Raad van State

No. W02.26.00140/II 's-Gravenhage, 24 juni 2026

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2026, no.2026001156, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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), met nota van toelichting.

Samenvatting

Inhoud van het sanctiebesluit
Het sanctiebesluit introduceert een verbod om goederen te importeren die afkomstig zijn uit de onrechtmatige nederzettingen in de Palestijnse gebieden die door Israël worden bezet. Ook verbiedt het sanctiebesluit om deze goederen in Nederland te kopen en verkopen, en om diensten te verstrekken waarmee de handel in deze goederen wordt gefaciliteerd. Tot slot bevat het sanctiebesluit een verbod op het omzeilen van deze verboden.

Achtergrond van het sanctiebesluit
Achtergrond hiervan is de handelwijze van Israël met betrekking tot de bezette Palestijnse gebieden. Het Internationaal Gerechtshof heeft in 2024 geadviseerd hoe landen daarmee moeten omgaan. Het Internationaal Gerechtshof adviseerde onder meer dat landen stappen zouden moeten zetten om handels- of investeringsrelaties te voorkomen die bijdragen aan het in stand houden van de onrechtmatige situatie. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft deze oproep herhaald in een resolutie uit 2024.

Nederland heeft de afgelopen jaren in Europees verband gepleit voor meer maatregelen tegen de onrechtmatige bezetting, maar daarvoor bestaat nog onvoldoende draagvlak. Daarom stelt de regering nu voor om een nationaal sanctiebesluit vast te stellen. Zij wil op deze manier actief de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevorderen, in lijn met de Grondwet.

Handhaafbaarheid van de sanctiemaatregelen
Uit de toelichting bij het sanctiebesluit blijkt dat er kanttekeningen zijn geplaatst bij de handhaafbaarheid van de maatregelen. Zo is het volgens de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), het Openbaar Ministerie en de Douane in de praktijk lastig om de herkomst van goederen te controleren. Daarnaast zouden goederen uit onrechtmatige nederzettingen Nederland kunnen binnenkomen via een ander land van de Europese Unie.

Vanwege de internationaalrechtelijke context, het uitblijven van maatregelen op Europees niveau, de door de regering geschetste ontwikkelingen ter plaatse, en vanwege het signaal dat de regering met deze stap wil afgeven, begrijpt de

Afdeling advisering van de Raad van State de onderbouwing van de regering om nationale sanctiemaatregelen te nemen. Zij merkt wel op dat de toelichting bij het sanctiebesluit maar beperkt ingaat op de vraag hoe met deze kanttekeningen bij de handhaafbaarheid zal worden omgegaan. De Afdeling adviseert de regering om de toelichting hierop aan te vullen. Daarnaast onderschrijft zij de inzet van de regering om zoveel als mogelijk in Europees verband samen te werken. Het ligt voor de hand dat de regering ook in Koninkrijksverband samenwerkt met Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Afzien van internetconsultatie
Het sanctiebesluit is zonder internetconsultatie tot stand gekomen. Het uitgangspunt is dat in principe alle wet- en regelgeving in internetconsultatie wordt gebracht. Op basis daarvan kunnen namelijk ook andere perspectieven uit de samenleving worden meegewogen. Dat is vooral van belang bij een onderwerp waarover verschillende inzichten en opvattingen bestaan. De Afdeling vraagt de regering om nader toe te lichten waarom zij heeft gekozen om van een (verkorte) internetconsultatie af te zien.

Conclusie
De Afdeling adviseert de regering om nader uiteen te zetten hoe de voorgestelde maatregelen zo goed mogelijk zullen worden gehandhaafd en toe te lichten hoe de keuze af te zien van internetconsultatie zich verhoudt tot het uitgangspunt dat in principe alle wet- en regelgeving in internetconsultatie wordt gebracht. Het advies aan de regering is om hiermee rekening te houden voordat zij een definitief besluit neemt.

1. Inhoud en achtergrond van het sanctiebesluit

a. *Inhoud*
Het sanctiebesluit ziet op maatregelen tegen de handel in goederen afkomstig uit de onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette Palestijnse gebieden. Het bevat allereerst een douanemaatregel in de vorm van een invoerverbod.[1] Daarnaast bevat het sanctiebesluit diverse markttoezichtmaatregelen: een aankoopverbod, verkoopverbod en het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten die verband houden met deze goederen.[2] Tot slot bevat het ook een verbod op het omzeilen van die eerdergenoemde verboden.[3] Met deze maatregelen beoogt de regering de risico's van het omzeilen van deze nationale sanctie te verkleinen.[4]

Het sanctiebesluit heeft betrekking op goederen die geheel of gedeeltelijk verkregen of geproduceerd zijn in een onrechtmatige nederzetting in de door Israël bezette gebieden. Een uitzondering bestaat voor goederen die in

[1] Artikel 3 van het Tijdelijk sanctiebesluit.
[2] Artikel 4-6 van het Tijdelijk sanctiebesluit.
[3] Artikel 7 van het Tijdelijk sanctiebesluit.
[4] Nota van Toelichting, paragraaf 3 'Hoofdlijnen van het sanctiebesluit'.

aanmerking komen voor preferentiële behandeling in overeenstemming met artikel 64 van het Douanewetboek van de Unie.[5]

De maatregelen raken aan de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (hierna: EU) op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek,[6] het vrij verkeer van goederen,[7] het recht op de vrijheid van ondernemerschap[8] en het eigendomsrecht.[9] De regering acht de maatregelen niettemin gerechtvaardigd, mede met het oog op de bescherming van de internationale rechtsorde.[10]

Gegeven de grondslag in de Sanctiewet 1977,[11] is het sanctiebesluit niet van toepassing in de Caribische landen van het Koninkrijk. De Sanctiewet 1977 biedt immers geen grondslag om algemene maatregelen van Rijksbestuur te treffen. De Caribische landen hebben zelf wettelijke grondslagen om uitvoering te geven aan aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties.[12]

b. *Achtergrond*

Sinds 1967 bezet Israël de Golanhoogvlakte, de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem. In 1980 annexeerde Israël tevens Oost-Jeruzalem en in 1981 de Golanhoogvlakte. In reactie daarop verklaarde de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: VNVR) dat de annexaties van Oost-Jeruzalem en de Golanhoogvlakte in strijd zijn met het internationaal recht.[13]

In juli 2024 heeft het Internationaal Gerechtshof (hierna: IGH) een advies aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (hierna: AVVN) uitgebracht over het optreden van Israël in de bezette Palestijnse gebieden.[14] Daarin concludeerde het IGH dat de (voortdurende) aanwezigheid van Israël in de bezette Palestijnse

---

[5] Artikel 2 van het Tijdelijk sanctiebesluit.
[6] Artikel 3, eerste lid, onder e, VWEU.
[7] Artikel 34 VWEU.
[8] Artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de EU.
[9] Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Zie in dit verband overigens ook ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1969, onder 30.2, onder verwijzing naar onder meer EHRM 22 mei 2023, ECLI:CE:ECHR:2022:1206JUD003985814, Pannon Plakát, punten 42-44; Gerecht EU 4 september 2024, ECLI:EU:T:2024:588.
[10] Zie daarvoor de Nota van Toelichting, paragraaf 5.1.1 'Mensenrechten' en paragraaf 5.2 'Europees Recht'.
[11] Artikel 2, eerste lid, van de Sanctiewet 1977 bepaalt dat bij amvb regels kunnen worden gesteld ter voldoening aan verdragen, besluiten of aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties, zoals de aanbevelingen die ten grondslag liggen aan het onderhavige besluit. Zie ook Nota van Toelichting, paragraaf 2 'Implementatiewetgeving'.
[12] Nota van Toelichting, paragraaf 3 'Hoofdlijnen van het sanctiebesluit'.
[13] Zie Resolutie 465 (1980) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 1 maart 1980, UN Doc. S/RES/465 (1980); Resolutie 478 (1980) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 20 augustus 1980, UN Doc. S/RES/478 (1980); en Resolutie 497 (1981) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 17 december 1981, UN Doc. S/RES/497 (1981).
[14] Zie ook Nota van Toelichting, paragraaf 1.3 'De door Israël bezette gebieden'.

gebieden onrechtmatig is en zo spoedig mogelijk moet worden beëindigd.[15] Voor andere staten brengt dit onder meer mee dat zij zich dienen te onthouden van handelingen die de onrechtmatige situatie in de door Israël bezette gebieden erkennen of bestendigen. Dit betekent onder meer dat zij stappen moeten zetten om handels- of investeringsrelaties te voorkomen die bijdragen aan het in stand houden van de onrechtmatige situatie, aldus het IGH.[16]

Naar aanleiding van het advies van het IGH nam de AVVN Resolutie ES-10/24 aan. Deze resolutie eist dat Israël de illegale bezetting onverwijld, maar uiterlijk 12 maanden na aanname van de resolutie staakt.[17] Ook roept de resolutie alle staten op om 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.[18] In december 2024 nam de AVVN bovendien Resolutie A-79/90 aan, waarin staten worden opgeroepen de Israëlische wetgevende en administratieve maatregelen en acties ten aanzien van de Syrische Golanhoogvlakte niet te erkennen.[19]

Tegen deze achtergrond heeft Nederland de afgelopen jaren in Europees verband gepleit voor meer maatregelen tegen de onrechtmatige bezetting. Handelspolitiek is immers in beginsel een exclusieve bevoegdheid van de EU.[20] Voor zulke maatregelen is echter (vooralsnog) onvoldoende draagvlak gebleken.

Om toch nadere invulling te geven aan het advies van het IGH en gelet op het verstrijken van de 12-maandentermijn uit AVVN Resolutie ES-10/24, kiest de regering er nu voor om nationale maatregelen te nemen.[21] Daarbij weegt voor de regering ook mee dat uit cijfers van de Verenigde Naties blijkt dat de uitbreiding

---

[15] IGH 19 juli 2024, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, paras. 261-264 resp. paras. 267-268.
[16] Idem, para. 278. De officiële Engelse en Franse taalversies luiden als volgt: "[…] 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".
[17] 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, paras. 1-2.
[18] Idem, para. 4(d)(iv).
[19] 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, para. 6.
[20] Zie Nota van Toelichting, paragraaf 1.5 'Handelspolitieke maatregelen tegen de onrechtmatige nederzettingen'.
[21] Zie Nota van Toelichting, paragraaf 1.4 'Huidige situatie en Nederlandse inzet' en paragraaf 2 'Implementatiewetgeving'. Het sanctiebesluit is aangekondigd op 10 september 2025, zie Kamerstukken II 2025/26, 21501, nr. 3253, p. 41.

van onrechtmatige nederzettingen onder de huidige Israëlische regering sterk is toegenomen in vergelijking met voorgaande jaren.[22]

Het sanctiebesluit is 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, zo stelt de toelichting.[23] De regering bevordert op deze manier, conform artikel 90 van de Grondwet, actief de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.[24] Met het oog hierop acht de regering deze unilaterale maatregel ook gerechtvaardigd in het licht van de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek.[25]

2. Handhaafbaarheid van de sanctiemaatregelen

In het licht van de hiervoor geschetste internationaalrechtelijke context, het uitblijven van maatregelen op Europees niveau en de door de regering geschetste ontwikkelingen ter plaatse, begrijpt de Afdeling de onderbouwing van de regering om over te gaan tot unilaterale sanctiemaatregelen. Zij vraagt evenwel aandacht voor de handhaafbaarheid van deze maatregelen.

Volgens de toelichting zal het sanctiebesluit worden gehandhaafd door de Douane en de FIOD.[26] Daarnaast zal het sanctiebesluit via strafrechtelijke weg worden gehandhaafd. De daartoe aangewezen bijzondere opsporingsambtenaren van de Douane en de FIOD vallen daarbij onder het gezag van het Openbaar Ministerie.[27]

Deze organisaties hebben kanttekeningen geplaatst bij de handhaafbaarheid van het sanctiebesluit. Zo is het volgens de FIOD, het OM en de Douane in de praktijk lastig om de herkomst van een product te controleren.[28] Daarnaast zouden importeurs hun goederen uit onrechtmatige nederzettingen via andere lidstaten van de EU naar Nederland kunnen brengen. De voorgestelde markttoezichtmaatregelen zijn er weliswaar voor bedoeld dergelijke omzeilingen van het invoerverbod onmogelijk te maken, maar goederen die via het vrije verkeer binnen de EU Nederland binnenkomen worden niet standaard gecontroleerd.[29]

---

[22] Zie Nota van Toelichting, paragraaf 1.4 'Huidige situatie en Nederlandse inzet'.
[23] Nota van Toelichting, paragraaf 1.5 'Handelspolitieke maatregelen tegen de onrechtmatige nederzettingen'.
[24] Zie ook Nota van Toelichting, paragraaf 1.1 'De internationale rechtsorde en de Verenigde Naties'.
[25] Nota van toelichting, paragraaf 5.2.1 'Verenigbaarheid met de gemeenschappelijke handelspolitiek en de interne markt'.
[26] Nota van toelichting, paragraaf 4 'Toezicht en handhaving'.
[27] Nota van toelichting, paragraaf 4.2 'Strafrechtelijke handhaving'.
[28] Nota van toelichting, paragraaf 8.1 'Consultatie FIOD en OM' en paragraaf 8.2 'Uitvoeringstoets Douane'. Zie ook de uitvoeringstoets Douane van 22 april 2026.
[29] Nota van toelichting, paragraaf 3 'Hoofdlijnen van het sanctiebesluit'.

Gelet op de hiervoor geschetste internationaalrechtelijke context, het uitblijven van maatregelen op Europees niveau, de door de regering geschetste ontwikkelingen ter plaatse, en het signaal dat de regering met deze stap wil afgeven, kan de Afdeling de regering volgen in de afweging dat de kanttekeningen ten aanzien van de handhaafbaarheid geen reden hoeven te zijn om af te zien van het sanctiebesluit. Niettemin valt op dat de toelichting bij het sanctiebesluit slechts in beperkte mate bespreekt hoe de genoemde kanttekeningen zullen worden geadresseerd. Naast het benoemen van het belang van markttoezichtmaatregelen, beperkt de toelichting zich op dit punt tot een beschrijving van de huidige werkwijze van de Douane en de FIOD. De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te vullen.

De Afdeling onderschrijft de inzet van de regering om ten aanzien van het sanctiebeleid zoveel als mogelijk samen te werken in Europees verband. Dat is ook van belang omdat de kanttekeningen bij de handhaving in belangrijke mate samenhangen met het unilaterale karakter van het sanctiebesluit.[30] Het ligt voor de hand dat de regering die samenwerking ook in Koninkrijksverband zoekt met Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De Afdeling adviseert om in de toelichting bij het sanctiebesluit nader uiteen te zetten hoe de handhaving van de voorgestelde sanctiemaatregelen zo goed mogelijk vorm krijgt.

3. Afzien van internetconsultatie

Voor de totstandkoming van het unilaterale sanctiebesluit heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden. De toelichting stelt dat hiermee wordt aangesloten bij sanctiebesluiten op basis van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. Ook stelt de toelichting dat een “snelle (maar zorgvuldige) totstandkoming past bij het karakter van sanctiemaatregelen” en wordt verwezen naar door de Tweede Kamer aangenomen moties die oproepen tot het zo spoedig mogelijk treffen van maatregelen.[31]

De vraag rijst hoe deze argumenten zich verhouden tot het uitgangspunt in principe alle wet- en regelgeving in internetconsultatie te brengen, tenzij het bijvoorbeeld (formele) spoed- of noodregelgeving betreft, puur technische

---

[30] Nota van toelichting, paragraaf 1.6 ‘Beperkingen op goederenverkeer’. Slovenië en Spanje hebben al eenzijdige sanctiemaatregelen getroffen. Soortgelijke discussies lopen in België, Ierland, Portugal, Finland en Noorwegen. Zie E. van Veen, ‘Goede handhaving is het halve werk. Mogelijkheden voor een nationaal handelsverbod binnen het Europees recht ten aanzien van illegale Israëlische nederzettingen’, Clingendael 22 mei 2026, p. 2.
[31] Nota van Toelichting, paragraaf 8.4 ‘Afzien internetconsultatie’.

wijzigingen of de implementatie van EU-regelgeving waarbij geen ruimte bestaat voor nationale beleidskeuzes.[32]

De Afdeling benadrukt dat op basis van een internetconsultatie ook andere perspectieven uit de samenleving kunnen worden meegewogen. Dat is temeer van belang bij een onderwerp waarover verschillende inzichten en opvattingen bestaan. Bovendien zou een internetconsultatie in dit geval informatie kunnen opleveren die relevant is voor de vormgeving van de handhaving van het sanctiebesluit (zie punt 2 hiervoor). Tot slot merkt de Afdeling op dat de door de regering en Tweede Kamer gewenste snelle totstandkoming van het sanctiebesluit niet noodzakelijkerwijs aan een (verkorte) internetconsultatie in de weg hoeft te staan.

Met het oog op de zorgvuldige totstandkoming van wet- en regelgeving, adviseert de Afdeling nader toe te lichten hoe de keuze af te zien van een (al dan niet verkorte) internetconsultatie zich verhoudt tot het uitgangspunt in principe alle wet- en regelgeving in internetconsultatie te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft enkele opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

[32] Zie Draaiboek voor de regelgeving, nr. 16 (Internetconsultatie), onder verwijzing naar de Najaarsrapportage regeldruk van 17 november 2016, Kamerstukken II 2016/17, 29515, nr. 397, p. 5.