



**Position paper Prof. Ramses A. Wessel (Rijksuniversiteit Groningen) ten behoeve van het rondetafelgesprek met juridische experts over de mogelijkheden voor een nationaal handelsverbod ten aanzien van illegale nederzettingen binnen het Europees recht.**

Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, **woensdag 27 mei 2026, 15:00-17:00**

Prof. Ramses A. Wessel is hoogleraar Europees Recht aan de Universiteit Groningen. Zijn onderzoek richt zich op de juridische aspecten van de betrekkingen van de EU met andere staten en internationale organisaties en de wisselwerking tussen EU-recht en internationaal recht. Hij is auteur van meer dan 400 publicaties en redacteur van enkele internationale tijdschriften op dit terrein. In 2024 deed hij op verzoek van enkele fracties in het Europees Parlement onderzoek naar [de juridische verplichtingen van de Europese Unie in relatie tot het gewapende conflict in Gaza en de andere bezette gebieden](#). Meer informatie: <https://ramseswessel.eu>

**1. Het handelsbeleid van de EU is een zogenoemde ‘exclusieve bevoegdheid’ van de Unie** (Art. 3(1) VWEU). Dat betekent dat wet- en regelgeving op dat terrein alleen door de Unie gemaakt kan worden en dat de **EU-lidstaten niet de vrijheid hebben om eigen regels te maken op het gebied van handel** (tenzij daartoe uitdrukkelijk gemachtigd door de EU, zoals bijvoorbeeld blijkt uit zaak C-399/22, *Confédération paysanne*). Datzelfde geldt voor het sluiten van handelsovereenkomst met derde staten. De reden waarom de lidstaten dit hebben vastgelegd in het Verdrag is helder: binnen de interne markt kunnen goederen vrij van de ene naar de andere lidstaat, waardoor afspraken over heffingen en hoeveelheden alleen zin hebben wanneer deze de buitengrenzen van de EU betreffen. De reikwijdte van de gemeenschappelijke handelspolitiek is via de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie in Luxemburg de laatste decennia verduidelijkt. Het gaat dan om de vraag wat er precies onder valt (steeds meer; zie de steeds uitgebreidere handelsakkoorden die de EU met andere landen sluit) en wat er overblijft voor lidstaten nadat de Unie een bepaald beleidsterrein gereguleerd heeft (steeds minder).

2. Het internationaal recht kent duidelijke regels voor staten en internationale organisaties met betrekking tot het in stand houden van onrechtmatige situaties. In juli 2024 heeft het Internationaal Gerechtshof deze regels op verzoek van de Algemene Vergadering van de VN op een rijtje gezet in een Advies (*Advisory Opinion*) met betrekking tot het beleid en de praktijk van Israël met betrekking tot de bezette gebieden. Er wordt wel gesteld dat dergelijk adviezen niet juridisch bindend zijn, maar dat is irrelevant. Wat het Hof namelijk doet is niets meer of minder dan vaststellen welke internationale regels en afspraken op een betreffende situatie van toepassing zijn. Over de bindendheid van die regels is geen discussie want deze liggen vast in verdragen of besluiten of in het gewoonrecht. Met betrekking tot *the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory* stelde het Internationaal Gerechtshof onder andere dat deze een inbreuk maken op een groot aantal internationaalrechtelijke regels, waaronder het recht op zelfbeschikking van de Palestijnen, de mensenrechten (in het bijzonder waar het gaat op raciaal onderscheid en/of apartheid), en internationaal humanitair recht. **Het Internationaal Gerechtshof is duidelijk: de aanwezigheid van Israël in de bezette gebieden is onrechtmatig en dient zo snel mogelijk beëindigd worden. Datzelfde geldt voor de settlement activities in de gebieden. Ook andere staten hebben een verplichting om de onrechtmatige aanwezigheid van Israël in de bezette gebieden tot een einde te brengen en om zich te onthouden van activiteiten die de onrechtmatige bezetting bestendigen.**

3. Gelet op het onder 1 genoemde exclusieve karakter van de handelsbevoegdheid, **is het aan de Europese Unie om maatregelen te treffen om te voldoen aan de hierboven genoemde internationale verplichtingen** waar deze de handel betreffen. Ook de EU is gebonden aan het internationaal recht en de *Advisory Opinion* van het Internationaal Gerechtshof beperkt zich niet tot verplichtingen van staten. De concrete acties die van de Unie verwacht wordt om te voldoen aan de internationale verplichtingen zijn door ons in het bovengenoemde advies voor het Europees Parlement op een rijtje gezet. Deze verplichtingen komen onder andere op het volgende neer. **De EU moet Israël's naleving van de mensenrechtenclausule (Artikel 2) in het EU-Israël Associatieakkoord beoordelen en bij schendingen van dwingend internationaal recht maatregelen nemen, zoals (gedeeltelijke) opschorting. In de handel moeten goederen uit Israëlische nederzettingen in bezette Palestijnse gebieden worden uitgesloten van preferentiële tarieven, duidelijk gelabeld en mogelijk volledig verboden. EU-financiering voor Israëlische entiteiten in OPT moet stoppen, inclusief onderaannemers en 'dual-use' projecten. Investerings die Israël's onwettige aanwezigheid verstevigen,**

**moeten worden verboden. Visumvrijstelling voor kolonisten kan worden ingetrokken; OPT-paspoorten mogen niet worden erkend. Wapenexport naar Israël dient te worden herbeoordeeld. De diplomatieke erkenning van Israël's aanwezigheid in OPT moet worden vermeden.**

4. Hoewel er dus duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat de EU zich momenteel niet aan haar internationale verplichtingen houdt, is er geen politieke eensgezindheid over de maatregelen. Het voor de hand liggende inroepen van Art. 2 van het Associatieakkoord met Israël – dat precies om deze reden in dat Akkoord staat – en het daarmee opschorten van alle of enige handelssamenwerking heeft vooralsnog niet op een vereiste meerderheid in de Raad kunnen rekenen. **De verplichtingen gelden echter niet alleen voor de EU maar ook voor staten. Maar wat nu als deze staten niet de bevoegdheid hebben om zelf te voldoen aan hun internationale verplichtingen** (zie boven onder 1)? Het dilemma is duidelijk: **ook Nederland is gebonden aan het internationaal recht, maar het EU-recht biedt weinig ruimte om zelfstandig handelsbeperkingen vast te stellen.** Over de hiërarchie tussen internationaal recht en Europees recht is veel geschreven, zonder dat daar een duidelijke voorrangregel uit is gekomen.

5. Wanneer een Nederlandse regeling in werking treedt die inkomende goederen (en/of diensten) vanuit nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden niet toelaat op de Nederlandse markt zal Nederland hiermee aan een aantal internationale verplichtingen voldoen, maar tegelijkertijd het risico lopen op een schending van het Europees recht vanwege het ontbreken van een bevoegdheid en het mogelijk schenden van de loyaliteitsverplichting (zie onder). **Een keuze kan zijn om zoveel mogelijk te voldoen aan de internationaalrechtelijke verplichting en reacties van de Europese Commissie over een mogelijke schending van EU-recht af te wachten.** In dat geval blijft het praktische probleem dat goederen niet alleen via de Rotterdamse haven of Schiphol arriveren, maar ook via de andere EU-lidstaten. **Daarmee wordt een invoerverbod grotendeels symbolisch (maar politiek wellicht niet minder waardevol).** Goederen die op deze manier in Nederland in de handel worden gebracht zouden door bevoegde instanties bij importeurs moeten worden getraceerd of – na op de markt te zijn aangeboden – uit de winkels moeten worden gehaald voordat ze worden verkocht. Kortom, de handhaving van een dergelijke regeling is niet eenvoudig. Dit laat nog onverlet dat bekend is dat het maken van een zuiver onderscheid op basis van oorsprongcertificaten of de bestaande postcodelijst niet alleen lastig is, maar ook relatief eenvoudig omzeild kan worden.

**6.** Een mogelijkheid die wel genoemd wordt (bijvoorbeeld in een *expert opinion* van Koutrakos en Tridimas voor het Ierse Parlement in 2024) is om **gebruik te maken van de uitzonderingen die genoemd zijn in de zogenoemde Importverordening uit 2015**. Verordening (EU) 2015/478 is de Europese basiswetgeving die de gemeenschappelijke regels voor de invoer van goederen vastlegt. De Verordening regelt hoe de EU toezicht houdt op import en onder welke voorwaarden beschermende maatregelen (zoals quota of heffingen) mogen worden ingezet. Art. 24(2) van deze verordening stelt:

“Onverminderd andere Uniebepalingen vormt deze verordening geen beletsel voor de vaststelling of toepassing door de lidstaten van:

a) verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen die zijn ingesteld uit hoofde van de bescherming van de openbare zeden, **de openbare orde**, de openbare veiligheid, de gezondheid of het leven van mensen, dieren of planten, het nationale artistieke, historische of archeologische erfgoed of de industriële of commerciële eigendom;”

**Het feit dat het Internationaal Gerechtshof in zijn *Advisory Opinion* (par. 278) ook wijst op de verplichtingen van staten om onderscheid te maken tussen Israël en de bezette gebieden, kan een beroep op de ‘openbare orde’-uitzondering in de Importverordening versterken.**

**7.** In het *Tijdelijk sanctiebesluit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden*, dat op 22 mei 2026 door de minister naar de Kamer is gestuurd, wordt de internationale verplichting als de belangrijkste rechtsgrond genoemd: “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)”. Wat betreft overeenstemming met het EU-recht, verwijst het *Tijdelijk sanctiebesluit* inderdaad naar de genoemde Importverordening en de bescherming van de openbare orde. Het *Tijdelijk sanctiebesluit* ziet het begrip openbare orde (in aansluiting bij rechtspraak van het Hof van Justitie) als “een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang”. Vervolgd wordt dat “Een beroep op de openbare orde ter bescherming van de menselijke waardigheid en fundamentele rechten [...] een legitiem belang [is] dat kan worden ingeroepen, omdat eerbiediging hiervan ook in de EU-rechtsorde wordt beoogd.” Hierbij wordt – in navolging van EU-rechtspraak – aangesloten bij de rol die de ‘openbare orde’-uitzondering heeft in het handelsverkeer binnen de EU, dus *tussen* de lidstaten.

**8.** Deze argumentatielijn via de ‘openbare orde’-uitzondering is inderdaad te gebruiken en lijkt ook de enige mogelijkheid te bieden voor EU-lidstaten om nationale handelsbeperkingen in te stellen wanneer er geen machtiging van de

Europese Commissie is. **Juridisch komt wel de vraag op of dergelijke unilaterale maatregelen niet de essentie van de gemeenschappelijke handelspolitiek doorkruisen, waarin immers *uniformiteit* een essentiële voorwaarde is voor een goede werking. Daarnaast roept de kwalificatie van de maatregel als ‘sanctie’ nog de vraag op of Nederland met deze maatregel niet het EU-sanctie systeem omzeild.** Immers, nu het hier duidelijk om handelssancties gaat (en niet om bijvoorbeeld een inreisverbod) is ook hier weer de exclusieve bevoegdheid van de Unie op dit terrein relevant. Maar **niet alleen het beginsel van de toedeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten (Art. 5(1) VWEU) staat hiermee onder druk, ook het beginsel van loyale samenwerking (Art. 4(3) VWEU).** Op basis hiervan **hebben lidstaten de verplichting om elkaar en de Unie te respecteren, zorgen lidstaten dat de Unie haar bevoegdheden goed kan uitoefenen en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.** Gesteld zou kunnen worden dat aan die laatste verplichting niet wordt voldaan. **Echter, ook “de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht” vormt een doelstelling en verplichting van de Unie (Art. 3(5) VWEU) en gesteld kan worden dat Nederland door de geplande maatregelen bijdraagt aan het bereiken van die doelstelling.** De noodzaak om te blijven zoeken naar een EU-brede aanpak blijft echter overeind. Naast de genoemde algemene loyaliteitsverplichting, is er de noodzaak voor lidstaten om onderling overleg te plegen als de werking van de interne markt wordt verstoord (wat hier het geval is; zie ook Art. 347 VWEU), **hetgeen Nederland dwingt om alles in het werk te stellen om van de nationale maatregel een Europese te maken.**

**8. Conclusie.** Het internationaal recht verplicht om (ook bij de import van goederen) onderscheid te maken tussen Israël en de bezette gebieden. Vanwege het exclusieve karakter van het handelsbeleid ligt de verantwoordelijkheid voor handelsmaatregelen bij de Europese Unie. **De uitzondering die wordt gegeven in de Importverordening, in samenhang met de genoemde internationale verplichtingen, biedt houvast voor een argumentatie dat unilaterale maatregelen ingesteld kunnen of zelfs moeten worden.** Dit ontslaat de EU en haar lidstaten niet van **de verplichting om te komen tot Unie-brede wetgeving en om maatregelen aan te nemen die hen in staat stellen te voldoen aan de andere verplichtingen die in het Advies van het Internationaal Gerechtshof zijn opgesomd,** waaronder het opschorten of stopzetten van samenwerking (op het gebied van onder andere handel, investeringen en gebruikmaken van fondsen) onder andere via de mogelijkheden die het Associatieakkoord tussen de EU en Israël daartoe biedt.