



Brussel, 17.9.2025
COM(2025) 890 final

2025/0890 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de opschorting van bepaalde handelsgerelateerde bepalingen 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

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Op 7 oktober 2023 heeft de EU onmiddellijk en ten stelligste de talrijke en willekeurige aanslagen door Hamas in Israël veroordeeld en heeft zij zich solidair met Israël getoond.

Na 7 oktober 2023 werd in reactie op deze afschuwelijke aanslagen een nieuwe specifieke sanctieregeling tegen Hamas en de Palestijnse Islamitische Jihad ingesteld per januari 2024.

De EU heeft steeds opgeroepen tot een onmiddellijk staakt-het-vuren in Gaza en de onvoorwaardelijke vrijlating van alle gijzelaars, hetgeen moet leiden tot een permanente beëindiging van de vijandelijkheden. Dit standpunt blijft ongewijzigd.

Sinds het begin van het conflict tussen Israël en Hamas in Gaza in oktober 2023 is de humanitaire situatie in de Gazastrook verslechterd, waarbij er onvoldoende hulp binnenkomt om in de behoeften van de bevolking te voorzien. Van 2 maart tot en met 18 mei 2025 blokkeerde Israël de toevoer van humanitaire hulp in Gaza volledig, waardoor de humanitaire situatie aanzienlijk is verslechterd tot een ongekend en onhoudbaar niveau. De aanhoudende militaire operatie van Israël heeft herhaaldelijk geleid tot grootschalige ontheemding en heeft de basisdiensten doen ineensinken. Meer dan 88 % van de Gazastrook staat onder evacuatiebevel of directe militaire controle¹.

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. Op 22 augustus 2025 heeft de Famine Review Committee (FRC) vastgesteld dat momenteel hongersnood, fase 5 van de Integrated Food Security Phase Classification (IPC), heerst in het gouvernement Gaza (Noord-Gaza).

De hoge vertegenwoordiger heeft op 23 juni 2025 aan de Raad Buitenlandse Zaken een evaluatie voorgelegd van de naleving door Israël van 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 overeenkomst” genoemd²). In de evaluatie werd geconcludeerd dat er aanwijzingen zijn dat Israël handelt in strijd met artikel 2 van de overeenkomst, waarin de eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen als essentieel element van die overeenkomst is vastgelegd. De hoge vertegenwoordiger heeft vervolgens aan de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU een inventaris voorgelegd van mogelijke maatregelen die de EU zou kunnen nemen om druk uit te oefenen op Israël.

De EU heeft er voortdurend bij Israël op aangedrongen de rampzalige humanitaire situatie in Gaza te verbeteren. Dankzij dit dialooginitiatief heeft Israël er in juli 2025 mee ingestemd de humanitaire toegang tot Gaza te verruimen.

Sinds het begin van de crisis heeft de EU aanzienlijke personele en financiële middelen toegewezen om de humanitaire situatie in Gaza aan te pakken. Alle belangrijke partners zijn gemobiliseerd en van EU-financiering voorzien om de nodige humanitaire bijstand te kunnen verlenen aan de bevolking van Gaza en de Westelijke Jordaanoever.

¹ <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-307-gaza-strip>.

² PB L 147 van 21.6.2000, blz. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2000/384/oj.

De EU heeft ook een dialoog met de Israëlische autoriteiten opgezet om de verstrekking en distributie van hulp te vergemakkelijken. De hoeveelheden die daadwerkelijk onder de mensen in nood mochten worden verdeeld, bleven echter ontoereikend om een humanitaire crisis van rampzalige omvang te voorkomen.

In het licht van de humanitaire situatie heeft de voorzitter van de Europese Commissie op 10 september 2025 in haar toespraak over de Staat van de Unie van 2025 gezegd dat de Europese Commissie van mening is dat er redenen zijn om bepaalde handelsgerelateerde bepalingen van de overeenkomst op te schorten.

Eerbiediging van de mensenrechten is een van de essentiële elementen waarop de overeenkomst berust. Meer in het bijzonder wordt in artikel 2 van de overeenkomst 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”. Schending van artikel 2 van de overeenkomst vormt een ernstige wezenlijke inbreuk op die overeenkomst, die de eenzijdige opschorting ervan door de EU rechtvaardigt. 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.

In artikel 79, lid 2, van de overeenkomst wordt bepaald dat “[i]ndien een van de partijen van mening is dat de andere partij een verplichting van de overeenkomst niet is nagekomen, [...] zij passende maatregelen [kan] treffen”. Volgens diezelfde bepaling mogen die maatregelen in bijzonder dringende gevallen zonder nader overleg worden genomen. Dit is het geval in de huidige omstandigheden, gezien de snel verslechterende humanitaire situatie in de Gazastrook en de grootschalige hongersnood na de militaire interventie van Israël, de aanhoudende blokkade van humanitaire hulp en de schendingen van de mensenrechten.

Artikel 60 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties bepaalt dat “[e]en materiële schending van een bilateraal verdrag door een van de partijen [...] de andere partij het recht [geeft] de schending aan te voeren als grond voor het beëindigen van het verdrag of het geheel of gedeeltelijk opschorten van de werking van het verdrag. (...). 3. Voor de toepassing van dit artikel bestaat een materiële schending van een verdrag uit: (...) b) de schending van een bepaling die van wezenlijk belang is voor de uitvoering van het verdrag wat zijn voorwerp of doel betreft. .../...”

Gezien de situatie houdt de voorgestelde handeling in dat de Raad een besluit vaststelt betreffende de schorsing van bepaalde bepalingen van de overeenkomst op basis van artikel 218, lid 9, VWEU. Overeenkomstig artikel 79, lid 2, van de 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, moet het besluit van de Raad worden vastgesteld om de overeenkomst gedeeltelijk te kunnen opschorten wegens een wezenlijke inbreuk door Israël op artikel 2 van de overeenkomst. De opschorting moet dringend plaatsvinden, en dit met onmiddellijke ingang gezien de snel verslechterende humanitaire situatie ter plaatse en de grootschalige hongersnood als gevolg van de militaire interventie van Israël, de blokkade van humanitaire hulp en de schendingen van de mensenrechten.

De op te schorten handelsgerelateerde bepalingen omvatten titel II [vrij verkeer van goederen], titel III [recht van vestiging en dienstverlening] en de hoofdstukken 2, 3 en 4 van titel IV [overheidsopdrachten, mededinging en intellectuele eigendom] van de overeenkomst,

alsmede alle in de bijlage bij het voorgestelde besluit genoemde relevante bijlagen en protocollen.

Opschorting van die handelsgerelateerde bepalingen van de overeenkomst is een passende en evenredige maatregel in het licht van de humanitaire crisis in de Gazastrook.

Zodra het besluit door de Raad is vastgesteld, zal de Unie de associatieraad schriftelijk in kennis stellen van de gedeeltelijke opschorting van de handelsgerelateerde bepalingen van de overeenkomst, overeenkomstig artikel 79, lid 2, van de overeenkomst, in samenhang met artikel 60 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties.

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

Het voorstel is in overeenstemming met artikel 2 van de overeenkomst, waarin de eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen als essentieel element van die overeenkomst wordt aangemerkt.

Het voorstel is voorts in overeenstemming met het voorstel van de Europese Commissie om de deelname van Israël aan het programma van de Unie Horizon Europa gedeeltelijk op te schorten.

Ten slotte is dit voorstel in overeenstemming met artikel 207, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin is bepaald dat de gemeenschappelijke handelspolitiek moet worden gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie, waaronder het universele karakter van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de rechtsstaat en de beginselen van het internationaal recht.

- **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). Meer in het bijzonder is dit voorstel in overeenstemming met artikel 21, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), waarin is bepaald dat de Unie toeziet op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van haar externe optreden, met inbegrip van de consolidering en ondersteuning van de mensenrechten.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

- Procedurele rechtsgrondslag**

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 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”.

In het onderhavige geval stelt de Commissie een besluit van de Raad voor tot opschorting van bepaalde handelsgerelateerde bepalingen van de overeenkomst, zodat artikel 218, lid 9, de passende procedurele rechtsgrondslag is.

Materiële rechtsgrondslag

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op de gemeenschappelijk handelspolitiek.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 207, lid 4, eerste alinea, VWEU.

Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit van de Raad is artikel 207, lid 4, eerste alinea, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

- **Evenredigheid**

Dit voorstel gaat niet verder dan nodig is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken, namelijk het [gedeeltelijk] opschorten van bepaalde handelsgerelateerde bepalingen van de overeenkomst.

De opschorting van die handelsgerelateerde bepalingen van de overeenkomst vormt een passende en evenredige reactie op de ernstige inbreuken op artikel 2 van de overeenkomst.

- **Keuze van het instrument**

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

N.v.t.

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

inzake de opschorting van bepaalde handelsgerelateerde bepalingen 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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 207, lid 4, eerste alinea, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie 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 de Gazastrook en de onvoorwaardelijke vrijlating van alle gijzelaars, hetgeen moet leiden tot een permanente beëindiging van de vijandelijkheden.
- (2) De Europees-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds (“de overeenkomst”³), wordt sinds 21 juni 2000 toegepast. De overeenkomst heeft tot doel te voorzien in een passend juridisch en institutioneel kader voor politieke dialoog en economische samenwerking tussen de Unie en Israël.
- (3) In artikel 2 van de overeenkomst wordt gesteld 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”.
- (4) In artikel 79, lid 2, van de overeenkomst is bepaald dat indien een van de partijen bij die overeenkomst van mening is dat de andere partij een verplichting uit hoofde van die overeenkomst niet is nagekomen, zij passende maatregelen kan 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.
- (5) Zoals ook het geval was bij het vorige voorstel van de Commissie tot opschorting in het kader van deze overeenkomst, kunnen deze maatregelen zonder verder overleg worden genomen in bijzonder dringende gevallen, waar nu sprake van is gezien de snel verslechterende humanitaire situatie in de Gazastrook als gevolg van de militaire interventie van Israël, de blokkade van humanitaire hulp en de schendingen van de mensenrechten.

³ Voor alle duidelijkheid zijn alle verwijzingen naar de overeenkomst in dit besluit verwijzingen naar de overeenkomst (PB L 147 van 21.6.2000, blz. 3), zoals laatstelijk gewijzigd.

- (6) De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid heeft op 23 juni 2025 aan de Raad Buitenlandse Zaken een evaluatie van de naleving door Israël van artikel 2 van de 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 overeenkomst niet nakomt.
- (7) De Commissie heeft op 29 juli 2025 voorgesteld 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” wat betreft de in artikel 48 van Verordening (EU) 2021/695 van het Europees Parlement en de Raad bedoelde Accelerator van de Europese Innovatieraad (IEC) (de “EIC-accelerator”), gedeeltelijk op te schorten.
- (8) Het Europees Parlement heeft op 10 september 2025 een resolutie over Gaza aangenomen met als titel “Gaza op een breekpunt: EU-actie ter bestrijding van de hongersnood en de dringende noodzaak om de gijzelaars vrij te laten en toe te werken naar een tweestatenoplossing”⁴.
- (9) Met zijn interventie in de Gazastrook en de daaruit voortvloeiende humanitaire ramp, waarbij tienduizenden burgerdoden zijn gevallen en de extreme ondervoeding, met name van kinderen, snel toeneemt, schendt Israël de mensenrechten en het internationaal humanitair recht en maakt het dus een inbreuk op een essentieel element van de samenwerking tussen de EU en Israël in het kader van de overeenkomst.
- (10) Overeenkomstig artikel 79, lid 2, van de 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 overeenkomst, en dit als een bijzonder dringende geval te behandelen.
- (11) Overeenkomstig artikel 21, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) moet de Unie toezien op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden. Op grond van artikel 207, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet de gemeenschappelijke handelspolitiek worden gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie.
- (12) De opschorting van bepaalde handelsgerelateerde bepalingen van de overeenkomst lijkt een passende en evenredige reactie op de inbreuken op artikel 2 van de overeenkomst. Bij die bepalingen gaat het specifiek om titel II [vrij verkeer van goederen], titel III [recht van vestiging en dienstverlening] en de hoofdstukken 2, 3 en 4 van titel IV [overheidsopdrachten, mededinging en intellectuele eigendom] van de overeenkomst, alsmede alle in de bijlage bij dit besluit genoemde relevante bijlagen en protocollen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De toepassing van titel II [vrij verkeer van goederen], titel III [recht van vestiging en dienstverlening] en de hoofdstukken 2, 3 en 4 van titel IV [overheidsopdrachten, mededinging en intellectuele eigendom] van de Overeenkomst waarbij een associatie

⁴ 2025/2852 (RSP).

tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds, alsmede alle in de bijlage bij dit besluit genoemde relevante bijlagen en protocollen, wordt opgeschort.

2. De in de eerste alinea bedoelde opschorting wordt van kracht dertig dagen na de datum van kennisgeving ervan aan de bij de overeenkomst ingestelde associatieraad.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de datum waarop het wordt vastgesteld.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter