



Date de réception : 03/09/2026

Zaak C-760/26 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

9 juli 2026

Verwijzende rechter:

Hof van Beroep Brussel (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 juni 2026

Appellanten:

Association belgo-palestinienne asbl

Coordination Nationale d’Action pour la Paix et la Démocratie asbl (CNAPD)

CV

BL

Geïntimeerde:

Belgische Staat

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tegen een beschikking van de kortgedingrechter waarbij een verzoek is afgewezen om de Belgische staat, op straffe van een dwangsom, te gelasten maatregelen te nemen om met name het gebruik van het Belgische grondgebied, met inbegrip van het luchtruim, te verbieden voor het vervoer van militair materieel, met inbegrip van materieel of producten voor tweeërlei gebruik, met als eindbestemming Israël.

* Procestaal: Frans.

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de geldigheid en de uitlegging van verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 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, en de uitlegging van artikel 351, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

Koninklijk besluit van 18 januari 2026 houdende het verbod op het overvliegen van het nationale luchtruim en een verbod op technische tussenlandingen van luchtvaartuigen die militair materieel vervoeren van België naar Israël en het Bezet Palestijns gebied.

Bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie

1 Artikel 3, lid 5, bepaalt:

„In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.”

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

2 Artikel 351, eerste alinea, luidt:

„De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten vóór 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, vóór de datum van hun toetreding gesloten tussen één of meer lidstaten enerzijds en één of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van de Verdragen niet aangetast.”

Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 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

3 Overweging 2 van verordening 2021/821 luidt:

„Deze verordening heeft tot doel ervoor te zorgen dat de Unie en haar lidstaten op het gebied van producten voor tweërlei gebruik (dual-use items) ten volle rekening houden met alle relevante overwegingen. Tot de relevante overwegingen behoren internationale verplichtingen en verbintenissen, verplichtingen in het kader van toepasselijke sancties, overwegingen van nationaal buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van die welke zijn vervat in Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad, waaronder de mensenrechten, en overwegingen omtrent het voorgenomen eindgebruik en het onttrekkingsgevaar. Door middel van deze verordening toont de Unie aan dat zij vastbesloten is om solide wettelijke voorschriften te handhaven met betrekking tot producten voor tweërlei gebruik, en om de uitwisseling van relevante informatie en een grotere transparantie te versterken. [...]”

4 In artikel 2 wordt de volgende definitie gegeven van „producten voor tweërlei gebruik” (dual-use items):

„producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben, met inbegrip van producten die kunnen worden gebruikt voor het ontwerp, de ontwikkeling, de productie of het gebruik van nucleaire, chemische of biologische wapens of hun overbrengingsmiddelen, met inbegrip van alle producten die voor niet-explosieve doeleinden kunnen worden gebruikt en op enige manier bijdragen aan de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen;”.

5 Artikel 4, dat is opgenomen in hoofdstuk II, getiteld „Toepassingsgebied”, luidt als volgt:

„1. Voor de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik die niet op de lijst in bijlage I voorkomen, is een uitvoervergunning vereist indien de exporteur door de bevoegde autoriteit is meegedeeld dat de producten in kwestie geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn:

a) voor gebruik in verband met de ontwikkeling, de productie, de behandeling, de bediening, het onderhoud, de opslag, de opsporing, de herkenning of de verspreiding van chemische, biologische of nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen, of voor de ontwikkeling, de productie, het onderhoud of de opslag van raketten die dergelijke wapens naar hun doel kunnen voeren;

b) voor militair eindgebruik, indien op het kopende land of het land van bestemming een wapenembargo rust; voor de toepassing van dit punt wordt onder „militair eindgebruik” het volgende verstaan:

i) de verwerking in militaire producten die voorkomen op de militaire lijst van de lidstaten,

- ii) het gebruik van productie-, test- of onderzoeksapparatuur en onderdelen daarvan, voor de ontwikkeling, de productie of het onderhoud van militaire producten die op de militaire lijst van de lidstaten voorkomen, of
- iii) het gebruik van onafgewerkte producten in een fabriek voor de fabricage van militaire producten die op de militaire lijst van de lidstaten voorkomen;
- c) om te worden gebruikt als onderdelen of componenten van militaire producten die op de nationale militaire lijst voorkomen en die vanaf het grondgebied van een lidstaat zijn uitgevoerd zonder vergunning of met schending van een in de nationale wetgeving van die lidstaat voorgeschreven vergunning.

[...]”

6 Artikel 7 bepaalt:

„1. De doorvoer van niet-Unieproducten voor tweërlei gebruik die zijn opgenomen in bijlage I, kan te allen tijde worden verboden door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de producten zich bevinden, indien de producten geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor een van de in artikel 4, lid 1, genoemde doeleinden.

[...]

3. Een lidstaat kan de toepassing van lid 1 uitbreiden tot niet in de lijst opgenomen producten voor tweërlei gebruik.”

- 7 In bijlage I bij verordening 2021/821 is de voor alle lidstaten geldende lijst van producten voor tweërlei gebruik opgenomen, ingedeeld in tien categorieën (nucleaire goederen, installaties en materialen; speciale materialen en aanverwante apparatuur; materiaalverwerking; elektronica, computers, telecommunicatie en “informatiebeveiliging”; sensoren en lasers; navigatie en vliegtuigelektronica; zeevessels en schepen; ruimtevaart en voortstuwing).
- 8 Producten voor tweërlei gebruik die niet op de lijst van bijlage I bij de verordening zijn opgenomen, zijn producten waarvoor een lidstaat besluit dat daarvoor een vergunning vereist is (artikel 3, lid 2, van verordening 2021/821).
- 9 Ingevolge artikel 2, punt 11, van verordening 2021/821 wordt onder „doorvoer” verstaan: „vervoer van niet-Unieproducten voor tweërlei gebruik die in het douanegebied van de Unie worden binnengebracht en door dat gebied worden vervoerd met een bestemming buiten het douanegebied van de Unie [...]”.
- 10 Ingevolge artikel 2, punt 18, van verordening 2021/821 wordt onder „niet-Unieproducten voor tweërlei gebruik” verstaan: „producten die de status hebben van niet-Uniegoederen in de zin van artikel 5, punt 24), van het douanewetboek van de Unie”.

- 11 Ingevolge artikel 2, punt 19, van verordening 2021/821, wordt onder „wapenembargo” het volgende verstaan: „ wapenembargo dat is opgelegd door een door de Raad aangenomen besluit of gemeenschappelijk standpunt of een besluit van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), dan wel een wapenembargo uit hoofde van een bindende resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties”.

Aanbeveling (EU) 2021/1700 van de Commissie van 15 september 2021 inzake interne nalevingsprogramma's voor controles op onderzoek met betrekking tot producten voor tweërlei gebruik uit hoofde van verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad 2021 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 (hierna: „aanbeveling 2021/1700”)

- 12 Volgens de verklarende woordenlijst van aanbeveling 2021/1700 zijn niet in de lijst opgenomen producten voor tweërlei gebruik, producten „die niet zijn opgenomen in bijlage I bij [de verordening] en die onderworpen kunnen worden aan vangnetcontroles („catch-all controls”). Hieronder vallen producten die (net) onder de technische drempels van bijlage I bij de EU-verordening inzake producten voor tweërlei gebruik liggen”.¹

*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, zoals gewijzigd bij gemeenschappelijk besluit 2025/779/GBVB van de Raad van 14 april 2025 (hierna: „gemeenschappelijk besluit 2008/944/GBVB”)² **

- 13 Overweging 4 luidt:

„De lidstaten zijn vastbesloten de uitvoer te voorkomen van militaire goederen en technologie die voor binnenlandse onderdrukking of internationale agressie kunnen worden gebruikt, dan wel tot regionale instabiliteit kunnen bijdragen.”

- 14 Artikel 1 bepaalt:

„1. Elke lidstaat toetst per geval de bij hem ingediende aanvragen inzake uitvoervergunningen, waaronder ook de aanvragen die betrekking hebben op overdrachten van regering aan regering, voor goederen die worden vermeld op de

¹ PB 2021, L 338, blz. 5.

² PB 2008, L 335, blz. 99.

* NvdV: De passages die door de verwijzende rechter in het verzoek om een prejudiciële beslissing worden aangehaald en hieronder zijn weergegeven, zijn afkomstig uit de oude versie van gemeenschappelijk standpunt 2008/944. De wijzigingen die bij gemeenschappelijk standpunt 2025/779 zijn aangebracht, zijn daarin niet opgenomen.

in artikel 12 bedoelde gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, aan de criteria van artikel 2.”

15 Artikel 2, met als opschrift „Criteria”, bepaalt:

„1. Criterium 1: Naleving van de internationale verplichtingen en verbintenissen van de lidstaten, in het bijzonder de door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties of de Europese Unie vastgestelde beperkende maatregelen, overeenkomsten inzake non-proliferatie en andere onderwerpen, alsmede van andere internationale verplichtingen en verbintenissen.

[...]

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

[...]

3. Criterium 3: Interne situatie van het land van eindbestemming ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten.

[...]

4. Criterium 4: Handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio.

5. Criterium 5: [...]

[...]”

16 Artikel 3 bepaalt:

„Dit gemeenschappelijk standpunt doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om in nationaal verband restrictievere regels toe te passen.”

17 Artikel 4 bepaalt:

„1. De lidstaten verspreiden details over aanvragen voor uitvoervergunningen die geweigerd werden op grond van de criteria van dit gemeenschappelijk standpunt en lichten daarbij toe waarom de vergunning is geweigerd. Alvorens een lidstaat een vergunning verleent die de afgelopen drie jaar door één of meer andere lidstaten voor een in wezen identieke transactie geweigerd is, raadpleegt hij eerst die lidstaat of lidstaten. Besluit hij na raadpleging toch een vergunning te verlenen, dan brengt hij de lidstaat of lidstaten van de oorspronkelijke weigering(en) daarvan op de hoogte en geeft een gedetailleerde uitleg van zijn motivering.

2. Het besluit om militaire goederen of technologie over te dragen dan wel die overdracht te weigeren, behoort tot de nationale bevoegdheid van de lidstaten. Er is sprake van weigering van een vergunning wanneer een lidstaat de toestemming

voor de feitelijke verkoop of uitvoer van de betrokken militaire goederen of technologie weigert, terwijl die verkoop of de totstandkoming van de betrokken overeenkomst normaal gesproken zou zijn doorgegaan. Daartoe kan een mede te delen weigering in overeenstemming met de nationale procedures de weigering van toestemming voor het beginnen van onderhandelingen of een afwijzende beschikking op een formeel eerste verzoek om inlichtingen inzake een specifieke order omvatten.

3. De lidstaten houden dergelijke weigeringen en raadplegingen vertrouwelijk en halen er geen commercieel voordeel uit.

[...]”

18 Artikel 6 bepaalt:

„Onverminderd verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad gelden de criteria in artikel 2 van dit gemeenschappelijk standpunt en de raadplegingsprocedure van artikel 4 ook voor lidstaten met betrekking tot goederen en technologie voor tweeërlei gebruik als vermeld in bijlage I bij verordening (EG) nr. 1334/2000 wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de eindgebruikers van dergelijke goederen en technologie de strijdkrachten, de binnenlandse veiligheidsdienst of vergelijkbare eenheden in het ontvangende land zijn. Referenties in dit gemeenschappelijk standpunt naar militaire goederen of technologie worden geacht ook betrekking te hebben op dergelijke goederen en technologie.”

Bepalingen van internationaal recht

Verdrag van 9 december 1948 inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide (hierna: „Genocideverdrag”)

19 Artikel 1 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.”

Verdrag van de Verenigde Naties inzake de wapenhandel van 2 april 1958, ondertekend door België en goedgekeurd door de wetgever op 3 juni 1964

20 Artikel 6, lid 3, luidt als volgt:

„De staat die partij is staat de overdracht van conventionele wapens waarop artikel 2, eerste lid, van toepassing is of van goederen waarop artikel 3 of 4 van toepassing is, niet toe, indien hij op het tijdstip van het verlenen van toestemming wetenschap heeft dat de wapens of producten zouden worden gebruikt voor het plegen van genocide, misdaden tegen de menselijkheid, ernstige inbreuken op de

Verdragen van Genève van 1949, aanvallen gericht tegen burgerobjecten of als zodanig beschermde burgers of andere oorlogsmisdaden vastgelegd in de internationale verdragen waarbij hij partij is.”

De Verdragen van Genève van 1949 voor respectievelijk de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velden, de verbetering van het lot van gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee, de behandeling van krijgsgevangenen en de bescherming van burgers in oorlogstijd, en de aanvullende protocollen van 1977, ondertekend door België en goedgekeurd door de wetgever in respectievelijk 1952 en 1986

- 21 Artikel 1, dat in alle Verdragen van Genève is opgenomen, bepaalt het volgende:

„De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich dit Verdrag onder alle omstandigheden te eerbiedigen en te doen eerbiedigen.”

Aangehaalde rechtspraak

Rechtspraak van internationale rechterlijke instanties

- 22 In een arrest van 26 februari 2007, Bosnië-Herzegovina tegen Servië en Montenegro, heeft het Internationaal Gerechtshof geoordeeld dat artikel 1 van het Genocideverdrag de verdragsluitende staten de verplichting oplegt om het plegen van het misdrijf genocide te voorkomen wanneer zij redelijkerwijs op de hoogte hadden moeten zijn van een ernstig risico dat genocide zou worden gepleegd, en dus alle middelen in te zetten die redelijkerwijs tot hun beschikking staan om, voor zover mogelijk, genocide te voorkomen.
- 23 In een beschikking van 30 april 2024, Nicaragua tegen Duitsland, heeft het Internationaal Gerechtshof geoordeeld dat artikel 1 van de Verdragen van Genève de verdragsluitende staten verplicht al hetgeen redelijkerwijs in hun macht ligt te doen om schendingen van het internationaal humanitair recht te voorkomen en te beëindigen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 24 De eerste twee appellanten zijn Belgische verenigingen zonder winstoogmerk. De eerste appellante heeft onder meer tot doel „de zaak van het Palestijnse volk” en „het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk” te ondersteunen, en de tweede onder meer „de strijd voor vrede en democratie, tegen oorlog [...] voor een geweldloze oplossing van conflicten en voor een strengere controle op het verkeer van alle wapens met het oog op wereldwijde ontwapening”. De derde en vierde appellanten zijn Palestijnen die vóór 7 oktober 2023 in België zijn aangekomen om daar asiel aan te vragen. Hun families bevinden zich in de Gazastrook.

Achtergrond van de zaak

- 25 Het ernstige risico dat er in de Gazastrook na 7 oktober 2023 genocide, misdaden tegen de menselijkheid en ernstige schendingen van de Verdragen van Genève worden gepleegd, is bekend sinds de uitspraak van 26 januari 2024 van het Internationaal Gerechtshof, waarin de staat Israël wordt opgedragen zich te houden aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens het Genocideverdrag.
- 26 Op 2 september 2025 heeft het kernkabinet van de federale staat beraadslaagd over het probleem van de humanitaire crisis in het Midden-Oosten en de betrekkingen met de staat Israël, en heeft hij met name als sancties en maatregelen voorzien in de uitbreiding van het verbod op de uitvoer en doorvoer van wapens dat werd vastgesteld tijdens het interfederale overleg van 2009 (i) voor elke vorm van doorvoer, (ii) voor goederen voor tweeërlei gebruik wanneer de eindgebruiker militair is, en (iii) voor alle militaire goederen bestemd voor gebruik door Israël, en niet alleen die voor het Israëlische leger.
- 27 Op 8 oktober 2025 hebben de federale staat en de gewesten een akkoord gesloten over het beleid inzake wapenexport naar Israël en de bezette Palestijnse gebieden, waarin zij overeenkomen:
 - „– om geen exportvergunning voor wapens te verstrekken die de militaire capaciteit van de aanwezige strijdkrachten zou versterken;
 - om dit weigeringsbeleid toe te passen op alle vormen van doorvoer;
 - om dit weigeringsbeleid toe te passen op producten voor tweeërlei gebruik (zoals gedefinieerd in verordening 2021/821), wanneer de eindgebruiker militair is;
 - om dit weigeringsbeleid (exportvergunningen en alle vormen van doorvoer) toe te passen op alle militaire goederen bestemd voor gebruik door Israël, en niet alleen goederen bestemd voor het Israëlische leger;
 - dat België actief zal pleiten voor een embargo op Europees niveau (wapens en producten voor tweeërlei gebruik) wanneer de eindgebruiker militair is.”
- 28 Op 17 oktober 2025 heeft de federale staat een ontwerp van koninklijk besluit ter advies voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State (België), „houdende het verbod op het overvliegen van het nationale luchtruim en een verbod op het niet-douanevervoer van vliegtuigen die militair materieel en goederen voor tweeërlei gebruik vervoeren van België naar Israël en de Palestijnse gebieden”.
- 29 In haar advies van 22 oktober 2025 (advies 78.337/4) heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opmerkingen geformuleerd die de Belgische regering ertoe hebben gebracht de goederen voor tweeërlei gebruik uit het ontwerp van het koninklijk besluit te schrappen.

- 30 In dit advies heeft de Raad van State onderzocht of de verboden bedoeld in artikel 2 (het overvliegen van het nationale grondgebied) en artikel 3 (het niet-douanevervoer) van het ontwerp van koninklijk besluit in overeenstemming zijn met verordening 2021/821, die de doorvoer – met inbegrip van de „niet-Unie”-doorvoer – van goederen voor tweërlei gebruik regelt. Hij heeft aangegeven dat, wat betreft de „niet-Unieproducten” voor tweërlei gebruik die in bijlage I bij verordening 2021/821 worden opgesomd, artikel 7, lid 1, van die verordening de lidstaten alleen de mogelijkheid biedt om de doorvoer ervan, zoals bedoeld in artikel 2, punt 11, van die verordening, te verbieden „indien de producten geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor een van de in artikel 4, lid 1, genoemde doeleinden”. Bovendien moeten aan dat verbod de procedures inzake kennisgeving, herziening en overleg voorafgaan, bedoeld in artikel 16, leden 3 en 5, van verordening 2021/821.

Op 18 januari 2026 heeft de Belgische staat het koninklijk besluit houdende het verbod op het overvliegen van het nationale luchtruim en een verbod op technische tussenlandingen van luchtvaartuigen die militair materieel vervoeren van België naar Israël en het Bezet Palestijns gebied vastgesteld (hierna: „koninklijk besluit van 18 januari 2026”). Krachtens artikel 1, 3° en 4°, is het besluit van toepassing op het militaire materieel dat is opgenomen in de gemeenschappelijke lijst van militaire uitrusting die onder gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB valt.

- 31 De Belgische staat heeft uiteengezet dat, gezien het advies van de Raad van State, de regering ervan had afgezien goederen voor tweërlei gebruik op te nemen in het besluit van 18 januari 2026, aangezien de in verordening 2021/821 voorziene gevallen van verkeersbeperking beperkt zijn tot enkele zeldzame situaties, die bovendien kennisgevingsprocedures aan de andere lidstaten vereisen, hetgeen onverenigbaar leek met de urgentie van de te nemen maatregelen.

Verloop van de procedure tot nu toe

- 32 Op 22 juli 2025 hebben de appellanten de Belgische staat gedagvaard voor de voorzitter van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, zitting houdend in kort geding, om de staat te veroordelen tot nakoming van zijn internationale verplichtingen in het licht van het risico op genocide in de Gazastrook en de voortdurende schendingen van het internationaal humanitair recht en het internationaal recht, zowel in de Gazastrook als op de bezette Westelijke Jordaanoever.
- 33 Meer bepaald hebben zij gevraagd dat de Belgische staat onder oplegging van een dwangsom wordt veroordeeld tot het nemen van maatregelen om, samengevat, (i) het gebruik van het Belgische grondgebied, met inbegrip van het luchtruim, te verbieden voor het vervoer van militair materieel, met inbegrip van materieel of producten voor tweërlei gebruik, met Israël als eindbestemming (eerste maatregel), (ii) handelingen te verbieden die de erkenning inhouden van of bijdragen aan de handhaving van de onrechtmatige aanwezigheid van Israël in de

bezette Palestijnse gebieden (tweede maatregel), (iii) de Euro-Mediterrane Overeenkomst van 20 november 1995 op te zeggen of op te schorten (derde maatregel).

Bij beschikking van 24 september 2025, waartegen het onderhavige beroep is ingesteld, heeft de kortgedingrechter de vordering ongegrond verklaard. In hoger beroep herhalen appellanten hun oorspronkelijke vordering.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

Appellanten

- 34 Gezien de vaststelling van het koninklijk besluit van 18 januari 2026 hebben de appellanten hun conclusies aangevuld en het Hof van Beroep verzocht twee prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie met betrekking tot de regeling inzake vergunningen voor de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik, zoals vastgesteld bij verordening 2021/821.
- 35 Zij wijzen er, wat dit koninklijk besluit betreft, op dat het de bedoeling van de Belgische staat was om materiaal voor tweeeërlei gebruik onder het toepassingsgebied van het verbod op het overvliegen en technische tussenlandingen te laten vallen, maar dat de Belgische staat hiervan heeft afgezien naar aanleiding van het advies van de Raad van State (België).
- 36 Het Unierecht zou de Belgische staat dus beletten volledig tegemoet te komen aan het eerste voorwerp van het verzoek (de eerste gevraagde maatregel), aangezien het hem belet producten voor tweeeërlei gebruik onder het toepassingsgebied van het verbod van het koninklijk besluit van 18 januari 2026 te brengen.
- 37 De eerste prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid van verordening 2021/821 met artikel 3, lid 5, VEU. De tweede vraag betreft de reikwijdte van artikel 351 VWEU.

Belgische staat

- 38 De Belgische staat concludeert dat het beroep ongegrond is.
- 39 Hij voert allereerst aan dat op grond van artikel 15 en artikel 16, leden 3 en 5, alsmede artikel 4, lid 1, en artikel 7 van verordening 2021/81, gemakkelijk kan worden vastgesteld dat de belastendheid van de opgelegde procedures en het restrictieve karakter van de verbodsvoorwaarden geenszins pasten bij de situatie waarop het koninklijk besluit betrekking had, noch bij de urgentie van de vereiste maatregel. De bevoegde ministers hebben daarom besloten deze kwestie in een afzonderlijk koninklijk besluit te regelen, zodra de verschillende juridische en praktische moeilijkheden die verordening 2021/821 met zich meebrengt, zijn opgelost, terwijl zij in een tekst met politieke reikwijdte (het interfederale akkoord

van 8 oktober 2025) de wil van de Gewesten en de federale staat hebben benadrukt om ook tot een verbod te komen dat van toepassing is op producten voor tweërlei gebruik.

- 40 Wat betreft de concrete gevolgen van de toepassing van de artikelen 3, 4 en 6 van het gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB en de bepalingen van verordening 2021/821 op de overeenkomst van 8 oktober 2025, stelt hij verder dat het feit dat artikel 6 van het gemeenschappelijk standpunt ondubbelzinnig bepaalt dat dit standpunt van toepassing is onverminderd verordening 2021/821, de in het gemeenschappelijk standpunt voorziene verbodsmogelijkheden in de praktijk lijkt teniet te doen. De uitdrukking „onverminderd” betekent immers dat verordening 2021/821 voorrang heeft boven het gemeenschappelijk standpunt, aangezien het gemeenschappelijk standpunt een GBVB-instrument is, gebaseerd op zeer ruime criteria in de zin van artikel 2 daarvan, terwijl verordening 2021/821 een rechtstreeks toepasselijke handeling van afgeleid recht is.
- 41 De bepalingen van verordening 2021/821 hebben bijgevolg voorrang boven de verwijzingen naar de mogelijkheden voor een restrictievere nationale beoordeling als bedoeld in de artikelen 3 en 4 van het gemeenschappelijk standpunt. Gezien deze controverses en de moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van de in verordening 2021/821 voorziene verbodsmaatregelen, lijkt het door de appellanten voorgestelde verzoek om prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie, betreffende de naleving van het primaire recht door verordening 2021/821, dan ook gerechtvaardigd.

Motivering van de verwijzing

- 42 Het Hof van Beroep heeft op 16 maart 2026 een eerste tussenvonnis gewezen.
- 43 Het Hof van Beroep oordeelde daar met name dat, na de vaststelling van het koninklijk besluit van 18 januari 2026, het verzoek van de appellanten gedeeltelijk zonder voorwerp was geworden. Wat betreft goederen voor tweërlei gebruik, dat wil zeggen goederen die geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor militaire doeleinden, merkt het Hof van Beroep op dat de Belgische staat niet uitlegt wat hij, in overleg met de Gewesten, heeft gedaan om, met inachtneming van het Unierecht en in het bijzonder verordening 2021/821, maatregelen te nemen die redelijkerwijs tot zijn beschikking staan om de doorvoer ervan naar Israël of de Palestijnse gebieden te verhinderen, met name het sluiten van het Belgische luchtruim voor vliegtuigen die dergelijke goederen vervoeren naar Israël of de bezette gebieden.
- 44 Na het tussenvonnis van 16 maart 2026 zijn de punten in geschil onder meer:
 - het verbod, op straffe van een dwangsom, om het Belgische luchtruim te gebruiken voor het vervoer van militair materieel als bedoeld in artikel 1, 4° van het koninklijk besluit van 18 januari 1996 „met als eindbestemming de strijdkrachten, de politie-, ordehandhavings- en veiligheidsdiensten van Israël”,

waarbij dit koninklijk besluit dit verbod uitsluitend voorziet voor militair materieel „dat de militaire capaciteiten van de aanwezige strijdende partijen zou versterken”;

– het verbod, op straffe van een dwangsom, om het Belgische luchtruim te gebruiken voor het vervoer van niet-Unieproducten voor tweeërlei gebruik die „bestemd zijn voor de strijdkrachten, de politie-, ordehandhavings- en veiligheidsdiensten van Israël”.

- 45 Om uitspraak te doen over het verzoek van appellanten met betrekking tot producten voor tweeërlei gebruik, moet het Hof van Beroep zich uitspreken over de verenigbaarheid van artikel 7, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van verordening 2021/821, met enerzijds artikel 1 van het Genocideverdrag en artikel 1 van de Verdragen van Genève, en anderzijds artikel 3, lid 5, VEU en artikel 351, eerste alinea, VWEU.
- 46 Het Hof van Beroep merkt op dat de bevoegdheid van een lidstaat om de doorvoer te verbieden van niet-Unieproducten voor tweeërlei gebruik die zijn opgenomen in bijlage I bij verordening 2021/821, alsmede van goederen die niet op de lijsten voorkomen, krachtens artikel 7 van die verordening beperkt is tot de doorvoer van goederen die bestemd zijn voor een van de in artikel 4, lid 1, genoemde doeleinden, zodat de vraag rijst of een lidstaat artikel 7 van verordening 2021/821 naleeft en tegelijkertijd voldoet aan zijn verplichting om schending van het Genocideverdrag en de Verdragen van Genève te voorkomen wanneer het land dat deze goederen koopt of ontvangt, niet onderworpen is aan een wapenembargo zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 19, van verordening 2021/821.
- 47 Het Hof van Beroep, dat niet op de hoogte is van enig arrest van het Hof van Justitie waarin artikel 7, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van verordening 2021/821, wordt uitgelegd, of waarin een uitspraak wordt gedaan over de verenigbaarheid daarvan met artikel 1 van het Genocideverdrag en artikel 1 van de Verdragen van Genève, artikel 3, lid 5, VEU en artikel 351 VWEU, stelt derhalve de in punt 49 hieronder bedoelde vragen.
- 48 Gezien de aard van de zaak, die betrekking heeft op dringende maatregelen ter voorkoming van genocide en ernstige schendingen van de Verdragen van Genève in de Gazastrook, en gezien de schrijnende situatie van de Palestijnen in de Gazastrook, verzoekt het Hof van Beroep het Hof van Justitie om toepassing van de versnelde procedure zoals bedoeld in artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.

Prejudiciële vragen

- 49 Het Hof van Beroep legt het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor met betrekking tot artikel 7, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van verordening 2021/821:

„1. Is artikel 7 van verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 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, verenigbaar met artikel 3, lid 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 1 van het Verdrag van 9 december 1948 inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide en de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, voor zover het, door verwijzing naar artikel 4, lid 1, van die verordening, de bevoegdheid van een lidstaat om de doorvoer te verbieden van niet-Unieproducten voor tweërlei gebruik die zijn opgenomen in bijlage I (artikel 7, lid 1) en van niet in de lijst opgenomen producten voor tweërlei gebruik (artikel 7, lid 3), beperkt tot gevallen waarin deze goederen bijdragen aan de verspreiding van massavernietigingswapens of waarin deze goederen voor militaire doeleinden worden gebruikt in een land dat onderworpen is aan een wapenembargo in de zin van artikel 2, punt 19, van verordening 2021/821?

2. Kan een lidstaat op grond van artikel 351, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, ondanks de beperkingen die zijn vastgelegd in artikel 7, onder verwijzing naar artikel 4, lid 1, van verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 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, de doorvoer van niet-Unieproducten voor tweërlei gebruik verbieden om, op grond van artikel 1 van het Verdrag van 9 december 1948 inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide en de Verdragen van Genève, het plegen van genocide en ernstige schendingen van de Verdragen van Genève te voorkomen?”