat het nog niet door de VN als staat was erkend.

Daar kwam verandering in op 29 november 2012. Toen besloot de Algemene Vergadering van de VN de status van Palestina te verhogen van ‘waarnemende entiteit’ tot non-member observer state: waarnemerstaat die (nog) geen volwaardig VN-lid is, een status die ook het Vaticaan heeft. In augustus 2014 verklaarde de hoofdaanklager van het hof dat de weg voor Palestina nu vrij was, en op 1 januari 2015 diende de PA opnieuw een verklaring in waarmee ze de rechtsmacht van het hof over de bezette Palestijnse gebieden erkende.

Na de gebruikelijke negentig dagen wachttijd trad Palestina op 1 april 2015 als 123e lidstaat toe tot het Internationaal Strafhof. Op 16 januari 2015 startte de aanklager bij het strafhof een vooronderzoek naar mogelijke oorlogsmisdaden die zijn gepleegd na 13 juni 2014 tijdens de 51 dagen durende Gazaoorlog en de nederzettingsactiviteiten in de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem.⁸

⁸ www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf, p. 12.

Internationale verplichtingen voor Nederland

1.5 Internationaal humanitair recht en de Advisory Opinion (2004)

Uit de Advisory Opinion van 9 juli 2004 *over de juridische consequenties van de bouw van een muur in de bezette Palestijnse gebieden* wordt duidelijk wat de verplichtingen zijn van derde staten m.b.t. de bezetting en de illegale nederzettingen. Zo stelt het Internationaal Gerechtshof :

“All States are under an obligation not to recognize the illegal situation resulting from the construction of the wall and not to render aid or assistance in maintaining the situation created by such construction; all States parties to the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949 have in addition the obligation, while respecting the United Nations Charter and international law, to ensure compliance by Israel with international humanitarian law as embodied in that Convention; The United Nations, and especially the General Assembly and the Security Council, should consider what further action is required to bring to an end the illegal situation resulting from the construction of the wall and the associated régime, taking due account of the present Advisory Opinion.”⁹

Het Hof verwijst ook naar Artikel 1 van de Vierde Geneefse Conventie:

“The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances.”

Het Hof stelt dat iedere partij bij de Conventie, niet slechts de partijen die betrokken zijn bij het conflict, de verplichting hebben ervoor te zorgen dat de Conventie wordt nageleefd.¹⁰ Dit volgt ook uit de toelichting op Artikel 1 daterende uit 1952:

“It follows, therefore, that in the event of a Power failing to fulfil its obligations, the other Contracting Parties (neutral, allied or enemy) may, and should, endeavor to bring it back to an attitude of respect for the Convention. The proper working of the system of protection provided by the Convention demands in fact that the Contracting Parties should not be content merely to apply its provisions themselves but should do everything in their power to ensure that the humanitarian principles underlying the Conventions are applied universally.”

⁹ www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf, para 159.

¹⁰ www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf, para 158.

In maart 2016 publiceerde het Rode Kruis een geactualiseerde toelichting op de Eerste Geneefse Conventie. De Hoge Verdragsluitende Partijen hebben niet alleen de verplichting zich te onthouden van het aanmoedigen, helpen of ondersteunen van schendingen van de Conventie (een negatieve verplichting) maar ook de positieve verplichting zulke schendingen te voorkomen en te beëindigen.¹¹

Voor de Nederlandse staat houdt deze verplichting in dat zij een actieve rol moet innemen om Israël ertoe te bewegen de bouw van nieuwe nederzettingen te stoppen en de bestaande nederzettingen te ontbinden. Bovendien leggen de Geneefse Conventies verdragspartijen niet slechts op om het internationaal humanitair recht te respecteren en de naleving ervan te garanderen, het roept derde staten ook op ernstige schendingen van de Conventies te onderzoeken en, indien nodig, te vervolgen. Zo stelt artikel 146 van de vierde Geneefse Conventie:

“each party shall be under the obligation to search for persons alleged to have committed, or have ordered to be committed, such grave breaches and shall bring such persons, regardless of their nationality before its own court”

Het onderliggende idee is dat iedere verdragspartij, of zij nou wel of niet betrokken zijn bij het gewapende conflict, universele rechtsmacht heeft om de daders van oorlogsmisdaden te vervolgen ongeacht hun nationaliteit.

1.6 Staatsaansprakelijkheid (ARSIWA)

Krachtens artikel 41 van de door de VN-Commissie voor Internationaal Recht opgestelde artikelen over staatsaansprakelijkheid (ARSIWA) hebben derde staten drie verplichtingen wanneer het de schending van dwingende rechtsnormen (*jus cogens*) van het internationale recht betreft.

Ten eerste bestaat er de plicht samen te werken om een onrechtmatige situatie te beëindigen. Ten tweede rust er een verbod op derde staten om een situatie die tot stand is gekomen op basis van een ernstige schending van het internationale recht als rechtmatig te erkennen. Ten derde bestaat er de verplichting zich te onthouden van het verlenen van hulp of assistentie bij het in standhouden van een onrechtmatige situatie.

¹¹ ICRC, Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 2nd edition, 2016, Article 1: Respect for the Convention

Artikel 41 ARSIWA:

“1. States shall cooperate to end through lawful means any serious breach within the meaning of article 40.

2. No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 40, nor render aid or assistance in maintaining that situation.

3. This article is without prejudice to the other consequences referred to in this part and to such further consequences that a breach to which this chapter applies may entail under international law”.

In haar commentaar op de artikelen presenteerde de Commissie een niet-uitputtende lijst van dwingende rechtsnormen, waaronder inbegrepen het verbod op agressie, het illegale gebruik van geweld inclusief het verwerven van grondgebied door middel van geweld, slavernij en slavenhandel, discriminatie gebaseerd op ras, apartheid, genocide, martelen, alsmede het recht op zelfbeschikking. Ook wordt er gerefereerd naar fundamentele normen van het internationaal humanitair recht als potentiële *jus cogens* normen. Hierbij wordt betoogd dat de normen die in de Vierde Geneefse Conventie besloten liggen, inclusief de overbrenging van de eigen bevolking naar het gebied dat bezet wordt, tot zulke fundamentele normen behoren.

1.6.1 **Eerste plicht: samenwerken om een onrechtmatige situatie te beëindigen**

Wat betreft de eerste verplichting wordt uit het commentaar op artikel 41 duidelijk dat het niet uitmaakt of staten wel of niet individueel getroffen worden door de schending. Op hen rust alsnog de positieve verplichting samen te werken om de schending te beëindigen. In de Advisory Opinion van 2004 werd dit bevestigd:

“[G]iven the character and the importance of the rights and obligations involved [...], it is also for all States, while respecting the United Nations Charter and international law, to see to it that any impediment, resulting from the construction of the wall, to the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination is brought to an end.”

Een relevant voorbeeld hiervan is het opleggen van sancties door de EU aan Rusland na de onrechtmatige annexatie van de Krim in 2014. Deze maatregel werd genomen om de schending van een dwingende norm, het verwerven van grondgebied door middel van het gebruik van geweld, te beëindigen. Sancties behelsden diplomatieke maatregelen zoals de beslissing genomen door EU-lidstaten om geen bilaterale of multilaterale bijeenkomsten met

Rusland te houden; het opschorten van de G8 en het te vervangen door de G7, waarbij Rusland werd uitgesloten van deelname; het bevriezen van tegoeden, het opleggen van reisbeperkingen en economische restricties zoals een importban op goederen uit de Krim. Het is opmerkelijk dat geen van bovengenoemde maatregelen door de EU zijn genomen om zo de illegale annexatie van Oost-Jeruzalem door Israël in 1967 te doen beëindigen.

1.6.2 Tweede plicht: verbod op erkenning van onrechtmatige situaties

De tweede verplichting betreft de niet-erkenning van schendingen van het dwingend recht door derde staten. Deze verplichting dient te verzekeren dat een onrechtmatige situatie zich niet uitkristalliseert in een situatie die na verloop van tijd erkend wordt door de internationale rechtsorde. Met betrekking tot de Westelijke Jordaanoever uitte het Internationaal Gerechtshof haar zorgen over de bouw van de afscheidingsmuur en de permanente aard ervan. Het Hof stelde dat:

“The construction of the wall and its associated régime create a ‘fait accompli’ claiming could well become permanent, in which case, and notwithstanding the formal characterization of the wall by Israel, it would be tantamount to de facto annexation”.

Het Hof definieerde de verplichting tot niet-erkenning voor het eerst in haar Advisory Opinion over de *juridische consequenties voor derde staten m.b.t. de aanhoudende aanwezigheid van Zuid-Afrika in Namibië* (1971).¹² Het Hof oordeelde:

“States should refrain from any dealings with the Government of South Africa, inconsistent with the declaration of illegality and invalidity [of the UN Security Council] because they may imply a recognition that South Africa’s presence in Namibia is legal”.

In overeenstemming met de verplichting van niet-erkenning behoorden derde staten volgens het Hof zich te onthouden:

- “1) From entering into treaty relations with South Africa in all cases in which the Government of South Africa would purport to act on behalf of or concerning Namibia,*
- 2) From invoking or applying treaties or provisions of treaties concluded by South Africa on behalf of or concerning Namibia,*
- 3) From sending diplomatic or special missions to South Africa and to Namibia,*
- 4) From entering economic and other forms of relationship or dealing with South Africa on behalf of or concerning Namibia which may entrench its authority over the Territory”.*

¹² www.icj-cij.org/files/case-related/53/5597.pdf

De verplichting die op derde staten rust om een illegale situatie niet als rechtmatig te erkennen werd in de Advisory Opinion van 2004 herbevestigd;

“Given the character and the importance of the rights and obligations involved, the Court is of the view that all States are under an obligation not to recognize the illegal situation resulting from the construction of the wall in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem.”

Helaas ging het Hof hierbij niet in op de specifieke maatregelen die derde staten geacht werden te nemen teneinde werking te geven aan de verplichting tot niet-erkenning van een illegale situatie zoals het in de Namibië-zaak wel deed. Toch kan gesteld worden dat het handelen in nederzettingenproducten door derde staten krachtens het vierde bovengenoemde punt een erkenning van een illegale situatie inhoudt.¹³

1.6.3 Verbod op het verlenen van hulp of assistentie bij het in standhouden van een onrechtmatige situatie

De derde verplichting moet in combinatie met artikel 16 gelezen worden;

Artikel 16 ARSIWA:

“A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State”.

Bovenstaande houdt in dat een derde staat krachtens artikel 41 lid 2 aansprakelijk gehouden kan worden wanneer het op de hoogte is van de onrechtmatige situatie en tevens wanneer de daad onrechtmatig zou zijn geweest als hij gepleegd zou worden door de derde staat zelf. Internationaal jurist James Crawford speelde een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de artikelen en betoogde dat het aangaan van economische relaties met de staat Israël door derde staten mogelijk beschouwd kan worden als het verlenen van hulp of assistentie bij het in stand houden van een illegale situatie.¹⁴

¹³ www.ejiltalk.org/the-consequence-of-the-un-settlements-resolution-for-the-eu-stop-trade-with-settlements/

¹⁴ www.diakonia.se/globalassets/documents/ihl/ihl-in-opt/briefs/everyones-business-third-party-responsibility-and-the-enforcement-of-international-law-in-the-opt.pdf p, 16.

1.7 VN Veiligheidsraadsresolutie 2334

In paragraaf 5 van Resolutie 2334 roept de Veiligheidsraad staten op te differentiëren tussen de staat Israël en de sinds 1967 bezette gebieden:

“[The Security Council] calls upon all States, bearing in mind paragraph 1 of this resolution, to distinguish, in their relevant dealings, between the territory of the State of Israel and the territories occupied since 1967”.

VN Veiligheidsraadsresoluties zijn krachtens artikel 24 en 25 van het VN Handvest bindend voor de verdragspartijen. Artikel 25 stelt:

“De Leden van de Verenigde Naties komen overeen de besluiten van de Veiligheidsraad overeenkomstig dit Handvest te aanvaarden en uit te voeren”.

Hoewel lidstaten geacht worden zich te houden aan de besluiten van de VN Veiligheidsraad werd in de Namibiëzaak geoordeeld dat er per bepaling onderzocht moet worden of de Veiligheidsraad de intentie heeft om juridisch bindende verplichtingen in het leven te roepen. Zo stelde het Hof:

“The language of a resolution of the Security Council should be carefully analyzed before a conclusion can be made as to its binding effect”.

Het Hof oordeelde in diezelfde zaak dat een bepaling die met de zinsnede ‘*Calls upon all States*’ begon juridisch bindend was voor de verdragspartijen. Dit houdt in dat bovengenoemde oproep onderscheid maakt tussen de staat Israël en de bezette gebieden door de lidstaten beschouwd moet worden als een juridische verplichting.

Over de bewoording van VN Veiligheidsresoluties en de eventuele juridische verplichtingen die eruit voortvloeien bestaat veel discussie. Sommige internationale juristen beschouwen bepalingen die met bovengenoemde zinsnede beginnen als juridisch niet-bindend terwijl anderen dit wel doen.

In het licht van een voortdurende bezetting, illegale nederzettingen en de grove schending van de mensenrechten van de Palestijnen kan echter niet anders geconcludeerd worden dan dat derde staten hier op geen enkele manier aan mogen bijdragen en dat op hen de morele plicht rust een onderscheid te maken tussen de staat Israël en de bezette gebieden.

1.8 De EU en het internationale recht

De Europese Unie beschouwt de nederzettingen ook als illegaal en ziet ze als een groot obstakel voor de tweestatenoplossing en vrede. De EU heeft het nederzettingenproces vaak veroordeeld. Tot nu toe heeft dit echter nooit tot wezenlijke maatregelen tegen het nederzettingenbeleid geleid.

“The preservation of the viability of the two state solution is at the core of EU policy and will remain a priority. In this regard, and recalling that settlements are illegal under international law, the EU reiterates its strong opposition to Israel’s settlement policy and actions taken in this context, such as building the separation barrier beyond the 1967 line, demolitions and confiscation – including of EU funded projects – evictions, forced transfers including of Bedouins, illegal outposts, settler violence and restrictions of movement and access”.¹⁵

1.9 Conclusie

De internationale verplichtingen van Israël en andere verdragspartijen bij de relevante verdragen zijn duidelijk. Voor Israël geldt dat de illegale nederzettingen en het daarmee gepaard gaande regime van bezetting en mensenrechtenschendingen een *“flagrant violation of international law”* is. Krachtens internationaal recht dient Israël zich in principe met kolonisten en al terug te trekken achter de Groene Lijn. Voor Nederland geldt dat zij de internationaalrechtelijke plicht heeft Israël hiertoe te bewegen. Bovendien heeft Nederland de verplichting niet mee te werken aan de in stand houding van de illegale nederzettingen op welke manier dan ook. Sterker nog; Nederland heeft de verplichting de schendingen te beëindigen.

Ondanks de heldere verplichtingen onder het internationale recht heeft Israël de uitbreiding van de nederzettingen in de Westelijke Jordaanoever geïntensifieerd. In 2016 was de woningbouw in de nederzettingen 40 procent hoger dan in 2015. Bovendien heeft Israël aangekondigd dat het haar nederzettingen met 5000 huizen wil uitbreiden en met terugwerkende kracht 4000 woningen in nederzettingen en buitenposen wil legaliseren. Ook is het aantal kolonisten sinds de Oslo Akkoorden in 1993 en 1995 verdubbeld en genieten kolonisten die zich in de nederzettingen hebben gevestigd woning-, onderwijs- en belastingvoordelen.¹⁶

¹⁵ EU Council Conclusions Middle East Peace Process 20 July 2015

¹⁶ unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdb64d4_embargoed_en.pdf p, 10.

Huidig beleid van Nederland

2

2.1 EU-differentiatiebeleid

Formeel hanteert de EU een differentiatiebeleid m.b.t. Israël en de bezette gebieden. Dit houdt in dat de EU een onderscheid maakt tussen de staat Israël en de sinds 1967 bezette gebieden. Uitvoering aan dit beleid wordt gegeven doordat de EU maatregelen treft die als doel hebben de nederzetting gerelateerde activiteiten uit te sluiten van de bilaterale relaties met Israël.

Eén van de maatregelen is dat er een clause wordt opgenomen in overeenkomsten tussen de EU en Israël waarin bepaald wordt dat de bezette gebieden geen deel uitmaken van Israël zoals in het Horizon 2020 researchproject werd gedaan in 2014.¹⁷ Ook vaardigde de EU in 2013 een richtsnoer uit waarin het toekennen van prijzen, beurzen en financiële bijdragen van de EU naar de nederzettingen in de bezette gebieden verboden werd.¹⁸ Tevens moest de in 2015 door de Europese Commissie uitgevaardigde interpretatieve mededeling duidelijkheid geven over de etikettering van producten afkomstig uit de illegale nederzettingen.

Lidstaten dienen zich aan de Europese regels te houden. Gebleken is echter dat het differentiatiebeleid niet consequent wordt toegepast door de lidstaten; producten uit de nederzettingen vinden nog steeds hun weg naar de Europese markt en krijgen bovendien vaak ten onrechte het label 'made in Israël' opgeplakt. Met de richtsnoeren die de EU heeft uitgevaardigd toont de EU dat zij zich bewust is van haar verplichtingen onder het internationaal en Europees recht. Dit is duidelijk een stap in de goede richting. Toch wordt het beleid niet genoeg gehandhaafd en is het ontoereikend in het licht van de maatregelen die nodig zijn om de nederzettingeneconomie daadwerkelijk stil te leggen.

¹⁷ www.huffingtonpost.com/anders-persson/the-eus-new-differentiation-strategy_b_8542660.html

¹⁸ [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0719\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0719(03)&from=EN)

2.2 Het ontmoedigingsbeleid in Nederland

Nederland kent een ontmoedigingsbeleid waarbij ondernemingen en overheidsorganen afgeraden wordt relaties aan te gaan met bedrijven die actief zijn in de Israëlische nederzettingen. Het ontmoedigingsbeleid is niet vastgesteld in een afzonderlijk intern beleidsdocument. Het is staand beleid.

Het ontmoedigingsbeleid is van toepassing op activiteiten van Nederlandse bedrijven als die **direct** bijdragen aan de aanleg en instandhouding van nederzettingen of als die de aanleg of instandhouding ervan **direct** faciliteren. Het beleid is van toepassing op het zaken doen met Israëlische bedrijven die niet in nederzettingen zijn gevestigd, voor zover het zaken doen bovengenoemde activiteiten omvat. Indien Nederlandse bedrijven aankloppen bij de overheid, worden zij over het beleid geïnformeerd.

Verschillende malen is gebleken dat het Nederlandse ontmoedigingsbeleid bedrijven er niet toe heeft gebracht dat zij haar activiteiten in de nederzettingen staakten. Zo heeft een groep Deense onderzoeksjournalisten onderzoek gedaan naar investeringen via Israëlische banken in de woningbouw in de nederzettingen. In het *rapport Business on occupied territory* stellen ze vast dat de vijf grootste Europese investeerders, twee Nederlandse, een Zweedse, een Noorse en een Deense firma investeringen in de nederzettingen doen. Daarbij noemen zij de Nederlandse pensioenfondsen **PGGM** en **ABP**.¹⁹

2.3 Etikettering van producten uit nederzettingen

Het percentage producten afkomstig uit de nederzettingen is onduidelijk. Dit komt doordat Israël geen onderscheid maakt tussen producten uit Israël en producten geproduceerd in de nederzettingen omdat Israël de nederzettingen als een deel van haar grondgebied beschouwt. Producten uit de nederzettingen krijgen dan ook het label “Made in Israël” opgeplakt wanneer zij daadwerkelijk in nederzettingen zijn geproduceerd. Hierdoor vallen deze producten onder het Associatieverdrag en kan Israël ze onder de preferentiële voorwaarden naar de EU exporteren. De interpretatieve mededeling die in 2015 door de Europese Commissie werd uitgevaardigd moest daarom duidelijkheid geven over de etikettering van producten afkomstig uit de nederzettingen. Zo moet de herkomst van de producten voor de consument duidelijk zijn. Producten uit de bezette gebieden moeten bijv. het label ‘product uit de Westelijke Jordaanoever (Israëlische nederzetting)’ krijgen.

De EU voert echter een gedoogbeleid waardoor goederen uit de Israëlische nederzettingen in de bezette gebieden toch onder de preferentiële tarieven

¹⁹ www.unitedcivilians.nl/eerlijke-handel

naar de EU worden uitgevoerd. Op deze manier kan Israël haar greep op de Palestijnse gebieden versterken en doordat bepaalde accijnzen op producten uit de nederzettingen niet geheven worden, biedt de Europese Unie eigenlijk indirect financiële steun aan de illegale nederzettingen en schendt het haar eigen differentiatiebeleid.

Bovendien, is het niet vermelden van de oorsprong van producten in strijd met de consumentenbeschermingswetgeving van de EU. Dit doordat het weglaten van dergelijke informatie de consument misleidt. Zo kan het de consument ertoe brengen een product te kopen dat hij wellicht niet had gekocht had hij de oorsprong van het product gekend.

Voor Nederland geldt dat de bestaande EU-wetgeving moet worden nageleefd. De Nederlandse overheid legt de verantwoordelijkheid voor het verschaffen van de juiste informatie over de herkomstaanduiding bij het bedrijfsleven. Handhaving wordt in Nederland door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) verricht. Als er door de NVWA afwijkingen worden gevonden met betrekking tot herkomstaanduiding, wordt in eerste instantie een waarschuwing gegeven. Bij blijvende niet-naleving kan dit oplopen tot boetes.²⁰ Gebleken is dat dit beleid niet werkt en niet wordt gehandhaafd. In de Nederlandse supermarkten worden er nog steeds avocado's, mango's, kleine tomaatjes, selderij, aardappels en sinaasappels uit de nederzettingen verkocht met het label 'made in Israël', het verkeerde land van herkomst of zonder überhaupt een herkomstlabel. Om werking te geven aan Resolutie 2334 en het Europese differentiatiebeleid zal Nederland verdere maatregelen moeten nemen. Gedacht kan worden aan het terugsturen van nederzettingenproducten bij de douane op basis van codes zodat nederzettingenproducten hun weg niet vinden naar de Nederlandse markt.

2.4 Voorbeeld: Denemarken

In navolging van Resolutie 2334 heeft het Deense parlement besloten dat in toekomstige bilaterale overeenkomsten/verdragen met Israël een onderscheid gemaakt moet worden tussen de staat Israël en de door haar bezette Palestijnse gebieden. Dit betekent dat de overeenkomsten niet van toepassing zullen zijn op de illegale nederzettingen en zij niet kunnen profiteren van de eventuele voordelen die uit de bilaterale overeenkomsten voortvloeien. Bestaande verdragen zullen bij verlenging mogelijk ook aan deze voorwaarde moeten voldoen. Met deze stap laat Denemarken zien dat het zijn verplichtingen onder het internationale recht serieus neemt en zich hier strikt aan wil houden. Toen op 25 maart de VN Veiligheidsraad bijeenkwam om de voortgang van de implementatie van Resolutie 2334 bespreken,

²⁰ zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23432-436.html

verwees de VN-coördinator voor het Midden-Oosten Vredesproces Mladenov naar het Deense besluit.

2.5 Voorbeeld: Ierland

Ierland ging nog een stap verder. Hier heeft het onafhankelijke Senaatslid Frances Black een wetsvoorstel gedaan waarin het importeren en verkopen van goederen uit de nederzettingen verboden wordt. Overtreding van dit verbod zou tot een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar kunnen leiden. Black verdedigde het voorstel door naar het internationale recht te wijzen en naar het menselijk lijden dat gepaard gaat met de schending ervan. Onder druk van Israël werd besloten om de stemming over de wet uit te stellen maar inmiddels is de wet door de Ierse Senaat aangenomen. Het Ierse Huis van Afgevaardigden moet nog over de wet stemmen.²¹

2.6 Aanbevelingen

Het ontmoedigingsbeleid zoals Nederland dat tot nu toe heeft uitgevoerd is niet in lijn met zijn internationaalrechtelijke verplichtingen zoals omschreven in Resolutie 2334 en de Advisory Opinion van 2004. Resolutie 2334 roept op een onderscheid te maken tussen Israël en de sinds 1967 bezette gebieden. Denemarken en Ierland hebben al serieuze stappen ondernomen om werking te geven aan Resolutie 2334. Nederland, als hoeder van de internationale rechtsorde, kan hier niet in achterblijven. Er bestaat geen twijfel dat door de invoer van nederzettingsproducten en de indirecte steun aan de bezettingseconomie Nederland en de EU-lidstaten bijdragen aan de economische welvaart van de nederzettingen en dat zij op deze manier hulp en/of assistentie verlenen aan het instandhouden van een illegale situatie.

Uit de hierboven beschreven juridische verplichtingen en krachtens Resolutie 2334 volgt dat Nederland:

1. Zijn internationaalrechtelijke verplichtingen moet nakomen door in zijn handelen onderscheid te maken tussen Israël en de bezette gebieden; voorkomen moet worden dat Nederland op directe of indirecte wijze bijdraagt aan de instandhouding en/of uitbreiding van de nederzettingen, op welke manier dan ook;
2. Maatregelen moet treffen om de link tussen Nederland en de illegale Israëlische nederzettingen te beëindigen.

²¹ www.theguardian.com/world/2018/jul/11/irish-senate-approves-ban-on-products-from-israeli-settlements

The Rights Forum bepleit daarom dat de Nederlandse overheid:

1. Het ontmoedigingsbeleid vervangt door een totaalverbod op de invoer van nederzettingenproducten en geen diensten meer levert ten behoeve van de nederzettingeneconomie; Nederland moet handelen in overeenstemming met zijn verklaringen van veroordeling van het Israëlische nederzettingenbeleid. Nederland moet ervoor zorgen dat producten uit de nederzettingen het juiste herkomstetiket krijgen zodat de producten bij de douane teruggestuurd kunnen worden. Daarnaast zou Nederland er op Europees niveau voor moeten pleiten dat er een algemene EU-maatregel komt die een verbod op nederzettingenproducten en handel met de nederzettingen instelt.
2. Differentiatieclausules opneemt in alle bilaterale overeenkomsten gesloten tussen Nederland en de staat Israël zoals in Denemarken al is gedaan; de Nederlandse overheid moet duidelijke territoriale bepalingen opstellen waarbij de overeenkomst zich beperkt tot het grondgebied van Israël. Dit is in overeenkomst met het differentiebeleid van de EU, en de door haar opgestelde richtsnoeren ter uitvoering hiervan kunnen door Nederland dan ook makkelijk overgenomen worden.
3. Op Europees niveau zal lobbyen het Associatieakkoord tussen de EU en Israël te bevriezen gebaseerd op een schending van de mensenrechtenclausule (artikel 2) van het akkoord.

Daarnaast bepleiten wij dat de Nederlandse overheid:

1. Bedrijven die actief zijn in de nederzettingen, of er gevestigd zijn, uitsluiten van publieke markten en openbare aanbestedingen;
2. Richtlijnen opstellen voor reizigers zodat ze elke vorm van steun vermijden aan bedrijven en toeristische sites die in de nederzettingen gesitueerd zijn of uitgebaat worden door kolonisten en hierop gewezen worden.

Internationale verplichtingen bedrijven

3

3.1 De OESO-richtlijnen

De OESO-richtlijnen maken duidelijk wat de Nederlandse overheid van bedrijven in het buitenland verwacht op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). In 1976 zijn de OESO-richtlijnen opgesteld en in 2000 zijn ze herzien. De Richtlijnen worden momenteel onderschreven door 44 landen. De richtlijnen zijn aanbevelingen die door de regeringen aan multinationale ondernemingen worden gedaan. Ze bevatten beginselen en normen voor goed gedrag, in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetgeving en internationaal erkende normen. Inachtneming van de Richtlijnen door ondernemingen is vrijwillig en niet rechtens afdwingbaar. Dat neemt niet weg dat sommige onderwerpen die gedekt worden door de Richtlijnen ook gereguleerd kunnen worden door nationale wetgeving of internationale verplichtingen. In 2011 zijn ze aangepast aan de laatste ontwikkelingen op het gebied van internationaal MVO en ketenverantwoordelijkheid, zoals de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Belangrijk is Hoofdstuk IV dat de mensenrechten betreft.

Bedrijven behoren de internationaal erkende mensenrechten te respecteren en inbreuken daarop van derden te helpen voorkomen of aan te pakken als zij zich voordoen. Het aanpakken en verminderen van ongunstige effecten op mensenrechten geldt niet alleen voor activiteiten die direct verband houden met het bedrijf maar ook voor activiteiten **verder in de productieketen**. Om schendingen in de productieketen te voorkomen is het belangrijk dat een bedrijf een risicoanalyse of een impact assessment uitvoert, waarmee mogelijke mensenrechtenrisico's in kaart worden gebracht. Tevens wordt van bedrijven verwacht dat zij zullen meewerken aan herstelprocedures wanneer sprake is van ongunstige effecten op de mensenrechten als gevolg van haar bedrijfsactiviteiten of die van de ketenpartners.

3.2 De UN Guiding Principles on Business and Human Rights

De UN Guiding Principles (UNGP's) on Business and Human Rights zijn in juni 2011 unaniem door de VN-Mensenrechtenraad bekrachtigd. De UNGP's hebben tot doel mensenrechtenschendingen door bedrijven, rechtstreeks of in productieketens te voorkomen. Hierbij is er een rol weggelegd voor zowel staten als bedrijven. Nederland heeft met het Nationaal Actie Plan Bedrijfsleven en Mensenrechten (NAP) in 2014 getracht de UNGP's te operationaliseren.

De Guiding Principles vormen de meest gezaghebbende internationale verklaring op het gebied van verantwoordelijkheid van bedrijven m.b.t. mensenrechten. Belangrijke bepalingen zijn richtlijnen 11 en 13.

Richtlijn 11:

“Bedrijven dienen de mensenrechten te respecteren. Dit betekent dat ze zich moeten onthouden van inbreuken op de mensenrechten van anderen en negatieve gevolgen op mensenrechtengebied waarin zij een aandeel hebben moeten aanpakken.”

De toelichting op het beginsel verklaart:

“Het aanpakken van negatieve gevolgen op mensenrechtengebied houdt in dat maatregelen genomen moeten worden om deze gevolgen te voorkomen, te beperken en waar nodig te verhelpen.”

Richtlijn 13:

“De plicht om de mensenrechten te eerbiedigen vereist dat bedrijven:
(a) voorkomen via hun eigen activiteiten negatieve gevolgen voor de mensenrechten te veroorzaken of in de hand te werken en dergelijke gevolgen verhelpen wanneer ze zich voordoen;
(b) zich inspinnen om negatieve gevolgen voor de mensenrechten die rechtstreeks aan hun activiteiten, producten of diensten gelieerd zijn via hun zakelijke relaties te voorkomen of te beperken, ook wanneer zij er niet zelf aan hebben bijgedragen.”

3.3 VN Mensenrechtenraad

Wat betreft de verantwoordelijkheid van bedrijven die bijdragen aan de instandhouding van de illegale nederzettingen, publiceerde het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN (OHCHR) in opdracht van de VN Mensenrechtenraad (OHCHR)²² een voortgangsrapport. Uit het voortgangsrapport blijkt dat vijf van de 206 bedrijven die nader onderzocht

²² documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/082/57/PDF/G1608257.pdf

worden Nederlands zijn. Tot nu toe heeft de Raad de namen van de bedrijven nog niet bekend gemaakt. Wel zijn de namen bekend bij de Nederlandse overheid.

In het rapport wordt verwezen naar de UN Guiding Principles. Wanneer bedrijven opereren in door conflict aangetaste gebieden (lees; de bezette gebieden) is er een verhoogd risico dat zij betrokken raken bij mensenrechtenschendingen. Op de bedrijven rust daarom de plicht om een “enhanced due diligence” analyse te maken. Dit kan o.a. betekenen dat zij mensenrechten principes integreren in contracten. Tevens moeten bedrijven zich afvragen of het überhaupt mogelijk is in de bezette gebieden te opereren zonder mensenrechten te schenden. Volgens het rapport moeten bedrijven zelf aantonen dat hun activiteiten niet bijdragen aan de instandhouding van een internationale illegaliteit noch dat zij (direct of indirect) medeplichtig zijn aan mensenrechtenschendingen. Wanneer dit niet mogelijk is moet zij haar activiteiten staken.

3.4 Nederlandse bedrijven en de illegale nederzettingen

De verplichtingen voor Nederlandse bedrijven zijn dus duidelijk. Zowel de OESO-richtlijnen als de UN Guiding Principles verwachten dat bedrijven de mensenrechten van de Palestijnen respecteren en dat zij geen bijdrage leveren aan de instandhouding van de illegale nederzettingen. Of dit nu direct is of in de productieketen of via zakenpartners maakt volgens bovengenoemde regels niet uit. En wanneer er toch schendingen plaatsvinden, dienen de bedrijven actie te ondernemen om ze te stoppen.

Ondanks deze duidelijke verplichtingen zijn er genoeg Nederlandse bedrijven die bovengenoemde internationale regels schenden. Dit kwam o.a. aan het licht door de **Shufersal**-affaire waarbij Nederlandse producten van o.a. **Campina**, **Calve**, **De Ruijter** en **Hak** tijdens een “Hollandse maand” door de Israëlische supermarktketen Shufersal werden verkocht in de illegale nederzettingen. Ook is bekend dat de Nederlandse pensioenfondsen Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (**ABP**) en Pensioenfonds Zorg en Welzijn dragen (**PFZW**) met forse investeringen bijdragen aan de economie van Israël's illegale nederzettingen in bezet Palestina. Met hun investeringen gaan beide pensioen-fondsen in tegen de internationale gedragscodes op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen en negeren ze ook het ontmoedigingsbeleid van de Nederlandse overheid. Tenslotte, dragen bovengenoemde bedrijven actief bij aan de ondermijning van de tweestaten-oplossing, en daarmee van het buitenlandbeleid van de EU.

Het Britse bedrijf Co-operative Group ook wel bekend als **Co-op** besloot in 2012 uit zichzelf haar verbod op producten uit Israël's nederzettingen uit

te breiden naar een complete verbreking van de relaties met Israëlische bedrijven die banden hebben met de nederzettingen ook wanneer er producten geïmporteerd werden die niet afkomstig waren uit de nederzettingen. Dit had een enorme impact op de leveranciers van de producten; **Agrexco**, **Arava Export Growers**, **Adafresh** en **Mehadrin** die hierdoor een aanzienlijk bedrag aan handel misliepen.

3.5 Aanbevelingen

Uit bovenstaande verplichtingen volgt dat Nederlandse bedrijven:

1. Hun verplichtingen op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) zoals omschreven in de OESO-richtlijnen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights moeten nakomen en moeten voorkomen op directe of indirecte wijze bij te dragen aan de instandhouding en/of uitbreiding van de illegale nederzettingen, op welke manier dan ook;
2. Maatregelen moeten treffen om de link tussen hunzelf en de illegale Israëlische nederzettingen te beëindigen.

The Rights Forum dringt er daarom bij Nederlandse bedrijven op aan:

1. Een risicoanalyse te maken, om zo in kaart te brengen of hun activiteiten direct of via ketenrelaties bijdragen aan de schendingen van de mensenrechten van de Palestijnen; bedrijven zullen moeten aantonen dat hun activiteiten niet bijdragen aan de instandhouding van een internationale illegaliteit, noch dat zij (direct of indirect) medeplichtig zijn aan mensenrechtenschendingen;
2. Geen economische relaties aan te gaan met bedrijven die actief zijn in de nederzettingen, of dit nu direct of in de ketenrelatie is of in nederzettingen te investeren.
3. Een verbod op de import van producten uit nederzettingen in te voeren (zoals het Britse bedrijf CO-OP in 2012 al deed); producten uit nederzettingen kunnen niet los gezien worden van de illegale status van de nederzettingen en de mensenrechtenschendingen als gevolg van de nederzettingen. De verantwoordelijkheid om de eigen productieketen te controleren ligt bij bedrijven zelf en wanneer geen 'schone' productieketen gegarandeerd kan worden, doordat de herkomst van een product niet te traceren is, dient het bedrijf het product te weren.