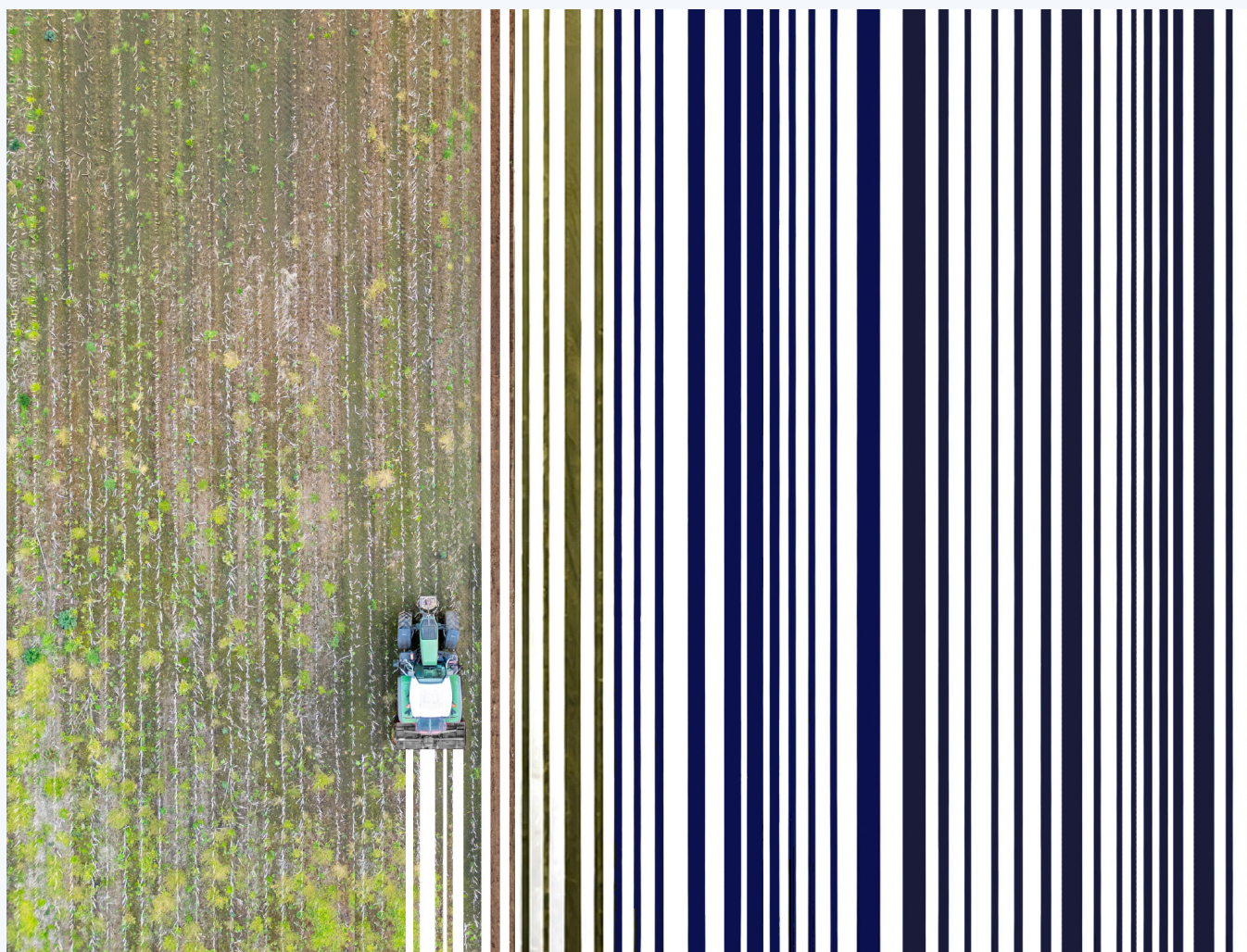


IMPORTING OCCUPATION

('BEZETTING IMPORTEREN') *

De medeplichtigheid van Europa aan de onteigening van
Palestijnen via handel in landbouwproducten uit nederzettingen

Juni 2026



* De originele Engelse tekst is de leidende versie voor deze samenvatting en het volledige rapport "Importing Occupation", beschikbaar via:
www.globalecho.law/importingoccupation/

Samenvatting

I. Landbouwproducten uit nederzettingen die naar Europa worden geëxporteerd

Te midden van "een van de meest flagrante en meedogenloze uitingen van de schending van het menselijk leven en de menselijke waardigheid"¹, blijven Europese staten financiële steun verlenen aan het Israëlische nederzettingenbeleid – de economische ruggengraat van de Israëlische bezetting van de bezette Palestijnse gebieden en de bezette Syrische Golanhoogvlakte. Een van de meest hardnekkige manifestaties van Europese steun is de invoer van goederen geproduceerd in Israëlische nederzettingen in bezet gebied. De Europese Unie (EU) is Israël's grootste handelspartner en buitenlandse investeerder; jaarlijks is ongeveer 28 procent van de totale Israëlische export bestemd voor de EU.²

Het gebrek aan transparantie blijft een kenmerkend aspect van de handel met de nederzettingen: noch de staat Israël, noch de EU publiceert systematisch uitgesplitste data over de uitvoer van producten uit nederzettingen naar de EU. Evenmin lijken Israël en de EU dergelijke gegevens te verzamelen, waardoor het onmogelijk is nauwkeurige gegevens te verkrijgen. Hierdoor was het maatschappelijk middenveld afhankelijk van een verouderde en niet-geverifieerde schatting uit 2011, destijds door de Israëlische regering aan de Wereldbank verstrekt, die suggereerde dat producten uit de nederzettingen ongeveer 2,23 procent van de Israëlische export naar Europa uitmaakten.

Het onderzoek Importing Occupation levert bewijs van een georganiseerd, wijdverbreid en al lang bestaand systeem waarmee landbouwproducten uit de nederzettingen naar Europa worden geëxporteerd, terwijl ze ten onrechte als Israëlisch worden gepresenteerd. In een meerjarig onderzoek over landsgrenzen heen, analyseerde Global Echo meer dan 30.000 exportdocumenten behorende bij ruim 6.800 zendingen aan landbouwproducten vanuit Israël naar het buitenland, in de periode tussen oktober 2017 en februari 2026.

Van de 5.900 zendingen met Europa als bestemming bevatte meer dan 17 procent producten uit nederzettingen: dat is circa één op de zes van alle zendingen en bijna 20 procent, ofwel één op de vijf, van

1 OHCHR, End Unfolding Genocide or Watch It End Life in Gaza: UN Experts Say States Face Defining Choice, 7 mei 2025.

2 Israel Central Bureau of Statistics, Monthly Foreign Trade Statistics, oktober 2025, beschikbaar via <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2025/trade2025m10.aspx> [Hebreeuws]. Van de Israëlische export van plantaardige producten is ongeveer 57 procent van de waarde afkomstig van export naar de EU (Ibid.).

de zendingen bestemd voor de EU.³ Aangezien landbouwproducten tot de meest voorkomende categorieën goederen behoren die vanuit nederzettingen naar Europa worden geëxporteerd,⁴ wijzen deze bevindingen erop dat het hier beschreven systeem vermoedelijk een aanzienlijk deel van de export vanuit nederzettingen beslaat – en een belangrijke bron van inkomsten van nederzettingen vormt. Het in dit rapport gepresenteerde bewijs toont dan ook aan dat goederen uit nederzettingen die de Europese markten binnenkomen, niet marginaal noch uitzonderlijk zijn. Integendeel, ze vormen een substantieel en terugkerend onderdeel van de agrarische handel van Israël naar Europa – hetgeen de betrouwbaarheid van het eerder door Israël verstrekte cijfer van 2,23 procent in twijfel trekt.⁵

Dit onderzoek toont bovendien aan dat de handel tussen de nederzettingen en Europa in stand lijkt te worden gehouden door opzettelijke en terugkerende praktijken die erop gericht zijn de werkelijke herkomst van producten uit de nederzettingen te verbergen of te verhullen. Israëlsche exporteurs en andere economische actoren spelen een centrale rol in een *"verhullingsketen"*, waarbij ze primair drie methoden hanteren. De eerste, omschreven als *"hiding in plain sight"*, houdt in dat de werkelijke productielocatie in bezet gebied wordt vermeld – vaak inclusief een nederzetting en postcode – terwijl die locatie wordt aangeduid als zijnde gelegen in Israël. Ondanks het feit dat deze praktijk inherent misleidend is, is zij toegestaan onder de Technische Overeenkomst die de EU en Israël in 2005 hebben gesloten.⁶ De tweede methode, het *"schijnadres"*, houdt in dat een verzonnen of proxy-adres binnen de erkende grenzen van Israël wordt vermeld dat geen verband houdt met de werkelijke herkomst van het product. De derde methode, *"vermenging"*, houdt in dat producten uit nederzettingen worden vermengd met goederen uit Israël, vaak in verpakkings- of koelinstallaties. Dit resulteert in gemengde zendingen die worden geëxporteerd met documentatie waarin Israël als land van oorsprong wordt vermeld. Samen ondermijnen deze praktijken de effectieve toepassing van de handels- en beleidsregels van de EU, doordat zij de territoriale oorsprong systematisch verdoezelen. Hierdoor kunnen producten uit nederzettingen op een manier op de

3 17,2 procent van de landbouwexporten met bestemming Europa die door Global Echo werden geanalyseerd, bevatte producten uit de nederzettingen; en 19,2 procent van de exporten bestemd voor de EU bevatte producten uit de nederzettingen.

4 APRODEV et al., *Trading Away Peace: How Europe Helps Sustain Illegal Israeli Settlements*, oktober 2012, blz. 6, 21. "The most common settlement products sold in Europe include agricultural products, such as dates, citrus fruits, and herbs, and manufactured products including cosmetics, carbonation devices, plastics, textile products, and toys" (Ibid., blz. 7).

5 World Bank, *Fiscal Crisis, Economic Prospects: The Imperative for Economic Cohesion in the Palestinian Territories – Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 23 september 2012, op blz. 13, en met betrekking tot alle soorten Israëlsche export. Zie paragraaf 4.2.7 van dit rapport.

6 Overeenkomst tussen de EU en de regering van Israël betreffende de tenuitvoerlegging van Protocol nr. 4 bij de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds, TAXUD 267 1/60, Brussel, 13 december 2004 (ook bekend als 'Technische Overeenkomst').

Europese markt worden gebracht, die strijdig is met talrijke bepalingen opgenomen in EU-wetgeving, het EU-beleid en handelsovereenkomsten.

Het feit dat goederen uit de nederzettingen die de EU binnenkomen herhaaldelijk ten onrechte als Israëliisch worden aangemerkt, wijst dan ook niet op incidentele tekortkomingen in de naleving, maar op een bestendig patroon van omzeiling dat door de kaders mogelijk wordt gemaakt die dit juist zouden moeten voorkomen.

Onjuiste aanduidingen van de herkomst zijn zowel in omvang als economische waarde significant en leggen talloze tekortkomingen bloot in het systeem dat de EU hanteert om de herkomst van producten te differentiëren, met ernstige juridische en praktische gevolgen. Dat die differentiatie niet slaagt faciliteert niet alleen het aanhoudende gebrek aan naleving door Israël en Israëliische economische actoren, maar draagt ook concreet bij aan de economische levensvatbaarheid en uitbreiding van de nederzettingen, inclusief de versnelde toe-eigening van land in C-gebieden op de Westelijke Jordaanoever. Zoals de zittende Israëliische minister van Financiën openlijk heeft verklaard: "We wissen de Groene Lijn uit door middel van landbouw in Judea en Samaria."⁷

Dat de differentiatie niet slaagt faciliteert niet alleen het aanhoudende gebrek aan naleving door Israël en Israëliische economische actoren, maar draagt ook concreet bij aan de economische levensvatbaarheid en uitbreiding van de nederzettingen, inclusief de versnelde toe-eigening van land in C-gebieden op de Westelijke Jordaanoever.

Agrarische nederzettingen beslaan aanzienlijk grotere oppervlakten dan bewoonde nederzettingen en hebben buitengewoon schadelijke gevolgen voor Palestijnse en Syrische gemeenschappen, door de omvangrijke landonteigening en intensieve exploitatie van natuurlijke hulpbronnen waarmee zij gepaard gaan. In de bezette Palestijnse gebieden heeft landbouw in nederzettingen geleid tot de uitbreiding van nederzettingen en de snelle inbeslagname van land, in Israël's streven het grootste deel van de Westelijke Jordaanoever te annexeren.⁸ In de bezette Syrische Golanhoogvlakte werd de opzettelijke en grootschalige vernietiging van Arabische dorpen in 1967 niet alleen uitgevoerd om het gebied te ontvolken van Syriërs, maar ook om het te kunnen herbevolken met Israëliische kolonisten, met het uitdrukkelijke doel om "feiten op de grond" te creëren om de Israëliische controle over het vruchtbare land en de overvloedige hulpbronnen van de Golan te verankeren en in stand te houden – een strategie waarin landbouw in nederzettingen sindsdien een centrale rol heeft gespeeld.

⁷ Bezalel Smotrich op X, 29 december 2024, beschikbaar via <https://x.com/bezalelsm/status/1873305004720734401>.

⁸ Bezalel Smotrich, de Israëliische minister van Financiën, verklaarde tijdens een persconferentie dat „de Israëliische soevereiniteit zal worden toegepast op 82 procent van het grondgebied” van de bezette Westelijke Jordaanoever en dat het „tijd is om de Israëliische soevereiniteit toe te passen in Judea en Samaria [Westelijke Jordaanoever].” Sam Sokol, Smotrich Proposes Annexing 82% of West Bank in Bid to Prevent Palestinian State, The Times of Israel, 3 september 2025.

De vestiging van civiele nederzettingen op met geweld veroverd grondgebied is volgens het internationaal recht onrechtmatig, onder meer omdat zij inherent verband houdt met en in stand wordt gehouden door een breder patroon van schendingen – waaronder onteigening, apartheidsbeleid, uitbuiting van natuurlijke hulpbronnen en territoriale en demografische veranderingen die ten koste gaan van de bezette, oftewel "beschermde", bevolking. In zijn advies in 2024, bevestigde het Internationaal Gerechtshof ("ICJ") dat deze praktijken in de context van Israël's langdurige bezetting noch tijdelijk, noch incidenteel zijn; ze zijn juist structureel, opzettelijk en cumulatief en leiden tot de systematische ontzegging van het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk. Het Hof oordeelde verder dat de grootschalige inbeslagname van land en de vestiging van nederzettingen, in combinatie met daarmee samenhangende wetgevende en administratieve maatregelen, hebben geleid tot de geleidelijke annexatie ervan bij Israëlisch grondgebied en blijken geven van de intentie om daar een permanente en onomkeerbare Israëlische aanwezigheid tot stand te brengen.⁹ Uitgaande van deze juridische grondslag, hebben de EU, haar lidstaten en andere Europese staten consequent volgehouden dat alle nederzettingsactiviteiten volgens het internationaal recht onwettig zijn en een ernstige belemmering vormen voor een rechtvaardige en duurzame vrede.¹⁰

Tegelijkertijd heeft de EU ernaar gestreefd nauwe, strategische en veelzijdige betrekkingen met Israël te onderhouden, onder meer op het gebied van handel, onderzoek en wetenschappelijke samenwerking. Het differentiatiebeleid van de EU is juist uit deze spanning voortgekomen en is bedoeld om de nauwe banden van de EU met Israël te verzoenen met haar verplichting op grond van het internationaal recht om nederzettingsactiviteiten niet te erkennen, niet te legitimeren en niet te ondersteunen. Een centrale pijler van differentiatie is het vereiste dat goederen afkomstig uit Israëlische nederzettingen als zodanig worden behandeld, geëtiketteerd en op de markt gebracht, in plaats van als producten afkomstig uit het soevereine grondgebied van Israël.

Uit het rapport *Importing Occupation* blijkt echter dat de juridische en bestuurlijke kaders die bedoeld zijn om differentiatie in de landbouwsector te waarborgen, **door Israël en de EU gezamenlijk zodanig zijn vormgegeven dat er mogelijkheden voor ontwijking zijn ingebouwd** – zwakke plekken in het systeem, die door Israëlische statelijke en particuliere actoren stelselmatig zijn uitgebuit en die nog zijn versterkt door structurele tekortkomingen bij de handhaving door Europese autoriteiten. Hierdoor blijft de Europese handel materieel bijdragen aan een onwettig territoriaal regime, dat in directe tegenspraak is met het EU-recht

9 Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, ICJ Advisory Opinion, 19 juli 2024, para. 252.

10 Zie, o.a.: Statement by High Representative/Vice President of the European Union for Foreign and Security Policy, Federica Mogherini on Israeli Settlement Policy, 18 november 2019; Council of the European Union, 13th Meeting of the European Union-Israel Association Council, Statement of the European Union, 24 februari 2025.

en met de verplichtingen van alle staten jegens derden, zoals uiteengezet door het Internationaal Gerechtshof.

De praktijken die in dit rapport worden beschreven en het bewijsmateriaal dat in dat verband wordt gepresenteerd, laten zien dat de beleidskeuze van de EU om te differentiëren deze inconsistentie niet heeft opgelost en evenmin heeft voorkomen dat er voortdurend inbreuk wordt gemaakt op handelsovereenkomsten, regelgeving en beleid van de EU. Immers, de systematische verhulling van herkomst is nu in de werking van de EU-markt ingebouwd.

II. juridische betekenis van de bevindingen van 'importing occupation' onder het EU-recht

Het lijkt er dus op dat goederen uit nederzettingen stelselmatig de EU-lidstaten en andere Europese landen binnenkomen onder voorwaarden die hen laten profiteren van de behandeling, welke is voorbehouden aan goederen afkomstig uit Israël. Hierbij worden vier verschillende mechanismen blootgelegd, waarmee het huidige systeem faciliteert dat dergelijke goederen in omloop zijn, op een wijze die rechtstreeks indruist tegen het recht, het beleid en handelsovereenkomsten van de EU.

Global Echo heeft **2.040** factuurverklaringen en certificaten inzake goederenverkeer geanalyseerd voor goederen die tussen 2017 en 2026 vanuit Israël naar de EU zijn geëxporteerd. Daarvan lijken **340** ongeldige bewijzen van oorsprong voor preferentiële behandeling te bevatten, omdat ze producten uit nederzettingen bevatten. Global Echo heeft nog eens 20 factuurverklaringen en certificaten inzake goederenverkeer ontdekt, waarin een "fictief adres" is gebruikt waarmee ten onrechte Israëlische oorsprong is gedeclareerd. Zo is aangetoond dat **16,7 procent** van de door Global Echo geanalyseerde bewijzen van Israëlische oorsprong – ter waarde van **€ 13,09 miljoen** – uitsluitend betrekking heeft op, of bestaat uit, goederen uit nederzettingen.

De Associatieovereenkomst van 2000 tussen de EU en Israël is van toepassing op het grondgebied van de EU enerzijds en op de Israëlische staat anderzijds. In de *zaak Brita*¹¹ bevestigde het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) dat het territoriale toepassingsgebied van deze overeenkomst zich niet uitstrekt tot de bezette Palestijnse gebieden en dat producten afkomstig uit de Westelijke Jordaanoever derhalve op grond van de overeenkomst niet in aanmerking komen voor preferentiële behandeling. Preferentiële behandeling houdt voornamelijk in dat importeurs in de haven van binnenkomst lagere of nultarieven krijgen toegekend, wat ten goede komt aan de gehele toeleveringsketen.

¹¹ Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen, ECJ Uitspraak, Zaak C-386/08, 25 februari 2010, para. 64.

In de praktijk claimen Europese importeurs preferentiële behandeling door een bewijs van oorsprong in te dienen – hetzij een certificaat inzake goederenverkeer afgegeven door de Israëlische douaneautoriteiten, of een factuurverklaring afgegeven door een Israëlische exporteur en geverifieerd door de Israëlische douane. De douaneautoriteiten van de EU-lidstaten zijn verplicht dergelijke documentatie bij invoer te verifiëren en preferentiële behandeling te weigeren, wanneer de goederen niet aan de territoriale vereisten van de overeenkomst voldoen.

Al kort na de inwerkingtreding van de overeenkomst ontstonden er zorgen over systematische schendingen van het territoriale bereik van de overeenkomst door Israëlische autoriteiten en marktdeelnemers, met name bij de afgifte van bewijzen van "Israëlische" oorsprong voor goederen geproduceerd in nederzettingen. Deze zorgen werden ogenschijnlijk weggenomen door de "Technische Regeling" van 2005 en de bijbehorende Israëlische Interne Richtlijnen. Volgens die richtlijnen, die zijn uitgevaardigd op grond van artikel 3 van de Technische Regeling en zijn gedeeld met de Europese Commissie, moeten de productielocatie en postcode op bewijzen van oorsprong worden vermeld; ongeacht of de goederen afkomstig zijn uit Israël of uit bezet gebied, staan de richtlijnen een importeur echter toe een bewijs van oorsprong voor preferentiële behandeling in te dienen waarin het land van oorsprong als "Israël" wordt vermeld. Deze formulering weerspiegelt een aanzienlijke tegemoetkoming aan Israëls weigering te erkennen dat nederzettingen voor de toepassing van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Israël niet als onderdeel van Israël worden beschouwd.¹² Hiermee leggen de Technische Regeling en de Israëlische Interne Richtlijnen de last van het vaststellen van de werkelijke territoriale oorsprong van goederen niet bij Israël – waar die vaststelling het eenvoudigst kan worden gedaan – maar bij de autoriteiten van de EU-lidstaten. Als reactie hierop hebben de autoriteiten van de lidstaten geprobeerd een beroep op marktdeelnemers binnen hun eigen rechtsgebied te doen, om hen bij het maken van onderscheid te helpen, door niet-bindende mededelingen aan importeurs uit te vaardigen waarin onderscheid en naleving worden aanbevolen, in plaats van verplicht gesteld.

Daarmee hebben de EU en Israël gezamenlijk structurele tekortkomingen in het huidige handhavingskader ingebouwd. Die helpen verklaren waarom er 329 factuuraangiften

¹² In de interne richtlijnen die de Israëlische douaneautoriteiten op 10 januari 2005 hebben uitgevaardigd, staat: "Hierbij wordt verduidelijkt dat de EU, in tegenstelling tot het standpunt van Israël, de gebieden die sinds 1967 onder Israëliisch bestuur staan, niet beschouwt als gebieden die onder de associatieovereenkomst vallen, wat de preferentiële tariefbehandeling betreft." Interne richtlijnen uitgevaardigd op 10 januari 2005 door de Israëlische douaneautoriteiten overeenkomstig §3 van de Technische Overeenkomst van 2005, beschikbaar via <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/892562/gtr-20130315-all.1-nsediamenti+israeliani+EN.pdf/02817472-b538-46d9-b428-2111e6697fb6>, in de Overeenkomst tussen de EU en de regering van Israël betreffende de tenuitvoerlegging van Protocol 4 bij de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds, 13 december 2004, beschikbaar via https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/77e0765a-b3fd-4c7a-9766-400f3b3d2680_en?filename=EU-Israel%20Technical%20Arrangement%20of%202005.pdf. De richtlijnen zullen in paragraaf 5.3.1 van dit rapport nader worden besproken.

zijn ingediend als bewijs van Israëlische oorsprong voor preferentiële behandeling – aangiften die uitsluitend betrekking hebben op goederen uit nederzettingen, die in dit onderzoek aan het licht zijn gekomen.

Global Echo heeft **35 fytosanitaire certificaten** geanalyseerd die zijn afgegeven door de Israëlische Nationale Plantenbeschermingsdienst (NPPO). Daarvan zijn er 19 afgegeven voor producten afkomstig uit bezet gebied. Alle 19 fytosanitaire certificaten werden afgegeven voor planten (fruit en groenten), waarvoor de EU speciale vereisten heeft vastgesteld. De juridische analyse in dit rapport stelt vast dat deze fytosanitaire certificaten niet mogen worden afgegeven door de NPPO van de bezettingsmacht (in dit geval de Israëlische PPIS), maar alleen door de NPPO van het land van oorsprong, oftewel: de NPPO van het bezette Palestijnse gebied of van de bezette Syrische Golanhoogvlakte.

Om de EU binnen te komen, moeten bepaalde planten en plantaardige producten die vanuit een derde land, zoals Israël, worden uitgevoerd, voorzien zijn van een "fytosanitair certificaat". Voor sommige planten gelden speciale eisen, waarbij op hun fytosanitaire certificaten moet worden vermeld dat aan deze aanvullende eisen is voldaan. De EU-wetgeving bepaalt verder dat fytosanitaire certificaten moeten worden afgegeven door de NPPO van het land van uitvoer. De Israëlische NPPO is de Plant Protection and Inspection Service (PPIS), die deel uitmaakt van het Ministerie van Landbouw en Voedselzekerheid. Het HvJ-EU heeft echter geoordeeld dat fytosanitaire certificaten voor planten met speciale eisen, waaraan alleen in hun plaats van herkomst kan worden voldaan, moeten worden afgegeven door de NPPO van het land van herkomst. In de *Anastasiou-zaak* heeft het Hof van Justitie de geldigheid onderzocht van door Turkije afgegeven fytosanitaire certificaten voor planten met speciale vereisten – citrusvruchten en aardappelen – die door Turkije werden geëxporteerd, maar afkomstig waren uit het bezette Noord-Cyprus. Het Hof bevestigde dat aan elke speciale eis met betrekking tot de herkomst, zoals het opnemen van een oorsprongvermelding of het verstrekken van een officiële verklaring dat de plant vrij is van schadelijke organismen, alleen kan worden voldaan door de NPPO in het land van herkomst – in dit geval de Republiek Cyprus. Door de *Anastasiou*-regel op de actuele casus toe te passen, stelt dit rapport dat de Israëlische PPIS niet bevoegd is om fytosanitaire certificaten af te geven met speciale, aan de herkomst gerelateerde eisen, in het geval van planten afkomstig uit de gebieden die Israël sinds 1967 bezet houdt.

Daardoor hebben de EU en Israël gezamenlijk structurele tekortkomingen in het huidige handhavingskader ingebouwd.

Wat betreft planten waarvoor een fytosanitair certificaat vereist is maar waarvoor geen speciale eisen gelden, heeft het HvJ-EU in de zaak *Anastasiou II* bevestigd dat aan drie voorwaarden cumulatief moet zijn voldaan wil een derde land bevoegd zijn om fytosanitaire certificaten zonder speciale eisen af te geven. Een van die voorwaarden bepaalt dat de planten moeten zijn ingevoerd op het grondgebied van het land waar de fytosanitaire controles hebben plaatsgevonden, alvorens van daaruit

naar de EU te worden uitgevoerd. Invoer is een proces dat niet alleen de fysieke overdracht van goederen omvat, maar ook de juridische procedures van uitvoer en invoer, met inbegrip van de aangifte en goedkeuring door Palestijnse of Syrische douaneautoriteiten, vooruitlopend op verwerking door de Israëlische douane. Dit rapport komt dan ook tot de conclusie dat het vervoer op zichzelf van een product vanuit door Israël bezette gebieden naar Israël geen invoer vormt zoals bedoeld in de *Anastasiou II*-voorwaarden. Op grond van deze bevinding concludeert dit rapport dat fytosanitaire certificaten die door Israël zijn afgegeven voor planten waarvoor geen speciale eisen gelden en die afkomstig zijn uit de bezette Palestijnse gebieden of van de bezette Syrische Golanhoogvlakte, eveneens ongeldig zijn volgens het EU-recht, op grond van het feit dat zij niet vanuit het gebied van herkomst zijn ingevoerd naar het land van de verzender.

Global Echo stelt dan ook dat alle fytosanitaire certificaten die door de Israëlische PPIS zijn afgegeven voor planten afkomstig uit de bezette Palestijnse gebieden en de bezette Syrische Golanhoogvlakte, volgens EU-recht ongeldig zijn en niet mogen worden aanvaard door de nationale fytosanitaire diensten van de EU-lidstaten. Het lijkt er echter op dat planten uit nederzettingen waarvoor een fytosanitair certificaat vereist is, momenteel de EU binnenkomen met een naar verluidt ongeldig fytosanitair certificaat, zoals blijkt uit de 17 door Global Echo gedocumenteerde incidenten waarbij fytosanitaire certificaten werden afgegeven door de PPIS voor planten met speciale vereisten voor goederen afkomstig uit bezet gebied.

Wat de uitvoer van **biologische** producten naar de EU betreft, zijn de PPIS en de controle-instanties waaraan de PPIS officiële controles heeft gedelegeerd, zoals Secal, bevoegd om biologische producten en marktdeelnemers te inspecteren en te certificeren op grond van de erkenning van Israël door de EU als een "gelijkwaardig" derde land. Die erkenning is echter uitdrukkelijk beperkt tot het grondgebied van de Israëlische staat en strekt zich niet uit tot de sinds 1967 bezette gebieden. Hierdoor beschikken noch de PPIS, noch Secal over enige wettelijke bevoegdheid om vergunningen voor biologische activiteiten te verlenen, inspecties uit te voeren, inspectiecertificaten af te geven of onderzoeken in te stellen naar vermeende inbreuken met betrekking tot biologische producten afkomstig uit de bezette Palestijnse gebieden of de bezette Syrische Golan, die bestemd zijn voor de EU-markt.

Ondanks deze duidelijke territoriale beperking heeft Global Echo 31 door Secal afgegeven keuringscertificaten geanalyseerd voor de uitvoer naar de EU van biologische producten afkomstig uit bezet gebied. Van deze 31 certificaten hadden er 29 betrekking op producten uit de bezette Syrische Golan en twee op producten uit de bezette Palestijnse gebieden.

Op grond van deze omstandigheden is Global Echo van mening dat de bevoegde autoriteiten van de importerende EU-lidstaten dergelijke certificaten niet als geldig hadden mogen aanvaarden en dat zij de betreffende producten niet als biologisch hadden mogen aanmerken met het oog op hun verhandeling binnen de EU. Acceptatie van deze certificaten vormt vermoedelijk een verzuim om de territoriale

beperkingen te handhaven van Israël's gelijkwaardige erkenning onder EU wetgeving inzake biologische producten.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat het falen van de autoriteiten van de EU-lidstaten zich niet beperkt tot het aanvaarden van ongeldige controlecertificaten; het strekt zich uit tot het tolereren van het onrechtmatige toezicht op en de vergunningverlening aan marktdeelnemers in bezet gebied door instanties die daartoe niet bevoegd zijn. Volgens EU-wetgeving inzake biologische landbouw mogen alleen door de Europese Commissie rechtstreeks erkende controle-instanties marktdeelnemers en producten in "conforme" landen certificeren voor uitvoer naar de EU, met inbegrip van de bezette Palestijnse gebieden, de Arabische Republiek Syrië en de daar gelegen Israëlische nederzettingen. Secal noch de PPIS worden in het kader van deze nalevingsregeling erkend, waaruit volgt dat zij niet bevoegd zijn om exploitanten in die gebieden te inspecteren, te onderzoeken, te controleren of te certificeren met het oog op hun toegang tot de EU-markt voor biologische producten. Desondanks heeft Global Echo 20 vergunningen getraceerd die door Secal zijn afgegeven aan biologische marktdeelnemers in nederzettingen. In ten minste één geval lijkt Secal een marktdeelnemer in een nederzetting op de Westelijke Jordaanoever te hebben onderzocht na een klacht van een EU-controle-instantie. Voor zover op dergelijke audits of vergunningen is vertrouwd voor de uitvoer naar de EU, lijken die geen wettelijke basis te hebben volgens de EU-wetgeving inzake biologische landbouw en zouden zij daarom geen geldige biologische status aan de betreffende producten mogen toekennen.

Aangezien zowel de bezette Palestijnse gebieden als de bezette Syrische Golanhoogvlakte onder de "nalevingsregeling" van de EU vallen, mogen alleen door de EU rechtstreeks erkende controle-instanties biologische producten uit deze gebieden certificeren. Een van die instanties is Control Union, het moederbedrijf van Secal. Dat Control Union deze bevoegdheid op de Westelijke Jordaanoever uitoefent, blijkt uit Global Echo's analyse van **841** inspectiecertificaten voor biologische producten afkomstig uit Israëlische nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden. Secal en Control Union opereren onder volledig verschillende en niet-overlappende territoriale jurisdicties. Toch lijkt Secal biologische inspectie- en certificeringsdiensten aan te bieden aan producenten in Israëlische nederzettingen voor goederen die bestemd zijn voor de EU, onder meer via haar website en via haar zakelijke relatie met Control Union.¹³ Control Union is ook bevoegd om biologische producten te certificeren die door Palestijnen in de bezette Palestijnse gebieden worden geproduceerd. Echter, Palestijnse producenten schijnen slechts een klein deel uit te maken van de door Control Union gecertificeerde exploitanten.

Control Union heeft onlangs een technisch dossier bij de Europese Commissie moeten indienen voor hernieuwde EU-erkenning, om in bezet Palestijns gebied te

¹³ De antwoorden van Secal op de informatieaanvraag van Global Echo worden aangehaald in paragraaf 5.3.3, en de brieven zijn volledig opgenomen in de bijlagen I en II bij dit rapport.

kunnen opereren. Het dossier moest zowel bewijs bevatten dat Control Union het Palestijnse ministerie van Landbouw op de hoogte had gesteld van zijn activiteiten, als formele toezegging om te voldoen aan de wettelijke vereisten van die autoriteit. Tot die vereisten kan Wet Nr. 4 van de Palestijnse Autoriteit behoren, die onder meer de handel in goederen en diensten afkomstig uit Israëlische nederzettingen verbiedt. Gezien de door Global Echo onderzochte inspectiecertificaten waaruit blijkt dat Control Union biologische producten uit Israëlische nederzettingen in de bezette Westelijke Jordaanoever heeft gecertificeerd, rijzen vragen over de verenigbaarheid van die certificeringen met de verplichtingen die zijn vastgelegd in Wet Nr. 4. Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal lijkt de voortgezette certificering van producten uit nederzettingen moeilijk te rijmen met een toezegging om het toepasselijke wettelijke kader na te leven. Control Union heeft Global Echo meegedeeld dat het "de Palestijnse Autoriteit via e-mail naar behoren op de hoogte heeft gesteld van zijn voornemen om activiteiten in de regio te ondernemen."¹⁴ Het heeft echter niet aangegeven of de Palestijnse Autoriteit heeft gereageerd, noch of Control Union enige begeleiding heeft ontvangen over de toepassing of handhaving van Wet Nr. 4.

Het consumentenrecht van de EU biedt een duidelijk en uitgebreid kader, dat frauduleuze, bedrieglijke en misleidende praktijken bij de etikettering van levensmiddelen verbiedt. Consumenten in de EU hebben het recht om weloverwogen keuzes te maken ten aanzien van het voedsel dat zij consumeren, ook op basis van sociale en ethische overwegingen. Hierdoor dient de voedselinformatie nauwkeurig, transparant en niet misleidend te zijn, ook ten aanzien van het land van oorsprong en de plaats van herkomst van het product. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft onmiskenbaar bevestigd dat producten afkomstig uit nederzettingen in bezet gebied als zodanig moeten worden geëtiketteerd en niet mogen worden gepresenteerd als zijnde afkomstig uit het soevereine grondgebied van de bezettingsmacht. In *Psagot*¹⁵ bevestigde het HvJ-EU dat de bindende regel volgens het Unierecht is dat levensmiddelen uit het bezette Palestijnse gebied of de bezette Syrische Golan op het etiket die oorsprong moeten vermelden, naast de vermelding dat ze afkomstig zijn uit een "nederzetting" binnen een van die gebieden.

Niettemin heeft Global Echo de toeleveringsketens achterhaald van een aantal Israëlische exporteurs die landbouwproducten betrekken uit de bezette Palestijnse gebieden en de bezette Syrische Golanhoogvlakte, naast de inkoop die ze doen binnen het erkende soevereine grondgebied van Israël. Op basis van het door Global Echo onderzochte bewijsmateriaal lijkt bijvoorbeeld Achdut, een van de toonaangevende producenten en exporteurs van conventionele en biologische tahini, uitsluitend in te kopen bij nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever. Uit de bevindingen van Global Echo blijkt voorts dat Yonatan Packing and Marketing, een Israëlische

¹⁴ Brief van Control Union Certifications aan Global Echo, 19 december 2025 (in het dossier). De brief van Control Union is volledig opgenomen in bijlage III bij het rapport.

¹⁵ Organisation Juive Européenne and Vignoble Psagot Ltd v. Ministre de l'Économie et des Finances, ECJ Jugement (Grand Chamber), Zaak C-363/18, 12 november 2019.

landbouwcoöperatie en exporteur gevestigd in de bezette Syrische Golan, zijn producten voornamelijk uit de bezette Syrische Golan betreft. Desondanks waren de exemplaren van deze producten die in Europese supermarkten werden aangetroffen, stevast geëtiketteerd als producten uit "Israël". Op 25 januari 2026 heeft Achdut Global Echo geïnformeerd dat het geen biologische producten meer naar Europa exporteert.¹⁶ Yonatan Packing and Marketing reageerde niet op de herhaalde verzoeken van Global Echo om commentaar.

De misleidende etikettering van producten uit Israëlische nederzettingen in de EU wijst op tekortkomingen op verschillende niveaus, allereerst bij de handhaving door de bevoegde autoriteiten van de EU-lidstaten en, aangezien het probleem wijdverbreid is, ook bij de Europese Commissie. Detailhandelaren die deze producten verkopen, kunnen onder bepaalde omstandigheden op grond van het EU- en nationale consumentenrecht aansprakelijk worden gesteld, ook wanneer de werkelijke herkomst van de goederen eerder in de toeleveringsketen is verhuld.

III. De menselijke tol van de Israëlische nederzettingenlandbouw voor Palestijnen en Syriërs

Landbouw in de nederzettingen is vanaf het begin een centraal instrument geweest voor Israël's territoriale consolidatie in de bezette Palestijnse gebieden, met name in de C-gebieden van de Westelijke Jordaanoever. Anders dan gewone landbouw, fungeert die landbouw als een strategisch middel om land in te nemen en te controleren, de Palestijnse ruimte te versnipperen en de levensvatbaarheid van de Palestijnse landbouw te ondermijnen. De landbouw in de nederzettingen breidt zich uit over uitgestrekte gebieden, die vaak veel groter zijn dan bewoonde nederzettingen, en wordt versterkt door een combinatie van overheidsbeleid, geweld door kolonisten en militaire handhaving. Palestijnse gemeenschappen worden in toenemende mate opgesloten in kleinere, meer versnipperde enclaves, terwijl hun toegang tot land, water en markten systematisch wordt beperkt. Het resultaat is grootschalige onteigening, vernietiging van levensonderhoud en de bestendiging van een gebonden economie, waarin Palestijnen juist afhankelijk worden gemaakt van, of ondergeschikt worden gemaakt aan, de nederzettingen die hen verdrijven.

Op de Westelijke Jordaanoever floreren boerderijen in Israëlische nederzettingen, in de nabijheid van veel Palestijnse gemeenschappen die zelfs voor hun basisbehoeften over onvoldoende water beschikken. De Israëlische controle over de watervoorraden heeft tot schrijnende ongelijkheden geleid: terwijl kolonisten een veel hoger waterverbruik hebben om hun waterintensieve landbouwproductie in stand te

¹⁶ Brief van Achdut Ltd. aan Global Echo, 25 januari 2026 (in het dossier).

houden, wordt de Palestijnse landbouw gestaag uitgehold. Beperkingen op de Palestijnse economische activiteit in de C-gebieden – waar het grootste deel van de landbouwgrond en de natuurlijke hulpbronnen zich bevindt – hebben ernstige economische schade aangericht, waardoor Palestijnen geen kans op betekenisvolle ontwikkeling hebben en velen gedwongen worden tot laagbetaald werk binnen nederzettingen. Sinds oktober 2023 wordt deze schade verergerd door toegenomen geweld, inperking van de bewegingsvrijheid en economische ontwrichting, waardoor de economie van de Westelijke Jordaanoever sterk is beperkt en bestaande kwetsbaarheden zijn vergroot.

De landbouw in de nederzettingen is vanaf het begin een centraal instrument geweest voor territoriale consolidatie in de bezette Palestijnse gebieden, met name in de C-gebieden van de Westelijke Jordaanoever.

Een vergelijkbare ontwikkeling is waarneembaar op de bezette Syrische Golanhoogvlakte. De grootste schade ondervond de Syrische bevolking in 1967, toen Israël de overgrote meerderheid van de lokale bewoners verdreef en een systematische vernietigingscampagne startte, waarbij de steden, dorpen en boerderijen op de Golan met de grond gelijk werden gemaakt en slechts een handvol Syrische dorpen intact bleef. De ontheemden – inmiddels honderdduizenden, inclusief hun nakomelingen – is het recht op terugkeer permanent ontzegd, door een regime van militaire bevelen dat bedoeld is om Israël's blijvende controle te waarborgen. Sindsdien heeft de landbouw in nederzettingen een centrale rol gespeeld bij het verdiepen van die controle. Degenen die zijn gebleven, dragen hierbij de zwaarste last. Water staat centraal in dit proces: Israël heeft waterbronnen die aan het Syrische volk toebehoren, geëxploiteerd en omgeleid om de kolonisten op de Golan en Israël zelf te bevoorraden, waarbij kolonisten voorrang krijgen, terwijl Syrische boeren met veel beperktere toewijzingen worden bedeed. In combinatie met betere toegang tot land, subsidies en afgesloten markten heeft de landbouw van de Israëlische kolonisten de Syrische landbouw in de Golan vrijwel uitgeroeid. Net als in de bezette Palestijnse gebieden, fungeert landbouw in nederzettingen in beide gebieden als een mechanisme voor onteigening – waarbij waarde wordt onttrokken aan bezet land en hulpbronnen, terwijl de beschermde bevolkingsgroepen worden verdrongen en hun rechten en bestaansmiddelen systematisch worden ondermijnd.

IV. internationaal-rechtelijke gevolgen van het systeem van verhulling

De EU is zowel een product als een subject van het internationaal publiekrecht en is verplicht het internationaal recht na te leven bij de uitoefening van haar bevoegdheden. Deze verplichting is stevig verankerd in de jurisprudentie van het HvJ-EU en komt tot uiting in de EU-verdragen, die de EU verplichten tot strikte naleving van het internationaal recht en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. In dit verband vereist het internationaal recht dat de EU rekening

houdt met gezaghebbende interpretaties van het ICJ. In zijn advies van 2024 heeft het ICJ uiteengezet dat derde staten gebonden zijn aan de verplichtingen van niet-erkenning en niet-bijstand met betrekking tot het onwettige beleid en de onwettige praktijken van Israël in de bezette Palestijnse gebieden, en derhalve de plicht hebben om in hun handelingen onderscheid te maken en zich te onthouden van economische activiteiten die de illegale situatie bestendigen. Deze verplichtingen raken rechtstreeks aan de EU-regelgeving inzake handel en markttoegang voor goederen uit de nederzettingen en vormen het internationale rechtskader waaraan het systeem beschreven in dit rapport moet worden getoetst.

De beginselen van het internationaal recht die van toepassing zijn op de teelt van landbouwproducten in nederzettingen op bezet grondgebied en op de uitvoer daarvan naar andere staten, zijn duidelijk vastgelegd. De kern daarvan wordt gevormd door het verbod op het met geweld verwerven van grondgebied en het onvervreembare recht van volkeren op zelfbeschikking – twee normen die dwingend recht (*jus cogens*) zijn. Daaruit vloeien verplichtingen voort die voor alle staten bindend zijn: de plicht tot niet-erkenning van onwettige territoriale situaties; het verbod op het verlenen van hulp of bijstand bij het in stand houden van dergelijke situaties; en, in de context van bezetting, het absolute verbod op overbrenging van de burgerbevolking van de bezettingsmacht naar bezet gebied en op gedwongen overbrenging of verplaatsing van de beschermde bevolking. De productie van landbouwproducten in nederzettingen die in strijd met deze regels zijn opgericht en uitgebreid, kan niet los worden gezien van de internationaal onrechtmatige handelingen die daaraan ten grondslag liggen. De landbouw in nederzettingen is afhankelijk van, en draagt materieel bij aan, de onrechtmatige toe-eigening van land en natuurlijke hulpbronnen, verandering van de demografische samenstelling van bezet gebied en de ontzegging van het collectieve recht van de bezette bevolking op permanente soevereiniteit over haar natuurlijke hulpbronnen. Als zodanig is productie in nederzettingen geen neutrale economische activiteit, maar vloeit zij rechtstreeks voort uit een situatie die het internationaal recht verbiedt.

De gezaghebbende interpretatie van het ICJ van deze internationaal onrechtmatige handelingen verduidelijkt de concrete juridische gevolgen ervan voor derde staten, waaronder de EU. Na onderzoek van Israël's optreden gedurende meer dan vijf decennia, concludeerde het Hof in zijn advies van 2024 dat de langdurige aanwezigheid van Israël in de bezette Palestijnse gebieden onrechtmatig is en onverwijld moet worden beëindigd, waarbij het verklaarde dat het nederzettingenbeleid een centraal, diepgeworteld en opzettelijk kenmerk van die onrechtmatigheid vormt. Het Hof oordeelde dat het beleid van Israël – met inbegrip van de uitbreiding van nederzettingen, annexatiemaatregelen, de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, discriminerende wetgeving en het nalaten om geweld door kolonisten te voorkomen – erop gericht is permanente en onomkeerbare feiten ter plaatse te creëren, die in sommige delen van het gebied neerkomen op *de jure* annexatie en in andere op *de facto* annexatie, en die resulteren in de systematische ontzegging van het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk.

Van bijzonder belang voor dit rapport is dat het Hof een deel van zijn advies heeft gewijd aan de juridische gevolgen van zijn bevindingen voor andere staten. Het Hof bevestigde opnieuw dat de door Israël geschonden verplichtingen *erga omnes* van aard zijn en dat alle staten daarom een juridisch belang hebben bij de bescherming ervan. Het Hof heeft uitdrukkelijk verduidelijkt dat derde staten verplicht zijn om in hun betrekkingen onderscheid te maken tussen Israël en de bezette gebieden; om zich te onthouden van economische, handels- of investeringsrelaties die de onrechtmatige aanwezigheid van Israël bestendigen; en om concrete maatregelen te nemen om handels- of investeringspraktijken te voorkomen die de onrechtmatige situatie in stand houden. Deze verplichtingen worden rechtstreeks ondermijnd door handelssystemen die toestaan dat landbouwproducten uit nederzettingen op buitenlandse markten komen, onder meer door te doen alsof die producten afkomstig zouden zijn van het soevereine grondgebied van de bezettingsmacht.

Hoewel de adviesaanvraag van de Algemene Vergadering aan het ICJ zich niet uitstrekte tot de bezette Syrische Golan, weerspiegelt de redenering van het Hof dat de gevestigde beginselen van het internationaal recht van toepassing zijn op alle situaties van bezetting. Het internationaal recht erkent de Syrische Golan al lang en ondubbelzinnig als gebied dat sinds 1967 bezet is. De vermeende annexatie van het gebied door Israël via de Golanhoogtenwet van 1981, is onmiddellijk nietig verklaard via Resolutie 497 (1981) van de VN-Veiligheidsraad. Soortgelijke fundamentele schendingen die door het ICJ zijn vastgesteld met betrekking tot de bezette Palestijnse gebieden – onwettige overbrenging van bevolkingsgroepen, gedwongen ontheemding, vernietiging van eigendommen zonder militaire noodzaak, en de exploitatie van land en natuurlijke hulpbronnen ten behoeve van de burgerbevolking van de bezettingsmacht – doen zich eveneens voor in de Golan. De uitbreiding van nederzettingen, onder meer door agrarische ontwikkeling, heeft een centrale rol gespeeld bij het bestendigen van de Israëlische controle, terwijl de rechten, bestaansmiddelen en demografische aanwezigheid van de inheemse Syrische bevolking zijn aangetast. Tegen deze achtergrond versterken de door het Hof geformuleerde beginselen de conclusie dat economische betrokkenheid bij nederzettingsondernemingen in enig bezet gebied – hetzij in het bezette Palestijnse gebied, hetzij in de bezette Syrische Golan – juridisch onverenigbaar is met de verplichtingen van derde staten op grond van het internationaal recht.

Tegen deze achtergrond is een groeiende coalitie van EU-lidstaten begonnen met het invoeren van handelsverboden tegen nederzettingen, als een stap in de richting van het nakomen van deze verplichtingen. Spanje heeft al maatregelen genomen door een verbod in te voeren op de invoer van producten afkomstig uit Israëlische nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden, naast beperkingen op reclame voor dergelijke goederen en aanverwante diensten.¹⁷ Ook de regering van Slovenië

17 Koninklijk wetsbesluit 10/2025 van 23 september tot vaststelling van dringende maatregelen tegen genocide in Gaza en ter ondersteuning van de Palestijnse bevolking (BOE-A-2025-18831) [Spaans].

heeft besloten om de invoer uit nederzettingen te verbieden, met inbegrip van maatregelen tegen omzeiling.¹⁸ Elders worden soortgelijke maatregelen momenteel actief overwogen: Ierland heeft een wetsontwerp goedgekeurd om de invoer uit nederzettingen te verbieden, Nederland bereidt een besluit voor om een soortgelijk verbod in te voeren en België heeft aangekondigd hetzelfde te willen doen. Verder hebben op EU-niveau negen lidstaten opgeroepen tot een EU-breed verbod op handel met Israëliische nederzettingen.¹⁹

V. Gevolgen van het systeem voor staten en bedrijven in het kader van de UNGP's

De bevindingen van dit rapport raken ook aan de VN-richtsnoeren inzake bedrijfsleven en mensenrechten (UNGP's),²⁰ die zowel staten als bedrijven duidelijke verplichtingen opleggen in conflictgebieden, waaronder situaties van militaire bezetting. Volgens de UNGP's hebben staten de plicht om bescherming te bieden tegen mensenrechtenschendingen veroorzaakt door bedrijven – niet alleen op hun eigen grondgebied, maar ook wanneer bedrijven die onder hun jurisdictie vallen buiten hun grondgebied actief zijn. Deze plicht is nog groter in conflictgebieden, waar van staten wordt verwacht dat zij bedrijven actief informeren over verhoogde risico's, bedrijven helpen bij het identificeren en mitigeren van mensenrechtenschendingen en waarborgen dat regelgevings- en handhavingsskaders geen ruimte bieden voor betrokkenheid van bedrijven bij grove schendingen. In de context van Israëliische nederzettingen vertaalt deze plicht zich in een verantwoordelijkheid voor de EU en haar lidstaten om handels- en regelgevingspraktijken te voorkomen die economische activiteiten in relatie tot nederzettingen faciliteren of normaliseren.

Voor bedrijven leggen de UNGP's de verantwoordelijkheid vast om de mensenrechten in hun gehele waardeketen te respecteren, los van hun naleving op nationaal niveau of in het kader van EU-wetgeving. Er zijn sterke aanwijzingen dat bedrijven die betrokken zijn bij de invoer, distributie of verkoop van producten uit de nederzettingen op zijn minst direct betrokken zijn bij ernstige mensenrechtenschendingen die inherent zijn aan het nederzettingenbeleid, waaronder de onwettige exploitatie van natuurlijke

18 Zie Republika Slovenija, 346e schriftelijke vergadering van de regering van de Republiek Slovenië, Economische maatregelen in verband met de situatie in de bezette Palestijnse gebieden, 6 augustus 2025, beschikbaar via <https://www.gov.si/novice/2025-08-06-346-dopisna-seja-vlade-republikeslovenije/> [Sloveens].

19 19 De negen EU-lidstaten waren België, Finland, Ierland, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden. Lili Bayer, Nine EU countries call for talks on ending trade with Israeli settlements, Reuters, 19 juni 2025.

20 OHCHR, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 2011, beschikbaar via https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf.

hulpbronnen en de overbrenging van de bezette bevolking uit, en van de bevolking van de bezettingsmacht naar bezet gebied. In sommige gevallen kan worden gesteld dat bedrijven zelfs bijdragen aan deze schendingen. In situaties van bezetting vereisen de UNGP's een verhoogde zorgvuldigheid op het gebied van mensenrechten: bedrijven moeten niet alleen hun impact op de mensenrechten beoordelen, maar ook of hun activiteiten de onderliggende illegale situatie verergeren of in stand houden.

Uit dit rapport blijkt dat het tekortschieten van de EU en haar lidstaten bij de handhaving van wetgeving op het gebied van handel, certificering en consumentenbescherming, het UNGP-kader materieel heeft ondermijnd. Door toe te staan dat producten uit nederzettingen de Europese markten binnenkomen via een onjuiste herkomstvermelding en juridisch gebrekkige certificering, hebben de Europese autoriteiten bedrijven zowel de informatie ontzegd die nodig is om effectieve *due diligence* op het gebied van mensenrechten uit te voeren, alsook hen blootgesteld aan verhoogde juridische, financiële en reputatierisico's. Adviesberichten die bedrijven waarschuwen voor risico's in relatie tot nederzettingen, zonder dat er sprake is van een samenhangende handhaving in handels- en regelgevingsstelsels, voldoen niet aan de beleidscoherentie die de UNGP's vereisen en dreigen een vals gevoel van naleving op te wekken. Naleving van nationale of EU-wetgeving als zodanig, ontslaat bedrijven niet van hun verantwoordelijkheid op grond van de UNGP's of het internationaal recht.

Kortom, de wijdverbreide circulatie binnen Europa van goederen uit nederzettingen stelt zowel staten als bedrijven ondubbelzinnig in kennis van hun verantwoordelijkheden op grond van de UNGP's. Wanneer regelgevingsstelsels de betrokkenheid van bedrijven bij ernstige mensenrechtenschendingen toestaan of faciliteren, komen staten hun beschermingsplicht niet na en kunnen bedrijven zich niet op geloofwaardige wijze beroepen op nationale of EU-wetgeving als grondslag om aansprakelijkheid te ontlopen.

VI. Slotverklaring

Uit de bevindingen van dit rapport blijkt: het feit dat landbouwproducten uit Israëlische nederzettingen op de Europese markten blijven circuleren op een manier die hun werkelijke territoriale herkomst verhuult, is niet het gevolg van incidentele tekortkomingen, maar van een systemisch falen op het gebied van regelgeving, handhaving en verantwoordingsplicht. Dat falen heeft de economische normalisering mogelijk gemaakt van een onwettige situatie, die strijdig is met het EU-recht, met het door de EU verklaarde differentiebeleid en met de internationaal-rechtelijke verplichtingen van de EU en haar lidstaten, zoals door het Internationaal Gerechtshof in juli 2024 uiteengezet.

Uit de bevindingen van dit rapport blijkt dat het feit dat landbouwproducten uit Israëlische nederzettingen op de Europese markten blijven circuleren op een manier

die hun werkelijke territoriale herkomst verhult, niet het gevolg is van incidentele tekortkomingen, maar van een systemisch falen op het gebied van regelgeving, handhaving en verantwoordingsplicht.

De juridische implicaties zijn daarmee duidelijk. Staten zijn verplicht om onderscheid te maken tussen Israël en de gebieden die Israël bezet, om zich te onthouden van economische activiteiten die de onwettige situatie in de bezette Palestijnse gebieden bestendigen, en om handelspraktijken te voorkomen die aan deze situatie bijdragen. Bedrijven zijn gebonden aan nationale en internationaal-rechtelijke verplichtingen en moeten verscherpte *due diligence* in acht nemen om te voorkomen dat ze betrokken raken bij ernstige mensenrechtenschendingen die inherent zijn aan het nederzettingenbeleid. Het in dit rapport gedocumenteerde bewijsmateriaal laat geen ruimte voor enig geloofwaardig beroep op juridische onduidelijkheid of praktische onuitvoerbaarheid.

De rechtsstaat – zowel binnen de EU als in de internationale rechtsorde – vereist dat de EU en haar lidstaten handel, regelgeving en bedrijfspraktijken in overeenstemming brengen met de juridische normen die zij al lang hebben onderschreven.