EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.7.2025
COM(2025) 450 final

2025/0248 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im mit dem Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits eingerichteten Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ hinsichtlich der Senkung und Beseitigung von Zöllen zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union im mit dem Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits (im Folgenden „Abkommen“)[1] eingesetzten Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ im Zusammenhang mit der geplanten Annahme eines Beschlusses über die Senkung und Beseitigung von Zöllen nach Artikel 29 Absatz 4 des Abkommens zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits

Ziel des Abkommens ist es, den politischen Dialog zu fördern und die Assoziierung der Ukraine mit der EU-Politik sowie ihre Teilnahme an Programmen und Agenturen der EU zu verstärken. Im Abkommen ist auch eine vertiefte und umfassende Freihandelszone vorgesehen, mit der die Voraussetzungen für intensivere Wirtschafts- und Handelsbeziehungen geschaffen werden, die zur schrittweisen Integration der Ukraine in den Binnenmarkt der EU führen. Das Abkommen trat am 1. September 2017 in Kraft, und die vertiefte und umfassende Freihandelszone wurde seit dem 1. Januar 2016 vorläufig angewendet.

2.2. Der Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“

Nach Artikel 465 Absatz 4 des Abkommens werden alle Fragen im Zusammenhang mit Titel IV (Handel und Handelsfragen) im Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ behandelt. Nach Artikel 29 Absatz 4 des Abkommens kann dieser Ausschuss im Anschluss an Konsultationen der Vertragsparteien über die „Beschleunigung und Ausweitung des Abbaus der Handelszölle zwischen ihnen“ einen Beschluss „über die Beschleunigung oder Beseitigung eines Warenzolls, [der] … jeden Zollsatz oder die Abbaustufe [ersetzt], der bzw. die nach [den] Stufenplänen [der Europäischen Union oder der Ukraine] für diese Ware festgelegt wurde“, fassen. Der Assoziationsausschuss verabschiedet seine Beschlüsse im Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien.

2.3. Der vorgesehene Rechtsakt des Assoziationsausschusses in der Zusammensetzung „Handel“

Der Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ soll gemäß Artikel 29 Absatz 4 des Abkommens einen Beschluss über die Senkung und Beseitigung von Zöllen (im Folgenden „vorgesehener Rechtsakt“) fassen.

Zweck des vorgesehenen Rechtsakts ist es, den Abbau der Handelszölle zwischen der EU und der Ukraine zu beschleunigen und auszuweiten.

Der vorgesehene Rechtsakt wird für die Vertragsparteien nach Artikel 465 Absatz 3 des Abkommens bindend, der Folgendes vorsieht: „Diese Beschlüsse sind für die Vertragsparteien bindend; diese treffen geeignete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung.“

[1] ABl. L 161 vom 29.5.2014, S. 3.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Der im Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ im Namen der Europäischen Union zu vertretende Standpunkt wird auf dem Entwurf des Beschlusses des Assoziationsausschusses in der Zusammensetzung „Handel“ beruhen, der diesem Vorschlag beigefügt ist. Er ist das Ergebnis von Konsultationen zwischen den Vertragsparteien gemäß Artikel 29 Absatz 4 des Abkommens. Die Konsultationen wurden 2021 auf Ersuchen der Ukraine eingeleitet. Infolge der groß angelegten rechtswidrigen und grundlosen Invasion der Ukraine durch Russland und der Annahme einseitiger Maßnahmen zur Handelsliberalisierung durch die Europäische Union in Form autonomer Handelsmaßnahmen am 4. Juni 2022[2], die 2023[3] und 2024[4] verlängert wurden, wurden die Konsultationen ausgesetzt. Die Vertragsparteien haben die Konsultationen im Juni 2025 wieder aufgenommen.

Die Konsultationen haben zu einer Einigung mit den folgenden Parametern geführt.

– **Stärkere Handelsströme.** Im überarbeiteten Abkommen werden die Förderung des Handels zwischen der Ukraine und der EU und die Anliegen bestimmter EU-Agrarsektoren und Interessenträger sorgfältig abgewogen. Die ausgehandelten Marktzugangsmöglichkeiten variieren je nach Ware. Bei den sensibelsten Erzeugnissen wie Zucker, Geflügel, Eier, Weizen, Mais und Honig kommt es im Vergleich zur vertieften und umfassenden Freihandelszone nur zu begrenzten Erhöhungen beim Handel im Rahmen der autonomen Handelsmaßnahmen. Für andere Waren wurden Verbesserungen vereinbart, die unter Berücksichtigung unserer komplementären Märkte beiden Seiten zugutekommen. Für bestimmte nicht sensible Waren wurde schließlich eine vollständige Liberalisierung beschlossen.

– **Angleichung an Produktionsstandards der EU für Agrarlebensmittel.** Voraussetzung für die neuen Marktzugangsmöglichkeiten ist die Zusage der Ukraine, ihre Rechtsvorschriften innerhalb der im Anhang dieses Beschlusses aufgeführten Fristen schrittweise an bestimmte Produktionsstandards der EU für Agrarlebensmittel, z. B. betreffend Tierschutz, Verwendung von Pestiziden und Tierarzneimitteln, anzugleichen. Von der Ukraine werden jährliche Berichte über ihre diesbezüglichen Fortschritte erwartet. Dieser Ansatz steht im Einklang mit der Perspektive eines EU-Beitritts der Ukraine und der Übernahme des EU-Besitzstands.

– **Eine solide Schutzklausel.** Jede Vertragspartei wird die Möglichkeit haben, einen Schutzmechanismus zu aktivieren, der den Erlass geeigneter Maßnahmen in

---

[2] Verordnung (EU) 2022/870 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über vorübergehende Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels in Ergänzung der Handelszugeständnisse für ukrainische Waren im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits (ABl. L 152 vom 3.6.2022, S. 103).

[3] Verordnung (EU) 2023/1077 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über vorübergehende Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels in Ergänzung der Handelszugeständnisse für ukrainische Waren im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits (ABl. L 144 vom 5.6.2023, S. 1).

[4] Verordnung (EU) 2024/1392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über vorübergehende Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels in Ergänzung der Handelszugeständnisse für ukrainische Waren im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits (ABl. L, 2024/1392, 29.5.2024).

Situationen ermöglicht, in denen Einfuhren aus der anderen Vertragspartei wirtschaftliche, gesellschaftliche oder ökologische Schwierigkeiten in ihrem Gebiet verursachen oder zu verursachen drohen. Bei der EU kann die Bewertung einer möglichen Störung auf der Ebene eines oder mehrerer Mitgliedstaaten vorgenommen werden.

Die Europäische Union hat den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine aufs Schärfste verurteilt und hat beispiellose Schritte unternommen, um die Ukraine in diesem außergewöhnlichen Kontext zu unterstützen. Diese Unterstützung reicht von finanzieller Hilfe im Rahmen von Makrofinanzhilfe für Sofortmaßnahmen und Wiederaufbau, der Lieferung militärischer Ausrüstung und der Verhängung umfassender Sanktionen gegen Russland und Belarus bis zur im Aktionsplan für prioritäre Maßnahmen[5] dargelegten Intensivierung der Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens. Im Juni 2022 wurde der Ukraine der Status eines EU-Bewerberlandes zuerkannt, und die Beitrittsverhandlungen wurden im Dezember 2023 aufgenommen. Der vorgesehene Rechtsakt entspricht und entspringt daher der Verpflichtung der Union nach Artikel 21 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union, auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns zu achten, und nach Artikel 207 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wonach die gemeinsame Handelspolitik im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt wird.

Die Kommission veröffentlichte eine Aufforderung zur Stellungnahme[6], um die Öffentlichkeit zu informieren und zwischen dem 3. September 2024 und dem 1. Oktober 2024 Stellungnahmen der Interessenträger einzuholen. Bei der Kommission gingen 111 Antworten ein, davon 49 von Einzelpersonen und 62 von Verbänden und Unternehmen. In den meisten Stellungnahmen von Interessenträgern aus dem Agrarlebensmittelsektor der EU wurde ein geringer bis moderater Anstieg des Marktzugangs für Einfuhren aus der Ukraine gefordert, wobei die Störungen hervorgehoben wurden, mit denen sie konfrontiert waren, als Einfuhren im Rahmen der autonomen Handelsmaßnahmen uneingeschränkt eingeführt werden konnten; manche forderten wiederum sehr ehrgeizige Marktzugangsmöglichkeiten für beide Seiten, wobei insbesondere auf das Ausfuhrpotenzial der EU und die Notwendigkeit, Inputs aus der Ukraine zu beziehen, eingegangen wurde. Die Interessenträger im ukrainischen Agrarlebensmittelsektor forderten einen umfassenden Marktzugang und hoben die Bedeutung des Agrarlebensmittelsektors für die Wirtschaft und die Ausfuhrerlöse der Ukraine hervor. Viele Interessenträger forderten eine schrittweise Angleichung der Rechtsvorschriften der Ukraine an die Produktionsstandards der EU sowie starke Schutzmaßnahmen. Die meisten Einzelpersonen sprachen sich in ihren Stellungnahmen gegen eine weitere Liberalisierung des Handels ohne eine vorherige zusätzliche Angleichung der Rechtsvorschriften der Ukraine an EU-Standards aus; einige forderten eine Erhöhung der Einfuhrzölle oder eine vollständige Einstellung des Handels. Einige wenige forderten eine stärkere Liberalisierung des Handels und hoben dabei hervor, dass sich die Ukraine auf dem Weg nach Europa befinde.

---

5 https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/10d63ead-6bd4-4173-9986-d74c664e45e5/details?download=true

6 Handel EU-Ukraine – weitere gegenseitige Zollliberalisierung gemäß Artikel 29 des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat," durch Beschlüsse festgelegt.

Der Begriff „rechtswirksame Akte" erfasst auch Rechtsakte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend sind, aber dennoch „geeignet [sind], den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber … erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen".[7]

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel" ist ein durch eine Übereinkunft, nämlich das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, eingesetztes Gremium.

Der Rechtsakt, den der Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel" erlassen soll, stellt einen rechtswirksamen Akt dar. Der vorgesehene Rechtsakt ist nach Artikel 465 Absatz 3 des Abkommens völkerrechtlich bindend.

Durch den vorgesehenen Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Abkommens weder ergänzt noch geändert.

Die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss ist daher Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Welche die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ist, hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptziel und -inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen die gemeinsame Handelspolitik. Somit ist Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

---

[7] Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES VORGESEHENEN RECHTSAKTS

Da der Rechtsakt des Assoziationsausschusses in der Zusammensetzung „Handel“ zu einer Änderung des Assoziierungsabkommens führen wird, sollte er nach seiner Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden.

2025/0248 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im mit dem Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits eingerichteten Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ hinsichtlich der Senkung und Beseitigung von Zöllen zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits (im Folgenden „Abkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss (EU) 2017/1247 des Rates[8] geschlossen und trat am 1. September 2017 in Kraft.

(2) Nach Artikel 29 Absatz 4 und Artikel 465 Absatz 3 des Abkommens kann der Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ einen Beschluss über die Beschleunigung oder Beseitigung eines Warenzolls fassen, der jeden Zollsatz oder die Abbaustufe ersetzt, der bzw. die nach den Stufenplänen der Europäischen Union oder der Ukraine für diese Ware festgelegt wurde.

(3) Auf Ersuchen der Ukraine wurden 2021 Konsultationen nach Artikel 29 Absatz 4 des Abkommens eingeleitet. Infolge der groß angelegten rechtswidrigen und grundlosen Invasion der Ukraine durch Russland und der Annahme einseitiger Maßnahmen zur Handelsliberalisierung durch die Europäische Union in Form autonomer Handelsmaßnahmen am 4. Juni 2022[9], die 2023[10] und 2024[11] verlängert wurden,

---

8 ABl. L 181 vom 12.7.2017, S. 1.

9 Verordnung (EU) 2022/870 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über vorübergehende Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels in Ergänzung der Handelszugeständnisse für ukrainische Waren im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits (ABl. L 152 vom 3.6.2022, S. 103).

10 Verordnung (EU) 2023/1077 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über vorübergehende Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels in Ergänzung der Handelszugeständnisse für ukrainische Waren im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits (ABl. L 144 vom 5.6.2023, S. 1).

11 Verordnung (EU) 2024/1392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über vorübergehende Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels in Ergänzung der Handelszugeständnisse für ukrainische Waren im Rahmen des Assoziierungsabkommens

wurden die Konsultationen ausgesetzt. Die Vertragsparteien haben die Konsultationen im Jahr 2025 wieder aufgenommen. Diese Konsultationen haben zu einer vorläufigen Einigung geführt, die vom Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ angenommen werden soll und die den Abbau der Zölle ausweiten sowie die Angleichung der Rechtsvorschriften der Ukraine an den EU-Besitzstand als wichtigen Bestandteil der Beitrittsverhandlungen der Ukraine mit der EU unterstützen würde.

(4) Der Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ fasst im Laufe des Jahres 2025 einen Beschluss nach Artikel 29 Absatz 4 des Abkommens über die Senkung und Beseitigung von Zöllen.

(5) Es ist zweckmäßig, den im Namen der Union im Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da der Beschluss dieses Ausschusses für die Union verbindlich sein wird —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im mit dem Abkommen eingerichteten Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ im Namen der Union zu vertretende Standpunkt beruht auf dem Entwurf des Beschlusses des Assoziationsausschusses in der Zusammensetzung „Handel“, der dem vorliegenden Beschluss beigefügt ist.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin

zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits (ABl. L, 2024/1392, 29.5.2024).

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN „EINNAHMEN“ – FÜR VORSCHLÄGE MIT AUSWIRKUNGEN AUF DIE EINNAHMENSEITE DES HAUSHALTS

1. BEZEICHNUNG DES VORSCHLAGS:

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im mit dem Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits eingerichteten Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ hinsichtlich der Senkung und Beseitigung von Zöllen zu vertreten ist

2. HAUSHALTSLINIEN

Einnahmenlinie (Kapitel/Artikel/Posten): Kapitel 12 Artikel 120

Für 2026 veranschlagter Betrag: 21 368 300 000 EUR

3. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

☐ Der Vorschlag hat keine finanziellen Auswirkungen.

X Der Vorschlag wirkt sich nicht auf die Ausgaben, sondern ausschließlich auf die Einnahmen aus.

☐ Der Vorschlag wirkt sich auf die zweckgebundenen Einnahmen aus.

Daraus ergibt sich Folgendes:

(in Mio. EUR, 1 Dezimalstelle)

Einnahmenlinie	Auswirkungen auf die Einnahmen[12][13]	1. Oktober 2025 bis 31. Dezember 2025	2026	2027
Kapitel 12 Artikel 120	*Auswirkungen auf die Eigenmittel*	8,3	14,3	14,3

4. BETRUGSBEKÄMPFUNGSMAßNAHMEN

Zur Vermeidung von Betrug sollte die im vorgeschlagenen Beschluss vorgesehene Senkung der Zölle nur gewährt werden, wenn die Ukraine alle einschlägigen Voraussetzungen für die Gewährung von Vergünstigungen aus dem Assoziierungsabkommen erfüllt, was auch beinhaltet, dass die Ukraine die Ursprungsregeln für die betroffenen Waren und die damit verbundenen Verfahren einhält und in eine enge Verwaltungszusammenarbeit mit der Union eintritt, wie dies in dem Abkommen vorgesehen ist.

---

12 Bei den jährlichen Beträgen muss es sich um eine Schätzung anhand der Formel oder Methode unter Abschnitt 5 handeln. Für das erste Jahr wird der jährliche Betrag normalerweise ungekürzt und in voller Höhe gezahlt.

13 Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. abzüglich 20 % für Erhebungskosten, anzugeben.

5. SONSTIGE ANMERKUNGEN

Die erwarteten Auswirkungen auf die Einnahmen ergeben sich aus der Summe der Meistbegünstigungszölle, die auf die Einfuhrmengen erhoben würden, die unter das zusätzliche Zugeständnis im Rahmen der Überprüfung des Abkommens fallen.