

Brussel, 29 juli 2025
(OR. en)

11977/25

LIMITE

MAMA 194
MED 49
RECH 352
ISR 5

Interinstitutioneel dossier:
2025/0250 (NLE)

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	29 juli 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2025) 620 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende de gedeeltelijke schorsing van de overeenkomst tussen de Europese Unie enerzijds en Israël anderzijds over de deelname van Israël aan het programma van de Unie "Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie"

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 620 final.

Bijlage: COM(2025) 620 final



Brussel, 28.7.2025
COM(2025) 620 final

2025/0250 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de gedeeltelijke schorsing van de overeenkomst tussen de Europese Unie enerzijds en Israël anderzijds over de deelname van Israël aan het programma van de Unie “Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie”

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel betreft een besluit van de Raad betreffende de gedeeltelijke schorsing van de toepassing van de overeenkomst tussen de Europese Unie enerzijds en Israël anderzijds over de deelname van Israël aan het programma van de Unie “Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie”¹. De gedeeltelijke schorsing betreft de deelname van in Israël gevestigde entiteiten aan activiteiten die worden gefinancierd in het kader van de Accelerator van de Europese Innovatieraad (EIC).

In artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds, (hierna “de Euro-mediterrane overeenkomst” genoemd) is bepaald dat “[d]e betrekkingen tussen de partijen en alle bepalingen van deze overeenkomst berusten op de eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen die ten grondslag ligt aan het interne en externe beleid van de partijen en die een essentieel onderdeel van deze overeenkomst vormt”.

In het protocol bij de Euro-mediterrane overeenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds, inzake een kaderovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Staat Israël betreffende de algemene beginselen van de deelname van de Staat Israël aan communautaire programma’s² (hierna “het protocol bij de Euro-mediterrane overeenkomst” genoemd), worden de algemene beginselen vastgesteld voor de deelname van Israël aan de programma’s van de Unie, waarbij de specifieke bepalingen en voorwaarden, met inbegrip van de financiële bijdrage, met betrekking tot dergelijke deelname aan elk afzonderlijk programma, worden vastgesteld door de Commissie en de bevoegde autoriteiten van Israël (artikel 5). Het programma van de Europese Unie Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (hierna “het Horizon Europa-programma” genoemd) is bij Verordening (EU) 2021/695 van het Europees Parlement en de Raad³ vastgesteld en de overeenkomst tussen de Europese Unie enerzijds en Israël anderzijds over de deelname van Israël aan het programma van de Unie “Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie”⁴ (hierna “de overeenkomst” genoemd) is van toepassing sinds 1 januari 2021, de startdatum van het Horizon Europa-programma, en heeft betrekking op de deelname van Israël aan alle pijlers van het programma.

De voorgestelde handeling houdt in dat de Raad een besluit vaststelt betreffende de schorsing van de overeenkomst op basis van artikel 218, lid 9, VWEU. Het besluit van de Raad moet worden vastgesteld om de overeenkomst overeenkomstig artikel 79, lid 2, van de Euro-mediterrane overeenkomst onmiddellijk gedeeltelijk te schorsen aangezien dit bijzonder dringend is gezien de snel verslechterende humanitaire situatie in de Gazastrook ten gevolge van de militaire interventie van Israël, de blokkade van humanitaire hulp en de schendingen van de mensenrechten, die de situatie ter plaatse nog dramatischer kunnen maken.

De EU veroordeelt de terroristische aanslagen van Hamas op Israël, die tot een spiraal van geweld in de regio hebben geleid, en roept op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren in Gaza,

¹ PB L 95, blz. 143, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree_international/2022/323\(10\)/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_international/2022/323(10)/oj).

² PB L 129 van 17.5.2008, blz. 40, ELI: <http://data.europa.eu/eli/prot/2008/372/oj>.

³ PB L 170 van 12.5.2021, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj>.

⁴ PB L 95 van 23.3.2022, blz. 143, ELI: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2022/323\(10\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2022/323(10)/oj).

de onvoorwaardelijke vrijlating van alle gijzelaars en een einde aan het conflict. De EU blijft steun verlenen aan de lopende diplomatieke inspanningen om tot een alomvattend akkoord te komen.

Het diplomatieke overleg tussen de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie en Israël heeft geleid tot verbeteringen ter plaatse wat betreft de toegang tot Gaza voor hulp (toegang voor vrachtwagens, openstellen van grensovergangen, heropbouw van kritieke infrastructuur) en heeft ook bijgedragen tot de aankondiging op 27 juli door Israël van het humanitaire bestand. Ondanks deze inspanningen hebben de veranderingen echter nog niet de gewenste schaal bereikt en blijft de humanitaire situatie zorgwekkend.

Op basis van het voorgaande is de Europese Commissie van mening dat er redenen zijn om de deelname van Israël aan het Horizon Europa-programma gedeeltelijk te schorsen.

Gezien de situatie houdt de voorgestelde handeling in dat de Raad een besluit vaststelt betreffende de schorsing van de overeenkomst op basis van artikel 218, lid 9, VWEU. Het besluit van de Raad moet worden vastgesteld om overeenkomstig artikel 79, lid 2, van de Euro-mediterrane overeenkomst, in samenhang met het internationaal gewoonterecht zoals gecodificeerd in artikel 60, lid 1 en lid 3, punt b), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, de overeenkomst wegens een wezenlijke schending door Israël van artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst dringend gedeeltelijk te schorsen, en dit met onmiddellijke ingang gezien het risico op een ernstige verslechtering van de humanitaire situatie ter plaatse.

De reikwijdte van de associatie van Israël met het Horizon Europa-programma omvat de deelname aan pijler 3, met inbegrip van de Europese Innovatieraad (EIC). De EIC wordt met name uitgevoerd via de oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van de Accelerator van de EIC, waarmee zowel door middel van subsidies als van investeringen steun wordt verleend aan afzonderlijke in aanmerking komende entiteiten (kmo's en in uitzonderingsgevallen kleine midcaps). De steun wordt verstrekt op een hoog niveau van technologische paraatheid (TRL's 6 tot en met 8 voor de subsidiecomponent en mogelijk nog hoger voor de investeringscomponent), wat betekent dat de ondersteunde technologieën waarschijnlijk op korte termijn op de markt zullen worden uitgerold. De steun wordt verleend op alle technologiegebieden, met een nadruk op baanbrekende en disruptieve technologieën. Schorsing van de associatie van Israël wat die maatregelen betreft, lijkt ook om deze reden een passende en evenredige reactie op de inbreuken op de Euro-mediterrane overeenkomst.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel is verenigbaar met en vormt een aanvulling op de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de staat Israël, anderzijds, alsook het protocol tot vaststelling van een kaderovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de staat Israël over de algemene beginselen van de deelname van de staat Israël aan communautaire programma's.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit initiatief is in overeenstemming met het beleid van de EU op het gebied van buitenlandse betrekkingen (met inbegrip van overwegingen inzake mensenrechten en fundamentele vrijheden).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• **Rechtsgrondslag**

Na het recente besluit van Israël om de toegang tot Gaza voor humanitaire hulp te blokkeren, is de humanitaire situatie verslechterd tot een ongekend en onhoudbaar niveau als gevolg van aanhoudende bombardementen, militaire operaties, massale ontheemding en de ineenstorting van basisdiensten. Volgens VN-rapporten wordt 90 % van de huishoudens geconfronteerd met ernstige wateronzekerheid en neemt de ondervoeding sterk toe. Ernstige tekorten aan geneesmiddelen, uitrusting en medisch personeel wijzen op een dringende behoefte aan humanitaire hulp. Vrijwel de gehele bevolking van Gaza loopt het risico op hongersnood, maar de situatie is het meest dramatisch voor kinderen en kwetsbare personen.

De hoge vertegenwoordiger heeft op 23 juni aan de Raad Buitenlandse Zaken een evaluatie van de naleving door Israël van artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst voorgelegd. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat er aanwijzingen zijn dat Israël zijn verplichtingen op het gebied van de mensenrechten uit hoofde van artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst niet nakomt.

Ondanks de intensieve diplomatieke contacten met de Israëlische autoriteiten op verschillende niveaus, is er geen significante en duurzame verandering van de situatie ter plaatse gekomen.

De Europese Unie heeft daarom het recht om op een evenredige wijze op een dergelijke inbreuk te reageren om de beëindiging te bevorderen van de schendingen die bij de evaluatie van de naleving van artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst zijn vastgesteld. Meer bepaald moeten overeenkomstig artikel 79 “[b]ij voorrang [...] die maatregelen worden gekozen die de goede werking van de overeenkomst het minst verstoren”.

Op basis van het voorgaande is de Europese Commissie van mening dat er redenen zijn om de deelname van Israël aan het Horizon Europa-programma gedeeltelijk te schorsen.

Zodra de Raad het besluit heeft vastgesteld, zal de Commissie de associatieraad overeenkomstig artikel 79, lid 2, van de Euro-mediterrane overeenkomst schriftelijk in kennis stellen van de gedeeltelijke schorsing van de toepassing van de overeenkomst en van de redenen waarom het een bijzonder dringend geval betreft en het besluit bijgevolg gerechtvaardigd is.

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten “tot *schorsing van de toepassing van een overeenkomst* en tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

• **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

N.v.t.

• **Evenredigheid**

Dit voorstel gaat niet verder dan nodig is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken, namelijk de schorsing van de deelname van Israëlische entiteiten aan de oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van de Accelerator van de EIC, waarmee zowel door middel van subsidies als van investeringen steun wordt verleend aan afzonderlijke in aanmerking komende entiteiten (kmo's en in uitzonderingsgevallen kleine midcaps). Schorsing van de associatie van Israël wat die maatregelen betreft, lijkt een passende en

evenredige reactie op de inbreuken op de Euro-mediterrane overeenkomst, aangezien de steun in het kader van de Accelerator van de EIC op een hoog niveau van technologische paraatheid wordt verstrekt, wat betekent dat de ondersteunde technologieën, in het bijzonder baanbrekende en disruptieve technologieën, waarschijnlijk op korte termijn op de markt zullen worden uitgerold.

- **Keuze van het instrument**

De doelstellingen van dit voorstel kunnen alleen worden bereikt door middel van een handeling die de toepassing van de internationale overeenkomst schorst. Daarom is een besluit van de Raad tot schorsing van de associatieovereenkomst nodig.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

N.v.t.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

N.v.t.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

N.v.t.

- **Effectbeoordeling**

N.v.t.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

N.v.t.

- **Grondrechten**

N.v.t.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Eventuele gevolgen voor de begroting zullen worden beoordeeld via het reguliere mechanisme voor automatische bijdragen waarin de associatieovereenkomst voorziet.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

N.v.t.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

N.v.t.

- **Artikelsgewijze toelichting**

N.v.t.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de gedeeltelijke schorsing van de overeenkomst tussen de Europese Unie enerzijds en Israël anderzijds over de deelname van Israël aan het programma van de Unie “Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie”

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 186 en artikel 188, tweede alinea, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De overeenkomst tussen de Europese Unie enerzijds en Israël anderzijds over de deelname van Israël aan het programma van de Unie “Horizon Europa” (hierna “de overeenkomst” genoemd) is sinds 1 januari 2021 van toepassing. Krachtens de overeenkomst mogen in Israël gevestigde juridische entiteiten deelnemen aan indirecte acties van het Horizon Europa-programma onder voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan de bepalingen en voorwaarden voor in de Europese Unie gevestigde juridische entiteiten, met inbegrip van de eerbiediging van de beperkende maatregelen van de Europese Unie. De overeenkomst is gebaseerd op de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en Israël, anderzijds,⁵ en het integrerende protocol daarbij betreffende de deelname aan programma’s van de Unie.
- (2) In artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst is bepaald dat de eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen ten grondslag moet liggen aan het interne en externe beleid van de partijen en een essentieel onderdeel moet vormen van hun samenwerking in het kader van die overeenkomst.
- (3) In artikel 79, lid 2, van de Euro-mediterrane overeenkomst is bepaald dat indien een van de partijen van mening is dat de andere partij een verplichting niet is nagekomen, zij passende maatregelen mag treffen en zij in bijzonder dringende gevallen zonder nader overleg mag handelen, en dat bij voorrang die maatregelen moeten worden gekozen die de goede werking van de overeenkomst het minst verstoren.
- (4) De EU veroordeelt de terroristische aanslagen van Hamas op Israël, die tot een spiraal van geweld in de regio hebben geleid, en roept op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren in Gaza, de onvoorwaardelijke vrijlating van alle gijzelaars en een einde aan het conflict.
- (5) De hoge vertegenwoordiger heeft op 23 juni aan de Raad Buitenlandse Zaken een evaluatie van de naleving door Israël van artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst voorgelegd. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat er aanwijzingen

⁵ PB L 147 van 21.6.2000, blz. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2000/384/oj.

zijn dat Israël zijn verplichtingen op het gebied van de mensenrechten uit hoofde van artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst niet nakomt.

- (6) Met zijn interventie in de Gazastrook en de daaruit voortvloeiende humanitaire ramp, waarbij duizenden burgerdoden zijn gevallen en de extreme ondervoeding, met name van kinderen, snel toeneemt, schendt Israël de mensenrechten en het humanitair recht en maakt het dus een inbreuk op een essentieel beginsel van de samenwerking tussen de EU en Israël in het kader van de Euro-mediterrane overeenkomst.
- (7) Overeenkomstig artikel 79, lid 2, van de Euro-mediterrane overeenkomst, gelezen in samenhang met het internationaal gewoonterecht zoals gecodificeerd in artikel 60 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, is het passend de overeenkomst gedeeltelijk te schorsen wegens een wezenlijke schending door Israël van artikel 2 van de Euro-mediterrane overeenkomst, en dit als een bijzonder dringende geval te behandelen.
- (8) De werking van de overeenkomst zal niet onevenredig worden beïnvloed, aangezien het geen schorsing betreft van de algemene samenwerking en dialoog tussen de EU en Israël op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, maar een tijdelijke schorsing van de oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van de Accelerator van de EIC, waarmee zowel subsidie- als investeringssteun wordt verleend aan afzonderlijke in aanmerking komende entiteiten (kmo's en in uitzonderingsgevallen kleine midcaps). Schorsing van de associatie van Israël wat die maatregelen betreft, is te beschouwen als een passende en evenredige reactie op de inbreuken op de Euro-mediterrane overeenkomst,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De overeenkomst tussen de Europese Unie enerzijds en Israël anderzijds over de deelname van Israël aan het programma van de Unie "Horizon Europa" wordt gedeeltelijk geschorst in de zin dat in Israël gevestigde juridische entiteiten vanaf de datum van inwerkingtreding van de schorsing niet meer in aanmerking komen voor deelname aan oproepen tot het indienen van aanvragen voor subsidie- en investeringssteun in het kader van de EIC-Accelerator van Horizon Europa.

Lopende overeenkomsten met in Israël gevestigde entiteiten met betrekking tot steun in het kader van de Accelerator van de EIC worden onverlet gelaten. De schorsing wordt dertig kalenderdagen na de dag van kennisgeving ervan aan de associatieraad van kracht.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de datum van de vaststelling ervan.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*