EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.7.2025
COM(2025) 450 final

2025/0248 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, som er nedsat ved associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side, for så vidt angår nedsættelse og afskaffelse af told

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører en afgørelse om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i associeringsudvalget i dettes handelssammensætning i henhold til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side ("aftalen")[1], i forbindelse med den planlagte vedtagelse af en afgørelse om nedsættelse og afskaffelse af told i henhold til aftalens artikel 29, stk. 4.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side

Aftalen har til formål at fremme den politiske dialog og øge Ukraines associering med EU's politikker og landets deltagelse i EU-programmer og -agenturer. Den indeholder også et vidtgående og bredt frihandelsområde (DCFTA), der skal skabe betingelser for styrkede økonomiske og handelsmæssige forbindelser, der fører til Ukraines gradvise integration i EU's indre marked. Aftalen trådte i kraft den 1. september 2017, og DCFTA blev anvendt midlertidigt fra den 1. januar 2016.

2.2. Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning

I henhold til aftalens artikel 465, stk. 4, skal alle spørgsmål vedrørende aftalens afsnit IV (Handel og handelsrelaterede anliggender) behandles i associeringsudvalget i dettes handelssammensætning. I henhold til aftalens artikel 29, stk. 4, kan dette udvalg træffe en afgørelse om "fremskyndelse eller afskaffelse af told på en vare [som] har forrang for enhver toldsats eller afviklingskategori, der for den pågældende vare er fastsat i [Den Europæiske Unions eller Ukraines] toldafviklingsplaner for denne vare" som følge af "konsultationer med hinanden for at overveje en fremskyndelse og en udvidelse af omfanget af afskaffelsen af told på varer, de handler med hinanden." Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning træffer afgørelser efter fælles overenskomst mellem parterne.

2.3. Den påtænkte retsakt fra associeringsudvalget i dettes handelssammensætning

Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning skal vedtage en afgørelse om nedsættelse og afskaffelse af told i henhold til aftalens artikel 29, stk. 4 ("den påtænkte retsakt").

Formålet med den påtænkte retsakt er at fremskynde og udvide anvendelsesområdet for afskaffelsen af told i forbindelse med samhandelen mellem Unionen og Ukraine.

Den påtænkte retsakt bliver bindende for parterne i overensstemmelse med aftalens artikel 465, stk. 3, der bestemmer følgende: "Disse afgørelser er bindende for parterne, som træffer passende foranstaltninger med henblik på at gennemføre dem".

[1] EUT L 161 af 29.5.2014, s. 3.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Den holdning, som på Unionens vegne skal indtages i associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, baseres på følgende udkast til afgørelse fra associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, der er knyttet til nærværende forslag. Den er resultatet af konsultationer mellem parterne i henhold til aftalens artikel 29, stk. 4. Konsultationerne blev indledt i 2021 efter anmodning fra Ukraine. De blev efterfølgende sat i bero efter Ruslands ulovlige og uprovokerede omfattende invasion af Ukraine og Den Europæiske Unions vedtagelse af ensidige handelsliberaliseringsforanstaltninger gennem sine autonome handelsforanstaltninger den 4. juni 2022[2], som blev fornyet i 2023[3] og 2024[4]. Parterne genoptog konsultationerne i juni 2025.

Konsultationerne har resulteret i en aftale med følgende parametre:

– **Øgede handelsstrømme.** Den reviderede aftale skaber balance mellem støtte til Ukraines handel med Unionen og i betragtning af følsomme områder hos visse af EU's landbrugssektorer og interessenter. Den forhandlede markedsadgang varierer alt efter varerne. For de mest følsomme varer såsom sukker, fjerkræ, æg, hvede, majs og honning er der begrænsede stigninger i forhold til DCFTA'en i forbindelse med handel under autonome handelsforanstaltninger. For andre varers vedkommende er der foretaget forbedringer til gavn for begge parter på grundlag af vores komplementære markeder. Endelig er der opnået enighed om en fuldstændig liberalisering for visse ikke-følsomme varer.

– **Tilpasning til EU's standarder for landbrugsfødevareproduktion.** Ny markedsadgang er betinget af Ukraines tilsagn om gradvist at tilpasse sig visse af EU's standarder for landbrugsfødevareproduktion, såsom dyrevelfærd, brug af pesticider og veterinærlægemidler, inden for de frister, der er anført i bilaget til denne afgørelse. Ukraine forventes hvert år at aflægge rapport om sine fremskridt i den henseende. Denne tilgang er i overensstemmelse med perspektivet i forbindelse med Ukraines EU-tiltrædelsesproces og vedtagelsen af gældende EU-ret.

– **En solid beskyttelsesklausul.** Hver part vil have mulighed for at aktivere en beskyttelsesmekanisme, der gør det muligt at indføre passende foranstaltninger i situationer, hvor import fra den anden part kan forårsage eller true med at forårsage økonomiske, samfundsmæssige eller miljømæssige vanskeligheder på partens territorium. I EU's tilfælde kan en mulig forstyrrelse vurderes for så vidt angår en eller flere medlemsstater.

---

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/870 af 30. maj 2022 om midlertidige handelsliberaliserende foranstaltninger som supplement til de handelsmæssige indrømmelser for ukrainske varer i henhold til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side (EUT L 152 af 3.6.2022, s. 103).

[3] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/1077 af 31. maj 2023 om midlertidige handelsliberaliserende foranstaltninger som supplement til de handelsmæssige indrømmelser for ukrainske varer i henhold til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side (EUT L 144 af 5.6.2023, s. 1).

[4] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1392 af 14. maj 2024 om midlertidige handelsliberaliserende foranstaltninger som supplement til de handelsmæssige indrømmelser for ukrainske varer i henhold til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side (EUT L, 2024/1392, 29.5.2024).

Den Europæiske Union har på det kraftigste fordømt Ruslands angrebskrig mod Ukraine og har taget hidtil usete skridt til at støtte Ukraine i denne ekstraordinære kontekst. Denne støtte spænder fra finansiel bistand, makrofinansiel bistand til nødforanstaltninger og genopbygning, levering af militært udstyr og vedtagelse af omfattende sanktioner mod Rusland og Belarus til intensivering af samarbejdet i henhold til aftalen som skitseret i den prioriterede handlingsplan[5]. Ukraine fik desuden status som EU-kandidatland i juni 2022, og der blev indledt tiltrædelsesforhandlinger i december 2023. Den påtænkte retsakt er derfor i overensstemmelse med og en følge af Unionens forpligtelse i henhold til artikel 21, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union med hensyn til at sikre sammenhæng mellem de forskellige områder af dens optræden udadtil samt med artikel 207, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), hvori det fastsættes, at den fælles handelspolitik skal føres inden for rammerne af principperne og målene for Unionens optræden udadtil.

For at informere offentligheden og indsamle synspunkter fra interessenter udsendte Europa-Kommissionen en indkaldelse af feedback[6] mellem den 3. september 2024 og den 1. oktober 2024. Kommissionen modtog 111 svar, hvoraf 49 var fra individuelle medlemmer af offentligheden og 62 fra sammenslutninger og virksomheder. De fleste indlæg fra interessenter i EU's landbrugsfødevaresektor opfordrede til at indføre moderate stigninger i markedsadgangen for import fra Ukraine og fremhævede de forstyrrelser, de havde oplevet, da importen frit kunne indføres under de autonome handelsforanstaltninger, mens andre opfordrede til meget ambitiøs markedsadgang på begge sider og fremhævede EU's eksportpotentiale og behovet for at købe inputmaterialer fra Ukraine. Interessenter i den ukrainske landbrugsfødevaresektor opfordrede til en høj grad af markedsadgang og fremhævede landbrugsfødevaresektorens betydning for Ukraines økonomi og eksportindtægter. Mange interessenter opfordrede til Ukraines gradvise tilpasning til EU's produktionsstandarder samt en stærk beskyttelsesklausul. De fleste personer, der indsendte besvarelser, var imod en yderligere handelsliberalisering med Ukraine, før de tilpasser sig flere EU-standarder, og nogle opfordrede til, at tolden øges, eller at handelen standses helt. Nogle få opfordrede til øget handelsliberalisering og fremhævede Ukraines vej mod Unionen.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF vedtager Rådet afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver"[7].

---

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

6 Handel mellem EU og Ukraine: yderligere gensidig toldliberalisering i henhold til artikel 29 i associeringsaftalen mellem EU og Ukraine.

7 Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning er et organ, der er nedsat ved en aftale, nemlig associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side.

Den retsakt, som associeringsudvalget i dettes handelssammensætning skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt får bindende virkning i henhold til folkeretten, jf. aftalens artikel 465, stk. 3.

Den påtænkte retsakt supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte afgørelse, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den vedtagne retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller disse elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

4.2.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Den påtænkte retsakts primære formål og indhold vedrører den fælles handelspolitik. Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 207, stk. 4, første afsnit, i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede afgørelse bør være artikel 207, stk. 4, første afsnit, i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

5. OFFENTLIGGØRELSE AF DEN PÅTÆNKTE RETSAKT

Da den afgørelse, som associeringsudvalget i dettes handelssammensætning skal træffe, medfører en ændring af aftalen, bør den offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende* efter vedtagelsen.

2025/0248 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, som er nedsat ved associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side, for så vidt angår nedsættelse og afskaffelse af told

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 207, stk. 4, første afsnit, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side ("aftalen") blev indgået af Unionen ved Rådets afgørelse (EU) 2017/1247[8] og trådte i kraft den 1. september 2017.

(2) I henhold til aftalens artikel 29, stk. 4, og artikel 465, stk. 3, kan associeringsudvalget i dettes handelssammensætning vedtage en afgørelse om nedsættelse og afskaffelse af told på en vare, der træder i stedet for en toldsats eller afviklingskategori, der er fastsat i henhold til Den Europæiske Unions eller Ukraines toldafviklingsplaner for den pågældende vare.

(3) Efter anmodning fra Ukraine blev der i 2021 indledt konsultationer i henhold til aftalens artikel 29, stk. 4. Konsultationerne blev efterfølgende sat i bero efter Ruslands ulovlige og uprovokerede omfattende invasion af Ukraine og Den Europæiske Unions vedtagelse af ensidige handelsliberaliseringsforanstaltninger gennem sine autonome handelsforanstaltninger den 4. juni 2022[9], som blev fornyet i 2023[10] og 2024[11].

---

8 EUT L 181 af 12.7.2017, s. 1.

9 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/870 af 30. maj 2022 om midlertidige handelsliberaliserende foranstaltninger som supplement til de handelsmæssige indrømmelser for ukrainske varer i henhold til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side (EUT L 152 af 3.6.2022, s. 103).

10 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/1077 af 31. maj 2023 om midlertidige handelsliberaliserende foranstaltninger som supplement til de handelsmæssige indrømmelser for ukrainske varer i henhold til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side (EUT L 144 af 5.6.2023, s. 1).

11 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1392 af 14. maj 2024 om midlertidige handelsliberaliserende foranstaltninger som supplement til de handelsmæssige indrømmelser for ukrainske varer i henhold til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side (EUT L, 2024/1392, 29.5.2024).

Parterne genoptog konsultationerne i 2025. Konsultationerne har ført til en midlertidig aftale, som skal vedtages af associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, og som vil udvide omfanget af afskaffelsen af told og støtte Ukraines tilpasning til gældende EU-ret, hvilket er en vigtig del af Ukraines tiltrædelsesforhandlinger med Unionen.

(4) Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning skal vedtage en afgørelse om nedsættelse og afskaffelse af told i henhold til aftalens artikel 29, stk. 4 i løbet af 2025.

(5) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, bør fastlægges, da nævnte udvalgs afgørelse får bindende virkning for Unionen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, baseres på følgende udkast til afgørelse fra associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, der er knyttet til nærværende afgørelse.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
J. Borrell Fontelles

FINANSIERINGSOVERSIGT TIL FORSLAG, SOM ALENE INDVIRKER PÅ BUDGETTETS INDTÆGTSSIDE

1. FORSLAGETS BETEGNELSE

Forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, som er nedsat ved associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side, for så vidt angår nedsættelse og afskaffelse af told

2. BUDGETPOSTER

Indtægtspost (kapitel/artikel/konto): Kapitel 12, artikel 120

Budgetteret beløb for 2026: 21 368 300 000 EUR.

3. FINANSIELLE VIRKNINGER

☐ Forslaget har ingen finansielle virkninger

X Forslaget har ingen finansielle virkninger for udgifterne, men har finansielle virkninger for indtægterne

☐ Forslaget har finansielle virkninger for formålsbestemte indtægter

Virkningerne er følgende:

(i mio. EUR, 1 decimal)

Indtægtspost	Virkninger for indtægterne[12] [13]	1. oktober 2025 til 31. december 2025	2026	2027
Kapitel 12, artikel 120	*Virkninger for EU's egne indtægter*	8.3	14.3	14.3

4. FORHOLDSREGLER MOD SVIG

Med henblik på at forebygge svig bør den nedsættelse af toldsatser, der indføres ved den foreslåede afgørelse, være betinget af, at Ukraine overholder alle de relevante betingelser for at opnå fordele i medfør af associeringsaftalen, herunder oprindelsesreglerne for de pågældende varer og de dertil knyttede procedurer, og at Ukraine indgår i et tæt administrativt samarbejde med Unionen som fastsat i aftalen.

[12] Beløbene pr. år skal være et skøn baseret på den formel eller metode, der er fastsat i afsnit 5. I det første år udbetales det årlige beløb normalt uden modregning og ikke som pro rata.

[13] Med hensyn til EU's traditionelle egne indtægter (told og sukkerafgifter) opgives beløbene netto, dvs. bruttobeløb, hvorfra der er trukket opkrævningsomkostninger på 20 %.

5. ANDRE BEMÆRKNINGER

Den forventede virkning for indtægterne består af summen af den mestbegunstigelsessats, der vil blive opkrævet på den mængde, der er omfattet af den supplerende indrømmelse i henhold til revisionen af aftalen.