

ECLI:NL:GHDHA:2025:2290

Instantie	Gerechtshof Den Haag
Datum uitspraak	06-11-2025
Datum publicatie	06-11-2025
Zaaknummer	200.351.091/01
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2024:20828, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Verbintenissenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Situatie in Gaza. Vorderingen van belangenorganisaties tegen de Staat om maatregelen te nemen in verband met het optreden van Israël in de Gazastrook op het gebied van de uitvoer van militaire goederen en de uitvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik naar Israël. Uitvoer van honden vanuit Nederland. Relaties van Nederlandse bedrijven met illegale nederzettingen in de Palestijnse gebieden. Gemeenschappelijk Standpunt en Wapenhandelsverdrag. Genocideverdrag en Geneefse Conventies. Beleidsvrijheid Staat en rol burgerlijke rechter.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

GERECHTSHOF DEN HAAG

Civiel recht

Zaaknummer hof : 200.351.091/01

Zaaknummer rechtbank : C/09/673870/KG ZA 24-948

Arrest van 6 november 2025

in de zaak van:

1 de rechtspersoon naar Palestijns recht Al-Haq,

gevestigd in Ramallah, Palestina,

2 de rechtspersoon naar Palestijns recht Al Mezan Centre for Human Rights,

gevestigd in Gaza Stad, Palestina,

3. de rechtspersoon naar Palestijns recht Palestinian Centre for Human Rights (PCHR),

gevestigd in Gaza Stad, Palestina,

4 Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO),

gevestigd in Amsterdam,

5 Stichting European Legal Support Center (ELSC),

gevestigd in Amsterdam,

6 Stichting Groningen Jabalya,

gevestigd in Groningen,

7 Stichting Kifaia,

gevestigd in Amsterdam,

8 Stichting Een Ander Joods Geluid,

gevestigd in Amsterdam,

9 Stichting Nederlands Palestina Comité,

gevestigd in Amsterdam,

10 Stichting Palestina,

gevestigd in Rotterdam,

appellanten,

advocaten: mr. Chr. A. Alberdingk Thijm en mr. M.G.J. Gommer in Amsterdam,

tegen

de Staat der Nederlanden (Ministerie van Buitenlandse Zaken),

zetelend in Den Haag,

verweerder in hoger beroep,

advocaten: mr. R.W. Veldhuis en mr. M.E.A. Möhring in Den Haag.

Het hof zal partijen hierna noemen Al-Haq c.s. enerzijds en de Staat anderzijds.

1 De zaak in het kort

- 1.1 Al-Haq c.s. zijn belangenorganisaties die opkomen voor de Palestijnse bevolking in de Gazastrook (hierna ook: Gaza) en de door Israël bezette gebieden. Zij vinden dat de Staat onvoldoende maatregelen neemt tegen Israël om de genocide en de mensenrechtenschendingen jegens Palestijnen in Gaza en de bezette gebieden te voorkomen. Zij vorderen dat de rechter de Staat dwingt maatregelen te nemen op drie specifieke gebieden: (i) de uitvoer van militaire goederen en goederen voor tweeterlei gebruik vanuit Nederland naar Israël, (ii) de uitvoer van honden vanuit Nederland naar Israël en (iii) de handelsrelaties die bepaalde Nederlandse bedrijven onderhouden met illegale nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden. De Staat zou ervoor moeten zorgen dat aan deze activiteiten een eind komt.
- 1.2 Het hof wijst deze vorderingen af. Waarom wordt in dit arrest nader uitgewerkt.
- 1.3 Voor de duidelijkheid: deze zaak gaat *niet* over: de aanschaf door Nederland van in Israël geproduceerde wapens of de invoer in Nederland van producten uit de illegale nederzettingen. Al-Haq c.s. hebben die onderwerpen in deze procedure niet aan de orde gesteld.

2 Het procesverloop

- 2.1 Het verloop van de procedure blijkt uit de volgende stukken:
 - het vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 13 december 2024, hierna: het (bestreden) vonnis, met de stukken van de eerste aanleg;
 - de appeldagvaarding van 9 januari 2025 waarmee Al-Haq c.s. in hoger beroep zijn gekomen van het bestreden vonnis;
 - de memorie van grieven, tevens houdende wijziging van eis, waarin Al-Haq c.s. tegen dat vonnis negen grieven hebben aangevoerd en hun eis hebben gewijzigd (met producties 46 tot en met 50);
 - de memorie van antwoord, tevens akte uitlaten wijziging van eis van de Staat (met producties 9 tot en met 11);
 - producties 51 tot en met 60 van Al-Haq c.s.;
 - de akte houdende verduidelijking van eis van Al-Haq c.s.;
 - de pleitnotities van mrs. Alberdingk Thijm en Gommer namens Al-Haq c.s.;
 - de pleitnotities van mrs. Veldhuis en Möhring namens de Staat;
 - het proces-verbaal van de mondelinge behandeling;
 - de aanvullende productie 61 van Al-Haq c.s. (zie hierna);
 - de reacties (inclusief nadere reacties) van partijen op het F-35 arrest van de Hoge Raad (zie hierna).
- 2.2 Op 3 september 2025 heeft de mondelinge behandeling plaatsgevonden. De advocaten hebben de zaak toegelicht aan de hand van pleitaantekeningen die zij hebben overgelegd.
- 2.3 Na de mondelinge behandeling hebben Al-Haq c.s., met instemming van de Staat, nog een Akte overlegging aanvullende producties in het geding gebracht, waarbij zij productie 61 hebben overgelegd. Productie 61 bestaat uit (a) antwoorden op Kamervragen ontvangen op 3 september 2025, (b) een e-mail van mr. Gommer aan het kantoor van de Landsadvocaat van 4 september 2025 en (c) een e-mail van mr. Veldhuis aan het kantoor van mr. Gommer van 5 september 2025. Mr. Veldhuis heeft het hof bericht dat de Staat, naast zijn e-mail van 5 september 2025, geen behoefte heeft om nader op productie 61 te reageren.
- 2.4 Na de mondelinge behandeling is bekend geworden dat de Hoge Raad op 3 oktober 2025 uitspraak zou doen in de F-35 zaak.¹ Het hof heeft met het oog daarop de oorspronkelijk aan partijen meegedeelde uitspraakdatum (8 oktober 2025) uitgesteld tot 6 november 2025 en partijen in de gelegenheid gesteld zich uit te laten over de eventuele invloed van de uitspraak van de Hoge Raad op de onderhavige zaak. Beide partijen hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt en vervolgens ook nog geantwoord op elkaars reacties.

2.5 Afgezien van het voorgaande heeft het hof geen rekening kunnen houden met feitelijke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na de mondelinge behandeling.

3 De achtergronden van deze zaak; waar gaat het om?

Het geschil tussen partijen

3.1 Het geschil tussen partijen betreft, kort samengevat, het volgende.

(a) Al-Haq c.s. zijn Palestijnse en Nederlandse organisaties die met deze procedure opkomen voor de belangen van Palestijnen in de Gazastrook en de door Israël bezette Palestijnse gebieden. Zij hebben de Staat in kort geding gedagvaard omdat zij van mening zijn dat de Staat onvoldoende doet om de genocide en andere schendingen van internationaal recht in Gaza door Israël alsmede de bezetting door Israël van Palestijnse gebieden tegen te gaan.

(b) Al-Haq c.s. vinden in de eerste plaats dat Nederland te weinig doet tegen het militaire optreden van Israël in de Gazastrook. Volgens Al-Haq c.s. schendt Israël door dat optreden het internationaal humanitair recht en pleegt Israël genocide. Er zouden daarom vanuit Nederland geen militaire goederen meer naar Israël mogen worden uitgevoerd, maar dat gebeurt nog steeds. Al-Haq c.s. vorderen dat de rechter de Staat opdraagt bestaande vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen in te trekken en geen nieuwe vergunningen meer te verlenen.

(c) Al-Haq c.s. constateren verder dat door in Nederland gevestigde bedrijven zonder enige vorm van controle getrainde honden naar Israël worden uitgevoerd. Deze honden worden in Israël ingezet bij de onderdrukking en mensenrechtenschendingen van de Palestijnse bevolking. Al-Haq c.s. vorderen dat de rechter de Staat beveelt een eind te maken aan de verdere export van honden naar Israël, althans om honden alsnog onder de exportcontrole te brengen.

(d) Daarnaast zijn Al-Haq c.s. van mening dat Nederland ten onrechte toelaat dat bepaalde Nederlandse bedrijven handel drijven in illegale nederzettingen in Israël. Zij constateren dat er drie Nederlandse bedrijven zijn die volgens de VN actief zijn in de bezette gebieden. Al-Haq c.s. vorderen dat de rechter de Staat beveelt maatregelen te nemen om de handelsrelaties van deze bedrijven met de illegale Israëlische nederzettingen te beëindigen.

(e) De Staat stelt zich op het standpunt dat hij al de nodige maatregelen jegens Israël heeft genomen. Zo worden vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen naar Israël geweigerd als deze in Gaza worden ingezet en voert Nederland een ontmoedigingsbeleid ten opzichte van bedrijven die zaken willen doen in illegale nederzettingen. De Staat vindt dat hij niet verplicht is meer te doen. Dat is ook niet steeds mogelijk. Zo is er geen wettelijke basis om de uitvoer van honden naar Israël te verbieden. Verder is het gezien de huidige situatie in Gaza onwaarschijnlijk dat een vergunning zou worden verleend voor de export van wapens naar Israël, als die kunnen bijdragen aan de militaire operaties van het Israëlische leger in de Gazastrook of aan de bezetting van de Palestijnse gebieden. Overigens is de Staat van mening dat hem op het gebied van de nationale veiligheid en buitenlands beleid een grote beleids- en beoordelingsruimte toekomt. De rechter moet zich dus terughoudend opstellen met betrekking tot de door de Staat gemaakte afwegingen. Ten slotte voert de Staat aan dat Al-Haq c.s. niet (allemaal) voldoen aan de voorwaarden om op te kunnen komen voor de belangen van anderen.

De juridische achtergrond

3.2 Het hof zet hierna eerst de juridische achtergrond van het geschil uiteen.

A. Export van militaire goederen en goederen voor tweërlei gebruik

3.3 Een eerste deel van de vorderingen heeft betrekking op de uitvoer naar Israël van strategische goederen, dat wil zeggen militaire goederen en goederen voor tweërlei gebruik. Militaire goederen zijn goederen bestemd voor militair gebruik. Goederen die zowel een civiele als een militaire toepassing kunnen hebben zijn goederen voor tweërlei gebruik (ook wel: *dual use*-goederen). Voor de uitvoer van militaire goederen en goederen voor tweërlei gebruik bestaan afzonderlijke regels, die hierna afzonderlijk worden beschreven.

A.1 militaire goederen; het Besluit strategische goederen (Bsg)

3.4 In het op de Algemene Douanewet gebaseerde Besluit strategische goederen (Bsg)² is bepaald dat het verboden is om militaire goederen uit te voeren uit Nederland naar een derde land als Israël, zonder vergunning (art. 11 lid 1 Bsg). De Minister van Buitenlandse Zaken (hierna: de minister) is bevoegd zon vergunning te verlenen. Onder militaire goederen worden verstaan goederen die zijn opgenomen in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen.³ Art. 11 lid 3 Bsg bepaalt dat een vergunning in ieder geval niet wordt verleend voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen. Tot die internationale verplichtingen behoren in elk geval het Gemeenschappelijk Standpunt van de Europese Raad en het Wapenhandelsverdrag.

- EU regelgeving: het EUGS

3.5 Op 8 december 2008 heeft de Raad van de Europese Unie op grond van art. 15 (thans: art. 29) van het Verdrag betreffende de Europese Unie een Gemeenschappelijk Standpunt vastgesteld (hierna: het EUGS).⁴ De lidstaten zijn daarin overeengekomen dat zij de uitvoer van militaire goederen en technologie zullen toetsen aan de in het EUGS opgenomen normen. In het EUGS is in de overwegingen onder meer opgenomen dat staten die militaire goederen uitvoeren een bijzondere verantwoordelijkheid dragen, dat de lidstaten vastbesloten zijn hoge gemeenschappelijke normen vast te stellen die worden gezien als minimum voor het betrachten van terughoudendheid bij overdracht van militaire goederen door alle lidstaten en vastbesloten zijn de uitvoer te voorkomen van militaire goederen die voor binnenlandse onderdrukking of internationale agressie kunnen worden gebruikt, dan wel tot regionale instabiliteit kunnen bijdragen. Het EUGS is in 2019 gewijzigd, onder meer in verband met de inwerkingtreding van het Wapenhandelsverdrag, waarbij alle lidstaten partij zijn.⁵ Het secretariaat-generaal heeft een Gids voor de gebruiker bij het EUGS gepubliceerd, als hulpmiddel voor de lidstaten bij de uitvoering van het EUGS (hierna: de *Users Guide*).⁶

3.6 Het EUGS bepaalt in art. 2 lid 2 onder meer:

"Criterium 2: Eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming en naleving van het internationaal humanitair recht in dat land

(.)

- De lidstaten evalueren de houding van het ontvangende land ten opzichte van belangrijke, in instrumenten van internationaal humanitair recht vastgelegde beginselen, en

c) weigeren een uitvoervergunning indien er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht."

- het Wapenhandelsverdrag

3.7 Op 24 december 2014 is het Wapenhandelsverdrag⁷ in werking getreden. Artt. 6 en 7 Wapenhandelsverdrag luiden (voor zover hier van belang):

" Article 6. Prohibitions

3. A State party shall not authorize any transfer of conventional arms (), if it has knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity ().

Article 7. Export and Export Assessment

1. If the export is not prohibited under Article 6, each exporting State Party, prior to authorization of the export of conventional arms () under its jurisdiction and pursuant to its national control system, shall, in an objective and non-discriminatory manner, taking into account relevant factors (), assess the potential that the conventional arms or items:

()

(b) could be used to:

(i) commit or facilitate a serious violation of international humanitarian law;

(ii) commit or facilitate a serious violation of international human rights law;

()

3. If, after conducting this assessment and considering available mitigating measures, the exporting State Party determines that there is an overriding risk of any of the negative consequences in paragraph 1, the exporting State Party shall not authorize the export.”

- verhouding EUGS en Wapenhandelsverdrag

3.8 Het EUGS is in 2019 aangepast in verband met (onder meer) de tenuitvoerlegging van het Wapenhandelsverdrag.⁸ Het hof leidt daaruit af dat na die aanpassing geen inhoudelijke verschillen bestaan tussen het Wapenhandelsverdrag en het EUGS. Ook uit de toelichting op de in 2015 ter uitvoering van het Wapenhandelsverdrag doorgevoerde wijziging van het Bsg⁹ blijkt dat de minister ervan uitging dat dergelijke verschillen er niet zijn. Het hof gaat er dan ook vanuit dat de hiervoor geciteerde onderdelen van art. 2 lid 2 EUGS en de artt. 6 en 7 Wapenhandelsverdrag met elkaar in overeenstemming zijn en dat het duidelijk risico dat uit te voeren militaire goederen gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (EUGS) naar inhoud en strekking niet wezenlijk verschilt van de *knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity* (art. 6 lid 3 Wapenhandelsverdrag) of het *overriding risk* dat de uit te voeren militaire goederen *could be used to commit or facilitate a serious violation of international humanitarian law* (art. 7 Wapenhandelsverdrag).¹⁰

A.2 goederen voor tweeërlei gebruik; het Besluit strategische goederen (Bsg)

3.9 Op grond van art. 2 Bsg in verband met Verordening 2021/821¹¹ is het verboden zonder vergunning van de minister goederen voor tweeërlei gebruik uit te voeren naar een derde land. Israël is z'n derde land. Goederen voor tweeërlei gebruik (hierna ook wel: *dual use*-goederen) zijn producten die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben.¹² Voor export van goederen voor tweeërlei gebruik die vermeld staan op bijlage I bij Verordening 2021/821 is een vergunning vereist.¹³ Honden staan niet vermeld op deze bijlage.

3.10 Voor het verlenen van een vergunning voor de export van goederen voor tweeërlei gebruik zijn geen specifieke criteria voorgeschreven. Verordening 2021/821 schrijft in art. 15 voor dat rekening moet worden gehouden met alle ter zake dienende overwegingen. Het beleid van de Staat houdt in dat indien een aanvraag wordt gedaan voor een vergunning voor de export van producten voor tweeërlei gebruik naar een gebruiker met een geweldsmandaat (zoals een krijgsmacht), de minister dit aan de hand van de criteria van het EUGS beoordeelt.¹⁴

3.11 Op grond van art. 4 Bsg kan de minister om redenen van openbare veiligheid, waaronder het voorkomen van terreurdaden, of uit mensenrechtenoverwegingen, een verbod instellen op, of een vergunning verplicht stellen voor, de uitvoer van goederen voor tweeërlei gebruik die niet zijn genoemd in bijlage I van Verordening 2021/821. Voor de uitvoer van honden heeft de minister van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt.

B. De status van de door Israël bezette Palestijnse gebieden

3.12 In zijn Advisory Opinion van 19 juli 2024 heeft het Internationaal Gerechtshof (IGH) bevestigd dat de Israëlische bezetting van Palestijnse gebieden illegaal is, onder meer omdat Israël het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk schendt.¹⁵ Dat is ook het standpunt van de Staat.¹⁶

3.13 In zijn Advisory Opinion van 19 juli 2024 heeft het IGH ook uiteengezet wat de juridische gevolgen van de illegale bezetting zijn voor andere staten (dan Israël). Het IGH overwoog, voor zover hier van

belang (par. 278):

"The Court considers that the duty of distinguishing dealings with Israel between its own territory and the Occupied Palestinian Territory encompasses, inter alia, the obligation to abstain from treaty relations with Israel in all cases in which it purports to act on behalf of the Occupied Palestinian Territory or a part thereof on matters concerning the Occupied Palestinian Territory or a part of its territory; to abstain from entering into economic or trade dealings with Israel concerning the Occupied Palestinian Territory or parts thereof which may entrench its unlawful presence in the territory; to abstain, in the establishment and maintenance of diplomatic missions in Israel, from any recognition of its illegal presence in the Occupied Palestinian Territory; and to take steps to prevent trade or investment relations that assist in the maintenance of the illegal situation created by Israel in the Occupied Palestinian Territory ()."'

(onderstreping hof)

C. Geneefse Conventies en Genocideverdrag

C.1 art. 1 Geneefse Conventies en art. 1 lid 1 Eerste Aanvullend Protocol bij die Conventies

- 3.14 Het gemeenschappelijke art. 1 van de Geneefse Conventies van 1949 (en het gelijkkluidende art. 1 lid 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij die Conventies van 1977) luidt:

"The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention [this Protocol] in all circumstances."

- 3.15 Het gemeenschappelijke artikel 1 van de Geneefse Conventies en art. 1 lid 1 Eerste Aanvullend Protocol bevat internationaal gewoonterecht. Het is een bepaling die meer dan een aansporing aan de verdragspartijen bevat: het is een bindende verplichting voor de partijen bij het verdrag. De verplichting *to ensure respect* heeft niet alleen een interne maar ook een externe dimensie, in die zin dat de verdragspartijen een verplichting hebben om te verzekeren dat een andere staat in overeenstemming handelt met (onder meer) internationaal humanitair recht. Dit is bevestigd door het Internationaal Gerechtshof.¹⁷ Dit betekent dat staten positieve stappen moeten nemen om andere staten ertoe te bewegen in overeenstemming te handelen met de Geneefse Conventies en het Aanvullend Protocol, in ieder geval waar het om ernstige overtredingen gaat. Hoe ernstiger de inbreuk op het internationale humanitaire recht, hoe meer van een andere staat wordt verwacht om de inbreuk te doen stoppen. Het gaat hier om een inspanningsverbintenis: een staat is verplicht te doen wat redelijkerwijs binnen zijn vermogen ligt in de gegeven omstandigheden. Meer in het bijzonder moet worden aangenomen dat de verplichting van art. 1 meebrengt dat indien een staat ervan op de hoogte is dat een andere staat ernstige schendingen van internationaal humanitair recht begaat met behulp van de door de eerste staat geleverde wapens, het in strijd is met art. 1 om deze wapenleveranties voort te zetten.¹⁸

C.2 het Genocideverdrag

- 3.16 Art. I van het Genocideverdrag¹⁹ bepaalt:

"De Verdragsluitende Partijen stellen vast, dat genocide, ongeacht of het feit in vredes- dan wel in oorlogstijd wordt bedreven een misdrijf is krachtens internationaal recht, welk misdrijf zij op zich nemen te voorkomen en te bestraffen."

In art. II is bepaald wat onder genocide moet worden verstaan. Er moet meer in het bijzonder sprake zijn van *de bedoeling* om de desbetreffende groep als zodanig te vernietigen. Art. II Genocideverdrag luidt als volgt:

"In dit Verdrag wordt onder genocide verstaan een van de volgende handelingen, gepleegd met de bedoeling om een nationale, etnische, godsdienstige groep, dan wel een groep, behorende tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen:

a. het doden van leden van de groep;

b. het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep;

c. het opzettelijk aan de groep opleggen van levensvoorwaarden die gericht zijn op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging;

d. het nemen van maatregelen, bedoeld om geboorten binnen de groep te voorkomen;

e. het gewelddadig overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep.”

3.17 Staten die partij zijn bij het Genocideverdrag, zoals Nederland, hebben de verplichting zich in te spannen om een (dreigende) genocide te voorkomen. Ook eventuele voorbereidingshandelingen voor genocide moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Die verplichting gaat in op het moment dat de verdragsstaat zich bewust is, of onder normale omstandigheden zich bewust zou zijn geweest, van een ernstig risico op genocide. Een verdragsstaat is verplicht om te handelen, ook als hij niet de capaciteit heeft om, alleen handelend, een genocide te voorkomen. Een staat kan zich er dus niet op beroepen dat door hem te treffen maatregelen op zichzelf niet de genocide zullen voorkomen. Wat een staat moet doen om genocide te voorkomen hangt af van de omstandigheden van het geval. De verdragsstaten moeten alle middelen die redelijkerwijs tot hun beschikking staan inzetten om genocide zoveel mogelijk te voorkomen.²⁰

3.18 De in art. I Genocideverdrag voorgeschreven inspanningsverplichting heeft geen rechtstreekse werking, wat betekent dat deze norm niet rechtstreeks kan worden toegepast in een geding tussen een burger en de Staat.²¹

De procedure

4.1 Al-Haq c.s. hebben de Staat in kort geding gedagvaard en gevorderd dat de Staat een aantal maatregelen neemt tegen de export van militaire goederen naar Israël en tegen Nederlandse bedrijven die zaken doen in de illegale nederzettingen. De voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag heeft appellanten onder 2, 3, 4, 5 en 6 niet-ontvankelijk verklaard en de vorderingen van de overige appellanten afgewezen. Omdat Al-Haq c.s. in hoger beroep hun vordering ingrijpend hebben gewijzigd is het vonnis van de voorzieningenrechter alleen nog relevant voor zover het gaat om beslissingen over vorderingen die Al-Haq c.s. in hoger beroep handhaven. Het hof volstaat daarom hier met een samenvatting van het vonnis van de voorzieningenrechter voor zover dit in hoger beroep nog relevant is.

4.2 De voorzieningenrechter overwoog:

(a) Stichting Kifaia, Stichting een Ander Joods Geluid, Stichting Nederlands Palestina Comité en Stichting Palestina voldoen aan de eisen van art. 3:305a lid 1 en lid 3 BW en zijn ontvankelijk; zo ook Al-Haq waarvan voldoende duidelijk is geworden dat haar rechtsvorm vergelijkbaar is met een Nederlandse vereniging of stichting; van Al Mezan en PCHR is niet duidelijk geworden dat hun rechtsvorm vergelijkbaar is met een Nederlandse vereniging of stichting en zij zijn daarom niet-ontvankelijk; SOMO, ELSC en Stichting Groningen Jabalya zijn ook niet-ontvankelijk omdat uit hun statuten niet blijkt dat zij de belangen behartigen waarvoor zij in deze zaak opkomen (rov. 4.2-4.4);

(b) op het gebied van buitenlandse politiek en defensie heeft de overheid een grote mate van beleids- en beoordelingsruimte, wat meebrengt dat het handelen van de Staat wel kan worden getoetst maar dat de rechter, zeker de voorzieningenrechter in kort geding, daarbij terughoudend moet zijn (rov. 4.9);

(c) nu Al-Haq c.s. opkomen voor de belangen van de burgerbevolking in Gaza die lijdt onder de militaire aanvallen van Israël, kan de rechter beoordelen of de Staat door zijn gedragingen inbreuk maakt op een volkenrechtelijke norm waaraan burgers rechtstreeks rechten kunnen ontlelen (rov. 4.13);

(d) op de Staat rust geen verplichting een embargo af te kondigen op de export van militaire goederen, zoals Al-Haq c.s. feitelijk vorderen; de Staat voldoet aan de op hem rustende (internationaalrechtelijke) verplichtingen door op grond van de geldende regelgeving per aanvraag te beoordelen of export toelaatbaar is (rov. 4.15);

(e) Israël kan het recht tot luchtverdediging van zijn eigen grondgebied niet worden ontzegd en dus valt niet in te zien waarom de Staat bijvoorbeeld gehouden zou zijn de vergunning voor levering van onderdelen voor radarsystemen ten behoeve van luchtafweer te weigeren; de door Al-Haq c.s. genoemde vergunning voor de export van schokdempers voor marineschepen is inmiddels uitgewerkt; er is dus geen reden om aan te nemen dat er op dit moment nog vergunningen lopen die de Staat had behoren te weigeren (rov. 4.15);

(f) een algeheel verbod op export van alle militaire goederen zou neerkomen op een embargo, wat een sanctie op grond van de Sanctiewet 1977 is; hiervoor zijn bindende internationale afspraken vereist die er ten aanzien van Israël momenteel niet zijn (rov. 4.16);

(g) bij de vergunningaanvraag voor onderdelen van wapensystemen hanteert de Staat de componentenleer, wat inhoudt dat de Staat alleen beoordeelt of de met die onderdelen gebouwde systemen naar Israël zullen worden uitgevoerd als het land waar de systemen worden gebouwd niet een EU- of NAVO-bondgenoot (of daarmee gelijk gesteld land) is; dit is niet op voorhand onaanvaardbaar nu deze andere landen gebonden zijn aan dezelfde regels voor export als Nederland (rov. 4.17);

(h) er is geen aanleiding de Staat te verplichten zijn beleid ten aanzien van de export van militaire goederen integraal te heroverwegen en dat is ook niet aan de rechter (rov. 4.18);

(i) de vordering de Staat te verbieden over te gaan tot het uitvoerdigen van nadere handelsmaatregelen dan de reeds bestaande moet worden afgewezen; het is primair aan de Staat zijn buitenlands beleid vorm te geven; de Staat voert een ontmoedigingsbeleid en zal de komende periode nader analyseren of er aanleiding bestaat het huidige beleid aan het advies van het IGH aan te passen (rov. 4.33);

(j) de Staat heeft vooralsnog voldoende oog voor de moeilijke situatie van de Palestijnen in de bezette gebieden en het is onvoldoende aannemelijk geworden dat de Staat thans niet voldoet aan de internationaalrechtelijke verplichtingen die op de Staat rusten; de UNGP en OESO-richtlijnen waar Al-Haq c.s. zich op beroepen richten zich op bedrijven en zien op normen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen; de Staat biedt ondernemingen voorlichting aan om hen te helpen risico's in kaart te brengen en zo ervoor te zorgen dat zij niet betrokken raken bij mensenrechtenschendingen (rov. 4.34).

4.3 In hoger beroep hebben Al-Haq c.s. hun eis gewijzigd en deze nadien nog verduidelijkt. Zij vorderen thans, kort en zakelijk weergegeven, dat het hof de Staat op straffe van een dwangsom beveelt:

I. de actieve vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen naar Israël in te trekken, althans deze vergunningen opnieuw te beoordelen en in te trekken als er een (duidelijk) risico bestaat dat deze goederen worden ingezet in strijd met internationaal (humanitair) recht, waaronder genocide;

II. geen nieuwe vergunningen te verlenen voor de uitvoer van militaire goederen of goederen voor tweërlei gebruik naar Israël, als er een (duidelijk) risico bestaat dat deze goederen worden ingezet in strijd met internationaal (humanitair) recht, waaronder genocide;

III. de uitvoer van honden naar Israël te doen staken, voor zover er een (duidelijk) risico bestaat dat deze worden ingezet in strijd met internationaal (humanitair) recht, althans op grond van art. 4 Bsg honden aan te wijzen als goederen voor tweërlei gebruik, althans effectieve maatregelen te nemen ter voorkoming van de inzet van naar Israël uitgevoerde honden bij mensenrechtenschendingen;

IV.-VII. (i) effectieve maatregelen te treffen om handelsrelaties tussen Nederlandse rechtspersonen die op de VN-lijst staan en illegale Israëlische nederzettingen te (doen) beëindigen, in het bijzonder die van Booking.com, Tahal en/of Kardan, althans daarover gesprekken met deze rechtspersonen te organiseren, alsmede om (ii) te monitoren of er nieuwe Nederlandse rechtspersonen in de illegale nederzettingen actief zijn, (iii) het beleid ten aanzien van handelsbetrekkingen met illegale nederzettingen te toetsen aan de Adviesopinie van het IGH van 19 juli 2024 en (iv) Nederlandse rechtspersonen op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken te informeren over de juridische gevolgen van handel met nederzettingen in Israël.

4.4 In hoger beroep hebben Al-Haq c.s. de volgende grieven tegen het bestreden vonnis aangevoerd. In grief I voeren Al-Haq c.s. aan dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de regulering van de uitvoer van strategische goederen niet alleen wordt beheerst door het EUGS en het Wapenhandelsverdrag maar ook door andere internationale verplichtingen waaraan de Staat is gebonden, onder meer mensenrechten. Grief II bestrijdt het oordeel van de voorzieningenrechter dat er geen reden is om aan te nemen dat er nog vergunningen lopen die de Staat had moeten weigeren. Grief III houdt in dat de voorzieningenrechter ten onrechte overweegt dat de Staat ten aanzien van de handelscontacten met illegale nederzettingen in overeenstemming handelt met de op hem rustende maatschappelijke zorgvuldigheid. Grief IV komt op tegen de overweging van de voorzieningenrechter

dat zij de Staat niet kan dwingen tot het nemen van meer of andere maatregelen met betrekking tot de export van militaire goederen. Grief V houdt in dat de voorzieningenrechter een aantal eisers ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Grief VI voert aan dat de voorzieningenrechter ten onrechte twijfelt aan het spoedeisend belang van Al-Haq c.s. bij de vorderingen over handel met illegale Israëlische nederzettingen. Grief VII bestrijdt het oordeel van de voorzieningenrechter dat andere landen gebonden zijn aan dezelfde regels voor de uitvoer als die Nederland in acht moet nemen. Grief VIII heeft betrekking op de proceskosten. Grief IX heeft geen zelfstandige betekenis.

- 4.5 De Staat heeft in zijn memorie van antwoord de grieven en de gewijzigde vordering bestreden. De Staat heeft verder aangevoerd dat Al-Haq c.s. niet-ontvankelijk zijn in hun vordering, althans dat de voorzieningenrechter ten onrechte (ook) Al-Haq ontvankelijk heeft verklaard.

Beoordeling van het hoger beroep

5. Algemeen; de inspanningsverplichting onder het Genocideverdrag en de Geneefse Conventies

- 5.1 Omdat Al-Haq c.s. hun vordering in hoger beroep op belangrijke punten hebben gewijzigd, zal het hof de grieven behandelen door te beoordelen of de in hoger beroep geformuleerde eisen toewijsbaar zijn. Het hof zal dat doen aan de hand van de drie onderwerpen die partijen in dit geding verdeeld houden:

- (i) de export van militaire goederen en producten voor tweeeërlei gebruik naar Israël;
- (ii) de export van honden naar Israël;
- (iii) de handelsrelaties tussen (bepaalde) Nederlandse bedrijven en de illegale Israëlische nederzettingen.

- 5.2 Voordat het hof overgaat tot de bespreking van deze afzonderlijke onderwerpen zal het echter ingaan op twee centrale stellingen van Al-Haq c.s. Deze twee stellingen zijn:

- het optreden van Israël in Gaza is zodanig dat sprake is van een ernstig risico op genocide²²;
- het Israëlische leger handelt bij zijn optreden in Gaza in strijd met internationaal humanitair recht.²³

Al-Haq c.s. voeren onder meer aan dat onder deze omstandigheden het Genocideverdrag en de Geneefse Conventies de Staat verplichten maatregelen tegen Israël te nemen.

Ernstig risico op genocide

- 5.3 Het IGH heeft in zijn uitspraak van 26 januari 2024 op verzoek van Zuid-Afrika voorlopige maatregelen tegen Israël getroffen op basis van zijn voorlopig oordeel dat tenminste sommige rechten van de Palestijnen in Gaza om beschermd te worden tegen genocide plausibel zijn. Het IGH overwoog:

"In the Courts view, the facts and circumstances mentioned above are sufficient to conclude that at least some of the rights claimed by South Africa and for which it is seeking protection are plausible. This is the case with respect to the right of the Palestinians in Gaza to be protected from acts of genocide ()." ²⁴

- 5.4 Hoewel het IGH niet met zoveel woorden overweegt dat er een ernstig risico op genocide bestaat, kan er redelijkerwijs geen twijfel over bestaan dat het oordeel van het IGH daar wel op neerkomt.²⁵ In dit verband is van belang dat het IGH, dat ook alleen jurisdictie heeft over Israël voor zover het gaat om de naleving van het Genocideverdrag, in deze uitspraak het optreden van Israël in de Gazastrook heeft getoetst aan art. II Genocideverdrag²⁶ en vervolgens onder meer heeft bepaald:

"The State of Israel shall, in accordance with its obligations under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, in relation to Palestinians in Gaza, take all measures within its power to prevent the commission of all acts within the scope of Article II of this Convention ()."

Het IGH heeft nadien nog in twee afzonderlijke uitspraken de in zijn uitspraak van 26 januari 2024 getroffen maatregelen bevestigd en uitgebreid²⁷, in elk daarvan overwegende:

"() the current situation before it entails a further risk of irreparable prejudice to the plausible rights claimed by South Africa ()" ²⁸

- 5.5 Bij het voorgaande zijn verder nog van belang de uitgebreid gedocumenteerde rapporten van Amnesty International, het European Center for Constitutional and Human Rights en Human Rights Watch²⁹. Deze organisaties komen tot de conclusie dat Israël in Gaza genocide pleegt.

De Staat heeft niet, althans niet voldoende gemotiveerd, bestreden dat sprake is van een ernstig risico op genocide. Voor zover de Staat wil betogen dat alleen het IGH bevoegd is te oordelen over de vraag of sprake is van genocide is dat niet alleen onjuist³⁰, maar ook irrelevant, want het gaat in dit geding niet om de vraag of vaststaat dát Israël genocide pleegt, maar of daar een ernstig risico op bestaat. De uit art. I Genocideverdrag voortvloeiende verplichting van een verdragsstaat om actie te ondernemen ontstaat immers reeds zodra een staat zich bewust is, of onder normale omstandigheden bewust zou zijn geweest, van een ernstig risico op genocide. De verplichting van een verdragsstaat om onder deze omstandigheden in actie te komen zou weinig praktisch nut hebben indien een staat eerst zou moeten wachten op het definitieve oordeel van het IGH over de vraag of genocide is gepleegd.³¹ Overigens heeft het IGH reeds in 2024 geoordeeld dat er in dit geval een ernstig risico op genocide bestaat.³²

Conclusie: ernstig risico dat Israël genocide pleegt

- 5.7 Naar het voorlopige oordeel van het hof moet er dus van worden uitgegaan dat het ernstige risico bestaat dat Israël genocide pleegt tegen de Palestijnse bevolking in Gaza.

Schending internationaal humanitair recht (de Geneefse Conventies)

- 5.8 Internationaal humanitair recht is het recht dat van toepassing is in, kort gezegd, oorlogssituaties en strekt ter bescherming van personen die niet of niet meer aan de vijandelijkheden deelnemen. Onder internationaal humanitair recht en humanitair oorlogsrecht wordt in beginsel hetzelfde verstaan. De regels van humanitair oorlogsrecht zijn met name neergelegd in de Geneefse Conventies van 1949 en in het Eerste Aanvullend Protocol bij deze Conventies van 1977. Nederland is partij bij de Geneefse Conventies en het Eerste Aanvullend Protocol. Overigens is een aanzienlijk deel van de regels van het Eerste Aanvullend Protocol internationaal gewoonterecht.³³

- 5.9 Kern van het internationaal humanitair recht is dat burgers en burgerdoelen door de strijdende partijen zoveel mogelijk moeten worden ontzien. Om die reden zijn aanvallen op burgerdoelen, zoals woningen of ziekenhuizen, en *indiscriminate attacks*, aanvallen die geen onderscheid maken tussen militaire doelen en burgerdoelen, verboden, of alleen onder strikte voorwaarden toegestaan.³⁴ Ook aanvallen op *drinking water installations* zijn verboden.³⁵

- 5.10 Dat Israël door zijn optreden in Gaza tegen de Palestijnse bevolking het humanitair oorlogsrecht schendt staat in dit geding niet ter discussie.³⁶ De minister heeft vergunningen voor de export van militaire goederen naar Israël inmiddels reeds een aantal keren geweigerd vanwege het duidelijke risico dat deze goederen worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van internationaal humanitair recht.³⁷

Conclusie ten aanzien van genocide en humanitair oorlogsrecht

- 5.11 Concluderend is het hof van oordeel dat in dit kort geding voldoende aannemelijk is dat (i) er een ernstig risico bestaat dat Israël in Gaza genocide pleegt en (ii) er een duidelijk risico is dat Israël door zijn optreden in Gaza het internationaal humanitair recht schendt.
- 5.12 Hiervoor is overwogen dat bij een ernstige dreiging van genocide staten die partij zijn bij het Genocideverdrag, zoals Nederland, verplicht zijn zich in te spannen om genocide te voorkomen (nr. 3.17). Op grond van het gemeenschappelijke art. 1 van de Geneefse Conventies rust een vergelijkbare inspanningsverplichting op Nederland voor zover er een duidelijk risico is op schending door Israël van het internationaal humanitair recht (hiervoor nr. 3.15). De Staat is dus verplicht zich in te spannen om (verdere) genocide en schendingen van het internationaal humanitair recht door Israël te voorkomen.
- 5.13 Het gaat hier om verplichtingen onder internationaal recht. Hiervoor is al opgemerkt dat art. I Genocideverdrag niet een ieder verbindende bepaling is in de zin van de artt. 93 en 94 Gw (nr. 3.18) of, anders gezegd, geen rechtstreekse werking heeft. Ook het gemeenschappelijke art. 1 Geneefse Conventies (daaronder begrepen art. 1 Aanvullend Protocol) heeft naar het oordeel van het hof geen rechtstreekse werking. Nu niet blijkt dat het de bedoeling van de verdragsluitende partijen was aan deze bepaling rechtstreekse werking toe te kennen is de inhoud van die bepaling beslissend. Art. 1 Geneefse Conventies, dat in zoverre vergelijkbaar is met het niet-rechtstreeks werkende art. I Genocideverdrag, bestaat uit een vrij algemeen geformuleerde inspanningsverplichting en is daarmee niet onvoorwaardelijk of voldoende nauwkeurig genoeg om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te functioneren.³⁸ Dit staat er in beginsel aan in de weg dat de burgerlijke rechter

toetst of de Staat zijn verplichtingen onder art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies nakomt.

5.14 Al-Haq c.s. stellen zich echter op het standpunt dat de in art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies opgenomen verplichtingen (via de zogenaamde *reflexwerking*³⁹) kunnen dienen om de open norm van de maatschappelijke zorgvuldigheid in te vullen. Daarvoor zijn art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies op zichzelf genomen echter minder geschikt, omdat de daarin opgelegde verplichtingen zelf vrij algemeen en weinig nauwkeurig zijn omschreven. Bovendien kan het niet zo zijn dat elke internationaalrechtelijke norm die geen rechtstreekse werking heeft, toch zonder meer in de nationale rechtssfeer wordt geïmporteerd langs de weg van de reflexwerking.⁴⁰ Dat neemt niet weg dat de reflexwerking in zoverre wel een rol kan spelen, dat er specifieke feiten of omstandigheden denkbaar zijn die zo ernstig zijn dat de zorgvuldigheidsnorm (wat volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt) van art. 6:162 lid 2 BW voor dat specifieke geval mede wordt ingevuld door de norm van art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies. Zoals hieronder echter zal blijken komt het hof niet toe aan de vraag of er in dit geval sprake is van dergelijke specifieke omstandigheden.

5.15 Hierbij is verder van belang dat op grond van vaste rechtspraak de Staat op het gebied van de nationale veiligheid en buitenlands beleid een grote beleids- en beoordelingsruimte toekomt en dat de burgerlijke rechter, zeker in kort geding, grote terughoudendheid moet betrachten met betrekking tot de door de Staat gemaakte afwegingen.⁴¹ Dit betekent dat het in beginsel aan de Staat is om te kiezen welke maatregelen hij neemt om aan zijn internationaalrechtelijke verplichtingen onder art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies te voldoen. Die keuze kan de rechter niet voor de Staat maken. Weliswaar kan de aanzienlijke beleidsvrijheid van de Staat op dit gebied beperkt zijn door een voldoende nauwkeurig geformuleerde verdragsrechtelijke of wettelijke verplichting waaraan de burgerlijke rechter kan toetsen⁴², maar de zeer algemeen geformuleerde bepalingen van art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies zijn op zichzelf niet dergelijke, voldoende nauwkeurig geformuleerde verplichtingen.

5.16 Resumerend komt het voorgaande neer op het volgende. Op de Staat rust op grond van art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies de verplichting al het redelijkerwijs mogelijke in het werk te stellen om genocide en de schending van internationaal humanitair recht door Israël te voorkomen. Het is aan de Staat om te beoordelen welke maatregelen hij in dat verband wel en niet zal nemen. De Staat heeft daarbij een grote beleidsvrijheid waarbij rechterlijke terughoudendheid past. Die beleidsvrijheid is echter niet onbeperkt en moet worden afgewogen tegen het zwaarwegende belang dat de Staat voldoet aan zijn verplichtingen onder art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies. Hoewel art. I Genocideverdrag en art. 1 Geneefse Conventies geen rechtstreekse werking hebben, kan de burgerlijke rechter in specifieke gevallen beoordelen of de Staat handelt in strijd met de zorgvuldigheidsnorm van art. 6:162 lid 2 BW door van bepaalde maatregelen af te zien.

5.17 Tegen deze achtergrond zal het hof, aan de hand van de hiervoor (nr. 5.1) genoemde drie onderwerpen, onderzoeken of er gronden zijn om de vorderingen van Al-Haq c.s. toe te wijzen.

6. (i) *De export van militaire goederen en producten voor tweëerlei gebruik naar Israël (vordering I en II)*

6.1 Al-Haq c.s. voeren aan dat de Staat niet aan zijn internationale verplichtingen voldoet voor zover het gaat om de export van militaire goederen naar Israël. Al-Haq c.s. vinden dat bij de vergunningverlening voor de export van militaire goederen niet correct wordt getoetst. Volgens Al-Haq c.s. zijn er nog steeds actieve vergunningen voor de export van militaire goederen naar Israël, geeft de Staat daarvoor nog steeds vergunningen af en legt de Staat bij vergunningverlening niet de juiste toets aan of voert de juiste toets niet op correcte wijze uit. Al-Haq c.s. wijzen hierbij onder meer op vergunningen die zijn verleend voor onderdelen en technologie voor F-16 gevechtsvliegtuigen. Al-Haq c.s. voeren verder aan dat art. 11 lid 3 Bsg bepaalt dat een vergunning niet wordt verleend "voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen". Dit betekent volgens Al-Haq c.s. dat de uitvoer van militaire goederen in ieder geval ook moeten worden getoetst aan de verplichtingen uit de Geneefse Conventies, het IVBPR (Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten) en het Genocideverdrag. Ook de omstandigheid dat de Staat niet erkent dat er een risico is op genocide heeft tot gevolg dat deze toets niet correct wordt uitgevoerd. Al-Haq c.s. wijzen in dit verband op

enkele specifieke vergunningen voor de export van militaire goederen naar Israël, die volgens hen niet hadden mogen worden verleend.

- 6.2 Voor wat betreft goederen met potentiële militaire toepassing vinden Al-Haq c.s. het onjuist dat deze zonder enige controle naar Israël kunnen worden uitgevoerd. Al-Haq c.s. doelen daarmee meer in het bijzonder op honden, die volgens Al-Haq c.s. vanuit Nederland naar Israël worden geëxporteerd en daar door het leger worden gebruikt bij grove schendingen van de mensenrechten van Palestijnen. Al-Haq c.s. vinden het onjuist dat deze honden niet onder enige vorm van exportcontrole vallen. Het hof zal de uitvoer van goederen met een potentiële militaire toepassing, voor zover het daarbij gaat om honden, behandelen bij het volgende onderwerp (ii).
- 6.3 Overigens heeft vordering II van Al-Haq c.s. (verbod op de verlening van nieuwe vergunningen) óók betrekking op *dual use*-goederen in het algemeen (dus anders dan honden) en hebben Al-Haq c.s. bij pleidooi in hoger beroep aangevoerd dat het Israëlische leger vanuit Nederland uitgevoerde *dual use*-goederen (infraroodcameras, kunstmatige intelligentie (AI) en andere digitale hulpmiddelen) gebruikt om zijn aanvallen in de Gazastrook uit te voeren. Daarop zal het hof hierna apart ingaan.
- 6.4 De Staat brengt hier het volgende tegen in. De Staat weigert al geruime tijd alle vergunningen voor de export van militaire goederen die kunnen bijdragen aan de militaire operaties van het Israëlische leger in de Gazastrook of aan de bezetting van de Palestijnse Gebieden. Er lopen volgens de Staat op dit moment ook geen vergunningen voor de export van dergelijke militaire goederen. De Staat toetst vergunningaanvragen aan het criterium of er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren militaire goederen worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht. Bij voorgenomen export naar Israël geldt voor de meeste typen militaire goederen dat dit duidelijke risico bestaat en wordt voor die export dus geen vergunning verleend. Zoals de situatie nu is, is uitgesloten dat Nederland vergunning verleent voor export van goederen die een bijdrage leveren aan de militaire operaties van het Israëlische leger in de Gazastrook of meer algemeen aan de bezetting van de Palestijnse gebieden, aldus de Staat. 43
- 6.5 Volgens de Staat betekent dit niet dat export van alle militaire goederen naar Israël wordt geweigerd. De export van militaire goederen die bestemd zijn voor defensief gebruik (bijvoorbeeld ten behoeve van het raketschild, de *Iron Dome*) staat de Staat wel toe. Hetzelfde geldt voor militaire goederen die niet door de Israëlische krijgsmacht worden gebruikt maar die bijvoorbeeld tijdelijk naar Israël worden uitgevoerd voor productiedoeleinden en daarna weer terugkomen naar Nederland.

Oordeel hof

- 6.6 Al-Haq c.s. vorderen onder I primair dat het hof de Staat gelast alle actieve vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen naar Israël in te trekken. Deze vordering is niet toewijsbaar. Er zijn momenteel nog enkele actieve vergunningen voor de export van diverse militaire goederen naar Israël (gespecificeerd in productie 52.a van Al-Haq c.s., de geactualiseerde versie is opgenomen in de pleitnota van Al-Haq c.s. in hoger beroep nr. 32). Die vergunningen behoren te zijn getoetst aan het criterium of er een duidelijk risico is dat de desbetreffende militaire goederen worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht. Indien Al-Haq c.s. van mening zijn dat deze toets ten aanzien van een of meer van die vergunningen niet of niet correct is uitgevoerd, kunnen zij de bewuste vergunning aanvechten bij de burgerlijke rechter, die dan per vergunning beoordeelt of de minister bij de vergunningverlening het juiste criterium heeft aangelegd. Indien de burgerlijke rechter van oordeel is dat de minister niet (correct) heeft getoetst of zich een duidelijk risico op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht voordoet, dient hij de minister de gelegenheid te geven tot herbeoordeling over te gaan.⁴⁴Een algeheel bevel tot intrekking van alle vergunningen gaat in tegen het systeem van het Bsg, het EUGS en het Wapenhandelsverdrag. Daar komt bij dat niet valt in te zien waarom de Staat vergunningen zou moeten intrekken waarvan, na toetsing, is vast komen te staan dat deze uitsluitend voor defensieve doeleinden zullen worden gebruikt of na bewerking in Israël weer naar Nederland terugkomen. Het is immers op voorhand niet aannemelijk dat ten aanzien van dergelijke militaire goederen een duidelijk risico bestaat dat deze worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht en Al-Haq c.s. onderbouwen ook niet dat dit het geval is.

- 6.7 Al-Haq c.s. hebben gesteld dat de vergunningverlening niet deugt omdat art. 11 lid 3 Bsg bepaalt dat een vergunning niet wordt verleend "voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen" en de Staat niet toetst aan de verplichtingen uit de Geneefse Conventies, het IVBPR en het Genocideverdrag.
- 6.8 Dit argument gaat niet op. Niet in geschil is dat art. 11 lid 3 Bsg in ieder geval verwijst naar het EUGS en het Wapenhandelsverdrag. Bij het verlenen van een vergunning voor militaire goederen onderzoekt de Staat dus, overeenkomstig de verplichtingen van het EUGS en het Wapenhandelsverdrag, onder meer of er een duidelijk risico is dat de desbetreffende militaire goederen worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht. Indien daarop een duidelijk risico bestaat, is dat zowel onder het EUGS als onder het Wapenhandelsverdrag een dwingende weigeringsgrond. Langs deze weg wordt dus wel degelijk getoetst aan de Geneefse Conventies, de mensenrechten (onder meer neergelegd in het IVBPR) en het Genocideverdrag. Het in art. 7 lid 1 (b) onder (ii) Wapenhandelsverdrag genoemde begrip *international human rights law* is heel breed en omvat ook het misdrijf genocide, nog afgezien van het voorschrift van art. 6 lid 3 Wapenhandelsverdrag, waarin genocide naast *crimes against humanity* als weigeringsgrond wordt genoemd. Het maakt voor de beoordeling van een vergunning aan de criteria van de Geneefse Conventies, het IVBPR en het Genocideverdrag dus niet uit of dit rechtstreeks gebeurt via art. 11 lid 3 Bsg of via het EUGS of het Wapenhandelsverdrag waarnaar art. 11 lid 3 Bsg verwijst.
- 6.9 Al-Haq c.s. hebben verder aangevoerd dat de door de minister uitgevoerde toets niet juist kan zijn, omdat de Staat niet erkent dat er een risico op genocide bestaat. Bij deze stelling hebben Al-Haq c.s. geen belang. Niet gebleken is dat het feit dat de Staat bij vergunningverlening (mogelijk) niet (ook) toetst aan het Genocideverdrag ertoe heeft geleid dat vergunningen voor de export van militaire goederen naar Israël zijn verleend die bij toetsing aan het Genocideverdrag niet zouden zijn verleend. Dat is ook niet aannemelijk, nu vergunningen reeds worden geweigerd op grond van het duidelijke risico dat de goederen waarvoor de vergunningen worden gevraagd worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht.
- 6.10 Al-Haq c.s. hebben bepaalde bezwaren aangevoerd tegen een aantal specifieke vergunningen voor de export van militaire goederen naar Israël. Het is niet duidelijk of Al-Haq c.s. dit aanvoeren om te betogen dat de vergunningverlening door de Staat in algemene zin ondeugdelijk is, en dus als argument voor hun stelling dat alle actieve vergunningen moeten worden ingetrokken, of dat zij bedoelen op te komen tegen de desbetreffende individuele vergunningen en willen dat het hof de Staat beveelt deze specifieke vergunningen in te trekken (wat Al-Haq c.s. strikt genomen niet vorderen). Hoe dit ook zij, in beide lezingen faalt dit betoog van Al-Haq c.s.
- 6.11 Over individuele vergunningen kan uiteraard discussie bestaan en de burgerlijke rechter beslist uiteindelijk of een specifieke vergunning met toepassing van het juiste criterium is verleend. Dat vergt een beoordeling per vergunning. Daarover kan niet zonder meer een globaal oordeel voor meerdere vergunningen worden gegeven. Daarbij merkt het hof op dat, anders dan Al-Haq c.s. kennelijk menen, het enkele feit dat bepaalde militaire goederen (in theorie) kunnen worden ingezet bij Israël's operaties in Gaza niet automatisch betekent dat er een duidelijk risico bestaat dat dit ook zal gebeuren.⁴⁵
- 6.12 Zelfs indien aannemelijk zou zijn dat bepaalde vergunningen zonder inachtneming van de criteria van het EUGS of het Wapenhandelsverdrag zijn verleend, betekent dat nog niet dat de Staat zou moeten worden bevolen *alle* actieve vergunningen zonder onderscheid in te trekken. Het is overigens niet aannemelijk dat de Staat de vergunningen die Al-Haq c.s. noemen ten onrechte want met miskenning van de in acht te nemen maatstaf heeft verleend. Het hof legt hierna (nrs. 6.15 e.v.) uit waarom dat niet aannemelijk is. Voordat het hof overgaat tot een bespreking van de afzonderlijke door Al-Haq c.s. genoemde vergunningen wordt het volgende opgemerkt.
- 6.13 Anders dan Al-Haq c.s. aanvoeren rust de bewijslast niet op de Staat, in die zin dat het aan de Staat zou zijn om aan te tonen dat de vergunningen voor de export van militaire goederen naar Israël terecht zijn verleend. Het is aan Al-Haq c.s. als eisers in dit kort geding om hun stelling, dat bepaalde vergunningen ten onrechte zijn verleend, voldoende aannemelijk te maken. Daarbij komt dat Al-Haq c.s. tegen een aantal van die vergunningen pas bij pleidooi in hoger beroep concrete bezwaren hebben aangevoerd en dat zij daarmee dus te laat zijn, zeker voor zover het gaat om vergunningen die (ruim) vóór het indienen van de memorie van grieven zijn verleend.

Al-Haq c.s. hebben (als producties 53.b en 53.c) in het geding gebracht onderzoeken van Global Legal Action Network (GLAN) naar gebruik van warmtebeeldcameras, observatiesystemen respectievelijk korvetten en oorlogsschepen. Nog daargelaten dat niet van het hof gevergd kan worden dat het (buiten partijen om) de talloze in deze rapporten vermelde internetlinks en filmpjes bekijkt, volgt uit de summiere beschrijving van deze filmpjes niet met enige mate van zekerheid dat ten aanzien van de militaire goederen waarvoor de Staat vergunning heeft verleend een duidelijk risico bestaat dat deze worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht. Immers het enkele feit dat warmtebeeldcameras (die ook vanuit andere landen kunnen zijn ingevoerd) door het Israëlsche leger worden gebruikt in Gaza, of dat vanuit Nederland geëxporteerde warmtebeeldcameras in Gaza zouden *kunnen* worden gebruikt, is onvoldoende om te kunnen concluderen dat er een *duidelijk risico* is dat dit zal gebeuren.

- 6.15 Naar aanleiding van de stellingen van Al-Haq c.s. over een aantal afzonderlijke vergunningen overweegt het hof het volgende.

Delen, gereedschap en technologie voor F-16s

(a) Volgens Al-Haq c.s. worden F-16s ingezet bij aanvallen op Gaza.⁴⁶ De Staat heeft in de stukken en ter zitting in hoger beroep toegelicht dat de onder deze vergunning geëxporteerde onderdelen van F-16 gevechtsvliegtuigen in Israël worden onderhouden en bewerkt en dan weer naar Nederland terugkomen. Omdat deze onderdelen, nadat deze in Israël bewerkt zijn, douanetechnisch een ander product zijn geworden als zij terugkomen in Nederland, heeft deze vergunning op het overzicht code D (definitief) en niet code T gekregen. Dat neemt volgens de Staat niet weg dat de onderdelen terugkomen naar Nederland en dus niet door het Israëlsche leger in Gaza zullen worden ingezet.

Radarsysteem en elektronische apparatuur; delen voor robots

(b) Al-Haq c.s. stellen dat elektronische apparatuur en robots bij de aanvallen op Gaza (kunnen) worden gebruikt.⁴⁷ De Staat heeft aangevoerd dat het bij deze militaire goederen gaat om productie en onderhoud in Israël en dat Israël niet de eindgebruiker is. Overigens zijn beide vergunningen inmiddels verlopen.

Delen van oorlogsschepen

(c) Het gaat hier om vergunningen verleend op 21 december 2023 en 18 januari 2024, die inmiddels zijn verlopen. Volgens Al-Haq c.s. worden Israëlsche oorlogsschepen gebruikt bij beschietingen op Gaza.⁴⁸ Volgens de Staat gaat het om de levering van schokdempers die (defensief) worden gebruikt ter bescherming van gevoelige detectieapparatuur op zee die wordt gebruikt ter bescherming van kritische infrastructuur op zee.⁴⁹

Delen van korvetten

(d) Het gaat hierbij om vergunningen verleend op 20 januari 2025. Volgens Al-Haq c.s. gebruikt Israël Saar 6 korvetten voor aanvallen op Gaza.⁵⁰ De Staat heeft echter ter zitting aangevoerd dat de vergunning betrekking heeft op onderdelen (deuren en luiken) voor Saar 5 korvetten, en dat er geen aanwijzingen bestaan dat de Saar 5 korvetten anders dan defensief worden gebruikt; deze korvetten zouden onderdeel zijn van de *Iron Dome* en worden ingezet voor de uitschakeling van dreigingen op zee of vanuit de lucht.⁵¹ Een vergunning voor Saar 6 korvetten stelt de Staat te hebben geweigerd. Overigens stelt de Staat dat hij inmiddels zekerheidshalve de vergunningen voor de Saar 5 korvetten heeft ingetrokken, omdat onder de huidige omstandigheden het risico te groot werd geacht dat deze korvetten, indien zij zouden worden uitgerust met een ander wapensysteem, voor ander dan defensief gebruik zouden worden ingezet.⁵²

Warmtebeeldcameras en programmatuur voor observatiesystemen

(e) Op de export van deze militaire goederen hebben Al-Haq c.s. voor het eerst bij pleidooi een beroep gedaan.⁵³ Voor zover Al-Haq c.s. daarbij verwijzen naar het GLAN-onderzoek merkt het hof op dat daaruit onvoldoende blijkt dat deze vergunningen niet hadden mogen worden verleend (zie hiervoor nr. 6.14). De enkele stelling dat deze militaire goederen “kunnen bijdragen aan de activiteiten van de Israëlsche krijgsmacht in de Gazastrook of op de Westelijke Jordaanoever”, maakt niet aannemelijk dat er een duidelijk risico bestaat dat dit het geval zal zijn.

Helmen en elektronica voor helmen

(f) Al-Haq c.s. wijzen erop dat de Staat stelt een vergunning voor de export van helmen naar Israël te hebben geweigerd, maar wel een vergunning heeft verleend voor elektronica in helmen.⁵⁴ De Staat heeft ter zitting aangevoerd dat de elektronica waar het hier om gaat door private partijen wordt gebruikt en daarna naar de VS gaat. Deze elektronica zal volgens de Staat niet worden ingezet in Gaza.

Conclusie ten aanzien van individuele vergunningen

- 6.16 Het hof concludeert dat Al-Haq c.s. in het licht van het verweer van de Staat niet voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat de Staat na 7 oktober 2023 vergunningen heeft verleend of nog verleent die in strijd zijn met de criteria van het Bsg, het EUGS of het Wapenhandelsverdrag. Dit wordt niet anders door hetgeen Al-Haq c.s. in productie 61.b (zie hiervoor onder 2.3) hebben aangevoerd en dat erop neerkomt dat voordat de twee vergunningen voor de uitvoer van delen van korvetten werden ingetrokken, van deze vergunningen gebruik is gemaakt doordat onder die vergunningen vallende goederen naar Israël zijn uitgevoerd. Al-Haq c.s. hebben immers niet aannemelijk gemaakt dat deze vergunningen zijn verleend met miskenning van de daarvoor geldende criteria. De Staat heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld dat deze vergunningen slechts zekerheidshalve zijn ingetrokken (zie hiervoor onder 6.15 onder (d)).
- 6.17 Al-Haq c.s. stellen zich verder nog op het standpunt dat de omstandigheid dat de Staat het F 35-arrest van dit hof niet naleeft hen gegronde redenen geeft om aan te nemen dat de Staat vergunningaanvragen niet zorgvuldig toetst. Deze stelling hebben Al-Haq c.s. echter niet gemotiveerd. De voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag heeft overigens beslist dat niet is gebleken dat de Staat de veroordeling van hof in het F-35 arrest niet nakomt of wil nakomen.⁵⁵
- 6.18 Al-Haq c.s. voeren ook aan dat de Staat de componentenleer onjuist toepast. De Staat zou ten onrechte vertrouwen op de beoordeling van de VS bij uitvoer van militaire goederen, terwijl de VS niet gebonden zijn aan het Wapenhandelsverdrag. Ook sommige EU- of NAVO-bondgenoten kunnen andere interpretaties of uitvoeringspraktijken hanteren die mogelijk niet stroken met de strengere normen die Nederland hanteert. Wat hier verder ook van zij, Al-Haq c.s. maken niet duidelijk dat hantering van de componentenleer in de praktijk tot gevolg heeft gehad dat militaire goederen die vanuit Nederland naar de VS of andere bondgenoten zijn geëxporteerd, naar Israël zijn doorgevoerd en daar in Gaza of de Palestijnse Gebieden worden ingezet.
- 6.19 De conclusie is dat er geen grond is de vordering tot intrekking van alle actieve vergunningen toe te wijzen.
- 6.20 Al-Haq c.s. vorderen subsidiair dat de Staat gelast wordt de actieve vergunningen opnieuw te beoordelen en deze zo nodig in te trekken. Uit het voorgaande blijkt echter dat er geen aanleiding is voor de veronderstelling dat de thans nog van kracht zijnde vergunningen ten onrechte zijn verleend.
- 6.21 Daar komt bij dat de Hoge Raad heeft beslist dat op grond van het Wapenhandelsverdrag en het EUGS voor de Staat geen verplichting tot herbeoordeling van een eenmaal verleende vergunning bestaat.⁵⁶

De uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik (niet zijnde honden)

- 6.22 Al-Haq c.s. vorderen (onder II) de Staat te verbieden nieuwe vergunningen te verlenen voor de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik naar Israël voor zover er een (duidelijk) risico bestaat dat deze goederen in strijd met internationale verplichtingen worden ingezet, onder meer vanwege mogelijke schendingen van internationaal humanitair recht of andere mensenrechtenschendingen. Voor zover Al-Haq c.s. opkomen tegen de export van honden naar Israël komt het hof daarop hierna terug bij de bespreking van vordering III.
- 6.23 Zoals hiervoor is overwogen heeft de Staat gesteld dat indien een vergunning wordt aangevraagd voor de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik naar een gebruiker met een geweldsmandaat (zoals een krijgsmacht), de minister deze aanvraag beoordeelt aan de hand van de criteria van het EUGS. Dit hebben Al-Haq c.s. op zichzelf niet bestreden. Het hof gaat ervan uit dat dit betekent dat geen vergunning wordt verleend voor de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik ten aanzien waarvan het duidelijke risico bestaat dat deze gebruikt worden bij de militaire operaties van het Israëlische leger in de Gazastrook of bij de bezetting van de Palestijnse Gebieden. De export van

militaire goederen, waarvoor hetzelfde criterium geldt, wordt door de Staat immers ook niet meer toegestaan. Bij dit onderdeel van hun vordering hebben Al-Haq c.s. dus geen belang, omdat de Staat al doet wat zij willen bereiken.

- 6.24 In de memorie van grieven gaat het bij goederen voor tweeërlei gebruik uitsluitend om honden. Het verwijt dat daarin naar voren wordt gebracht is dat honden naar Israël kunnen worden uitgevoerd zonder dat daarop enige vorm van controle plaatsvindt, omdat voor honden de minister niet van zijn bevoegdheid onder art. 4 Bsg gebruik heeft gemaakt. Tegen de overweging van de voorzieningenrechter dat voorshands aannemelijk is dat de minister bij vergunningverlening de geldende regels voor export van *dual use* -goederen correct heeft toegepast⁵⁷, is in de memorie van grieven niet opgekomen. Bij pleidooi in hoger beroep hebben Al-Haq c.s. echter alsnog aangevoerd dat de vergunningverlening voor de export van *dual use*-goederen (niet zijnde honden) ook in andere opzichten onzorgvuldig en ondeugdelijk is.⁵⁸ Hoewel Al-Haq c.s. met deze uitbreiding van de grondslag voor hun vordering dus te laat zijn, zal het hof ten overvloede op dit argument ingaan.
- 6.25 Het verwijt van Al-Haq c.s. tegen de vergunningverlening voor goederen voor tweeërlei gebruik naar Israël komt op het volgende neer. Niet gebleken is dat de Staat onderzoekt en controleert of de uitgevoerde *dual use*-goederen daadwerkelijk voor civiele doeleinden worden gebruikt en of ze kunnen bijdragen aan de illegale aanwezigheid van Israël in bezet gebied. Na de afgifte van vergunningen voor de export van *dual use*-goederen naar Israël onderhoudt de Staat geen contact meer met de vergunninghouders. Bekend is echter dat het Israëlische leger infraroodcameras, kunstmatige intelligentie (AI) en andere digitale hulpmiddelen gebruikt om zijn aanvallen in de Gazastrook uit te voeren. Dit blijkt ook uit het onderzoek van GLAN (prod. 53.b), waarin volgens Al-Haq c.s. te zien is dat sinds oktober 2023 talloze luchtaanvallen, explosies en raketaanvallen zijn vastgelegd en uitgevoerd met behulp van infraroodcameras en specifieke software.
- 6.26 De Staat heeft hiertegen ingebracht dat Al-Haq c.s. niet hebben gegriefd tegen rov. 4.20-4.21 van het bestreden vonnis, dat productie 53.b niet gaat over *dual use*-goederen en dat de technologie voor infraroodcameras bestemd is voor optische inspectie door de halfgeleiderindustrie.
- 6.27 Het hof is van oordeel dat Al-Haq c.s. in dit kort geding niet aannemelijk hebben gemaakt dat de vergunningverlening voor *dual use*-goederen niet correct plaatsvindt. Al-Haq c.s. verliezen uit het oog dat ook indien infraroodcameras of AI worden gebruikt voor aanvallen op doelen in Gaza, dit niet betekent dat het hierbij gaat om vanuit Nederland in Israël geïmporteerde cameras of AI. Dat er een duidelijk risico bestaat dat vanuit Nederland geïmporteerde *dual use*-goederen door Israël zullen worden ingezet in Gaza of de bezette Palestijnse Gebieden hebben Al-Haq c.s. dan ook onvoldoende aannemelijk gemaakt.
- 6.28 De conclusie is dat vorderingen I en II niet toewijsbaar zijn.

7. (ii) De export van honden naar Israël (vordering III)

- 7.1 Al-Haq c.s. voeren aan dat vanuit Nederland getrainde honden (Mechelse herders) naar Israël worden uitgevoerd die door het Israëlische leger, meer in het bijzonder de *Oketz*-eenheid, worden ingezet om Palestijnse burgers aan te vallen, waaronder ouderen en kinderen. Ook worden volgens Al-Haq c.s. honden ingezet voor marteling en seksueel geweld. De uitvoer van honden is niet onderworpen aan een vergunningsplicht, zodat de Staat op de uitvoer van honden geen enkele controle uitoefent, hoewel het hier gaat om goederen met een potentiële militaire toepassing. Al-Haq c.s. vorderen onder III de Staat te gebieden: *primair*: de uitvoer van honden te (doen) staken, voor zover er een (duidelijk) risico bestaat dat deze honden in strijd met internationale verplichtingen worden ingezet, *subsidiar*: gebruik te maken van de mogelijkheid in art. 4 Bsg, en *meer subsidiar*: concrete, effectieve maatregelen te nemen ter voorkoming van de inzet van naar Israël geëxporteerde honden bij schendingen van het internationaal humanitair recht, het plegen van genocide en andere mensenrechtenschendingen.

De Staat verweert zich als volgt. Uit het feit dat er vanaf november 2023 circa 110 honden naar Israël zijn uitgevoerd (door twee Nederlandse bedrijven) blijkt niet om wat voor honden het gaat, of door wie en waarvoor die honden in Israël worden gebruikt. Honden kunnen bovendien niet onder art. 4 Bsg worden aangewezen, want dat kan alleen met goederen voor tweeeërlei gebruik. Honden zijn dat niet want honden kennen niet een militaire toepassing (bestemming). Dat bepaalde zaken op onwenselijke wijze kunnen worden aangewend of door een krijgsmacht kunnen worden gebruikt, maakt nog niet dat het gaat om goederen voor tweeeërlei gebruik. Bovendien is het in de praktijk niet uitvoerbaar om een bepaald ras of type hond voldoende nauwkeurig te omschrijven, omdat rassen en kruisingen moeilijk zijn te definiëren. De regeling agressieve dieren is ooit om die reden ingetrokken. De Wereld Douane Organisatie kent ook geen code voor honden. Toewijzing van de primaire en subsidiaire vordering zou bovendien neerkomen op een ontoelaatbaar wetgevingsbevel.

7.3 De Staat heeft recent nog, naar aanleiding van de motie Teunissen, onderzocht of het mogelijk zou zijn honden die als wapen kunnen worden ingezet toe te voegen aan de lijst van *dual use*-goederen op de bijlage bij Verordening 2021/821 of om gebruik te maken van de bevoegdheid van art. 4 Bsg. Uit de brief van de minister van 24 juni 2025 aan de Tweede Kamer⁵⁹ blijkt dat de Staat pogingen in die richting heeft ondernomen maar dat de overige lidstaten hier niet aan willen en met de Europese Commissie van mening zijn dat honden geen goederen voor tweeeërlei gebruik zijn. Indien honden niet als producten voor tweeeërlei gebruik in de zin van Verordening 2021/821 kunnen worden aangemerkt kan een individuele lidstaat ook niet op grond van art. 9 Verordening 2021/821 of art. 4 Bsg de export van honden verbieden of aan een vergunningplicht onderwerpen, aldus de Staat.

7.4 Het hof oordeelt als volgt.

7.5 Het verweer van de Staat dat wat Al-Haq c.s. onder III primair en subsidiair vorderen neerkomt op een ongeoorloofd wetgevingsbevel slaagt. Het instellen van een verbod op de export van honden of het invoeren van een vergunningplicht voor de export van honden op grond van art. 4 Bsg is een daad van regelgeving. Het wetgevingsverbod geldt ook voor de primaire en meer subsidiaire vorderingen, nu deze er beide op neerkomen dat de Staat ervoor moet zorgdragen dat de uitvoer van honden naar Israël of de inzet van honden stopt voor zover die honden in strijd met internationaal humanitair recht door Israël worden gebruikt. Aangezien voor de uitvoer van honden, zoals Al-Haq c.s. erkennen, geen wettelijke regeling bestaat, valt moeilijk in te zien welke effectieve maatregelen de Staat zou kunnen nemen om de uitvoer van honden te controleren of verbieden, anders dan door middel van het invoeren van regelgeving. Al-Haq c.s. hebben nog aangevoerd dat de Staat gerichte inspecties zou kunnen uitvoeren om te waarborgen dat de honden niet als wapen in Israël worden ingezet, de controles door de NVWA zou kunnen aanscherpen en gesprekken met de betrokken bedrijven zou kunnen voeren om de export te beëindigen. Het valt echter niet in te zien op basis van welke wettelijke grondslag de Staat inspecties of controles zou kunnen uitvoeren nu de export van honden niet gereguleerd is. Al-Haq c.s. noemen ook niet enige toereikende wettelijke grondslag. Uit de brief van de minister van 24 juni 2024 blijkt verder dat al gesprekken met de betrokken bedrijven zijn gevoerd en dat zij daarin op het ontmoedigingsbeleid en de richtlijnen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn gewezen.

7.6 De conclusie is dat de onder III geformuleerde vorderingen met betrekking tot de uitvoer van honden niet toewijsbaar zijn.

8. (iii) Handelsrelaties tussen Nederlandse bedrijven en illegale Israëlische nederzettingen (vorderingen IV t/m VII)

8.1 Al-Haq c.s. constateren dat drie in Nederland gevestigd bedrijven (Booking.com B.V., Tahal Group International B.V. en Kardan N.V.) voorkomen op de lijst die de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens heeft samengesteld van bedrijven die zaken doen met illegale Israëlische nederzettingen. Booking.com biedt accommodaties aan in illegale nederzettingen, Tahal Group is als ingenieursbedrijf betrokken bij het uitvoeren van infrastructuurprojecten in bezet gebied en Kardan is niet alleen eigenaar van Tahal Group maar heeft daarnaast financiële belangen in projecten verband houdend met illegale nederzettingen, aldus Al-Haq c.s. Al-Haq c.s. vinden dat de Staat onvoldoende maatregelen neemt om te voorkomen dat deze bedrijven voortgaan met hun activiteiten in illegale nederzettingen. Het ontmoedigingsbeleid dat de Staat voert is volgens Al-Haq c.s. onvoldoende. De Staat is op grond van de Advisory Opinion van het IGH van 19 juli 2024⁶⁰ verplicht meer te doen.

- 8.2 Al-Haq c.s. vorderen, samengevat, dat de Staat wordt bevolen: (i) effectieve maatregelen te treffen om handelsrelaties tussen Nederlandse rechtspersonen die op de VN-lijst staan en illegale Israëlische nederzettingen te (doen) beëindigen, althans daarover gesprekken met deze rechtspersonen te organiseren, alsmede om (ii) te monitoren of er nieuwe Nederlandse rechtspersonen in de illegale nederzettingen actief zijn, (iii) het beleid ten aanzien van handelsbetrekkingen met illegale nederzettingen te toetsen aan de Adviesopinie van het IGH van 19 juli 2024 en (iv) Nederlandse rechtspersonen op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken te informeren over de juridische gevolgen van handel met nederzettingen in Israël.
- 8.3 De Staat is van mening dat hij voldoende doet om in Nederland gevestigde bedrijven te ontmoedigen zaken te doen met illegale nederzettingen. Het ontmoedigingsbeleid houdt in dat de Nederlandse overheid geen diensten verleent aan Nederlandse bedrijven ten behoeve van activiteiten die direct bijdragen aan de aanleg en instandhouding van nederzettingen of deze direct faciliteren. Indien Nederlandse bedrijven informeren bij de overheid naar mogelijkheden tot het ontplooiën van activiteiten in bezet gebied worden zij gewezen op de mogelijke risico's, waaronder die op het gebied van mensenrechten.⁶¹ De Nederlandse ambassade in Tel Aviv en het ministerie voeren ook gesprekken over deze materie met bedrijven, waaronder met Booking.com. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft jaarlijks met circa 100 bedrijven contact waarin de RVO stevast wijst op de positie van de bezette gebieden en op het ontmoedigingsbeleid. Sinds juli 2025 draagt de Staat het ontmoedigingsbeleid ook uit via de websites van de RVO en de Nederlandse ambassade in Tel Aviv.
- 8.4 Dit ontmoedigingsbeleid is volgens de Staat effectief, want er staan maar drie Nederlandse bedrijven op de VN-lijst en na februari 2020, toen de VN-lijst werd opgesteld, zijn er geen Nederlandse bedrijven bijgekomen. De minister heeft overigens aan de Tweede Kamer toegezegd naar aanleiding van de Advisory Opinion van het IGH van 19 juli 2024 te analyseren of aanleiding bestaat het huidige beleid aan te passen. Die analyse is voor zover het hof bekend nog niet voltooid.
- 8.5 De Staat merkt op dat er geen internationale regelgeving bestaat die bedrijven verbiedt om zaken te doen met illegale nederzettingen in bezet gebied. Ook is er geen nationale wettelijke grondslag om dit te verbieden, anders dan door toepassing van de Sanctiewet. Voor toepassing van de Sanctiewet is echter een internationale grondslag vereist, zoals een resolutie van VN Veiligheidsraad, maar die is er niet.
- 8.6 Tot slot stelt de Staat zich op het standpunt dat Al-Haq c.s. geen spoedeisend belang hebben bij de onderhavige vordering, omdat zij handelen van de Staat ter discussie stellen dat al vele jaren bestaat. Al-Haq c.s. hadden veel eerder al een bodemprocedure kunnen starten, aldus de Staat.
- 8.7 Het hof oordeelt als volgt. De Staat voert op zichzelf terecht aan dat er naar internationaal of nationaal recht geen regelgeving bestaat die bedrijven verbiedt om zaken te doen met illegale nederzettingen in bezet Palestijns gebied. Dat neemt niet weg dat de Staat, zoals tot uitdrukking is gebracht in de Advisory Opinion van het IGH van 19 juli 2024⁶², verplicht is:
- "to take steps to prevent trade or investment relations that assist in the maintenance of the illegal situation created by Israel in the Occupied Palestinian Territory."*
- 8.8 Het IGH heeft niet gespecificeerd welke stappen de staten moeten zetten om handels- en investeringsrelaties te voorkomen. De Advisory Opinion moet in dit opzicht kennelijk aldus begrepen worden dat het aan de individuele staten is om te bepalen welke stappen zij daartoe zetten. Duidelijk is verder dat het hier om een inspanningsverbintenis gaat.
- 8.9 Niet kan worden ontkend dat de Staat stappen heeft gezet en nog zet om handels- en investeringsrelaties van Nederlandse bedrijven met illegale nederzettingen te voorkomen. Deze zijn hiervoor beschreven. Dat dit ontmoedigingsbeleid ineffectief zou zijn is in dit kort geding onvoldoende gebleken, nu slechts drie Nederlandse bedrijven op de VN-lijst voorkomen. Het is mogelijk dat meer Nederlandse bedrijven handels- of investeringsrelaties aanhouden met illegale nederzettingen zonder dat de Staat daarvan op de hoogte is, maar daarvan is in dit geding niet gebleken. De vorderingen van Al-Haq c.s. onder IV hebben ook uitsluitend betrekking op de drie genoemde bedrijven.
- 8.10 Zelfs indien zou moeten worden aangenomen dat de Staat tekortschiet in zijn verplichting om de door het IGH bedoelde stappen te zetten, is het niet aan de burgerlijke rechter om, zoals Al-Haq c.s.

kennelijk voor ogen staat met hun vorderingen IV (subsidiar), V, VI en VII, de Staat voor te schrijven *welke* stappen hij moet zetten. In de Advisory Opinion is niet gespecificeerd welke stappen de staten moeten nemen. De burgerlijke rechter kan die keuze niet voor de Staat maken. De Staat komt in dit opzicht een ruime beleidsvrijheid toe; de burgerlijke rechter dient bij de toetsing van de door de Staat gemaakte beleidskeuzes grote terughoudendheid te betrachten, zeker in kort geding. Dat de Staat van mening is dat het ontmoedigingsbeleid toereikend is, kan niet onredelijk worden genoemd, nu voor zover bekend slechts drie Nederlandse bedrijven actief zijn in illegale nederzettingen.

8.11 De Staat vordert onder IV (primair) dat de Staat effectieve maatregelen neemt om de handelsrelaties van de desbetreffende drie bedrijven met de illegale nederzettingen te (doen) beëindigen. Onduidelijk is welke mogelijke maatregelen Al-Haq c.s. daarmee voor ogen staan maar, hoe dit ook zij, de Staat kan in redelijkheid tot het oordeel komen dat hij geen verdergaande maatregelen hoeft te treffen.

8.12 Het voorgaande betekent dat de vorderingen onder IV tot en met VII niet kunnen worden toegewezen. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat (voor wat betreft vordering IV subsidiar) de Staat al gesprekken met Booking.com voert, dat (wat betreft vordering VI) de minister heeft toegezegd het huidige beleid te zullen toetsen aan de Advisory Opinion en, ten slotte, dat de Staat sinds juli van dit jaar op de website van de RVO en de Nederlandse ambassade in Tel Aviv informatie over het ontmoedigingsbeleid publiceert.

9 Conclusie

9.1 De conclusie uit het voorgaande is dat de vorderingen van Al-Haq c.s. niet toewijsbaar zijn. Voor zover de door Al-Haq c.s. aangevoerde grieven in het voorgaande niet behandeld zijn, hebben zij daarbij geen belang.

9.2 Bij deze stand van zaken heeft de Staat er geen belang bij dat het hof beslist over de ontvankelijkheid van Al-Haq c.s.

9.3 Het vonnis van de voorzieningenrechter zal worden bekrachtigd en de in hoger beroep gewijzigde vordering zal worden afgewezen.

9.4 Al-Haq c.s. zullen als de in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de kosten van het geding in hoger beroep.

Beslissing

Het hof:

- bekrachtigt het vonnis van de voorzieningenrechter van 13 december 2024;
- wijst de in hoger beroep gewijzigde vorderingen van Al-Haq c.s. af;
- veroordeelt Al-Haq c.s. hoofdelijk in de kosten van het geding in hoger beroep, aan de zijde van de Staat begroot op 827,-- aan griffierecht en 3.642,-- aan salaris van de advocaat, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten als zij deze niet binnen veertien dagen na heden hebben voldaan;
- bepaalt dat als Al-Haq c.s. niet binnen veertien dagen na aanschrijving aan de uitspraak hebben voldaan en dit arrest vervolgens wordt betekend, Al Haq c.s. de kosten van die betekening moeten betalen, plus extra nakosten van 92,--, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten als Al Haq c.s. deze niet binnen veertien dagen na betekening hebben voldaan;
- verklaart dit arrest wat betreft de proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit arrest is gewezen door mrs. S.A. Boele, M.E. Honée en A. Dupain, en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 6 november 2025, in aanwezigheid van de griffier.

¹ HR 3 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1435.

² Stb. 2008, 252 (nadien gewijzigd).

- ³ Art. 2 Uitvoeringsregeling strategische goederen 2012 (Stcrt. 2011, 19960).
- ⁴ Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, Pb EU L 335/99.
- ⁵ Besluit (GBVB) 2019/1560 van de Raad van 16 september 2019, Pb EU L 239/16. Het EUGS is nadien nog gewijzigd bij Besluit (GBVB) van de Raad van 14 april 2025, Pb EU L 779/1.
- ⁶ Users Guide 6881/25 van 14 april 2025.
- ⁷ Trb. 2013, 143, Trb. 2014, 45 en Trb. 2015, 1.
- ⁸ Besluit (GBVB) 2019/1560 van de Raad van 16 september 2019, Pb EU L 239/16, considerans onder (4).
- ⁹ Stb. 2015, 71.
- ¹⁰ Users Guide p. 42-43 (versie 2025) ten aanzien van Criterium 2 EUGS en art. 7 lid 1 onder b sub (i) Wapenhandelsverdrag; AG Vlas, ECLI:NL:PHR:2024:1279 nr. 5.32.
- ¹¹ Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweërlei gebruik (herschikking), Pb EU L 206/1 van 11 juni 2021.
- ¹² Art. 2 onder 1) Verordening 2021/821.
- ¹³ Art. 3 Verordening 2021/821.
- ¹⁴ Memorie van antwoord nr. 2.3.14.
- ¹⁵ IGH 19 juli 2024, Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem par. 261.
- ¹⁶ Conclusie in kort geding eerste aanleg nr. 5.4.
- ¹⁷ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136, par. 159.
- ¹⁸ Zie, ook voor verdere vindplaatsen: Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191 rov. 3.12.
- ¹⁹ Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van genocide van 9 december 1948, Trb. 1960, 32.
- ²⁰ Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, Advies 50 van 4 augustus 2025 (De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen), pp. 6-8, onder meer verwijzend naar IGH 26 februari 2007, *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, Judgment I.C.J. Reports 2007; L. van den Herik, NJB 2025 p. 1778; R. van Alebeek, NJB 2025 p. 1783-1784.
- ²¹ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1223; NJ 2019, 356.
- ²² Memorie van grieven nr. 38.
- ²³ Memorie van grieven nr. 34.
- ²⁴ IGH 26 januari 2024, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (*South Africa v. Israel*), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, rov. 54.
- ²⁵ In die zin ook: L. van den Herik, NJB 2025 p. 1778; Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, Advies nr. 50, 4 augustus 2025 (De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen) p. 7.
- ²⁶ Waaronder de *genocidal intent*, zie nrs. 50-53 van de uitspraak.
- ²⁷ IGH 28 maart 2024, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (*South Africa v. Israel*), Provisional Measures, Order of 28 March 2024; IGH 24 mei 2024, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (*South Africa v. Israel*), Provisional Measures, Order of 24 May 2024.
- ²⁸ Order van 28 maart 2024 nr. 40, Order van 24 mei 2024 nr. 47.
- ²⁹ You feel like you are subhuman, Israel's genocide against Palestinians in Gaza, Amnesty International 2024, p. 283; European Center for Constitutional and Human Rights, The ongoing genocide in Gaza: Q&A on the law and recent developments, July 2025; Extermination and Acts of Genocide, Israel Deliberately

Depriving Palestinians in Gaza of Water, Human Rights Watch 2024, p. 176. Deze rapporten zijn te raadplegen via de websites van de desbetreffende organisaties.

³⁰ L. van den Herik, NJB 2025 p. 1774;

³¹ Zie voor de bronnen waaruit een staat kan putten voor het vaststellen op het ernstig risico op genocide: Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, Advies nr. 50, 4 augustus 2025 (De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen) p. 6.

³² Dat het oordeel van het IGH werd gegeven in het kader van een voorlopige maatregel maakt dit niet anders. Ook in het onderhavige kort geding gaat het immers om een voorlopig oordeel.

³³ M. Sassòli, *International Humanitarian Law*, 2019, par. 4.16.

³⁴ Art. 51 lid 4 Eerste Aanvullend Protocol.

³⁵ Art. 54 lid 2 Eerste Aanvullend Protocol.

³⁶ Pleitnota Staat in hoger beroep nr. 1.2; zie ook de brief van de minister aan de Tweede kamer van 7 mei 2025 (productie 10 memorie van antwoord);

³⁷ Memorie van antwoord nr. 1.5; pleitnota Staat in hoger beroep nr. 2.2.

³⁸ HR 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402; NJ 1986, 688; HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928; NJ 2015, 12.

³⁹ J.W.A. Fleuren, in: T&C Grondwet en Statuut, art. 93 Gw, aant. 6.

⁴⁰ Zie: E.G.A. van der Werf, *Overheid en maatschappelijke betamelijkheid* (diss.), Radboud Universiteit Nijmegen 2025, pag. 248.

⁴¹ HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148 rov. 3.10.3; HR 3 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1435 rov. 4.8.2.

⁴² Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191 rov. 5.46; M. Tjepkema, C. Smeulders en A. Pijnenburg, *Staatsaansprakelijkheid voor het buitenlands en veiligheidsbeleid*, NJB 2024 p. 1192 e.v.

⁴³ Pleitnota hoger beroep Staat nr. 2.1-2.2, 2.7.

⁴⁴ HR 3 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1435 rov. 4.8.4.

⁴⁵ Hof Den Haag 17 mei 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:834 rov. 3.15.

⁴⁶ Memorie van grieven nr. 19-20, nr. 94.b.

⁴⁷ Memorie van grieven nr. 21 en nr. 94.c.

⁴⁸ Memorie van grieven nr. 94.a.

⁴⁹ Pleitnota Staat in eerste aanleg nr. 21.1.

⁵⁰ Pleitnota Al-Haq c.s. in hoger beroep 37.b.

⁵¹ Memorie van antwoord nr. 2.2.21.

⁵² Pleitnota Staat in hoger beroep nr. 2.9.

⁵³ Pleitnota Al-Haq c.s. in hoger beroep nr. 37.d.

⁵⁴ Pleitnota Al-Haq c.s. in hoger beroep nr. 37.e.

⁵⁵ Voorzieningenrechter rechtbank Den Haag 12 juli 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10832.

⁵⁶ HR 3 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1435 rov. 4.3.2.

⁵⁷ Vonnis rov. 4.21.

⁵⁸ Pleitnota in hoger beroep nr. 40 e.v.

⁵⁹ TK 2024-2025, 21501-02 nr. 3178.

⁶⁰ IGH 19 juli 2024, *Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*.

⁶¹ Brief van de minister aan de Tweede Kamer van 10 september 2024 (productie 7 bij conclusie in kort geding in eerste aanleg van de Staat).

⁶² Zie hiervoor onder nr. 3.13.
