

Het Nederlands Israël-beleid

Door de lens van verplichtingen onder internationaal recht in relatie tot schendingen gepleegd door een ander

Rosanne van Alebeek¹

De Nederlandse regering worstelt zichtbaar met de verplichtingen die internationaal recht oplegt ten aanzien van het beleid jegens Israël. Zowel de ernstige schendingen van het oorlogsrecht en de (dreigende) genocide in Gaza, als de illegale bezetting van belangrijke delen van Palestina brengen verplichtingen voor Nederland met zich mee. Staten moeten namelijk handelen wanneer andere staten kernregels van internationaal recht (dreigen te) schenden. Daarbij geldt dat van staten die nauwe politieke en economische relaties onderhouden met een staat die zich niet aan de regels houdt, verwacht wordt dat ze die invloed aanwenden om schendingen te voorkomen en te beëindigen en daarbij middelen inzetten die in verhouding staan tot de ernst van de (dreigende) schendingen. Daarnaast betekent het verbod om bij te dragen aan die schendingen dat staten hun steun aan en samenwerking met de schendende staat mogelijk moeten stilleggen. Alhoewel de laatste maanden een voorzichtige kentering in het beleid zichtbaar is, is de trage, voorzichtige en minimale inzet van Nederland niet voldoende om aan de ondergrens die internationaal recht stelt, te voldoen.

1. Introductie

De opstelling van de Nederlandse regering ten aanzien van Israël verdeelt de samenleving tot op het bot. Het beleid is in de eerste plaats de neerslag van politieke keuzes en geopolitieke afwegingen maar heeft ook een belangrijke juridische dimensie. Internationaal recht legt staten namelijk verschillende verplichtingen op in relatie tot (het ernstige risico op) schendingen van internationaal recht door *andere* staten. Het juridisch kader bestaat uit een lappendeken aan relevante regels van gewoonterecht, verdragsrecht en EU-recht en kan in deze korte bijdrage slechts in vogelvlucht en in hoofdlijnen worden weergegeven. De verplichtingen die internationaal recht oplegt aan staten in relatie tot (dreigende) schendingen door andere staten buiten hun rechtsmacht kunnen in grofweg drie categorieën worden ingedeeld: 1) verplichtingen om niet bij te dragen, 2) verplichtingen om te voorkomen, en 3) verplichtingen om samen te werken teneinde te beëindigen. Verplichtingen om niet bij te dragen aan (dreigende) schendingen van een andere staat leggen staten welomlijnde, concrete verplichtingen op om bepaalde dingen niet, of juist wel te doen. Verplichtingen om te

voorkomen en te beëindigen geven minder houvast. Het is niet mogelijk om te zeggen wat een staat precies wel of niet moet doen om aan deze verplichtingen te voldoen; schending wordt vastgesteld door een holistische beoordeling van alle relevante feiten.

Nu het weinig twijfel lijdt dat Israël met het beleid en de praktijken in de bezette Palestijnse gebieden, en meer in het bijzonder met het militaire optreden in Gaza, het internationaal recht in ernstige mate schendt, is het de vraag wat het internationaalrechtelijke kader concreet zou moeten betekenen voor het Nederlands Israël-beleid.² Deze bijdrage richt zich op de verplichtingen ten aanzien van Israël, maar het is goed om daarbij aan te tekenen dat staten uiteraard ook verplichtingen hebben in relatie tot schendingen van internationaal recht door niet-statelijke actoren, zoals Hamas. Dat Hamas internationaal recht schendt, staat buiten kijf. De organisatie staat sinds 2001 op de terreurlijst van de EU; de EU heeft sancties ingesteld tegen personen, groepen en entiteiten die Hamas steunen of faciliteren; en subsidies en ontwikkelingssteun aan Palestijnse instanties worden actief en voortdurend geëvalueerd en gemonitord om te voorkomen dat deze steun

Hamas ten goede komt. Zowel de sancties als het toezicht werden na 7 oktober 2023 geïntensiveerd.³

2. Niet-bijdragen

Steun aan een staat die het internationaal recht schendt, kan leiden tot medeplichtigheid van de steun verlenende staat. Daarvoor moet de steun verlenende staat zelf aan de geschonden regel gebonden zijn, moet die staat op de hoogte zijn geweest van de schending, en de steun moet significant hebben bijgedragen aan de schending.⁴ Naast deze algemene verplichting, zijn twee meer specifieke verplichtingen tot niet-bijdragen van belang in relatie tot Israël: de verplichting om niet bij te dragen aan schendingen van internationaal humanitair recht en de verplichting om niet bij te dragen die geldt in relatie tot schendingen van dwingend recht (*jus cogens*), zoals het recht op zelfbeschikking, het verbod op rassendiscriminatie en apartheid, en het verbod op genocide.

Gemeenschappelijk artikel 1 van de Geneefse verdragen verplicht staten de regels in de verdragen 'onder alle omstandigheden te eerbiedigen en te doen eerbiedigen'.⁵ De verplichting maakt deel uit van het internationaal gewoonterecht en is van toepassing in internationaal en intern gewapend conflict. De meest gangbare interpretatie van deze bepaling is dat het staten ook verbiedt bepaalde steun te geven aan deelnemers aan een gewapend conflict die zich schuldig maken aan schendingen van internationaal humanitair recht. Dit is in elk geval zo wanneer de steun een directe bijdrage kan leveren aan de schendingen. Dit betekent dat export van militaire goederen, waaronder ook *dual-use* goederen (goederen die zowel een civiele als een militaire toepassing kunnen hebben), die direct kunnen bijdragen aan schendingen verboden is.⁶ Het Wapenhandelsverdrag verbiedt verder onder meer de uitvoer van wapens wanneer een staat weet dat deze gebruikt zouden worden voor het plegen van genocide, misdaden tegen de menselijkheid of ernstige oorlogsmisdaden.⁷ De verplichtingen onder EU-recht zijn het meest verstrekkend. Het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake Wapenexport verplicht lidstaten een uitvoervergunning te weigeren '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'.⁸ Ook voor de uitvoer van *dual-use* goederen heeft de EU met de Europese Verordening voor tweemaal gebruik strenge regels ingesteld.⁹

Steun aan een staat die het internationaal recht schendt kan leiden tot medeplichtigheid van de steun verlenende staat

Schendingen van internationaal humanitair recht door Israël in de bezette gebieden zijn niet nieuw, maar de ernst en omvang van de schendingen sinds oktober 2023 is ongeëvenaard. Deze bijdrage gaat niet in op de reeks betrouwbare bronnen die de schendingen staven maar merkt wel op dat het Internationaal Gerechtshof (IGH) al op 26 januari 2024 een reëel en dreigend risico vaststelde dat de rechten van de Palestijnen onder het Genocideverdrag onherstelbaar beschadigd zouden worden;¹⁰ en dat het Internationaal Strafhof (ISH) op 21 november 2024 aanhoudingsbevelen uitvaardigde tegen de Israëlische premier Netanyahu en de (inmiddels voormalige) minister van defensie, Gallant.¹¹ De Israëlische leiders worden onder meer verdacht van het oorlogsmisdrijf uithongering van burgers als methode van oorlogvoering en van moord, vervolging en andere onmenselijke daden die kwalificeren als misdaden tegen de menselijkheid.

Alhoewel overheidsjuristen de regering al in de weken na 7 oktober waarschuwden dat Israël met de blokkade van Gaza internationaal humanitair recht schond en wezen op het risico dat ook de luchtaanvallen en bombardementen onrechtmatig waren,¹² besloot de bevoegde minister om de uitvoervergunning voor F-35 onderdelen naar Israël te handhaven. In een kort geding aangespannen door Oxfam Novib, PAX en The Rights Forum oordeelde het Hof Den Haag in februari 2024 in hoger beroep dat 'er een duidelijk risico bestaat dat naar Israël uit te voeren F-35 onderdelen gebruikt zullen worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht'¹³ en dat het Wapenhandelsverdrag en het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake Wapenexport de staat verplichten om de uitvoer van F-35-onderdelen naar Israël te staken. De staat stopte daarna met enige tegenzin de levering van onderdelen aan Israël,¹⁴ en heeft ook aangegeven dat het onwaarschijnlijk is dat het 'nu nog een vergunning zal afgeven voor levering van wapens aan

Auteur

1. Mr. dr. R. van Alebeek is universitair hoofddocent Internationaal publiekrecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.

Noten

2. Zie voor een korte beschouwing ook R. van Alebeek & A. Nollkaemper, 'Kroniek van het internationaal publiekrecht', *NJB* 2025/1098, afl. 20.

3. Zie bijvoorbeeld Council Regulation (EU) 2024/386 van 19 januari 2024 en Council Decision (CFSP) 2024/385 van 19 januari

2024.

4. Art. 16 ILC Artikelen inzake staatsaansprakelijkheid. Zie M. Jackson, *Complicity in International Law*, Oxford University Press, 2015.

5. Zie bijvoorbeeld Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, Genève, 12 oktober 1949.

6. Zie bijvoorbeeld CAVV, *Het leveren en financieren van "niet-letale steun" aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland*, Advies no. 35, 25 juni 2020, p. 10-11.

7. Art. 6 Wapenhandelsverdrag, New York,

2 april 2013.

8. Art. 2.2 EUGS 2008/944/GBVB.

9. Verordening (EU) 2021/821, 20 mei 2021.

10. IGH 26 januari 2024, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa/Israel)* (Indication of Provisional Measures).

11. [icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israel-challenges](https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israel-challenges).

12. [nrc.nl/nieuws/2023/11/15/de-onvrede-bij-buitenlandse-zaken-rond-israel-](https://nrc.nl/nieuws/2023/11/15/de-onvrede-bij-buitenlandse-zaken-rond-israel)

[loopt-hoog-op-ambtenaren-zien-een-angstcultuur-a4181058](https://www.loopt-hoog-op-ambtenaren-zien-een-angstcultuur-a4181058).

13. Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191, r.o. 5.19.

14. Volgens Oxfam Novib, PAX en The Rights Forum houdt de uitspraak van het hof in dat levering van goederen met *eindbestemming* Israël verboden is. De organisaties spanden daarom een nieuw kort geding aan, dat ze in eerste instantie verloren: Rb. Den Haag 12 juli 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10832. Het hoger beroep dient.



Den Haag 18 mei 2025, Rode Lijn demonstratie © Sabine Joosten / ANP

Israël die kunnen bijdragen aan de activiteiten van Israël in Gaza of op de Westelijke Jordaanoever, vanwege het duidelijke risico dat wapens in de huidige context bijdragen aan ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht.¹⁵ Tegelijkertijd werd wel beroep in cassatie ingesteld tegen de uitspraak van het Hof,¹⁶ en werd geen algeheel export- en doorvoerverbod voor militaire goederen en dual-use goederen ingesteld. Het kort geding dat eind 2024 werd aangespannen tegen de Staat om een dergelijk algeheel verbod in te stellen werd afgewezen. De rechter achtte het voldoende dat elke aanvraag tot export beoordeeld werd in het licht van het genoemde juridische kader nu de staat zich 'terdege bewust van zijn verantwoordelijkheden en verplichtingen' toonde.¹⁷ In april van dit jaar kondigde de regering aan de door- en uitvoer van alle militaire goederen (met inbegrip van zogeheten *dual-use* goederen,) aan Israël strenger te gaan controleren vanwege 'de veiligheidssituatie in Israël, de Palestijnse Gebieden en de bredere regio'.¹⁸

Een specifieke verplichting om niet bij te dragen bestaat ten aanzien van schendingen van regels van dwingend recht (*jus cogens*). In geval van een ernstige schen-

ding van dwingend recht mogen staten de situatie die is ontstaan door die schending niet-erkennen, en ze mogen geen steun of hulp verlenen aan het handhaven van de situatie.¹⁹ In een tweetal adviezen, uitgebracht in 2004 en 2024, waarin het IGH zich boog over (onderdelen van) Israëls beleid ten aanzien de bezette gebieden liet het Hof er geen twijfel over bestaan dat door het Israëlische beleid deze verplichting geactiveerd wordt.²⁰ Net als in het *Wall*-advies uit 2004, stelt het Hof in 2024 in het Advies *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, vast dat Israël het recht van het Palestijnse volk op zelfbeschikking schendt door het bouwen van nederzettingen, de 'displacement' van Palestijnen, het ontnemen van de natuurlijke hulpbronnen en het beleid van annexatie. Maar het nieuwe Advies gaat verder. Het beleid van annexatie schendt volgens het IGH ook het verbod op het verkrijgen van grondgebied door geweld en daarmee is de voortdurende aanwezigheid van Israël in de bezette Palestijnse gebieden (in Gaza, op de Westelijke Jordaanoever en in Oost-Jeruzalem) onrechtmatig.²¹ Ook stelt het Hof vast dat de wetgeving en het beleid van Israël op de

In beide adviezen oordeelde het IGH dat staten de situatie die voortkomt uit de bezetting niet mogen erkennen en geen steun of assistentie mogen verlenen aan het in stand houden van de onrechtmatige situatie

Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem, dat een vrijwel complete scheiding tussen de kolonisten en de Palestijnse bevolking oplegt en in stand houdt, het verbod op rassenscheiding en apartheid schendt.²² In beide adviezen oordeelde het IGH dat staten de situatie die voortkomt uit de bezetting niet mogen erkennen en geen steun of assistentie mogen verlenen aan het in stand houden van de onrechtmatige situatie, maar het laatste Advies formuleert de verplichtingen van derde staten meer in detail. Zo benadrukt het Hof onder andere dat staten in hun betrekkingen met Israël een onderscheid moeten maken tussen Israëlisch grondgebied en het grondgebied van de bezette Palestijnse gebieden wat bijvoorbeeld betekent dat staten de verplichting hebben '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'.²³

Inlossen van de belofte in het Hoofdlijnenakkoord van de demissionaire regering om te onderzoeken 'wanneer verplaatsing van de ambassade naar Jeruzalem op een daartoe geschikt moment kan plaatsvinden',²⁴ zou de verplichting tot niet-bijdragen en niet-erkennen schenden. Daarnaast is het de vraag of Nederland met het ontmoedigingsbeleid ten aanzien van handel met Israëlische nederzettingen aan de verplichting voldoet.²⁵ In reactie op het Advies heeft de regering aangegeven dat het 'in de komende periode nader [zal] analyseren of aanleiding bestaat het huidige beleidskader aan te passen op basis van het advies van het Hof'. De regering benadrukte verder dat Nederland zich binnen de EU actief inzet voor sancties (zoals reis- en handelsbeperkingen en het bevriezen van bankrekeningen in de EU) tegen kolonisten en daaraan verwante entiteiten die zich schuldig maken aan geweld.²⁶ In het kort geding voor de Rechtbank Den Haag in december 2024 werd de vordering de Staat te gebieden over te

gaan tot het uitvaardigen van nadere handelsmaatregelen dan de reeds bestaande, afgewezen. De rechtbank oordeelde dat 'de Staat vooralsnog voldoende oog heeft voor de moeilijke situatie van de Palestijnen in de bezette gebieden, hij zijn beleid daarop afstemt en bij voortduring blijft monitoren of er meer of andere beleidsmaatregelen moeten worden genomen. Onder die omstandigheden is onvoldoende aannemelijk geworden dat het beleid van de Staat thans niet voldoet aan de internationaalrechtelijke verplichtingen die op de Staat rusten'.²⁷ Alhoewel de rechtbank een half jaar geleden de verwachting uitsprak dat de beloofde evaluatie 'binnen niet al te lange tijd zal plaatsvinden',²⁸ is de uitkomst hiervan nog niet bekendgemaakt.

3. Voorkomen en beëindigen

Staten zijn verplicht samen te werken om ernstige schendingen van dwingend recht te beëindigen,²⁹ en ook gemeenschappelijk artikel 1 van de Geneefse Conventies verplicht staten om schendingen van de Geneefse verdragen tot een einde te brengen.³⁰ Dit betekent dat alle staten er voor moeten zorgen dat de schending van het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk wordt beëindigd, en dat Israël stopt met het schenden van de Geneefse Conventies.³¹

Hoe meer een staat *kan* doen, hoe meer een staat *moet* doen

Staten hebben daarnaast de verplichting om de schending van bepaalde regels van internationaal recht door andere staten te voorkomen. Die verplichting is met name relevant in relatie tot genocide en misdrijven tegen de menselijkheid, alhoewel ook wel betoogd wordt dat deze ook geldt ten aanzien van schendingen van de Geneefse Conventies.³² De verplichting om genocide te voorkomen zoals neergelegd in artikel 1 van het Genocideverdrag³³ is niet begrensd door een rechtsmacht-clausule: de verplichting reikt voorbij landsgrenzen en ziet ook op de bescherming van individuen die zich niet

15. Rb. Den Haag 13 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:20828 r.o. 4.14.

16. De Hoge Raad heeft nog geen uitspraak gedaan. A-G Vlas adviseerde de uitspraak van het hof in stand te houden, Conclusie 29 november 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1279.

17. Rb. Den Haag, supra noot 15, r.o. 4.22.

18. Kamerstukken II 2024/25, 22054, nr. 454.

19. Art. 41.2 ILC Artikelen inzake staatsaansprakelijkheid (2001).

20. IGH 9 juli 2004, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (Advisory Opinion); IGH

19 juli 2024, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem* (Advisory Opinion).

21. IGH 19 juli 2024, idem, par. 61.

22. Artikel 3 Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, New York, 7 maart 1966.

23. IGH 19 juli 2024, supra noot 20, par. 278.

24. Hoofdlijnenakkoord 2024 (HOOP, LEF EN TROTS), p. 25, zie kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb.

25. Zie G. Hernández & R.A. Wessel, Expert Legal Opinion on the Implications for the European Union of the July 2024 International Court of Justice Advisory Opinion regarding the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, 19 juni 2025.

26. Kamerstukken II 2023/24, 23432, nr. 537, 10 september 2024.

27. Rb. Den Haag, supra noot 15, r.o. 4.34.

28. Idem, r.o. 4.35.

29. Art. 41 ILC. Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid (2001). De verplichting is gewoonterecht, zie CAVV, Rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel

van dwingend recht: de internationale rechten en plichten van staten bij schending van het agressieverbod, Advies No. 41, 17 november 2022, p. 6.

30. ICRC, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, 2016, p. 52, par. 164.

31. IGH 2024 Advies, supra noot 20, par. 279; IGH 2004 Advies, supra noot 20, par. 159.

32. ICRC, *Commentary*, supra noot 30, p. 52, par. 164.

33. Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, Parijs, 9 december 1948.

onder de rechtsmacht van een staat bevinden.³⁴ Een vergelijkbare verplichting is opgenomen in de ontwerpartikel van de International Law Commission over misdrijven tegen de menselijkheid.³⁵ Het Internationaal Gerechtshof heeft de inhoud en reikwijdte van de verplichting om genocide te voorkomen verduidelijkt in de *Bosnia Genocide*-zaak, en de relevante overwegingen worden doorgaans ook gebruikt voor het inkleuren van de verplichting tot voorkomen van misdrijven tegen de menselijkheid.³⁶ De verplichting ontstaat op het moment dat een staat op de hoogte is, of had moeten zijn, van het bestaan van een ernstig risico dat genocide of misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd zullen worden.³⁷ Vanaf dat moment moet een staat alle redelijkerwijs tot zijn beschikking staande middelen inzetten die mogelijk kunnen bijdragen aan het voorkomen van deze misdaden.³⁸ Wat dat betekent verschilt van staat tot staat. De inhoud van de verplichting hangt namelijk af van het vermogen om effectief invloed uit te oefenen op de mogelijke genocideplegers,³⁹ oftewel, hoe meer een staat *kan* doen, hoe meer een staat *moet* doen. Factoren die de capaciteit van een staat bepalen zijn bijvoorbeeld de geografische afstand tot de gebeurtenissen; de intensiteit van politieke en andere banden tussen de staat en de mogelijke daders; en de juridische positie van de staat.⁴⁰ Kleinere, minder machtige staten kunnen zich echter niet verschuilen achter hun mogelijk geringe vermogen om het handelen van een andere staat te beïnvloeden omdat, 'the combined efforts of several States, each complying with its obligation to prevent, might have achieved the result – averting the commission of genocide – which the efforts of only one State were insufficient to produce'.⁴¹

Nederland heeft serieuze drukmiddelen en openlijke kritiek (te) lang niet willen inzetten

De capaciteit van Nederland invloed uit te oefenen op Israël is gezien de nauwe politieke, militaire, economische en maatschappelijke banden tussen de twee landen relatief groot.⁴² Daarbij moet zeker ook in ogenschouw genomen worden dat de EU de belangrijkste handelspartner van Israël is. In zijn gezaghebbend commentaar op het Genocideverdrag schrijft Tams dat 'a state with close ties may be required by law to exercise massive diplomatic or economic pressure on a foreign regime seriously threatening to commit acts of genocide'.⁴³ Maar de duidelijke aanwijzingen dat Israël regels van dwingend recht en ook het humanitair oorlogsrecht schond en het reële en dreigende risico op genocide dat het IGH in januari 2024 vaststelde, leidde in Nederland echter lange tijd niet tot een beleidswijziging. De Minister van Buitenlandse Zaken liet de Tweede Kamer begin 2025 weten dat Nederland zich '[s]inds het uitbreken van de oorlog ... naar vermogen [heeft] ingezet om die situatie te verbeteren en Israël [heeft] opgeroepen zich aan het humanitair oorlogsrecht

te houden'.⁴⁴ Maar Nederland heeft serieuze drukmiddelen en openlijke kritiek (te) lang niet willen inzetten. Voor een uitputtende analyse is in deze korte bijdrage geen plaats; ik noem een aantal in het oog springende voorbeelden. Het is allereerst opvallend dat Nederland zich regelmatig onthoudt van stemming op resoluties met kritiek op Israël in internationale gremia. Zo onthield het zich bijvoorbeeld van steun aan de resolutie waarmee de AVVN het 2024-Advies van het IGH verwelkomde en eiste dat Israël de illegale bezetting binnen twaalf maanden beëindigt.⁴⁵ En ook de resolutie over de zorgwekkende mensenrechtensituatie in de bezette gebieden, die op 2 april 2025 voorlag in de VN Mensenrechtenraad⁴⁶ (waar Nederland voor een periode van drie jaar als een van de 47 verkozen leden zitting in heeft) werd niet gesteund. Nederland vond de resolutie 'onvoldoende gebalanceerd' omdat de rol van Hamas in het conflict onvoldoende werd belicht, en vond de tekst 'over de (door)levering van militaire goederen die nodig zouden zijn voor zelfverdediging onvoldoende helder geformuleerd'.⁴⁷ Nederland heeft daarnaast niet geïntervenieerd in de procedure die Zuid-Afrika in december 2023 tegen Israël aanspande voor het IGH, terwijl het inzetten van juridische procedures wel een geëigend middel is om staten op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Toen Nederland in 2020 aankondigde samen met Canada te willen interveniëren in de procedure die Gambia aanspande tegen Myanmar voor het IGH, verklaarde het die stap mede in het licht van de verplichtingen van Nederland onder het Genocideverdrag.⁴⁸ Tenslotte lijkt het instellen van tegenmaatregelen tegen Israël voor Nederland geen serieuze optie. Alhoewel het recht om tegenmaatregelen te nemen in beginsel toekomt aan de staat die direct geraakt wordt door de schending van internationaal recht, is het inmiddels breed geaccepteerd dat tegenmaatregelen in het algemeen belang rechtmatig zijn als deze genomen worden in reactie op een schending van bepaalde zwaarwegende collectieve verplichtingen,⁴⁹ waar het verbod op genocide en misdrijven tegen de menselijkheid zeker onder vallen. Waar landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk openlijk hebben gedreigd met dergelijke maatregelen, en ook eind mei eenzijdig sancties hebben afgekondigd tegen de Israëlische ministers Bezalel Smotrich (Financiën) en Itamar Ben-Gvir (Nationale Veiligheid) vanwege het aanzetten tot extreem geweld tegen Palestijnen op de Westelijke Jordaanoever,⁵⁰ zet de Nederlandse regering dergelijke drukmiddelen (nog) niet in.

In de laatste maanden lijkt een voorzichtige kentering in het Nederlands beleid te zien. Toen begin april bekend werd dat het Israëlisch leger vijftien Palestijnse hulpverleners op weg in een konvooi van onder meer ambulances van de hulporganisatie Palestijnse Rode Halve Maan had doodgeschoten, werd de Israëlische ambassadeur op het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontboden. En in mei werd op initiatief van Minister van Buitenlandse Zaken Veldkamp in de EU besloten te onderzoeken of Israël zich houdt aan de voorwaarden van het EU-Israël Associatieverdrag en dan met name artikel 2, dat 'eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen' centraal stelt. De minister nam in zijn brief aan EU-buitenlandchef Kallas een voorschot op de uitkomst van het onderzoek door te stellen dat de blokkade die Gaza afsluit van water, voedsel, brandstof en medicijnen

internationaal humanitair recht schendt, en kondigde ook aan niet te zullen instemmen met de voorliggende verlenging van het EU-Israël Action Plan, dat afspraken bevat over samenwerking op allerlei gebieden.⁵¹

De conclusie dat het Nederlandse beleid niet in lijn is met het internationaal recht is gerechtvaardigd

Is dit genoeg? De verplichtingen om te voorkomen en te beëindigen vereisen niet dat een specifiek middel wordt ingezet en beantwoording van de vraag of internationaal recht geschonden wordt, vereist daarom in beginsel een integrale analyse van het gevoerde beleid – hoewel betoogd wordt dat het niet steunen van internationale maatregelen en resoluties onrechtmatig kan zijn.⁵² Alhoewel het IGH in de *Bosnia Genocide*-zaak zei dat een staat *alle* redelijkerwijs tot zijn beschikking staande middelen moet inzetten, moet die zinsnede begrepen worden in het licht van de feiten die het Hof voor zich had. Servië werd aangesproken op de plicht om genocide door een niet-staatelijke actor te voorkomen. In de interstatelijke context staat aan staten echter zo'n breed scala aan middelen ter beschikking dat het Hof onmogelijk bedoeld kan hebben dat die allemaal tegelijk ingezet dienen te worden. Staten hebben de vrijheid om hun buitenlandbeleid vorm te geven en een keuze te maken uit de beschikbare middelen. Echter, de gekozen middelen moeten wel in verhou-

ding staan tot de ernst van de (dreigende) schending, en wanneer de gekozen middelen niet effectief blijken, kan een staat zwaardere middelen niet blijven schuwen. De Adviesraad Internationale Vraagstukken adviseerde de regering in oktober 2024 al om niet langer alleen positieve maatregelen en dialoog in te zetten, maar ook gebruik te maken van de negatieve drukmiddelen die op nationaal en Europees niveau beschikbaar zijn.⁵³ De nauwe banden tussen Nederland en Israël maken dat van Nederland veel verwacht kan worden. En de conclusie dat Nederland niet aan die verwachting voldoet en dat het Nederlandse beleid dus niet in lijn is met het internationaal recht, is gerechtvaardigd.⁵⁴

4. Conclusie

De Nederlandse regering worstelt zichtbaar met de verplichtingen die internationaal recht oplegt ten aanzien van het beleid jegens Israël. Politiek en recht trekken in tegengestelde richting. De politieke impuls is om vrienden te steunen en kritiek te bewaren voor tegenstanders; terwijl het recht juist vraagt om invloed over bevriende landen, bondgenoten en handelspartners te gebruiken om ze bij te sturen wanneer bepaalde ernstige schendingen van internationaal recht gepleegd (dreigen te) worden. De verplichtingen om niet bij te dragen aan bepaalde schendingen zijn duidelijk en toetsbaar, en alhoewel Nederland ontegenzeggelijk stappen heeft gezet, gaat het traag, met tegenzin en heel voorzichtig. De verplichtingen om te voorkomen en beëindigen zijn ook duidelijk, maar diffuser van aard. Alhoewel het lastig is te zeggen dat het feit dat Nederland iets doet, of niet doet, een directe schending van deze verplichtingen oplevert, is het wel mogelijk de rechtmatigheid van het beleid in z'n geheel te toetsen. Ook hier is het beeld niet fraai en kan worden vastgesteld dat het Nederlandse beleid door de bodem van wat gevraagd wordt door het internationaal recht heen zakt. •

34. IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina/Serbia and Montenegro)* (Judgment), ICJ Reports 2007, p. 43, par. 183.

35. ILC, Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity; 2019, Report on the work of the seventy-first session, 2019, A/74/10, Ch. IV, p. 11, art. 3.2. Alhoewel er enige discussie is over de vraag of ontwerpartikel 3.2 een codificatie van bestaand recht betreft, of een uiting van het mandaat van de ILC om het internationaal recht progressief te ontwikkelen, ga ik in deze bijdrage uit van het eerste, zie ook: Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, Advies no. 32, De ontwerp artikelen van de ILC over misdrijven tegen de menselijkheid, 2018, p. 2 & 9; L. van den Herik & E. Irving, 'Due Diligence and the Obligation to Prevent Genocide

and Crimes Against Humanity', in: H. Krieger, A. Peters & L. Kreuze (red.), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford University Press, 2020, p. 200.

36. Van den Herik & Irving, idem, p. 201.

37. *Bosnia Genocide*, supra noot 34, par. 431.

38. Idem, par. 430.

39. Idem.

40. Idem.

41. Idem.

42. Zie ook G.G.J.A. Knoop, 'Position Paper rondetafelgesprek over de situatie in Gaza', 28 mei 2025, p. 5-6; M. de Hoon & G. Sluiter, 'Verplichtingen onder het Genocideverdrag met betrekking tot de situatie van de Palestijnse burgerbevolking in Gaza', Position Paper Rondetafelgesprek over de situatie in Gaza, 28 mei 2025, p. 6.

43. C.J. Tams, L. Berster & B. Schiffbauer, *The Genocide Convention: Article-by-Article Commentary*, Beck/Hart, 2024, p. 8,

par. 49.

44. *Kamerstukken II* 2024/25, 23432, nr. 546, p. 4.

45. Resolutie A/RES/ES-10/24 van de Verenigde Naties van 18 september 2024. Zie ook Resoluties A/RES/ES-10/21 en A/RES/ES-10/L.27 van de AVVN van 27 oktober 2023 en 12 december 2023.

46. Human Rights Council, Resolutie 58/2, 2 april 2025.

47. *Kamerstukken II* 2024/25, 23432, nr. 561.

48. government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/09/02/joint-statement-of-canada-and-the-kingdom-of-the-netherlands-regarding-intention-to-intervene-in-the-gambia-v.-myanmar-case-at-the-international-court-of-justice.

49. Zie bijvoorbeeld CAVV Advies 41, p. 13 e.v., [adviescommissievolkenrecht.nl/publicaties/adviezen/2022/11/17/rechtsgevol-](https://adviescommissievolkenrecht.nl/publicaties/adviezen/2022/11/17/rechtsgevol)

[gen-van-een-ernstige-schending-van-een-regel-van-dwingend-recht](https://adviescommissievolkenrecht.nl/publicaties/adviezen/2022/11/17/rechtsgevolgen-van-een-ernstige-schending-van-een-regel-van-dwingend-recht).

50. Zie bijvoorbeeld bnr.nl/nieuws/internationaal/10574529/frankrijk-vk-en-canada-dreigen-met-maatregelen-tegen-israël.

51. Letter to High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, 6 mei 2025, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 32623, nr. 352.

52. Zie voor een discussie van relevante literatuur R.J. Barber, 'Cooperating through the General Assembly to end Serious Breaches of Peremptory Norms', *International and Comparative Law Quarterly* 2022, 71, 1, p. 22-25.

53. Adviesraad Internationale Vraagstukken, Briefadvies: Naar een nieuwe koers voor Nederland in het Israëlisch-Palestijnse conflict, 23 oktober 2024, p. 7 e.v.

54. Zie ook De Hoon & Sluiter, supra noot 42, p. 7.