Besluit van , houdende tijdelijke economische beperkingen voor het tegengaan van het in stand houden van de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden (Tijdelijk sanctiebesluit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden)

[KetenID WGK028298]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Buitenlandse Zaken van 22 mei 2026, nr. BZ2628069, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking;

Gelet op het advies van het Internationaal Gerechtshof van 19 juli 2024, resoluties ES-10/24 en A-79/90 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, resoluties 465 (1980) en 497 (1981) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, en artikel 2, eerste lid, van de Sanctiewet 1977;

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Buitenlandse Zaken, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van [datum], nr. [kenmerk];

Hebben goedgevonden en verstaan:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- *Associatieakkoord EU-Israël*: de op 20 november 1995 tot stand gekomen overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds (Trb. 1996, 92);
- *binnenbrengen op Nederlands grondgebied*: iedere handeling die is gericht op het bewerkstelligen van het binnen het grondgebied van Nederland brengen;
- *Douanewetboek van de Unie*: Verordening (EU) Nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269);
- *EU-postcodelijst:* de laatste door de Europese Commissie opgestelde lijst van plaatsen en hun postcodes van waaruit goederen niet in aanmerking komen voor preferentiële behandeling onder het Associatieakkoord EU-Israël, bedoeld in het bericht aan importeurs – Invoer vanuit Israël in de EU (PbEU 2012/C 232/03);
- *goederen*: zaken als bedoeld in artikel 2 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;
- *goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden*: goederen als bedoeld in artikel 2;
- *in de handel brengen*: goederen voor het eerst op de markt aanbieden;

- *onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden*: een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden als bedoeld in artikel 2;
- *op de markt aanbieden*: het in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een goed met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de markt, met inbegrip van deze activiteiten in het kader van verkoop op afstand;
- *tussenhandeldiensten*: het onderhandelen over of regelen van transacties met het oog op de invoer, aankoop of verkoop van goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden, ook wanneer deze transacties ertoe strekken dat deze goederen niet in Nederland maar in een andere lidstaat van de Europese Unie worden ingevoerd, aangekocht of verkocht;
- *wet*: Sanctiewet 1977.

Artikel 2 Reikwijdte sanctiebesluit

Dit besluit is van toepassing op goederen die geheel of gedeeltelijk verkregen zijn uit of geproduceerd zijn in een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden, genoemd in de EU-postcodelijst, met uitzondering van goederen die in aanmerking komen voor preferentiële behandeling in overeenstemming met artikel 64 van het Douanewetboek van de Unie.

Hoofdstuk 2. Handelsverboden

Artikel 3 Invoerverbod

1. Het is verboden goederen afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden binnen te brengen op Nederlands grondgebied.

2. De natuurlijke persoon of rechtspersoon die goederen van oorsprong als bedoeld in artikel 60 van het Douanewetboek van de Unie uit Israël op Nederlands grondgebied invoert voor het in de handel brengen of het aanbieden op de markt, verstrekt aan door Onze Minister aangewezen ambtenaren als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de wet, een verklaring dat de goederen niet afkomstig zijn uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden.

Artikel 4 Aankoopverbod

Het is verboden direct of indirect goederen afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden aan te kopen.

Artikel 5 Verkoopverbod

Het is verboden direct of indirect goederen afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden in de handel te brengen of op de markt aan te bieden.

Artikel 6 Verbod verlenen tussenhandeldiensten

Het is verboden direct of indirect tussenhandeldiensten te verlenen die verband houden met goederen afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.

Artikel 7 Omzeilingsverbod

Het is verboden activiteiten te verrichten die tot doel of tot gevolg hebben dat de verboden uit dit hoofdstuk worden omzeild.

Hoofdstuk 3. Ondersteunende bepaling

Artikel 8 Voorrangsregel

De artikelen in hoofdstuk 2 zijn bepalingen van bijzonder dwingend recht als bedoeld in artikel 9 van Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (PbEU 2008, L 177).

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 9 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 10 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk sanctiebesluit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Gegeven

De Minister van Buitenlandse Zaken,

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De Israëlische bezetting van de Palestijnse Gebieden en Syrische Golanhoogvlakte is, en de Israëlische nederzettingen aldaar zijn onrechtmatig. De regering schaart zich achter de oproep van het Internationaal Gerechtshof om de onrechtmatige bezetting zo spoedig mogelijk te beëindigen, met inachtneming van Israëls legitieme veiligheidsbelangen.[1] Het Israëlische nederzettingenbeleid, het kolonistengeweld en het optreden van het Israëlische leger zorgen voor een steeds verder verslechterende situatie op de Westelijke Jordaanoever. De verdere inname na de val van het Assad-regime van Syrisch grondgebied, uitingen van de Israëlische regering over permanente aanwezigheid en het verder uitbreiden van onrechtmatige nederzettingen, zetten ook de situatie op de Golanhoogvlakte verder onder druk. De regering neemt al geruime tijd naar vermogen en in samenwerking met partners stappen om druk uit te oefenen op de Israëlische regering om de situatie ter plaatse te verbeteren, conform de verplichtingen van Israël onder het internationaal recht.

Recent Israëlisch optreden in deze gebieden rechtvaardigt een aanpassing van het huidige beleidskader en een verhoging van de druk (zie de uitgebreide onderbouwing hiertoe in paragrafen 1.2 t/m 1.4). De regering heeft met het oog hierop in Europees verband gepleit voor maatregelen tegen de onrechtmatige bezetting,[2] maar voldoende draagvlak in de EU voor maatregelen is uitgebleven. Derhalve introduceert de regering nadere nationale maatregelen die ertoe strekken te voorkomen dat economische activiteiten bijdragen aan het bestendigen van een situatie die strijdig is met het internationaal recht.

1.1 De internationale rechtsorde en de Verenigde Naties

De regering bevordert conform artikel 90 van de Grondwet actief de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. De internationale rechtsorde dient te worden verstaan in de ruime zin van een internationaal bestel gebaseerd op universeel geldende rechtsnormen.[3] Dit brede begrip geeft uitdrukking aan een streven naar vreedzame internationale betrekkingen op basis van een stelsel van verdragen en regels van internationaal gewoonterecht.

De Verenigde Naties (VN) en diens organen, zoals de Algemene Vergadering (AVVN), de Veiligheidsraad (VNVR) en het Internationaal Gerechtshof (IGH), zijn de hoeksteen van

[1] *Kamerstukken II* 2024/25, 23432, nr. 544.

[2] Voor de volledigheid: de problematiek van de bezetting gaat verder dan alleen het feit dat deze onrechtmatig is. De bezetting gaat onder andere gepaard met geweld door Israëlische kolonisten, vernielingen van eigendommen van Palestijnen en uithuisplaatsingen van Palestijnen. De Nederlandse oproep in de EU was daarom ook breder dan alleen gericht op maatregelen tegen het nederzettingenbeleid.

[3] *Kamerstukken II* 1979/80, 15 049 (R 1100), nr. 7, p. 5.

dit stelsel. Het IGH is het voornaamste gerechtelijke orgaan van de VN. De uitspraken van het IGH zijn bindend voor alle staten die partij zijn bij een geschil.[4] Daarnaast kan het IGH, op verzoek van andere VN-organen zoals de AVVN en de VNVR, niet-bindende adviezen uitbrengen,[5] waarin het op gezaghebbende wijze het geldende internationaal recht kan uitleggen en toepassen. Organen van de VN kunnen resoluties aannemen. In de praktijk worden de meeste resoluties aangenomen door de VNVR en de AVVN. VNVR-resoluties die zijn aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, zijn juridisch bindend. AVVN-resoluties zijn weliswaar in beginsel niet juridisch bindend, maar hebben wel politiek en moreel gezag en kunnen normatieve waarde hebben.[6] Met dit sanctiebesluit geeft de regering nadere invulling aan adviezen, aanbevelingen en besluiten van deze organen.

1.2 Het Israëlisch-Palestijns conflict

Nederland zet zich in voor een tweestatenoplossing, te weten een onafhankelijke, democratische en levensvatbare Palestijnse staat naast een veilig Israël.[7] De basis van deze Palestijnse staat zijn de grenzen van 4 juni 1967, zoals vastgelegd in VNVR-resolutie 242 (1967) en in aansluiting op VNVR-resoluties 446 (1979), 465 (1980), 478 (1980), 497 (1981) en 2334 (2016), tenzij in onderhandelingen anders wordt overeengekomen.

1.3 De door Israël bezette gebieden

In 1967 bezette Israël de Golanhoogvlakte, de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem. In 1980 annexeerde Israël Oost-Jeruzalem en in 1981 de Golanhoogvlakte. De VNVR verklaarde dat de annexaties van respectievelijk Oost-Jeruzalem en de Golanhoogvlakte in strijd zijn met het internationaal recht.[8] De AVVN riep in 2024 met ruime meerderheid VN-lidstaten op de Israëlische wetgevende en administratieve maatregelen en acties ten aanzien van de Golanhoogvlakte niet te erkennen.[9] De regering erkent de Israëlische soevereiniteit over de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden (de Golanhoogvlakte, de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem) niet, en beschouwt deze gebieden niet als een onderdeel van het Israëlische grondgebied,[10] ongeacht hun juridische status onder Israëlisch recht.

In juli 2024 heeft het IGH een advies (het IGH-advies, het advies) uitgebracht aan de AVVN inzake het optreden van Israël in de bezette Palestijnse Gebieden, waaronder Oost-Jeruzalem. In het advies wijst het IGH onder meer op de verplichting van VN-

[4] Artikel 94, eerste lid, van het Handvest van de Verenigde Naties.
[5] Artikel 96, van het Handvest van de Verenigde Naties.
[6] De inhoud van AVVN-resoluties kan de status van gewoonterecht hebben of een indicatie zijn van de rechtsopvatting van staten.
[7] Coalitieakkoord 2026-2023, *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland*.
[8] Middels resoluties 465 (1980), 478 (1980) en r 497 (1981) van de VNVR.
[9] Resolutie A-79/90 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (4 december 2024), *The occupied Syrian Golan, UN Doc A*/RES/79/90.
[10] Zie o.a. *Kamerstukken II* 2013/14, 23432, nr. 351; *Kamerstukken II* 2024/25, 23432, nr. 537; en Arrest van 25 februari 2010, zaak C-386/08, Brita, Jurispr. I-1289, punten 47 en 53.

lidstaten maatregelen te nemen om handels- of investeringsrelaties te voorkomen die bijdragen aan het in stand houden van de onrechtmatige situatie die door Israël in het bezette Palestijnse gebied is gecreëerd.[11] In september 2024 nam de AVVN naar aanleiding van het advies met een ruime meerderheid Resolutie ES-10/24 aan. Resolutie ES-10/24 verwelkomt het IGH-advies en eist dat Israël de illegale bezetting onverwijld, maar uiterlijk 12 maanden na aanname van Resolutie ES-10/24, zou staken.[12] Voorts riep Resolutie ES-10/24 alle staten op maatregelen te treffen om handels- of investeringsrelaties te voorkomen die bijdragen aan de instandhouding van de onrechtmatige situatie in de bezette gebieden, waaronder met betrekking tot de nederzettingen en het daaraan verbonden regime.[13] VNVR-resolutie 465 (1980) riep staten destijds ook al op om geen enkele assistentie te verlenen aan Israël die gebruikt zou kunnen worden in verband met de nederzettingen in bezet gebied.

In overeenstemming met het advies van het IGH, erkent de regering dat de Israëlische bezetting van de Palestijnse Gebieden als zodanig onrechtmatig is. Dit is aanvullend op de al jarenlang bestaande regeringspositie dat de nederzettingen en het uitbreiden daarvan in de bezette gebieden in strijd zijn met internationaal recht.[14]

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in brieven aan de Tweede Kamer van 10 september 2024[15] en 9 december 2024[16] aangegeven dat het advies de instandhouding van de bestaande maatregelen ten aanzien van de door Israël bezette Palestijnse Gebieden rechtvaardigt en dat deze maatregelen invulling geven aan de juridische verplichtingen voor derde staten die door het IGH worden genoemd. De maatregelen in kwestie zijn het ontmoedigingsbeleid, de strikte lijn dat bilaterale verdragen tussen Nederland en Israël niet mogen worden toegepast op de onrechtmatig bezette gebieden, alsook stappen die in EU-verband zijn genomen die het onderscheid tussen deze gebieden moeten verduidelijken. De minister gaf in zijn brief voorts aan dat het kabinet in de komende periode nader zou analyseren of aanleiding bestaat het huidige beleidskader aan te passen op basis van het advies van het IGH.[17]

Gezien het feit dat handelspolitiek in beginsel een exclusieve competentie van de EU betreft, heeft de regering in Europees verband de gesprekken voortgezet over juridische

[11] IGH 19 juli 2024, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem,* r.o. 278. De officiële Engelse en Franse taalversies spreken respectievelijk van '*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*' en '*de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé*'.
[12] Resolutie ES-10/24 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (18 september 2024), *Illegal Israeli actions in Occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory, UN Doc* A/RES/ES-10/24, par. 1&2.
[13] Resolutie ES-10/24 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (18 september 2024), *Illegal Israeli actions in Occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory, UN Doc* A/RES/ES-10/24, par. 4(d)(iv).
[14] Zie ook VNVR-resoluties 465 (1980) en 2334 (2016).
[15] *Kamerstukken II* 2023/24, 23432, nr. 537.
[16] *Kamerstukken II* 2024/25, 23432, nr. 544.
[17] *Kamerstukken II* 2023/24, 23432, nr. 537.

implicaties van het IGH-advies en eventuele aanvullende maatregelen op Europees niveau. Daarom heeft de regering de Europese Commissie (Commissie) en in Raadsverband meermaals verzocht om een analyse van de consequenties van het IGH-advies voor het beleid van de EU, conform de motie Van Baarle.[18] De Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HV) heeft een dergelijke schriftelijke analyse toegezegd tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 23 juni 2025. Op 17 oktober 2025 gaf de HV in een brief aan dat volgens de Commissie het EU-beleid in lijn is met het IGH-advies doordat de EU de bezette Palestijnse gebieden niet als onderdeel van het Israëlische grondgebied erkent, ook niet voor de doeleinden van het Associatieakkoord EU-Israël. Daarnaast stelt de HV dat het IGH-advies de instandhouding van het huidige EU-beleid rechtvaardigt en niet noopt tot het nemen van aanvullende maatregelen door de EU en de lidstaten jegens de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette Palestijnse Gebieden.

1.4 *Huidige situatie en Nederlandse inzet*

Sinds het uitbrengen van het advies door het IGH en de aanname van Resoluties ES-10/24 en A-79/90 heeft Israël geen enkele stap ondernomen ten aanzien van de Westelijke Jordaanoever en Golanhoogvlakte voor wat betreft de naleving van tal van internationale aanbevelingen met betrekking tot de verplichtingen van Israël onder internationaal recht inzake deze gebieden. Integendeel, met de stappen die Israël sindsdien zette heeft Israël zijn internationaalrechtelijke verplichtingen en de tweestatenoplossing juist verder ondermijnd.[19] Het gaat daarbij bijvoorbeeld over de verdere bezetting van Syrisch grondgebied,[20] het besluit van Israël om nieuwe nederzettingen[21] in het zogenoemde E1-gebied toe te staan en het daaraan gerelateerde infrastructuur project '*Fabric of Life*',[22] alsook het oproepen tot en stappen nemen naar de annexatie van (delen van) de Westelijke Jordaanoever. [23] Cijfers van de VN laten zien dat de uitbreiding van onrechtmatige nederzettingen onder de huidige Israëlische

[18] *Kamerstukken II* 2024/25, 21501-02, nr. 2943.
[19] Zie ook het Rapport van de Secretaris-Generaal van de VN (11 december 2025), *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016), UN Doc S/2025/807, par. 2*.
[20] Rapport van de Secretaris-Generaal van de VN (25 september 2025), *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the Occupied Syrian Golan, UN Doc A/80/399, par. 64-67*.
[21] Volgens minister Smotrich heeft de huidige Israëlische regering een record aantal nederzettingen goedgekeurd met als doel een Palestijnse staat te blokkeren. Zie o.a. publicaties in *The Times of Israel* en *The Guardian*: https://www.timesofisrael.com/government-announces-19-new-west-bank-settlements-and-legalized-outposts/ en https://www.theguardian.com/world/2025/dec/21/israel-approves-new-jewish-settlements-occupied-west-bank.
[22] Deze plannen zouden neerkomen op het in tweeën splitsen van de Westelijke Jordaanoever en het afsluiten van Oost-Jeruzalem. Ook de gerelateerde infrastructurele plannen zouden hieraan bijdragen, alsmede de verdere segregatie van die infrastructuur.
[23] Verschillende Israëlische politici hebben dergelijke uitspraken gedaan, waaronder minister van Financiën Smotrich en minister van Transport Regev. Daarnaast heeft het Israëlische parlement recent twee wetsvoorstellen in eerste lezing aangenomen die toezien op de annexatie van delen van de Westelijke Jordaanoever.

regering sterk is toegenomen in vergelijking met voorgaande jaren.[24] De 12-maanden termijn uit Resolutie ES-10/24 is bovendien op 18 september 2025 verstreken.

De regering neemt al geruime tijd naar vermogen en in samenwerking met andere partners stappen om druk uit te oefenen op de Israëlische regering om de situatie ter plaatse onmiddellijk te verbeteren, conform de verplichtingen van Israël onder het internationaal recht (zie de Kamerbrief van 28 juli 2025 van de Minister van Buitenlandse Zaken voor uitgebreide toelichting hierop).[25] Ondertussen blijven de voornoemde Israëlische besluiten en optredens leiden tot een verslechtering van de situatie in de bezette gebieden en een ondermijning van de verwezenlijking van een tweestatenoplossing. Bovendien druisen deze in tegen het internationaal recht en aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties. Aanvullende maatregelen en aanpassing van het huidige Nederlandse beleidskader zijn daardoor gerechtvaardigd.

1.5 Handelspolitieke maatregelen tegen de onrechtmatige nederzettingen

Op 22 augustus 2025 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer aangekondigd voorbereidingen te zullen treffen om (samen met een kopgroep van bereidwillige landen) maatregelen te introduceren om producten afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden te weren, maar eerst de uitkomst van de informele Raad Buitenlandse Zaken van 29 en 30 augustus 2025 af te willen wachten.[26]

Tijdens die informele Raad Buitenlandse Zaken bespraken de EU-lidstaten de situatie in de Gazastrook en Westelijke Jordaanoever. Voorafgaand aan de bijeenkomst stuurden Nederland en Zweden een gezamenlijke brief aan de HV, met voorstellen voor mogelijke EU-maatregelen om de druk op Israël op te voeren om van koers te veranderen en druk op Hamas uit te oefenen door het nemen van meer sancties en andere maatregelen. De regering pleitte tijdens deze informele Raad ook voor voorstellen van de Commissie voor handelspolitieke maatregelen jegens de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden. Vooralsnog bestaat er echter onvoldoende steun binnen de EU voor de verschillende beoogde EU-maatregelen.[27]

Vanwege het uitblijven van voldoende draagvlak voor effectieve maatregelen op EU-niveau, waarvoor de regering zich heeft ingezet conform de toezegging van de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken en de motie Van Campen/Boswijk,[28] en gelet op het verstrijken van de 12-maandentermijn uit Resolutie ES-10/24 op 18 september 2025 introduceert de regering een nationaal verbod op het invoeren, aankopen en het in de handel brengen of op de markt aanbieden van goederen afkomstig uit de onrechtmatige

[24] Rapport van de Secretaris-Generaal van de VN (11 december 2025), *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016), UN Doc S/2025/807, par. 58.*
[25] *Kamerstukken II* 2024/25, 23432, nr. 569.
[26] Zie ook *Kamerstukken II 2024/25*, 21501-02, nr. 3222.
[27] *Kamerstukken II* 2024/25, 21501-02, nr. 3227.
[28] *Kamerstukken II* 2024/25, 21501-02, nr. 3196.

nederzettingen en op het leveren van tussenhandeldiensten die verband houden met deze producten. De regering introduceert ook een verbod op het omzeilen van de hiervoor genoemde verboden. Hiermee geeft de regering opvolging aan de motie Paternotte c.s.,[29] de motie Van Baarle[30] en de motie Piri,[31] waarin het vorige kabinet verzocht werd om zo spoedig mogelijk een verbod op handel met onrechtmatige nederzettingen in te voeren.

De regering introduceert deze verboden met dit sanctiebesluit om nadere invulling te geven aan het IGH-advies van 19 juli 2024, en de aanbevelingen in AVVN-resolutie ES-10/24, AVVN-resolutie A-79/90, en VNVR-resoluties 465 (1980) en 497 (1981). Daarnaast dient dit sanctiebesluit als reactie op de ontwikkelingen ter plaatse en als onderdeel van de inzet van de regering om middels druk en dialoog de regering-Netanyahu van koers te laten veranderen ten aanzien van de Westelijke Jordaanoever en de Golanhoogvlakte.

1.6 Beperkingen op goederenverkeer

De geïntroduceerde verboden dragen bij aan de nadere invulling van de bovengenoemde adviezen en aanbevelingen, aangezien deze verboden helpen om economische bijdragen aan de instandhouding en uitbreiding van de onrechtmatige nederzettingen in de vorm van de handel in goederen uit de onrechtmatige nederzettingen te voorkomen en te beperken. Daarnaast verhogen deze verboden de druk op de Israëlische regering.

De regering heeft samenwerking met andere landen gezocht om de effectiviteit van de maatregel te verhogen en de complementariteit met maatregelen van andere landen te borgen. De regering hecht bovendien aan een gedegen juridische onderbouwing van de maatregelen, inclusief de verenigbaarheid van de maatregelen met het Unierecht. De regering onderzoekt momenteel ook de handelingsruimte onder het Unierecht om ook bepaalde investeringen en de handel in diensten die niet nauw verwant is aan de handel in goederen, te beperken (zie paragraaf 5.2 voor de onderbouwing onder het Unierecht). Daartoe blijft zij ook in gesprek met de Europese Commissie en andere EU-lidstaten.

2. Implementatiewetgeving

De Sanctiewet 1977 bevat het wettelijke kader om, ter uitvoering van internationale besluiten, aanbevelingen en afspraken, beperkingen vast te stellen voor de betrekkingen met bepaalde staten of gebieden. Op grond van de Sanctiewet 1977 is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels te stellen ter voldoening aan verdragen, besluiten of aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties, dan wel aan internationale afspraken, met betrekking tot de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde dan wel de bestrijding van terrorisme.[32] Zulke regels kunnen onder andere het

[29] *Kamerstukken II* 2024/25, 21501-02, nr. 3236.
[30] *Kamerstukken II* 2024/25, 36800-V, nr. 27.
[31] *Kamerstukken II* 2025/26, 23432, nr. 619.
[32] Artikel 2, eerste lid, van de Sanctiewet 1977.

goederen-, diensten- en financieel verkeer betreffen en al hetgeen overigens is vereist ter voldoening aan de bedoelde verdragen, besluiten, aanbevelingen en afspraken.[33]

Dit sanctiebesluit dient om nadere invulling te geven aan het onder paragraaf 1 besproken IGH-advies van 19 juli 2024, VNVR-resolutie 465 (1980), VNVR-resolutie 497 (1981) en AVVN-resoluties ES-10/24 en *A-79/90*. Zowel het IGH-advies als de genoemde VNVR en AVVN resoluties zijn aanbevelingen van organen van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van de Sanctiewet 1977 en hebben voorts betrekking op de uitleg en toepassing van het internationaal recht. De regering kan daarom op grond van de Sanctiewet 1977 bij AMvB regels stellen ter voldoening aan deze aanbevelingen van volkenrechtelijke organen van de VN. Om hier nadere invulling aan te geven, worden door de regering op basis van artikel 2, eerste lid, van de Sanctiewet 1977 maatregelen in dit sanctiebesluit vastgesteld.

Voor de vaststelling van dit sanctiebesluit als AMvB geldt krachtens de Sanctiewet 1977 nog een aantal specifieke procedurele vereisten. Zo treedt een dergelijke AMvB (ook: sanctiebesluit) niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van de uitgifte van het *Staatsblad* waarin het wordt geplaatst.[34] Omdat dit besluit strekt ter nadere invulling van vier aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties, voorziet de Sanctiewet 1977 ook in parlementaire betrokkenheid. Binnen één maand na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin het besluit wordt geplaatst, kan door of namens één der Kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van één van de Kamers de wens te kennen worden gegeven dat het besluit bij de wet zal worden bekrachtigd. Als een zodanige wens te kennen is gegeven moet de regering zo spoedig mogelijk dat wetsontwerp indienen.[35] Als zo'n wetsontwerp door één van de Kamers wordt verworpen, wordt het besluit onverwijld ingetrokken.[36] Tot slot geldt als bijzonderheid dat een sanctiebesluit, behoudens eerdere intrekking, drie jaren na inwerkingtreding ervan vervalt, tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald.[37]

3. Hoofdlijnen van het sanctiebesluit

Dit sanctiebesluit ziet op maatregelen tegen de handel in goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden. Het gaat daarbij om goederen die *geheel of gedeeltelijk verkregen of geproduceerd zijn in een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden,* met uitzondering van goederen die in aanmerking komen voor preferentiële behandeling in overeenstemming met artikel 64 van het Douanewetboek van de Unie. Hiermee omvat het sanctiebesluit zoveel mogelijk goederen die op economisch betekenisvolle wijze verbonden zijn aan de onrechtmatige nederzettingen, hetgeen effectiever bijdraagt aan het doel van dit besluit.

[33] Artikel 3, eerste lid, van de Sanctiewet 1977.
[34] Artikel 6, eerste lid, van de Sanctiewet 1977.
[35] Artikel 6, tweede lid, van de Sanctiewet 1977.
[36] Artikel 6, derde lid, van de Sanctiewet 1977.
[37] Artikel 6, vierde lid, van de Sanctiewet 1977.

Voor het bepalen van de nederzettingen waarop dit besluit betrekking heeft, wordt aangesloten bij de EU-postcodelijst die is opgesteld ter uitvoering van de afspraken tussen de Europese Unie en Israël ter implementatie van Protocol 4 bij het *Associatieakkoord* EU-Israël.[38] De plaatsen die zijn opgenomen in deze lijst komen overeen met de nederzettingen in de door Israël bezette gebieden die als onrechtmatig worden aangemerkt. [39]

Het besluit bevat zowel een douanemaatregel (invoerverbod), diverse markttoezichtmaatregelen (aankoopverbod, verkoopverbod en het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten), alsook een verbod op het omzeilen van deze verboden. De regering kiest voor deze drietrapsaanpak om de omzeilingsrisico's van een louter nationaal invoerverbod te verkleinen. Als onderdeel van de Europese interne markt met een gemeenschappelijke Europese douanegrens en open binnengrenzen voor het goederenverkeer, is Nederland immers beperkt in het feitelijk handhaven van nationale invoerbeperkingen. De combinatie met diverse markttoezichtmaatregelen en een omzeilingsverbod ondervangt dit zoveel mogelijk. Adequate handhaving is erbij gebaat dat niet alleen ingegrepen kan worden als invoer van de onderhavige goederen plaatsvindt, maar ook als een dergelijk product op het Nederlandse grondgebied wordt verhandeld.[40] Verboden is zowel het indirect[41] als direct overtreden van het aankoopverbod, het verkoopverbod en het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten. Daarmee wordt aangesloten bij wat in EU-sanctieverordeningen gebruikelijk is.[42] Deze verboden worden nader toegelicht in het artikelsgewijs deel van de toelichting.

De verboden in het voorstel zijn beperkt tot de bovengenoemde activiteiten met betrekking tot de invoer, aankoop of verkoop van goederen. Voor handel in diensten, investeringen en goederenexport naar de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden geldt onverkort het bestaande ontmoedigingsbeleid, alsook de kaders voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), waaronder de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

---

[38] Arrangement between the EU and the Government of Israel concerning the implementation of Protocol 4 to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, on the other part (Ref. TAXUD 267 1/60) .

[39] De meest recente postcodelijst is opgesteld op 31 oktober 2025 (Ref. Ares(2025)9072551); zie https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-israel-technical-arrangement_en.

[40] Vgl. Stb. 2007, 253, p. 4. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het verhandelen van gesanctioneerde goederen op grond van artikel 13 van de Sanctiewet 1977 voor Nederlandse (rechts)personen ook buiten het grondgebied van Nederland verboden is.

[41] Verbodsbepalingen gericht op indirect handelen zijn bedoeld om te voorkomen dat marktdeelnemers via derden doen wat zij zelf niet mogen doen. Het doel hiervan is om vormen van omzeiling van het verbod te ondervangen. Zie de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 4, 5 en 6 voor voorbeelden van verboden indirect handelen.

[42] Behalve bij het verbod op het omzeilen van verbodsbepalingen in een Europese sanctieverordening, zie bijvoorbeeld artikel 12 van Verordening (EU) 833/2014 van de Raad van de Europese Unie van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PbEU 2014, L 229/1).

Dit besluit is van toepassing op Nederlands grondgebied, waaronder ook de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Dit besluit is niet van toepassing in de andere landen van het Koninkrijk. De Sanctiewet 1977 is geen Rijkswet en biedt geen grondslag om algemene maatregelen van Rijksbestuur te treffen. Net als Nederland hebben Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf wettelijke grondslagen om uitvoering te geven aan aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties zoals de aanbevelingen die ten grondslag liggen aan het onderhavige besluit.[43]

4. Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zullen plaatsvinden door de Douane, voor zover het controle betreft op de naleving van het invoerverbod om goederen via de Europese buitengrenzen binnen het grondgebied van Nederland te brengen en de omzeiling hiervan. De Fiscale inlichten- en opsporingsdienst (hierna: FIOD) is verantwoordelijk voor de (strafrechtelijke) handhaving van het invoerverbod als goederen niet via de Europese buitengrenzen worden binnengebracht, het aankoopverbod, het verkoopverbod, het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten en de omzeiling van die verboden.

4.1 Toezicht op de naleving

De Douane heeft tot taak (zendingen van) goederen die zich onder douanetoezicht bevinden te controleren op de naleving van de sanctiewetgeving, waaronder de Sanctiewet 1977 en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen. Over deze taak van de Douane zijn voor Europees Nederland nadere afspraken gemaakt in een convenant van de Minister van Buitenlandse Zaken en de toenmalige Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Financiën.[44] Gelet op haar wettelijke taak kunnen de controlebevoegdheden van de Douane alleen worden ingezet zolang goederen onder douanetoezicht staan. Dit douanetoezicht vangt aan op het moment dat een goed een buitengrens van de Europese Unie binnenkomt en een summiere aangifte wordt gedaan, en loopt tot en met het in het vrije verkeer brengen, het wederuitvoeren of het uitgaan van het goed. Een summiere aangifte geeft alleen een zeer beperkt zicht op de goederen; pas bij het treffen van een douaneregeling (douane aangifte) kan de Douane zicht hebben op de precieze aard van de goederen. De Douane heeft controlebevoegdheden bij het binnenbrengen van goederen op Nederlands grondgebied via de Europese binnengrenzen, maar deze bevoegdheden komen voort uit andere wet- en regelgeving en zien onder andere op de fiscale taak van de Douane.

[43] Zie artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening houdende regels om ter uitvoering van internationale verplichtingen beperkingen vast te stellen voor de betrekkingen met bepaalde staten, gebieden, individuele personen, groepen en organisaties (Aruba), artikel 2 van de Sanctielandsverordening (Curaçao) en artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening houdende regels om ter uitvoering van internationale verplichtingen beperkingen vast te stellen voor de betrekkingen met bepaalde staten, gebieden, individuele personen, groepen en organisaties (Sint Maarten).

[44] Convenant van 16 december 2020, op grond van onder meer artikel 1:3, vijfde lid, Algemene douanewet. Dit convenant heeft alleen betrekking op de Douane van Europees Nederland.

De Douane is bevoegd tot het inzetten van haar bestaande controlebevoegdheden voor het toezicht op het in dit besluit geregelde invoerverbod en de omzeiling daarvan. De bevoegdheden van de Algemene douanewet strekken namelijk ook ter handhaving van verboden en beperkingen die zijn gesteld bij of krachtens de Sanctiewet 1977.[45] De Douane van Caribisch Nederland is de bevoegde instantie voor de uitoefening van dit toezicht in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.[46]

De Algemene douanewet[47] schrijft voor dat importeurs een administratie moeten bewaren om bij controles van de Douane te kunnen aantonen dat zij voldoen aan Douaneregelgeving. Ter voldoening aan deze plicht is het in Douaneregelgeving, waaronder in Europese sanctieverordeningen[48], gebruikelijk om importeurs te verplichten om met een verklaring aan te tonen dat zij voldoen aan die regelgeving. Voor de Douane zijn deze verklaringen een aangrijpingspunt voor de handhaving. Voor dit besluit is dat niet anders. Importeurs moeten op grond van dit besluit bij de invoer van goederen van oorsprong uit Israël als bedoeld in artikel 60 van het Douanewetboek van de Unie verklaren dat de ten invoer aangegeven goederen niet afkomstig zijn uit een onrechtmatige nederzetting als bedoeld in dit besluit. De verklaring wordt gegeven middels het invullen van een bescheidcode op de aangifte. De Douane verricht controles aan de hand van deze verklaringen.

Naast de betekenis die de verklaring heeft voor de controle door de Douane bij de invoer, kan de verklaring ook bijdragen aan de bewijsvoering bij de handhaving van het invoerverbod. Op grond van de Wet op de economische delicten is opzettelijke overtreding van het invoerverbod, waaronder het met opzet verstrekken van een onjuiste verklaring, een misdrijf waarvoor een hogere strafmaat geldt dan wanneer de overtreding niet opzettelijk wordt begaan (zie ook de paragraaf hierna). Als een positief neveneffect draagt de verklaringsplicht bovendien bij aan de bewustwording van importeurs inzake de geldende wet- en regelgeving ten aanzien van de in te voeren goederen.

4.2 Strafrechtelijke handhaving

Dit sanctiebesluit is van toepassing op iedere (rechts)persoon die zich in Nederland bevindt en op alle Nederlandse (rechts)personen buiten Nederland.[49] Overtredingen van

[45] Artikel 1:1, vijfde lid, en onderdeel B van de bijlage van de Algemene douanewet en artikel 3, vierde lid, van de Sanctiewet 1977.
[46] Deze bevoegdheid ontleent de Douane van Caribisch Nederland aan een combinatie van bestaande wet- en regelgeving, te weten: de artikelen 1.1 van de Douane- en Accijnswet BES, artikel 1.2 van de Uitvoeringsregeling Douane- en Accijnswet BES en artikel 1 van de Regeling toezichthoudende ambtenaren Sanctiewet 1977. In laatstgenoemde regeling zijn in artikel 1 “de ambtenaren van de belastingdienst, bevoegd inzake douane” de in artikel 1.2 van de Uitvoeringsregeling Douane- en Accijnswet BES aangewezen “inspecteur” die op grond van de artikelen 1.3 en 5.9 van de Douane- en Accijnswet BES toezicht houdt op de naleving van de verbodsbepalingen in dit sanctiebesluit.
[47] Artikel 1:32 van de Algemene douanewet.
[48] Zie bijvoorbeeld artikel 3 octies, eerste lid, onder d, van Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.
[49] Artikel 13 van de Sanctiewet 1977 en artikel 3 van de Wet op de economische delicten. Het sanctiebesluit is buiten Nederlands grondgebied dus niet van toepassing op buitenlandse

de voorschriften in dit besluit worden strafrechtelijk gehandhaafd als economisch delict.[50] Eenieder die het invoer-, aankoop-, verkoop-, tussenhandeldiensten- of omzeilingsverbod in dit besluit schendt, pleegt daarom een strafbaar feit, ongeacht de rol die de persoon of (internet)onderneming in kwestie vervult in het logistieke proces (van de vervoerder tot de uiteindelijke aanbieder). Dat geldt ook voor pogingen daartoe en medeplichtigheid daaraan.[51] Als dit opzettelijk is begaan geldt de overtreding van de voorschriften in dit besluit als een misdrijf en wordt de overtreder bestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie.[52] In alle andere gevallen is er sprake van een overtreding en wordt de overtreder bestraft met een hechtenis van ten hoogste een jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie.[53] In beide gevallen kan als bijkomende straf onder andere een gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde persoon worden opgelegd (voor maximaal een jaar), en ook de verbeurdverklaring van de illegaal ingevoerde of verkochte goederen.[54] Ook is de onderbewindstelling of een voorlopige maatregel inhoudende het zich onthouden van bepaalde handelingen mogelijk.[55] Ten slotte geldt dat tijdens het opsporingsonderzoek inbeslaggenomen goederen die strijdig zijn met de verboden ook aan het verkeer kunnen worden onttrokken.[56] Overkoepelend geldt dat deelneming aan een binnen het Europese deel van Nederland gepleegde overtreding van de voorschriften in dit besluit, ook strafbaar is als de deelnemer zich in het buitenland aan het feit schuldig heeft gemaakt.[57]

De daartoe aangewezen bijzondere opsporingsambtenaren van de Douane en de FIOD zijn onder gezag van het openbaar ministerie belast met de strafrechtelijke handhaving van de Sanctiewet 1977[58], en dus ook met de strafrechtelijke handhaving van dit besluit. Het openbaar ministerie hanteert het opportuniteitsbeginsel.[59] Dit betekent dat

(rechts)personen, maar op Nederlands grondgebied wel. De Douane van Caribisch Nederland is als onderdeel van de Belastingdienst Caribisch Nederland een eigenstandige organisatie met eigen taken en bevoegdheden ten opzichte van de Douane van Europees Nederland.

[50] Artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten bepaald dat overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens de artikelen 2, 7 en 9 van de Sanctiewet 1977, voor zover deze betrekking hebben op de onderwerpen bedoeld in artikel 3 van de Sanctiewet 1977, strafbaar zijn als economisch delict. Het in het onderhavige besluit bepaalde zijn voorschriften krachtens artikel 2 en heeft betrekking op het in artikel 3 genoemde goederen- en dienstenverkeer.

[51] Artikel 4 van de Wet op de economische delicten.

[52] Artikel 2, eerste lid jo. artikel 6, eerste lid, onder 1°, van de Wet op de economische delicten. Op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt een geldboete in deze categorie ten hoogste € 103.000.

[53] Artikel 2, eerste lid jo. artikel 6, eerste lid, onder 4°, van de Wet op de economische delicten. Op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt een geldboete in deze categorie ten hoogste € 25.750.

[54] Artikel 6, tweede lid jo. artikel 7 van de Wet op de economische delicten.

[55] Artikel 8, onderdeel b, en artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de economische delicten.

[56] Artikel 8, onderdeel a, van de Wet op de economische delicten jo. artikelen 36b en 36c van het Wetboek van Strafrecht.

[57] Artikel 3 van de Wet op de economische delicten en artikel 13 van de Sanctiewet 1977.

[58] Artikel 11:3, eerste lid, van de Algemene douanewet.

[59] Artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering.

vervolging alleen plaatsvindt als dat in het algemeen belang is.[60] Naar verwachting zal de focus van de handhaving liggen op structurele en opzettelijke overtredingen.

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn met de opsporing van overtreding van de handelsverboden belast de in artikel 184 van het Wetboek van Strafvordering BES bedoelde ambtenaren.[61] Op grond van de Sanctiewet 1977 is overtreding van de handelsverboden in dit sanctiebesluit immers aangemerkt als strafbaar feit in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en wordt gestraft volgens dezelfde systematiek als in de Wet op de economische delicten.[62]

Op de strafrechtelijke handhaving zijn de gebruikelijke waarborgen uit het strafrecht van toepassing.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1. Internationaal recht

5.1.1 Mensenrechten

Artikel 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: artikel 1 EP) bepaalt dat aan niemand het recht op eigendom mag worden ontnomen “behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht”. Daarnaast bepaalt dit artikel dat de verdragsstaten het recht hebben om eigendomsrechten te reguleren als het algemeen belang dat vergt. Inbreuken op eigendomsrechten zijn daarom geoorloofd als deze kunnen worden gerechtvaardigd door een algemeen belang.[63]

Voor de toepasselijkheid van dit artikel is vereist dat er sprake is van eigendom (‘possessions’) in de zin van deze bepaling. Artikel 1 EP beschermt alleen bestaande eigendommen. Toekomstige inkomsten worden alleen aangemerkt als eigendom, wanneer zij al zijn verdiend of wanneer daarop een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is het economisch belang in een onderneming aan te merken als eigendom in de zin van artikel 1 EP.[64] Hierbij gaat het om de verdiencapaciteit die besloten ligt in bestaande bedrijfsmiddelen.[65] Wanneer door de overheid een bepaalde maatregel wordt genomen ten aanzien van een onderneming, dan is voor de bepaling van de vraag of sprake is van

[60] WRR-rapport, De toekomst van de nationale rechtsstaat (202), p. 160-161.
[61] Artikel 14b van de Sanctiewet 1977.
[62] Artikel 14c, eerste lid, van de Sanctiewet 1977.
[63] Vgl. de standaardoverweging van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: “*Deze bepaling laat onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang*.” Zie bijv. ABRvS 23 februari 2011, *AB* 2011, 117, m.nt. Barkhuysen & Bos, rov. 2.8.2.
[64] Zie bijvoorbeeld Olbertz t. Duitsland (EHRM, Application no. 37592/97) en Buzescu t. Roemenië (EHRM, Application no. 61302/00).
[65] Zie bijvoorbeeld HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.

een aantasting van het eigendom en voor de vraag of sprake is van een behoorlijk evenwicht, onder meer van belang of de onderneming inkomensschade heeft geleden. Als de maatregel heeft geleid tot een verlies van inkomsten, dan tast dit het eigendomsrecht op de onderneming aan.

Gelet op het bovenstaande, zou het in het sanctiebesluit ingestelde verkoopverbod ten aanzien van bestaande voorraden van ondernemingen ten tijde van inwerkingtreding van het sanctiebesluit door het verlies van inkomsten een inbreuk op het recht van eigendom kunnen vormen, zoals bedoeld in de tweede paragraaf van artikel 1 EP. De aard en zwaarte van een eventuele inbreuk verschilt per onderneming en is afhankelijk van de mate waarin de bedrijfsactiviteiten van de onderneming worden geraakt door het verkoopverbod. Voor een reguliere supermarktketen zal de omzet van de verkoop van gesanctioneerde goederen, voor zover die goederen al door die onderneming worden verkocht, slechts een (zeer) klein deel van de totale omzet bedragen en zullen de negatieve financiële consequenties voor die onderneming als gevolg van het verkoopverbod dus zowel in absolute als in relatieve zin klein zijn. Daartegenover kunnen ondernemingen staan die zich richten op een bepaalde nichemarkt waardoor de bedrijfsactiviteiten voor een groter aandeel zouden kunnen worden geraakt door het verkoopverbod. Voor deze ondernemingen zouden de negatieve financiële consequenties groter kunnen zijn, al kan daarbij worden aangetekend dat het normale ondernemersrisico voor die ondernemingen ook relatief groot is nu Nederland al sinds 2006 een ontmoedigingsbeleid voert ten aanzien van deze handel en ook de EU al geruime tijd waarschuwt voor de juridische en financiële risico's die gepaard gaan met onder meer economische activiteiten in de onrechtmatige nederzettingen.[66] Ongeacht de bedrijfsactiviteiten van een onderneming, merkt de regering op dat de verboden zich uitsluitend richten op een beperkte categorie van goederen, namelijk welke afkomstig zijn uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden. Voor alle andere, rechtmatig geproduceerde of ingevoerde goederen - zowel uit Israël zelf als uit andere derde landen - blijft de handel daarin mogelijk. Ondernemingen die (in meer of mindere mate) worden geraakt door de verboden, kunnen hun commerciële activiteiten dus voortzetten met voldoende alternatieve leveringsbronnen voor dezelfde soort goederen.

Mocht een maatregel uit het sanctiebesluit een inbreuk op het eigendomsrecht vormen in de zin van artikel 1 EP, dan kan deze inbreuk gerechtvaardigd worden als wordt voldaan aan drie cumulatieve eisen:[67]

[66] Zie bijvoorbeeld https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EEAS_Common_Messages_for_EU_citizens_and_businesses.pdf.

[67] Vgl. EHRM 23 september 1982, appl. nr. 7151/75 & 7152/75 (*Sporrong & Lönnroth t. Zweden*) § 69, zie voorts Vande Lanotte & Haeck 2004, deel 2, p. 308-309 en Tjepkema 2010, p. 615.

1. Wordt de inbreuk gemaakt op grond van een voldoende deugdelijke wettelijke basis?
2. Heeft de inbreuk een legitieme doelstelling in het algemeen belang?
3. Is er sprake van een redelijke verhouding tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemene belang (proportionaliteit)?

Dit sanctiebesluit verschaft de benodigde wettelijke basis. Bovendien volgt uit de jurisprudentie van het EHRM dat het wetsbegrip uit de eerste eis een materiële invulling krijgt, wat – in de context van deze paragraaf – inhoudt dat het verkoopverbod moet voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid.[68] Dit is het geval, nu het verkoopverbod duidelijk is afgebakend (zie de artikelsgewijze toelichting op de begrippen ‘in de handel brengen' en ‘op de markt aanbieden’ en op artikel 5).

Het algemeen belang in kwestie, bedoeld in de tweede eis, is het niet bijdragen aan het instandhouden van een internationaalrechtelijke onrechtmatige situatie, wat ook in lijn is met de Nederlandse grondwettelijke plicht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen (zie hiervoor ook paragraaf 1.1 - 1.5 van deze toelichting).

Dit ook door de internationale gemeenschap erkende belang is zodanig, dat het opweegt tegen elk van de eventuele nadelige financiële gevolgen die door dit sanctiebesluit door ondernemingen kunnen worden ondervonden, waardoor ook voldaan wordt aan de eisen van proportionaliteit als gesteld in de derde eis. Bij de beoordeling van de proportionaliteit speelt een rol dat het sanctiebesluit een subsidiaire maatregel is (vanwege het uitblijven van stappen aan Israëlische zijde om aan internationaalrechtelijke verplichtingen te voldoen waardoor de regering zich nu genoodzaakt ziet verdergaande maatregelen te nemen[69]) en dat het sanctiebesluit dusdanig voorzienbaar is, dat dit bijdraagt aan de proportionaliteit van de maatregel.[70] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens houdt bij de voorzienbaarheid rekening met het risico dat inherent is aan commerciële bedrijfsvoering.[71] Sinds 2006 voert de regering een ontmoedigingsbeleid ten aanzien van het ontplooien van economische activiteiten die direct bijdragen aan de instandhouding of het faciliteren van onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden en sinds juli 2025 draagt de regering dit actiever uit als gevolg van de verslechterende situatie in de Westelijke Jordaanoever.[72] Het sanctiebesluit is daarnaast al op 10 september 2025 aangekondigd.[73] Bovendien staat voor ondernemingen die menen onevenredige schade te lijden als gevolg van de sanctiemaatregelen, de gebruikelijke rechtsbescherming bij

[68] Vlg. The Sunday Times v. The United Kingdom (EHRM, Application no. 6538/74, 26 April 1979).
[69] Zie ook de paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting.
[70] Zie bijvoorbeeld Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland (EHRM, Application no. 12742/87, 29 november 1991), para. 58 – 59. Zie ook de nadere toelichting in paragraaf 9.1 van deze toelichting.
[71] Zie bijvoorbeeld Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland (EHRM, Application no. 12742/87, 29 november 1991).
[72] Kamerstukken II ¸ 2024/25, 21501-02, nr. 3216, p. 5.
[73] Kamerstukken II, 2025/26, 21501, nr. 3253, p. 41.

de bestuursrechter of de civiele rechter open. Tot slot draagt aan de proportionaliteit van de maatregel bij dat het sanctiebesluit in beginsel na drie jaar vervalt.[74]

In het licht van deze beoordeling kan een eventuele inbreuk die het verkoopverbod maakt op het recht op eigendom in de zin van artikel 1 EP worden gerechtvaardigd.

5.1.2 Handelsverdragen

Het *Associatieakkoord* EU-Israël is niet van toepassing op de bezette gebieden.[75] Dit geldt volgens de regering ook voor de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de bijbehorende WTO-verdragen. Dientengevolge zijn de verplichtingen over handel van Nederland en de EU jegens Israël die voortvloeien uit deze overeenkomsten niet van toepassing op de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden. Ook andere handelsakkoorden van de EU zijn niet van toepassing op de handel met onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.

5.2. Europees recht

5.2.1 Verenigbaarheid met de gemeenschappelijke handelspolitiek en de interne markt

Het samenspel van het invoerverbod, het aankoopverbod, het verkoopverbod, het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten en het omzeilingsverbod beoogt de handel in goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden te beperken.

De maatregelen vallen daarmee onder meer onder de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU.[76] De gemeenschappelijke handelspolitiek is een exclusieve bevoegdheid van de EU.[77] Dit betekent dat alleen de EU wetgevend kan optreden en juridisch bindende handelingen kan vaststellen, en de lidstaten alleen wetgevend kunnen optreden en juridisch bindende handelingen kunnen vaststellen als zij daartoe door de EU gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de EU.[78] Lidstaten kunnen dus niet eenzijdig een maatregel vaststellen om de invoer van een categorie goederen van oorsprong uit een derdelandsgebied of derde land te verbieden wanneer deze invoer anderszins is toegestaan, tenzij zij daartoe door het Unierecht uitdrukkelijk zijn gemachtigd.[79]

[74] Zie ook de nadere toelichting in paragraaf 9.2 van deze toelichting.
[75] Zie ook HvJEU arrest van 25 februari 2010, C-386/08, ECLI:EU:C:2010:91, *Brita*.
[76] Zie HvJEU arresten van 4 oktober 2024 C-399/22, ECLI:EU:C:2024:839, *Confédération paysanne*; van 14 januari 1997C-124/95, ECLI:EU:C:1997:8, *Centro-Com*; van 17 oktober 1995, C-70/94, ECLI:EU:C:1995:328, *Werner*; en van 17 oktober 1995 C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329, *Leifer*.
[77] Art. 3, lid 1, onder e, VWEU.
[78] Art. 2, lid 1, VWEU.
[79] Zaak C-399/22, *Confédération paysanne*, punt 48.

Verordening (EU) nr. 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer ("Verordening (EU) nr. 2015/478") bepaalt dat de invoer van goederen in de EU vrij is en niet aan kwantitatieve beperkingen is onderworpen.[80] Lidstaten mogen op grond van artikel 24, lid 2, onder a, van deze verordening echter 'verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen' vaststellen of toepassen die zijn ingesteld uit hoofde van de bescherming van onder meer 'de openbare orde'. Dit wordt bevestigd in het arrest in de zaak *Confédération paysanne* waarin het EU-Hof een vergelijking maakt met de uitzonderingsgronden van artikel 36 VWEU.[81] Hoewel dit arrest ziet op een invoerverbod wegens niet-naleving van Unierechtelijke etiketteringsvereisten, meent de regering dat het generieke kader dat het EU-Hof in die zaak heeft gegeven ook relevant is voor de maatregelen die met dit voorstel worden ingevoerd.

Gelet op het doel van Verordening (EU) nr. 2015/478, de bewoordingen van onderdeel a van lid 2 van artikel 24 en het samenspel van de verboden, zijn de maatregelen volgens de regering aan te merken als 'verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen' die in casu dienen ter bescherming van de openbare orde.

Het verbod op tussenhandeldiensten moet worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 1, lid 2, van Verordening (EU) 2015/478. Hoewel het verbod zich formeel richt tot dienstverleners, heeft het materieel betrekking op de verhandeling van goederen die het voorwerp vormen van die transacties. Tussenhandeldiensten zijn immers geen zelfstandige economische activiteit los van de goederenstroom, maar vormen een essentieel onderdeel van de invoerhandeling.

Artikel 1 van Verordening (EU) 2015/478 verankert het beginsel van vrije invoer in de EU. Zoals het Hof van Justitie heeft geoordeeld met betrekking tot de parallelle bepaling inzake uitvoer, moet dit beginsel ruim worden uitgelegd.[82] Het omvat niet alleen invoer vrij van formele kwantitatieve beperkingen, maar ook van maatregelen van lidstaten die van gelijke werking zijn. Dit begrip omvat daarom ook nationale maatregelen die de uitoefening van de vrije handel feitelijk kunnen verhinderen of ernstig belemmeren.

In de zaak *Centro-Com* verduidelijkte het EU-Hof dat nationale maatregelen die een essentieel onderdeel van een handelsverrichting – zoals betaling – beperken of voorwaarden daaraan stellen, een maatregel van gelijke werking vormen, omdat zij de uitoefening van de vrije handel op Unieniveau beperken.[83] Uit de rechtspraak van het EU-Hof volgt dus dat sprake kan zijn van een belemmering van de vrije uitvoer, als de maatregel een essentieel element van de handelstransactie aantast, ook al is er geen

[80] Artikel 1, lid 2, van de verordening.
[81] Zaak C-399/22, *Confédération paysanne*, punt 52.
[82] Zaak C-124/95 *Centro-Com*, punt 40; zaak C-70/94, *Werner*, punt 22; zaak C-83/94 *Leifer*, punt 23.
[83] Zaak C-124/95 *Centro-Com*, punt 41-42.

sprake van een rechtstreeks uitvoerverbod. Deze jurisprudentie kan naar analogie ook op de invoer worden toegepast.

Het verbod op tussenhandeldiensten heeft betrekking op het onderhandelen over of regelen van transacties inzake de aankoop, verkoop of invoer van goederen, ook *wanneer deze transacties ertoe strekken dat deze goederen niet in Nederland maar in een andere lidstaat van de Europese Unie worden ingevoerd, aangekocht of verkocht*. Dit verbod verhindert onder meer dat tussenhandelaren kunnen optreden bij het sluiten of faciliteren van contracten tussen exporteurs in landen of gebieden buiten de EU en afnemers binnen de EU. Daardoor wordt de juridische totstandkoming van de invoertransactie belemmerd: zonder dergelijke bemiddeling kan de overeenkomst waarop de invoer berust niet tot stand komen, en kunnen de betrokken goederen de interne markt niet via deze tussenhandelaren bereiken.

Het effect van het verbod reikt verder dan de dienstverleningsactiviteit als zodanig: het raakt rechtstreeks de goederenstroom van de betreffende goederen naar de EU. Door tussenhandeldiensten te verbieden, worden de essentiële schakels in de handelsverrichting verwijderd waardoor invoer onmogelijk wordt gemaakt of wordt bemoeilijkt. Het verbod heeft bovendien een grensoverschrijdend effect dat rechtstreeks ingrijpt in de werking van Verordening (EU) nr. 2015/478. Door nationale beperkingen op te leggen wordt de uniforme toepassing van het gemeenschappelijk handelsbeleid verstoord en wordt het beginsel van vrije invoer op Unieniveau aangetast.

Een dergelijk verbod moet daarom worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van Verordening (EU) 2015/478, omdat het de feitelijke toegang van de desbetreffende goederen tot de interne markt verhindert door een wezenlijke schakel in de invoerhandeling – de tussenhandel – uit te sluiten. Het feit dat de benodigde tussenhandeldiensten via een andere weg zouden kunnen worden verkregen, doet daar niet aan af.[84]

Uit de zaak *Confédération paysanne* leidt de regering af dat voor het beroep op de openbare orde aansluiting kan worden gezocht bij de rechtspraak van het EU-Hof over deze grond in artikel 36 VWEU.[85] In dat licht benadrukt de regering dat voor een beroep op ‘de openbare orde’ in de zin van die bepaling sprake moet zijn van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang.[86] De specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde kunnen rechtvaardigen, kunnen naar land en tijdsgewricht verschillen.[87] Nationale autoriteiten

[84] Zie de conclusie van Advocaat-Generaal Jacobs van 24 september 1996 in zaak C-124/95, EU:C:1996:345, *Centro-Com*, punt 68.
[85] Zie ook naar analogie het arrest van 13 november 2025 in zaak C-499/23, EU:C:2025:875, *Commissie/Hongarije*, punten 106-107.
[86] Zaak C-36/02, *Omega*, punt 30; Zaak C-54/99, *Église de scientologie*, punt 17; Zaak C-348/96, *Calfa*, punt 21; Zaak 36/75, *Rutili*, punt 28
[87] Zaak 41/74, *Van Duyn*, punt 18.

hebben daarbij een beoordelingsmarge en zijn hoofdzakelijk vrij om de eisen van openbare orde op hun nationale behoeften af te stemmen.[88] Een beroep op de openbare orde ter bescherming van de menselijke waardigheid en fundamentele rechten is een legitiem belang dat kan worden ingeroepen, omdat eerbiediging hiervan ook in de EU-rechtsorde wordt beoogd.[89] Bovendien biedt het Unierecht ruimte voor een beroep op de openbare orde (mede) om aan internationaalrechtelijke verplichtingen te voldoen.[90]

De eerbiediging van fundamentele rechten en de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zijn voor Nederland van fundamenteel belang. De bescherming en bevordering van de mensenrechten en de internationale rechtsorde vormen de kern van het buitenlands beleid van Nederland.[91] Bovendien is de ontwikkeling van deze rechtsorde in de Nederlandse Grondwet verankerd.

De Israëlische bezetting is als zodanig onrechtmatig en de nederzettingen en het uitbreiden daarvan in de bezette gebieden zijn tevens in strijd met internationaal recht. Sinds de publicatie van het IGH-advies en de aanname van resoluties ES 10/24 en A-79/90 heeft Israël de aanhoudende schendingen van het internationaal recht met betrekking tot de door Israël bezette gebieden verder bestendigd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over de verdere bezetting van Syrisch grondgebied, het besluit van Israël om nieuwe nederzettingen in het zogenoemde E1-gebied toe te staan en het daaraan gerelateerde infrastructuur project '*Fabric of Life*', alsook het oproepen tot annexatie van (delen van) de Westelijke Jordaanoever.[92] Het Israëlisch optreden vormt als zodanig een werkelijke en ernstige bedreiging van de internationale rechtsorde, en daarmee een voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang in de hiervoor bedoelde zin. De gekozen maatregelen sluiten aan bij het IGH-advies, bij AVVN-resolutie ES-10/24, resolutie A/RES/79/90 en bij VN-Veiligheidsraadresolutie 497 (1981), waarin staten worden opgeroepen om maatregelen te nemen om handels- of investeringsrelaties te voorkomen die bijdragen aan het in stand houden van de onrechtmatige situatie die door Israël in het bezette Palestijnse gebied is gecreëerd. De maatregelen beperken immers de handel in goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden en zijn daarom volgens de regering rechtstreeks gericht op de bescherming van de mensenrechten en de internationale rechtsorde.

De regering wijst erop dat de eerbiediging van fundamentele rechten en van de internationale rechtsorde ook binnen de EU-rechtsorde worden beoogd. Krachtens artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) zijn de EU en haar lidstaten

[88] Zaak C-36/02, *Omega*, punt 31; Zaak C-54/99, *Église de scientologie*, punt 17; Zaak 36/75, *Rutili*, punt 26-27.
[89] Vgl. zaak C-36/02, *Omega;* Zaak C-112/00, *Schmidberger*, punt 74.
[90] Zaak 34/79, *Henn en Darby*, punt 27.
[91] Beleidsnota Mensenrechten – Democratie – Internationale Rechtsorde, p. 5.
[92] Zie paragraaf 1.4.

gegrondvest op waarden zoals de eerbiediging van de menselijke waardigheid, mensenrechten en de rechtsstaat. De EU draagt bij tot de bescherming van de mensenrechten alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht.[93] Meer specifiek berust het externe optreden van de Unie, waarbinnen ook de gemeenschappelijke handelspolitiek valt, op de bescherming van fundamentele belangen, consolidering en ondersteuning van mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht en de handhaving van vrede en versterking van de internationale veiligheid.[94]

De regering vindt dat de maatregelen geschikt zijn om bij te dragen aan de eerbiediging van fundamentele rechten en de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en evenredig zijn.

Voor de afbakening van de goederen waarop de handelsverboden zien, zijn twee elementen belangrijk. Ten eerste is ervoor gekozen om alle goederen die geheel of gedeeltelijk verkregen of geproduceerd zijn in een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden binnen de reikwijdte van de regeling te brengen. Daarmee wordt beoogd om zo veel mogelijk goederen te treffen die enige relatie met de nederzettingen hebben. Die keuze is erop gericht te voorkomen dat economische activiteiten bijdragen aan het bestendigen van een situatie die strijdig is met het internationaal recht, en de economische levensvatbaarheid van de nederzettingen te beperken. Dit sluit ook aan bij de voornoemde adviezen en resoluties van VN-organen. Ten tweede wordt een uitzondering gemaakt op het toepassingsgebied van dit besluit voor goederen die in aanmerking komen voor preferentiële behandeling op grond van EU-rechtelijke verplichtingen, waaronder het *Associatieakkoord* EU-Israël. Hiervoor is aangesloten bij de regeling voor preferentiële behandeling van goederen in artikel 64 van het Douanewetboek van de Unie. De redenen voor deze uitzondering zijn tweeledig. Allereerst beoogt dit besluit de handel in goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden te verbieden en niet goederen van oorsprong uit Israël in de zin van het Associatieakkoord. Voorts beoogt dit besluit de rechten en verplichtingen van de Unie en lidstaten uit dit akkoord zoveel mogelijk te respecteren.

De verboden zijn aanvullend op het ontmoedigingsbeleid en geven nadere invulling aan het IGH-advies van 19 juli 2024, en de aanbevelingen in AVVN-resoluties ES-10/24 en A79/90 en VNVR-resoluties 465 (1980) en 497 (1981). Zo verhoogt de regering de noodzakelijke druk op de Israëlische regering ten aanzien van de situatie in de door Israël bezette gebieden. De maatregelen zijn zo zorgvuldig mogelijk afgebakend tot een verbod op de invoer, aankoop en verkoop van goederen en daaraan verwante

[93] Artikel 3, lid 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).
[94] Zie artikel 21, lid 1 en lid 3 van het VEU, artikel 205 van het VWEU, artikel 207, lid 1, tweede zin, van het VWEU en Advies 2/15, *Accord de libre-échange avec Singapour*, punten 142-145.

tussenhandeldiensten, alsmede omzeiling van deze verboden, om de goederenstromen te raken die verband houden met economisch betekenisvolle activiteiten in relatie tot de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.

De geldende Unierechtelijke verplichtingen omtrent etikettering van bepaalde goederen zijn erop gericht om de consument van juiste informatie te voorzien met betrekking tot onder meer de herkomst van deze goederen en niet om de handel in goederen uit specifieke landen of gebieden te beperken. Met maatregelen als het ontmoedigingsbeleid of algemene etiketteringsverplichtingen kan niet (in dezelfde mate) worden bewerkstelligd dat de handel in goederen afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen niet economisch bijdraagt aan een onrechtmatige situatie. Bovendien hoeven EU-lidstaten onder het Unierecht niet positief te bewijzen dat geen enkele minder beperkende maatregel denkbaar is, maar mogen zij ook kiezen voor duidelijke, uniforme regels die begrijpelijk en controleerbaar zijn.[95]

De verboden gelden uitsluitend voor goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden en niet voor Israëlische goederen in het algemeen, noch voor goederen uit de Palestijnse Gebieden en Syrië die niet uit een Israëlische nederzetting afkomstig zijn. Er is dus geen sprake van een algemene handelsboycot ten aanzien van goederen uit Israël, maar van gerichte en beperkte maatregelen die uitsluitend strekken tot bevordering van het internationaal recht, als onderdeel van de openbare orde. De maatregelen laten daarnaast de handel in gelijksoortige goederen met een andere oorsprong ongemoeid, zodat consumenten en bedrijven alternatieve legale handelskanalen behouden. De verboden richten zich uitsluitend op een beperkte categorie van goederen, namelijk goederen die afkomstig zijn uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden. Voor alle andere, rechtmatig geproduceerde of ingevoerde goederen - zowel uit Israël zelf als uit andere derde landen - blijft de handel daarin mogelijk. Ondernemingen die worden geraakt door de verboden, kunnen hun commerciële activiteiten dus voortzetten met voldoende alternatieve leveringsbronnen voor dezelfde soort goederen.

Bepaalde textielproducten kennen een eigen invoerregeling in Verordening (EU) nr. 2015/936 betreffende een gemeenschappelijke regeling voor de invoer van textielproducten uit bepaalde derde landen, die niet vallen onder bilaterale overeenkomsten, protocollen of andere regelingen, noch onder een andere, bijzondere invoerregeling van de Unie (“Verordening (EU) nr. 2015/936”). Artikel 33 van Verordening (EU) 2015/936 luidt gelijk aan artikel 24, lid 2, onder a, van Verordening (EU) nr. 2015/478. Wat hiervoor wordt aangevoerd onder Verordening (EU) nr. 2015/478 ter rechtvaardiging op grond van de openbare orde geldt *mutatis mutandis* voor deze textielproducten.

Voor zover het invoerverbod inbreuk zou maken op bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen uit het Associatieakkoord EU-Israël, is de regering van mening dat deze inbreuk

[95] Arrest van 10 februari 2009 in de zaak C-110/05, EU:C:2009:66, *Commissie/Italië*, punt 67.

kan worden gerechtvaardigd op grond van de openbare orde-exceptie van artikel 27 van het Associatieakkoord EU-Israël, op vergelijkbare wijze als hiervoor wordt aangevoerd onder artikel 24, tweede lid, onder a, van Verordening (EU) nr. 2015/478.

De maatregelen beperken ook de handel tussen lidstaten onderling en vallen daarmee binnen de reikwijdte van het verbod op kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking uit artikel 34 VWEU. Voor de rechtvaardiging van de maatregelen op grond van artikel 36 VWEU wat betreft openbare orde geldt *mutatis mutandis* hetzelfde als hiervoor onder Verordening (EU) nr. 2015/478 is aangevoerd.

Voor zover de maatregelen ook een kwantitatieve beperking of een maatregel van gelijke werking zouden behelzen van de uitvoer in de zin van Verordening (EU) nr. 2015/479 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer, geldt voor de rechtvaardiging van de maatregelen onder artikel 10 wat betreft openbare orde *mutatis mutandis* hetzelfde als hiervoor onder Verordening (EU) nr. 2015/478 is aangevoerd.

Lidstaten zijn verplicht de Commissie mede te delen als zij van plan zijn maatregelen zoals deze in te voeren.[96] PM: De regering heeft zo'n mededeling gedaan.[97]

5.2.2 Verenigbaarheid met het Handvest van de grondrechten van de EU

De maatregelen raken ook aan de vrijheid van ondernemerschap, zoals neergelegd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ("Handvest"). Deze bepaling erkent de vrijheid van ondernemerschap overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken. Deze vrijheid omvat de mogelijkheid voor ondernemingen om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging.[98]

De vrijheid van ondernemerschap kan in overeenstemming met artikel 52, lid 1, Handvest worden beperkt.[99] Beperkingen dienen bij wet te zijn voorzien, de wezenlijke inhoud van het recht te eerbiedigen, een legitiem doel van algemeen belang te dienen en evenredig te zijn.

De maatregelen voldoen aan deze voorwaarden. Deze zijn neergelegd in een sanctiebesluit en zijn daarmee voorzien bij wet. De wezenlijke inhoud van de vrijheid van ondernemerschap blijft behouden, aangezien ondernemingen in hun economische activiteiten alleen beperkt worden ten aanzien van goederen met een nauw omschreven herkomst, terwijl zij in alle overige handelsstromen vrij blijven opereren.

[96] Artikel 24, lid 2, van Verordening (EU) 2015/478 en artikel 33 van Verordening (EU) nr. 2015/936.
[97] PM mededeling aan EC.
[98] Zie onder meer Zaak C-283/11, *Sky Österreich,* punt 42; Zaak C-201/15, *Aget Iraklis*, punt, 67.
[99] Zie onder meer Zaak C-283/11, *Sky Österreich,* punten 47-48; Zaak C-201/15, *Aget Iraklis*, punt, 70.

Zoals hiervoor al toegelicht dienen de maatregelen een legitiem doel van algemeen belang – bescherming van de openbare orde – en zijn deze ook evenredig.

Voor zover de maatregelen ook een inbreuk maken op het recht op eigendom onder artikel 17 van het Handvest, geldt voor de rechtvaardiging daarvan *mutatis mutandis* hetzelfde als hiervoor ten aanzien van artikel 1 van het Protocol bij het EVRM (onder 5.1.1)[100] en ten aanzien van de vrijheid van ondernemerschap is aangevoerd.

6. Verhouding tot nationaal recht

In artikel 3, vierde lid, van de Sanctiewet 1977 is bepaald dat de bevoegdheden krachtens de Algemene douanewet onverminderd gelden. Ditzelfde vloeit ook voort uit artikel 1:1, vierde lid, van de Algemene douanewet, waarin is bepaald dat bepalingen bij of krachtens de Algemene douanewet mede tot uitvoering strekken van onderwerpen die vallen onder de reikwijdte van regelingen als bedoeld in de bijlage bij de Algemene douanewet. In die bijlage is ook de Sanctiewet 1977 opgenomen. Voor het toezicht en de controle op goederen die in het douanegebied van de Unie worden binnengebracht, gelden op grond van de Algemene douanewet voor ambtenaren van de Douane eigenstandige bevoegdheden en verplichtingen.[101] De bevoegdheden en verplichtingen in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn buiten toepassing verklaard.[102]

Voor de gegevensverwerking bij de uitvoering van de douaneregelgeving is in het Europese deel van Nederland de Minister van Financiën aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke, bedoeld in artikel 4, zevende lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).[103][104] Deze verantwoordelijkheid heeft de Minister van Financiën ook voor de gegevensverwerking door de Douane bij het houden van toezicht op de invoer van goederen die afkomstig zijn uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.

Op de verwerking van persoonsgegevens door ‘bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid’, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de AVG, waarvan sprake is als het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de Sanctiewet 1977 door de FIOD en het openbaar ministerie, zijn respectievelijk het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van

[100] Zie artikel 52, lid 3, van het Handvest en onder meer zaak C-83/20, *BPC Lux 2 e.a.*, punten 37-38.
[101] Zie paragraaf 4.1.
[102] Artikel 1:6 van de Algemene douanewet.
[103] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).
[104] Artikel 1:3, achtste lid, van de Algemene douanewet.

toepassing.[105] Voor de gegevensverwerking door de FIOD is de Minister van Financiën verwerkingsverantwoordelijke.[106]

In de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de AVG niet van toepassing. Voor de gegevensverwerking bij de uitvoering van de douaneregelgeving in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden de voorschriften in de Wet bescherming persoonsgegevens BES.

7. Gevolgen

7.1 Regeldruk

De administratieve lasten die uit dit besluit voortvloeien zijn naar verwachting beperkt. Het voornaamste gevolg van de maatregelen is dat partijen of personen die momenteel goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden invoeren, aankopen, verkopen of tussenhandeldiensten verrichten daaromtrent moeten stoppen met deze activiteiten.

Importeurs van goederen moeten op grond van de Algemene douanewet reeds een administratie bewaren om aan te tonen dat zij voldoen aan Douaneregelgeving, waaronder aan het invoerverbod van dit sanctiebesluit. In lijn met deze verplichting moeten op grond van dit besluit importeurs van goederen van non-preferentiële oorsprong uit Israël bij het plaatsen van een goed onder de douaneregeling ‘in het vrije verkeer brengen’ verklaren dat de ten invoer aangegeven goederen niet afkomstig zijn uit een onrechtmatige nederzetting als bedoeld in dit besluit. Hoewel deze verplichting beperkte lasten met zich meebrengt, wordt hiermee bereikt dat de Douane een aangrijpingspunt heeft voor de handhaving en importeurs tijdig de noodzakelijke administratie op orde hebben en voorkomen dat zij bij controle achteraf geconfronteerd worden met strafrechtelijke handhaving van dit sanctiebesluit. Controle achteraf brengt veel lasten met zich mee, waardoor dit mogelijk een meer belastend alternatief zou zijn dan het vereisen van de gebruikelijke verklaring. Het is ook van belang dat importeurs vooraf in hun administratie bewijsstukken verzamelen dat goederen (geheel of gedeeltelijk) niet uit de onrechtmatige nederzettingen komen, omdat dit in sommige gevallen achteraf niet meer zal lukken. Het kan immers voorkomen dat leveranciers de bewijsstukken niet meer kunnen of willen aanleveren (bijvoorbeeld wegens faillissement). De verklaringsverplichting draagt in dat kader ook bij aan de handhaafbaarheid en naleving van het sanctiebesluit.

[105] In deze wetten is uitvoering gegeven aan Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119)

[106] Artikel 1, onderdeel c, sub 1°, van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten.

De uit de verklaringsverplichting voortvloeiende noodzakelijke lasten zijn evenwel beperkt , omdat de verplichting alleen geldt bij het in het vrije verkeer brengen van goederen van oorsprong uit Israël als bedoeld in artikel *60 van het Douanewetboek van de Unie, dat wil zeggen bij de invoer van goederen van oorsprong uit Israël die onder niet-preferentiële voorwaarden worden ingevoerd* (omdat de goederen niet voor preferentiële behandeling in aanmerking komen of omdat er geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om preferentiële behandeling te claimen).

De verklaring wordt gegeven middels het invullen van een bescheidcode op de aangifte. De informatie die benodigd is voor het invullen van de verklaring ziet toe op de oorsprong van het product. Waarschijnlijk is deze bekend bij importeurs die uit Israël importeren, aangezien juiste en niet-misleidende herkomstaanduiding reeds verplicht is onder EU-wetgeving (zie ook de slotalinea van deze paragraaf).[107] De lasten die voortvloeien uit de verklaringsverplichting als zodanig zijn dus verwaarloosbaar. Administratieve lasten vloeien slechts voort uit het verzamelen en opslaan van de informatie ten behoeve van de administratie die op grond van de Algemene douanewet wordt vereist.[108] De inschatting is dat dit voor een nieuwe zending 30 minuten zal duren (inclusief het invullen van de betreffende bescheidcode op de aangifte), omdat verwachting is dat de informatie (grotendeels) reeds beschikbaar is. Gerekend met een tarief van € 27,- (o.b.v. een uurtarief van € 54,- tarief voor hoogopgeleide medewerkers, conform het Handboek meting regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken[109]) en uitgaande van de 68.386 zendingen die in 2025 *mogelijk* onder de verklaringsverplichting van het sanctiebesluit zouden vallen, vertegenwoordigt de regeldruk die uit dit sanctiebesluit voortvloeit in het eerste jaar na inwerkingtreding een maximale waarde van € 1.800.000.

Bij de bovenstaande berekening van de regeldrukgevolgen moet een aantal factoren in ogenschouw worden genomen:

- Een *tweede* of andere vervolgzending naar eenzelfde importeur van eenzelfde goed, zal lagere administratieve lasten met zich meebrengen dan een nieuwe zending. De benodigde informatie is in dat geval immers reeds eerder verzameld. In het scenario dat van alle zendingen (o.b.v. 2025) een derde deel (22.795) een eerste zending betreft, zou dit betekenen dat voor het resterende deel (45.591) enkel het invullen van de bescheidcode vereist is. Ruim genomen, kost dat 10 minuten (€ 9,-) en zouden de totale administratieve lasten van het besluit € 1.025.784 zijn[110].
- Binnen de 68.386 zendingen uit 2025 vallen ook zendingen van goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden. Vanwege het invoerverbod zullen deze goederen niet meer worden geïmporteerd, waardoor er ook geen regeldruklast voor deze goederen zal zijn.

[107] Richtlijn 2005/29/EG (Richtlijn oneerlijke handelspraktijken).
[108] Artikel 1:32 van de Algemene douanewet.
[109] Adviescollege toetsing regeldruk (29 november 2023), Handboek meting regeldrukkosten, zie https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2023/11/29/handboek-meting-regeldrukkosten.
[110] Immers: (22.795 * 27) + (45.591 * 9) = 1.025.784.

- De verklaringsverplichting geldt alleen voor goederen van (non-preferentiële) oorsprong uit Israël, niet voor goederen met een ander land van oorsprong die slechts vanuit Israël worden verzonden.
- Hoewel de benuttingsgraad van tariefpreferenties (de mate waarin gebruik wordt gemaakt van beschikbare preferenties) onder het Associatieakkoord EU-Israël over het algemeen hoog is (93% in 2024), is dat niet voor alle productgroepen het geval en is er een mogelijkheid dat importeurs van deze goederen toch aanspraak zullen maken op preferentiële behandeling, waardoor de onderhavige goederen buiten de reikwijdte van het sanctiebesluit vallen.
- Ten slotte is de verwachting dat de administratieve lasten zullen dalen naarmate de maatregelen langer van kracht zijn, aangezien er in meer gevallen sprake zal zijn van vervolgzendingen en importeurs in steeds meer gevallen ervaring zullen hebben met de verplichte verklaring.

Voor goederen van oorsprong uit Israël waarvoor wel preferentiële behandeling wordt geclaimd, geldt in aanvulling op het bewijs van oorsprong al sinds 16 mei 2023 op basis van het Associatieakkoord EU-Israël de verplichting om te verklaren dat de goederen voldoen aan de voorwaarden van oorsprong in het kader van handel onder preferentiële voorwaarden en daarmee dat de goederen niet afkomstig zijn uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.[111] Voor importeurs van goederen van oorsprong uit Israël waarvoor preferentiële behandeling wordt geclaimd, volgt dus geen regeldruk uit dit sanctiebesluit.

Zoals hierboven vermeld, is onder EU-wetgeving al juiste en niet-misleidende herkomstaanduiding van levensmiddelen verplicht.[112] De onderhavige EU-wetgeving inzake herkomstaanduiding heeft een generiek toepassingsbereik, waardoor die regels ook gelden voor goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.[113] Importeurs en verkopers moeten dus al op de hoogte zijn van de herkomst van de levensmiddelen die zij invoeren dan wel verkopen, en kunnen daarmee ook inschatten of zij deze invoer of verkoop moeten stopzetten als gevolg van dit besluit. Het enige wat dit sanctiebesluit verandert is het gevolg dat hieraan moet worden verbonden. De regeldrukeffecten zijn op dit vlak daarom neutraal.

7.2 Doenvermogen

Ter versterking van het doenvermogen van de naleving van de sanctiemaatregelen zal flankerend beleid worden opgesteld. Dit flankerend beleid ziet bijvoorbeeld op het publiceren van richtlijnen aan de hand waarvan gesanctioneerde goederen (zo veel mogelijk) herkend kunnen worden. Ook kan gedacht worden aan informatie voor importeurs over de stukken die zij in hun administratie kunnen bijhouden om

[111] Zie ook: https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/news/new-code-y864-goods-imported-eu-preferential-origin-israel-16-may-2023.
[112] Richtlijn 2005/29/EG (Richtlijn oneerlijke handelspraktijken).
[113] HvJEU 12 november 2019, *Organisation juive européenne en Vignoble Psagot Ltd tegen Ministre de l'Économie et des Finances* (ECLI:EU:C:2019:954).

desgevraagd aan de Douane aan te kunnen tonen dat de door hen ingevoerde goederen niet afkomstig zijn uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden.

7.3 Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen van de maatregelen voor de Rijksoverheid. Zowel de Douane als de FIOD zullen de maatregelen handhaven binnen de huidige capaciteit.

8. Advies en consultatie

8.1 Consultatie FIOD en OM

Over de inhoud van het ontwerpbesluit zijn de FIOD en het OM informeel geconsulteerd. De FIOD en het OM hebben daarbij opgemerkt dat het in de praktijk lastig is om de herkomst van een product te kunnen controleren, waarbij onder andere meespeelt dat Israël wellicht niet mee zal willen werken aan rechtshulpverzoeken daarover. Daarnaast gaven de FIOD en het OM een aantal overwegingen mee ten aanzien van de formuleringen, waarbij de overkoepelende boodschap was om de tekst van het besluit zoveel als mogelijk in lijn te brengen met de bewoordingen in EU-sanctieverordeningen, hetgeen een eenduidig beleid in sanctiezaken bevordert. In dat kader werd de toevoeging van een verbod op tussenhandeldiensten door de FIOD en het OM positief gewaardeerd. Deze suggesties zijn overgenomen. Dat geldt ook voor de technische inbreng op de paragraaf over strafrechtelijke handhaving. Tot slot gaven de FIOD en het OM in overweging om ook andere dienstverlening dan tussenhandeldiensten te verbieden, omdat het in de praktijk een dunne lijn is tussen beide handelingen. Aan deze suggestie is op dit moment geen gevolg gegeven (zie paragraaf 1.6) .

8.2 Uitvoeringstoets Douane

De Douane heeft een ontwerp van dit besluit getoetst op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De Douane acht het besluit uitvoerbaar, maar ziet ten aanzien van de handhaving en fraudebestendigheid wel grote risico's. De Douane merkt namelijk evenals de FIOD en het OM op dat het in de praktijk lastig is om de herkomst van een product te kunnen controleren. Deze risico's worden onderkend door de regering. Mede om deze risico's te verkleinen heeft de regering gekozen voor het regelen van de drietrapsaanpak van een douanemaatregel (invoerverbod), diverse markttoezichtmaatregelen (aankoopverbod, verkoopverbod en het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten), alsook een verbod op het omzeilen van deze verboden.

Het ontwerp brengt geen personele gevolgen of uitvoeringskosten voor de Douane met zich mee, omdat de handhaving van dit besluit kan worden opgevangen binnen de huidige capaciteit.

8.3 Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een ontwerp van dit besluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft in zijn advies aangegeven de onderbouwing voor de effectiviteit en daarmee het nut van de verklaringsverplichting bij de invoer van goederen van oorsprong uit Israël die onder niet-preferentiële voorwaarden worden ingevoerd, onvolledig te vinden. Volgens het ATR is niet duidelijk wat deze verklaring toevoegt aan de handhaafbaarheid van het verbod en is de regeldruk die uit de verklaringsverplichting voortvloeit daarom mogelijk onnodig. Het ATR adviseert daarom de effectiviteit en daarmee het nut van de verplichte verklaring verder te onderbouwen. Wanneer onvoldoende duidelijk kan worden gemaakt wat de verklaring bijdraagt aan de handhaving van het verbod adviseert het ATR de vereiste verklaring niet in te voeren. Het ATR concludeert wel dat de regeldruk werkbaar is voor bedrijven. Als wordt besloten de verklaring in stand te houden, adviseert het ATR vanwege de twijfel over het nut ervan, de werking van de verklaring te monitoren en deze tussentijds en na maximaal een jaar te evalueren. Het ATR adviseert, gelet op zijn bevindingen, het ontwerpbesluit niet vast te stellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

De regering is, zoals ook blijkt uit de uitvoeringstoets Douane, van oordeel dat de verklaringsverplichting bij de invoer van goederen van oorsprong uit Israël die onder niet-preferentiële voorwaarden worden ingevoerd van substantieel belang is voor de handhaving van het invoerverbod en heeft de door het ATR verzochte nadere onderbouwing van de effectiviteit en daarmee het nut van de verklaringsverplichting voor de handhaafbaarheid van het invoerverbod opgenomen in de paragrafen 4.1 en 7.1 van deze toelichting. Daarbij is ook uitgelegd dat de verklaringsverplichting slechts een uitvloeisel is van de reeds op grond van de Algemene douanewet geldende verplichting voor importeurs om een administratie te bewaren om aan te kunnen tonen dat zij voldoen aan de Douaneregelgeving.[114] De verklaringsverplichting als zodanig brengt beperkte, maar werkbare lasten met zich mee. Met de verklaring wordt bereikt dat importeurs tijdig de op grond van de Algemene douanewet noodzakelijke administratie op orde hebben en wordt voorkomen dat importeurs bij controle achteraf geconfronteerd worden met strafrechtelijke handhaving. Zodoende wordt het schrappen van de verklaringsverplichting ook niet beschouwd als een alternatief dat per definitie minder belastend zou zijn voor marktdeelnemers.

Het advies van het ATR om de werking van de verklaring te monitoren en deze tussentijds en na maximaal een jaar te evalueren, zal de regering opvolgen binnen het kader van de reguliere overlegstructuren tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Douane over de uitvoering van de sanctieregelgeving. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal in samenspraak met de Douane bepalen op basis van welke informatie en variabelen de werking van de verklaringsverplichting in kaart kan worden gebracht, zodat monitoring kan plaatsvinden vanaf het moment van inwerkingtreding en er sprake is van betekenisvolle evaluatie.

[114] Artikel 1:32 van de Algemene douanewet.

Aan het aanvullende verzoek van het ATR om de gewijzigde versie van het voorstel nogmaals voor te leggen om te bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is, is door de regering geen gevolg gegeven. De reden hiervoor is dat het ATR op grond van Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk alleen in staat hoeft te worden gesteld om een aanvullende zienswijze uit te brengen als na het uitbrengen van het advies maar voor de besluitvorming in de ministerraad de voorgenomen regelgeving wordt gewijzigd in die zin dat er regeldrukeffecten zijn, waarna het ATR de aanvullende zienswijze geeft als er naar het oordeel van het ATR substantiële regeldrukeffecten zijn.[115] In het besluit zijn na het advies van ATR echter geen wijzigingen aangebracht die regeldrukeffecten hebben. Wel is in de paragrafen 4.1 en 7.1 van deze toelichting de effectiviteit en daarmee het nut van de verplichte verklaring verder onderbouwd. Ook is de monitoring en evaluatie van deze verklaringsverplichting nader toegelicht en beargumenteerd waarom het schrappen van deze verplichting niet als minder belastend alternatief wordt beschouwd.

8.4 Afzien internetconsultatie

Evenals bij sanctiebesluiten op basis van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, heeft voor de totstandkoming van dit sanctiebesluit geen (internet)consultatie plaatsgevonden. Snelle (maar zorgvuldige) totstandkoming past bij het karakter van sanctiemaatregelen, waarmee zo snel mogelijk wordt gereageerd op ontwikkelingen die indruisen tegen fundamentele rechten en de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Ook de Tweede Kamer heeft middels de motie Paternotte c.s., de motie Van Baarle[116] en de motie Piri[117] uitgesproken dat de onderhavige maatregel zo spoedig mogelijk tot stand moet komen.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

9.1. Overgangsrecht

Voor dit besluit is geen overgangsrecht opgenomen. Daarmee treedt de maatregel direct in werking na inwerkingtreding van het sanctiebesluit.

De regering is van mening dat de onmiddellijke werking van het besluit, op grond van artikel 6, eerste lid, van de Sanctiewet 1977 twee maanden na publicatie van het besluit in het Staatsblad, zowel wenselijk als gerechtvaardigd is.[118] De wenselijkheid van de onmiddellijke werking van het besluit is gelegen in het spoedeisende karakter van de maatregel (zie ook paragraaf 1 en 8). De rechtvaardiging hiervan is allereerst gelegen in de voorzienbaarheid van het besluit. Sinds 2006 voert Nederland een ontmoedigingsbeleid ten aanzien van economische activiteiten in relatie tot de

[115] Zie artikel 8, derde lid, van de Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk.
[116] *Kamerstukken II* 2024/25, 21501-02, nr. 3236 en *Kamerstukken II* 2025/26, 36 800 V, nr. 27.
[117] *Kamerstukken II* 2025/26, 23432, nr. 619.
[118] Zie Kamerstukken II 1999/2000, 25 900, nr. 87b en Kamerstukken II 2012/13, 33400 XV, nr. 7 voor de toetsingskaders die zijn gehanteerd om tot deze conclusie te komen.

onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden en ook de EU wijst al geruime tijd op de juridische en financiële risico's.[119] De regering draagt het ontmoedigingsbeleid sinds 15 juli 2025 bovendien actiever uit als gevolg van de verslechterende situatie op de Westelijke Jordaanoever.[120] Vervolgens heeft de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken op 10 september 2025 aangekondigd dat een verbod ten aanzien van goederen afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden zo snel mogelijk ingesteld zou gaan worden.[121] Diverse media hebben vervolgens in de dagen na deze aankondiging aandacht hieraan besteed.[122] Ondernemers die ondanks het ontmoedigingsbeleid zijn blijven of zijn gaan handelen in dergelijke goederen, wisten immers sinds 10 september 2025 of hebben kunnen weten dat een handelsverbod op handen was en hebben zich daar sinds die datum op kunnen instellen. Een dergelijke tijdige aankondiging van een op handen zijnde maatregel verzacht zowel de inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel als het daarmee verband houdende vertrouwensbeginsel, omdat ondernemers door die aankondiging (hebben kunnen) weten dat een handelsverbod aanstaande is. Ook de termijn van twee maanden tussen plaatsing van het besluit in het *Staatsblad* tot inwerkingtreding van het besluit draagt bij aan de voorzienbaarheid en kennisneming van de maatregel. Volgens de regering is ook met onmiddellijke werking van de maatregelen daarom voldoende recht gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Bovendien is het doel van het besluit het voorkomen dat economische activiteiten bijdragen aan het bestendigen van een situatie die strijdig is met het internationaal recht. Wanneer geen onmiddellijke werking ingesteld wordt, bestaat de mogelijkheid dat bedrijven en individuen voorafgaand aan de ingang van de maatregelen juist goederen invoeren en verkopen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden. Dit zou het doel van de maatregelen ondermijnen.

9.2. Inwerkingtreding en geldingsduur

Op grond van artikel 6, eerste lid, van de Sanctiewet 1977, kan het besluit niet eerder in werking treden dan twee maanden na de datum van uitgifte van het *Staatsblad,* waarin het wordt geplaatst. Gelet op het spoedeisende karakter van de maatregel is een uitzondering op de vaste verandermomenten toegestaan.[123] Om die reden treedt het

[119] Zie bijvoorbeeld eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EEAS_Common_Messages_for_EU_citizens_and_businesses.pdf.
[120] Kamerstukken II ¸2024/25, 21501-02, nr. 3216, p. 5.
[121] Kamerstukken II, 2025/26, 21501, nr. 3253, p. 41.
[122] Zie bijvoorbeeld https://nos.nl/artikel/2581956-kabinet-zo-snel-mogelijk-verbod-op-import-uit-illegale-nederzettingen-israel; https://www.telegraaf.nl/politiek/nederland-gaat-handelsboycot-opleggen-voor-producten-uit-nederzettingen-in-palestijnse-gebieden-streep-in-het-zand-trekken/89572146.html; en https://www.telegraaf.nl/binnenland/nederland-boycot-producten-uit-israelische-nederzettingen-maar-het-raakt-vooral-palestijnen/89588340.html
[123] Conform het beleid inzake vaste verandermomenten (Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Ook bij de omzetting van sanctiebesluiten en uitvoering van sanctieverordeningen op basis van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU

besluit in werking op het snelst mogelijke moment, dus met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Aan de minimuminvoeringstermijn van twee maanden[124] wordt, vanwege artikel 6, eerste lid, van de Sanctiewet 1977, wel voldaan.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat op grond van artikel 6, vierde lid, van de Sanctiewet 1977 dit sanctiebesluit, behoudens eerdere intrekking, vervalt drie jaar na het in werking treden, tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Binnenbrengen op Nederlands grondgebied

Het Nederlands grondgebied omvat zowel het grondgebied van het Europese deel van Nederland als dat van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het begrip 'binnenbrengen op Nederlands grondgebied' ziet op iedere handeling die is gericht op het bewerkstelligen van het binnen het grondgebied van Nederland brengen. Hiermee wordt aangesloten bij de betekenis die in sanctieverordeningen van de Europese Unie toekomt aan 'invoer', waarin het begrip ziet op het feitelijk op het EU-grondgebied komen van goederen (ongeacht de douaneprocedure die vervolgens van toepassing zal zijn op die goederen).[125] Dit betekent ook dat 'binnenbrengen' een andere betekenis heeft dan in douanewetgeving, waarin met dit begrip wordt gedoeld op het via de buitengrenzen van de Europese Unie binnenbrengen van goederen op het grondgebied van een EU-lidstaat.[126]

EU-postcodelijst

De EU-postcodelijst is opgesteld ter uitvoering van de afspraken tussen de Europese Unie en Israël[127] die sinds 2004 van kracht zijn. Het betreft de postcodes van plaatsen van waaruit goederen niet in aanmerking komen voor preferentiële behandeling. De Europese Commissie heeft hier conform punt 6 van het *Technical arrangement*[128]

---

wordt voor het snelst mogelijke moment van inwerkingtreding gekozen (in die gevallen de dag na publicatie in de Staatscourant).

[124] Aanwijzing 4.17, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[125] Zie Commission consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014, p. 182, beschikbaar via: https://finance.ec.europa.eu/document/download/66e8fd7d-8057-4b9b-96c2-5e54bf573cd1_en?filename=faqs-sanctions-russia-consolidated_en.pdf.

[126] Zoals in Hoofdstuk 2, Afdeling 1, van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269).

[127] Zie taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/77e0765a-b3fd-4c7a-9766-400f3b3d2680_en?filename=EU-Israel Technical Arrangement of 2005.pdf.

[128] Zie https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-israel-technical-arrangement_en.

uitvoering aan gegeven in de EU door een bericht aan importeurs waarin wordt verwezen naar de lijst.[129] De laatste actuele lijst staat op de thematische website van de Commissie over de douane-unie[130] en kan eveneens worden verkregen via de douaneautoriteiten van de EU-lidstaten of via hun websites.

De plaatsen die zijn opgenomen in de lijst komen overeen met de onrechtmatige nederzettingen waar dit besluit betrekking op heeft (zie ook de toelichting op artikel 2). Importeurs kunnen geen preferentiële behandeling claimen voor goederen van oorsprong uit dergelijke gebieden.

In de praktijk betekent dit dat Israëlische certificaten van oorsprong de postcodes van de plaats van vervaardiging vermelden aan de hand waarvan de douane van de EU-lidstaten de werkelijke oorsprong van goederen kan vaststellen. Alleen goederen van oorsprong uit Israël komen in aanmerking voor handelspreferenties in het kader van het *Associatieakkoord* EU-Israël. Als ze uit een Israëlische nederzetting afkomstig zijn, komen ze niet in aanmerking voor een voorkeursbehandeling wanneer ze in de EU worden ingevoerd. Het toezicht op de correcte oorsprongsaanduiding in douaneaangiften door importeurs is de taak van de douaneautoriteiten van de lidstaten.

De EU-postcodelijst bestaat uit twee onderdelen: Deel 1, de lijst met postcodes van plaatsen van waaruit goederen niet in aanmerking komen voor preferentiële behandeling, en Deel 2, de lijst met postcodes die bij toepassing een nadere controle vergen van de bevoegde autoriteiten. De verboden in dit besluit zien onverkort op de plaatsen waarvan de postcode is opgenomen in Deel 1. De verboden in dit besluit zien op de plaatsen waarvan de postcode is opgenomen in Deel 2, mits de plaats of straat in de betreffende postcode buiten Israël volgens de grenzen van 4 juni 1967 (de zogenoemde Groene lijn) ligt. De bevoegde autoriteiten (douane en FIOD) kunnen een beroep doen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij een benodigde nadere controle van postcodes van plaatsen die zijn vermeld in Deel 2 van de EU-postcodelijst.

Omdat de EU-postcodelijst geregeld wordt geactualiseerd, gaat de begripsomschrijving uit van een dynamische verwijzing.

Goederen

Voor goederen wordt aangesloten bij de begripsbepaling van zaken in artikel 2 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Zaak is het engere begrip en wordt omschreven als de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten.

Goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden

De maatregelen in dit besluit hebben betrekking op goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden. Welke goederen dit

[129] Zie Bericht aan importeurs, Invoer vanuit Israël in de EU (PbEU 2012/C 232/03), beschikbaar via: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0803(02)&from=PL.
[130] Zie https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-israel-technical-arrangement_en.

betreft en daarmee de reikwijdte van dit besluit is geregeld in artikel 2. Zie daarover verder de toelichting op artikel 2.

In de handel brengen

Het begrip 'in de handel brengen' is binnen het (EU-)markttoezicht een gebruikelijke aanduiding voor het voor de eerste keer op de markt aanbieden van goederen. Het gaat hierbij over goederen die daadwerkelijk op het Nederlands grondgebied komen nadat deze zijn binnengebracht. Om deze reden vindt op grond van de Europese markttoezichtverordening[131] het 'in de handel brengen' alleen plaats door een importeur (artikel 3, onder 2 en 9, van de Europese markttoezichtverordening).

Onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden

Voor het begrip 'onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden' wordt verwezen naar artikel 2, waarin de reikwijdte van dit besluit wordt geregeld en is bepaald dat het gaat om de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden, genoemd in de EU-postcodelijst. Deze lijst is opgesteld door de Europese Commissie conform punt 6 van het *Technical arrangement* van het Associatieakkoord EU-Israël[132]. Zie hiervoor ook de toelichting op het begrip 'EU-postcodelijst'.

Op de markt aanbieden

Ook het begrip 'op de markt aanbieden' is binnen het (EU-)markttoezicht een gebruikelijke term, maar dan in het stadium na het in de handel brengen van goederen. Het op de markt aanbieden van goederen kan dan ook plaatsvinden door meerdere partijen in het logistieke proces, van de vervoerder tot de uiteindelijke aanbieder. In de Europese markttoezichtverordening vindt het 'op de markt aanbieden' dan ook plaats door een distributeur (artikel 3, onder 1 en 10, van de Europese markttoezichtverordening).

Ook in het stadium vóór het in de handel brengen van goederen kunnen goederen op de markt worden aangeboden, bijvoorbeeld door online verkoop. Net als in artikel 6 van de Europese markttoezichtverordening, is voor de toepassing van dit sanctiebesluit in de begripsomschrijving van *op de markt aanbieden* verduidelijkt dat hieronder ook valt het online verstrekken van goederen met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de markt op Nederlands grondgebied (zogeheten verkoop op afstand[133]).

Tussenhandeldiensten

Bij het verlenen van een tussenhandeldienst gaat het om het onderhandelen over of het regelen van transacties met het oog op de invoer, aankoop of verkoop van goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden. Voor

[131] Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PbEU 2019, L 169).
[132] Zie https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-israel-technical-arrangement_en.
[133] Als bedoeld in Afdeling 9A van titel 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

het soort transacties wordt daarmee aangesloten bij de andere drie handelsverboden die in hoofdstuk 2 van dit sanctiebesluit worden ingesteld: een invoerverbod, een aankoopverbod en een verkoopverbod. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat 'verkoop' ziet op zowel het in de handel brengen als het op de markt aanbieden, net zoals dat in artikel 5 het geval is.

Voor het verlenen van een tussenhandeldienst maakt het niet uit of de transactie met het oog op de invoer, aankoop of verkoop van goederen afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden ertoe strekt om deze goederen in te voeren of op de markt te brengen in Nederland of in een andere lidstaat van de Europese Unie. Het verlenen van een tussenhandeldienst ziet daarom zowel op transacties voor deze goederen die nog in de Europese Unie moeten worden ingevoerd, als op transacties voor deze goederen die zich al op de Europese interne markt bevinden en op de markt zouden kunnen worden gebracht.

Voor de toepassing van dit sanctiebesluit heeft het begrip 'tussenhandeldiensten' materieel betrekking op het onderhandelen over of het regelen van transacties met het oog op de invoer, aankoop of verkoop van gesanctioneerde goederen.[134] Het begrip 'tussenhandeldiensten' ziet niet op het regelen of onderhandelen over technische en financiële diensten en omvat het ook niet technische en financiële diensten als zodanig.[135] Bij technische diensten kan gedacht worden aan onder meer technische ondersteuning in verband met reparaties, ontwikkeling, vervaardiging, assemblage, beproeving of onderhoud.

Artikel 2 Reikwijdte sanctiebesluit

Met dit sanctiebesluit beoogt de regering te voorkomen dat Nederlandse economische activiteiten bijdragen aan het bestendigen van een situatie die in strijd is met het internationaal recht. Daarom vallen alle goederen die geheel of gedeeltelijk zijn verkregen of geproduceerd in een onrechtmatige nederzetting *in de door Israël bezette gebieden* binnen het toepassingsbereik van het sanctiebesluit. Ook goederen die enige be- of verwerking hebben ondergaan in een onrechtmatige nederzetting, of goederen die grondstoffen of halffabricaten afkomstig uit een onrechtmatige nederzetting bevatten, vallen binnen het toepassingsbereik van het sanctiebesluit.

Uitgezonderd van de reikwijdte van dit besluit zijn goederen die in aanmerking komen voor preferentiële behandeling in overeenstemming met artikel 64 van het Douanewetboek van de Unie (dus op basis van het Associatieakkoord EU-Israël of een andere preferentiële regeling van de EU met een derde land). Deze uitzondering volgt uit de bindende en rechtstreekse werking die dergelijke regelingen van de EU hebben.[136] Ook

[134] Zie ook paragraaf 1.6 en 5.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.
[135] Idem. Hierin wijkt de definitie in dit sanctiebesluit dus af van de definitie van 'tussenhandeldiensten' in EU-sanctieverordeningen, maar daarin is het verlenen van technische en financiële dienstverlening als zodanig wel verboden en wordt het onderhandelen over of regelen van transacties over technische en financiële diensten dus ook onder de definitie van 'tussenhandeldiensten' gebracht.

goederen die preferentiële oorsprong hebben in Israël op basis van artikel 28 van het Associatieakkoord EU-Israël en Protocol 4 bij het Associatieakkoord EU-Israël vallen dus buiten het toepassingsbereik van het sanctiebesluit.

Het verbod is gericht op goederen afkomstig uit Israëlische nederzettingen die Israël in strijd met het verbod op overbrenging van (een gedeelte) van zijn eigen burgerbevolking naar bezet gebied heeft gevestigd in de gebieden die het sinds 5 juni 1967 bezet, alsmede buitenposten in bezet gebied. Dit betreft Israëlische nederzettingen of buitenposten op de Westelijke Jordaanoever (inclusief Oost-Jeruzalem) en de Golanhoogvlakte. Hiermee wordt aangesloten bij relevante VN-resoluties, zoals VNVR-resoluties 446 (1979), 478 (1980), 497 (1981) en 2334 (2016) en het advies van het Internationaal Gerechtshof van 19 juli 2024.

Voor de afbakening van de onrechtmatige nederzettingen in de bezette gebieden waar dit besluit betrekking op heeft, wordt aangesloten bij de EU-postcodelijst van plaatsen van waaruit goederen niet in aanmerking komen voor preferentiële behandeling. Deze lijst is opgesteld door de Europese Commissie ter uitvoering van de afspraken in het Associatieakkoord EU-Israël (zie ook de toelichting bij artikel 1 op '*EU-postcodelijst'*).

Hoofdstuk 2. Handelsverboden

Artikel 3 Invoerverbod

Eerste lid

In dit lid wordt het invoerverbod geregeld. Het verbod houdt in dat goederen uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden niet op Nederlands grondgebied mogen worden binnengebracht.

Bij het verbod op het binnenbrengen van goederen uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden op Nederlands grondgebied gaat het niet alleen om het binnenbrengen van goederen via de Europese buitengrenzen binnen het douanegebied van de Unie, maar ook om bijvoorbeeld het binnenbrengen van deze goederen via de nationale landsgrenzen met Duitsland en België. Verder is het verbod niet alleen gericht op importeurs en transporteurs, maar heeft het tevens betrekking op het binnenbrengen van goederen uit de bedoelde onrechtmatige nederzettingen op Nederlands grondgebied door particulieren.

Tweede lid

In het tweede lid is de verplichting opgenomen voor importeurs om bij de invoer van goederen van oorsprong als bedoeld in artikel 60 van het Douanewetboek van de Unie uit Israël die bestemd zijn voor het in de handel brengen of het op de markt brengen in de Unie aan daartoe door de Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen douaneambtenaren te verklaren dat de goederen niet afkomstig zijn uit een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden. De Douane heeft een

dergelijke verklaring nodig bij de controle van de invoer van de goederen en voor de handhaving van het invoerverbod (zie ook paragraaf 7.1 van het algemeen deel van deze toelichting). De verplichting om een verklaring te verstrekken geldt niet bij de invoer van goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers uit Israël en bestemd zijn voor particulier gebruik. Voor goederen die deel uitmaken van persoonlijke bagage en bestemd zijn om op de markt te brengen, is een verklaring wel vereist.

Deze verklaring wordt gegeven middels het invullen van een bescheidcode op de aangifte. Voor de verklaring is door de Douane een nieuwe bescheidcode vastgesteld.

Daarbij is het voor een importeur van goederen waarvoor aanspraak kan worden gemaakt op preferentiële behandeling in overeenstemming met artikel 64 van het Douanewetboek van de Unie, maar waarvoor aanvankelijk geen preferentieel bewijs van oorsprong is verstrekt, alsnog mogelijk een dergelijk bewijs te verstrekken aan de grens bij het in het vrije verkeer brengen van de goederen. In dat geval vallen deze goederen buiten de reikwijdte van het invoerverbod. Wanneer een importeur een preferentieel bewijs van oorsprong verstrekt omdat hij preferentiële behandeling claimt in overeenstemming met artikel 64 van het Douanewetboek van de Unie, is geen verklaring op grond van deze bepaling in dit besluit vereist, maar geldt het vereiste van een verklaring op basis van het Associatieakkoord EU-Israël.[137]

In het geval de importeur geen preferentieel bewijs van oorsprong verstrekt, wordt het goed ingevoerd onder non-preferentiële voorwaarden en is dus een verklaring op grond van dit besluit vereist.

Van de importeur wordt op grond van de Algemene douanewet verwacht dat hij de documentatie op grond waarvan hij meent de bescheidcode te kunnen invullen, in zijn administratie bewaart.[138] De Douane zal deze documentatie kunnen opvragen bij een controle van de aangifte of in een toezichtsonderzoek.

De grondslag voor het vereisen van deze verklaring is gelegen in artikel 3, eerste lid, van de Sanctiewet 1977. Dit lid schrijft voor dat de regels kunnen betreffen al hetgeen overigens is vereist ter voldoening aan onder andere aanbevelingen van organen van een volkenrechtelijke organisatie; voor dit besluit het IGH-advies en voornoemde resoluties van de VNVR en AVVN. Omdat deze verklaring noodzakelijk is voor de handhaving van het invoerverbod, is het mogelijk deze verklaring te verplichten.

Artikel 4 Aankoopverbod

Bij het verbod op het direct of indirect aankopen van goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden gaat het niet alleen om de aankoop van deze goederen op Nederlands grondgebied, maar in geval van aankoop

[137] Voor goederen waarvoor preferentie wordt geclaimd geldt op basis van het Associatieakkoord EU-Israël de verplichting om te verklaren dat de goederen niet afkomstig zijn uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.
[138] Op grond van artikel 1:32 van de Algemene douanewet bedraagt de bewaartermijn zeven jaar.

door een Nederlandse (rechts)persoon ook op de aankoop daarvan buiten Nederlands grondgebied.[139]

Zoals toegelicht in het algemeen deel, zijn verbodsbepalingen gericht op indirect handelen bedoeld om te voorkomen dat marktdeelnemers via derden doen wat zij zelf niet mogen doen. Het doel hiervan is om vormen van omzeiling van het verbod te ondervangen. Bij het aankoopverbod kan bijvoorbeeld sprake zijn van indirect handelen wanneer het gesanctioneerde goed via een intermediair (tussenhandelaar) wordt aangekocht.

Artikel 5 Verkoopverbod

Anders dan het weren van de Europese interne markt van goederen die op een Europese sanctielijst staan waardoor alleen een importverbod van die goederen ingesteld hoeft te worden, is het voor het weren van goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden van de Nederlandse markt naast een invoerverbod ook gewenst om diverse markttoezichtmaatregelen in te stellen, waaronder een breed opgezet verkoopverbod. Op grond van het verkoopverbod is het zowel verboden direct of indirect goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden voor het eerst in Nederland in de handel te brengen, als om deze goederen digitaal of in een fysieke ruimte op de markt aan te bieden. Net als bij het aankoopverbod, geldt ook bij het verkoopverbod dat het niet alleen gaat om de verkoop van goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden op Nederlands grondgebied, maar in geval van verkoop door een Nederlandse (rechts)persoon ook op de verkoop daarvan buiten Nederlands grondgebied.[140]

Zoals hiervoor toegelicht, zijn verbodsbepalingen gericht op indirect handelen bedoeld om te voorkomen dat marktdeelnemers via derden doen wat zij zelf niet mogen doen. Het doel hiervan is om vormen van omzeiling van het verbod te ondervangen. Bij het verkoopverbod kan bijvoorbeeld sprake zijn van indirect handelen wanneer het gesanctioneerde goed via een intermediair (tussenhandelaar) wordt verkocht.

Artikel 6 Verbod verlenen tussenhandeldiensten

Op grond van het verbod op het direct of indirect verlenen van tussenhandeldiensten die verband houden met goederen afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden, is het verboden om te onderhandelen over of transacties te regelen met het oog op de invoer, aankoop of verkoop van deze goederen. Hierbij maakt het niet uit of een transactie ertoe strekt dat deze goederen in Nederland worden ingevoerd of op de markt gebracht, of in een andere lidstaat van de Europese Unie.

[139] Artikel 13 van de Sanctiewet 1977 en artikel 3 van de Wet op de economische delicten.
[140] Idem.

Voor Nederlandse (rechts)personen geldt dat het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten ook geldt buiten Nederlands grondgebied.[141]

Zoals hiervoor toegelicht, zijn verbodsbepalingen gericht op indirect handelen bedoeld om te voorkomen dat marktdeelnemers via derden doen wat zij zelf niet mogen doen. Het doel hiervan is om vormen van omzeiling van het verbod te ondervangen. Bij het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten kan bijvoorbeeld sprake zijn van indirect handelen wanneer de tussenhandeldienst via een intermediair (tussenhandelaar) wordt verleend.

Artikel 7 Omzeilingsverbod

In sanctieverordeningen van de Europese Unie is het gebruikelijk om een verbod in te stellen op omzeiling van de verbodsbepalingen uit de sanctieverordening.[142] Zoals toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting, is het wenselijk een dergelijk verbod ook in dit sanctiebesluit op te nemen. Daarmee is verboden om activiteiten te verrichten die tot doel of tot gevolg hebben dat de handelsverboden uit dit sanctiebesluit worden omzeild. Hierbij is verboden zowel het verrichten van activiteiten met de intentie om de verboden te omzeilen (“activiteiten die tot doel hebben”) als wanneer die intentie ontbreekt, maar een activiteit niettemin het gevolg heeft dat de verboden worden omzeild (“activiteiten die tot gevolg hebben”). Ter illustratie dient het voorbeeld van vervalsing van documenten (zoals het verkeerd voorstellen van de oorsprong of het type van goederen in handelsdocumenten), of het gebruik van derde landen (het omleiden van goederen via andere landen die niet dezelfde sancties toepassen).

Anders dan de tekst van het omzeilingsverbod in EU-sanctieverordeningen,[143] is in dit sanctiebesluit ervoor gekozen om de elementen ‘bewust en opzettelijk (omzeilen van de verboden, red.)’ niet over te nemen in dit artikel. Het omzeilingsverbod wordt gehandhaafd via de Wet op de economische delicten (hierna: Wed). In deze wet wordt onderscheid gemaakt tussen opzettelijk begane economische delicten en niet-opzettelijk begane economische delicten. Daarmee sluit het omzeilingsverbod beter aan bij de systematiek van de Wed wanneer het opzettelijk handelen niet als element van de verbodsbepaling wordt opgenomen, temeer omdat de handhavingsmogelijkheden hierdoor worden vergroot omdat ook niet-opzettelijke omzeiling van het invoerverbod, aankoopverbod, verkoopverbod en het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten onder de reikwijdte van het omzeilingsverbod valt (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting voor een toelichting op het

[141] Idem.
[142] Zie bijvoorbeeld artikel 12 van Verordening (EU) 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PbEU 2014, L 229) en artikel 11 van Verordening (EU) 2022/2309 van de Raad van 25 november 2022 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Haïti (PbEU 2022, L 307).
[143] Idem.

verschil tussen opzettelijke en niet-opzettelijke schendingen van de verbodsbepalingen in het sanctiebesluit).

Hoofdstuk 3. Ondersteunende bepaling

Artikel 8 Voorrangsregel

De regering merkt de handelsverboden in hoofdstuk 2 van dit sanctiebesluit aan als bepalingen van 'bijzonder dwingend recht' in de zin van artikel 9 van de Rome I-verordening.[144] Dit betekent dat de regering de inachtneming van deze verboden van dusdanig belang acht voor de handhaving van fundamentele openbare belangen in Nederland, dat zij moeten worden toegepast op iedere situatie die valt onder de werkingssfeer van hoofdstuk 2 van dit sanctiebesluit, ongeacht welk recht op grond van de Rome I-verordening van toepassing is op een privaatrechtelijk geschil dat aan de Nederlandse rechter wordt voorgelegd. Dit betekent dat de Nederlandse rechter de handelsverboden uit dit sanctiebesluit in acht moet nemen bij ieder geschil dat aan hem wordt voorgelegd, als de handelsverboden dat geschil raken, ongeacht de waarde van die handelsverboden in het op het geschil toepasselijke nationale recht.

Hoewel het beginsel van wilsautonomie van contractspartijen de hoeksteen van de Rome I-verordening is[145] en de regering daarom zeer terughoudend is met het aanmerken van nationale bepalingen als bepalingen van 'bijzonder dwingend recht' in de zin van artikel 9 van deze verordening,[146] is zij van mening dat dit met betrekking tot de handelsverboden in dit sanctiebesluit gerechtvaardigd is.

Zoals ook vermeld in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze toelichting, zijn de eerbiediging van fundamentele rechten en de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde voor Nederland van fundamenteel belang. De bescherming en bevordering van de mensenrechten en de internationale rechtsorde vormen ook de kern van het buitenlands beleid van Nederland. Bovendien is de ontwikkeling van deze rechtsorde in de Nederlandse Grondwet verankerd. De aanhoudende schendingen van het internationaal recht met betrekking tot de door Israël bezette gebieden, waaronder het hiervoor genoemde Israëlische besluit over de bouw van nederzettingen in zogenoemd E1-gebied en de annexatieplannen (zie hiervoor paragraaf 1.1 - 1.5 van het algemeen deel van deze toelichting) vormen als zodanig een werkelijke en ernstige bedreiging van de internationale rechtsorde, en daarmee een voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang in de hiervoor bedoelde zin. De Israëlische bezetting is als zodanig onrechtmatig en de nederzettingen en het

[144] Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PbEU 2008, L 177, blz. 6, met rectificatie in PB 2009, L 309, blz. 87).
[145] Zie arrest van 17 oktober 2013, United Antwerp Maritime Agencies (Unamar) NV, C-184/12, EU:C:2013:663, punt 49.
[146] Zoals ook blijkt uit overweging 37 bij de Rome I-verordening. Zie ook arrest van 18 oktober 2016, Republik Griechenland, C-135/15, EU:C:2016:774, punt 44, waarin staat artikel 9 van de Rome I-verordening strikt moet worden uitgelegd.

uitbreiden daarvan in de bezette gebieden zijn tevens in strijd met internationaal recht. De gekozen maatregelen sluiten aan bij het IGH-advies, bij AVVN-resoluties ES-10/24 en A-79/90 en bij VN-Veiligheidsraadresoluties 465 (1980) en 497 (1981), waarin staten worden opgeroepen om maatregelen te nemen om handels- of investeringsrelaties te voorkomen die bijdragen aan het in stand houden van de onrechtmatige situatie die door Israël in het bezette Palestijnse gebied is gecreëerd. De maatregelen beperken immers de handel in goederen afkomstig uit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden en zijn daarom volgens de regering rechtstreeks gericht op de bescherming van de mensenrechten en de internationale rechtsorde. Voor de regering is de inachtneming van deze verboden daarmee van dusdanig belang voor de handhaving van fundamentele openbare belangen in Nederland, dat zij worden aangemerkt als bepalingen van bijzonder dwingend recht in de zin van de Rome I-verordening. De handelsverboden zijn bovendien vastgesteld uit hoofde van de openbare orde op grond van en in overeenstemming met het Unierecht, waardoor het binnen het Unierecht ook mogelijk is om de handelsverboden als zodanig aan te merken. [147] Binnen het nationaal recht is het mogelijk om dit te doen, omdat artikel 3, eerste lid, van de Sanctiewet 1977 voorschrijft dat de regels ter voldoening aan onder andere aanbevelingen van organen van een volkenrechtelijke organisatie, zoals in dit geval het IGH-advies, VNVR-resoluties 465 (1980) en 497 (1981) en AVVN-resoluties ES-10/24 en A-79/90 kunnen betreffen al hetgeen overigens is vereist ter voldoening aan die aanbevelingen.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 9 Inwerkingtreding

Een toelichting op de inwerkingtreding is gegeven in paragraaf 9 van het algemeen deel van deze toelichting. In die paragraaf wordt ook ingegaan op de geldigheidsduur van dit besluit.

Artikel 10 Citeertitel

Met deze citeertitel wordt tot uitdrukking gebracht dat het sanctiebesluit van toepassing is op onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden.

Daarnaast wordt met de citeertitel de tijdelijkheid van het besluit tot uitdrukking gebracht (zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze toelichting).[148] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de maatregelen uit het besluit op grond van artikel 6, vierde lid, van de Sanctiewet 1977 automatisch tijdelijk zijn, maar deze kunnen bij wet worden verlengd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

[147] Zie arrest van 17 oktober 2013, United Antwerp Maritime Agencies (Unamar) NV, C-184/12, EU:C:2013:663, punten 46 en 48 waaruit volgt dat bepalingen van 'bijzonder dwingend recht' in de zin van artikel 9 van de Rome I-verordening in overeenstemming met het Unierecht moeten zijn.
[148] In overeenstemming met Aanwijzing 5.72 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.