COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.7.2025
COM(2025) 450 final

2025/0248 (NLE)

Propuesta de

# DECISIÓN DEL CONSEJO

**relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, establecido por el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Ucrania, por otra, por lo que respecta a la reducción y la eliminación de derechos de aduana**

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## 1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, de conformidad con el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra («el Acuerdo»)[1], en relación con la adopción prevista de una decisión sobre la reducción y la eliminación de los derechos de aduana de conformidad con el artículo 29, apartado 4, del Acuerdo.

## 2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

### 2.1. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra

El Acuerdo tiene por objeto promover el diálogo político y aumentar la asociación de Ucrania a las políticas de la UE y su participación en los programas y agencias de la UE. También contiene una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) para establecer unas condiciones que refuercen las relaciones económicas y comerciales que den lugar a la integración gradual de Ucrania en el mercado interior de la UE. El Acuerdo entró en vigor el 1 de septiembre de 2017 y la ZLCAP se aplicó provisionalmente desde el 1 de enero de 2016.

### 2.2. El Comité de Asociación, en su configuración de Comercio

De conformidad con el artículo 465, apartado 4, del Acuerdo, todas las cuestiones relacionadas con el título IV del Acuerdo (comercio y asuntos relacionados con el comercio) se abordarán en el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio. Con arreglo al artículo 29, apartado 4, del Acuerdo, dicho Comité puede adoptar una decisión «sobre la aceleración o la eliminación de un derecho de aduana aplicado a una mercancía [que] sustituirá a cualquier tipo de derecho o categoría de escalonamiento que se haya determinado de conformidad con sus Listas [de la Unión Europea o de Ucrania] respecto a dicha mercancía», previa consulta de las Partes sobre si «aceleran o amplían el alcance de la eliminación de los derechos de aduana aplicados al comercio entre ellas». El Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, adopta sus decisiones mediante acuerdo entre las Partes.

### 2.3. El acto previsto del Comité de Asociación, en su configuración de Comercio

El Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, debe adoptar una decisión sobre la reducción y la eliminación de los derechos de aduana de conformidad con el artículo 29, apartado 4, del Acuerdo («el acto previsto»).

El objetivo del acto previsto es acelerar y ampliar el ámbito de aplicación de la eliminación de los derechos de aduana en el comercio entre la UE y Ucrania.

El acto previsto tendrá carácter vinculante para las Partes de conformidad con el artículo 465, apartado 3, del Acuerdo, que dispone lo siguiente: «Estas decisiones serán vinculantes para las Partes, que adoptarán las medidas necesarias para aplicarlas».

[1] DO L 161 de 29.5.2014, p. 3.

## 3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, se basará en el proyecto de decisión del Comité de Asociación, en su configuración de comercio, adjunto a la presente propuesta. Se trata del resultado de las consultas realizadas entre las Partes de conformidad con el artículo 29, apartado 4, del Acuerdo. Las consultas se iniciaron en 2021 a petición de Ucrania. Posteriormente, se suspendieron tras la invasión a gran escala, ilegal y no provocada, de Ucrania por Rusia y la adopción por parte de la Unión Europea de medidas unilaterales de liberalización del comercio a través de sus medidas comerciales autónomas el 4 de junio de 2022[2], que se renovaron en 2023[3] y 2024[4]. Las Partes reanudaron las consultas en junio de 2025.

Las consultas han dado lugar a un acuerdo con los siguientes parámetros.

– **Mejora de los flujos comerciales.** El acuerdo revisado logra un equilibrio entre el apoyo al comercio de Ucrania con la UE y la consideración de las sensibilidades de determinados sectores agrícolas y partes interesadas de la UE. El acceso negociado al mercado varía en función de los productos. En el caso de los productos más sensibles, como el azúcar, las aves de corral, los huevos, el trigo, el maíz y la miel, hay aumentos limitados en comparación con la ZLCAP en relación con el comercio en el marco de las medidas comerciales autónomas. En el caso de otros productos, se han realizado mejoras en beneficio de ambas partes sobre la base de nuestros mercados complementarios. Por último, en el caso de determinados productos no sensibles, se ha acordado la plena liberalización.

– **Armonización con las normas de producción agroalimentaria de la UE.** El nuevo acceso al mercado está condicionado al compromiso de Ucrania de adaptarse gradualmente a determinadas normas de producción agroalimentaria de la UE, como el bienestar animal, el uso de plaguicidas y medicamentos veterinarios, dentro de los plazos que figuran en el anexo de la presente Decisión. Se espera que Ucrania informe cada año sobre sus avances a este respecto. Este enfoque es coherente con la perspectiva del proceso de adhesión de Ucrania a la UE y la adopción del acervo de la UE.

– **Una cláusula de salvaguardia sólida.** Cada Parte tendrá la posibilidad de activar un mecanismo de salvaguardia que permita la adopción de medidas adecuadas en situaciones en las que las importaciones procedentes de la otra Parte puedan causar o

---

[2] Reglamento (UE) 2022/870 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completa las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (DO L 152 de 3.6.2022, p. 103).

[3] Reglamento (UE) 2023/1077 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completa las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (DO L 144 de 5.6.2023, p. 1).

[4] Reglamento (UE) 2024/1392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completan las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (DO L, 2024/1392, 29.5.2024).

amenazar con causar dificultades económicas, sociales o medioambientales en su territorio. En el caso de la UE, una posible perturbación puede evaluarse a nivel de uno o más Estados miembros.

La Unión Europea ha condenado enérgicamente la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y ha adoptado medidas sin precedentes para apoyar a Ucrania en este contexto excepcional. Este apoyo va desde la ayuda financiera, pasando por la ayuda macrofinanciera para medidas de emergencia y reconstrucción, la entrega de equipos militares y la adopción de amplias sanciones contra Rusia y Bielorrusia, hasta la intensificación de la cooperación con arreglo al Acuerdo esbozado en el Plan de Acción Prioritario[5]. Se concedió a Ucrania el estatuto de país candidato a la UE en junio de 2022 y se iniciaron las negociaciones de adhesión en diciembre de 2023. Por consiguiente, el acto previsto cumple la obligación de la Unión de velar por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y se deriva de tal obligación, de conformidad con el artículo 21, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, y es conforme con el artículo 207, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establece que la política comercial común debe llevarse a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.

Para informar al público y recabar las opiniones de las partes interesadas, la Comisión Europea publicó una convocatoria de datos[6] entre el 3 de septiembre y el 1 de octubre de 2024. La Comisión recibió 111 respuestas, de las cuales 49 procedían de particulares y 62 de asociaciones y empresas. La mayoría de las observaciones de las partes interesadas del sector agroalimentario de la UE abogaban por unos aumentos bajos o moderados del acceso al mercado para las importaciones procedentes de Ucrania, poniendo de relieve las perturbaciones que habían experimentado cuando las importaciones podían entrar libremente en el marco de las medidas comerciales autónomas, mientras que algunos abogaban por un acceso al mercado muy ambicioso por ambas partes, destacando el potencial de exportación de la UE y la necesidad de obtener insumos de Ucrania. Las partes interesadas del sector agroalimentario ucraniano abogaban por un elevado nivel de acceso al mercado, destacando la importancia del sector agroalimentario para la economía y los ingresos de exportación de Ucrania. Muchas partes interesadas abogaban por la adaptación gradual de Ucrania a las normas de producción de la UE, así como una sólida salvaguardia. La mayoría de las personas que respondieron se mostraron en contra de cualquier otra liberalización del comercio con Ucrania antes de que este país se adapte a más normas de la UE, y otras pidieron que se aumentaran los derechos o se detuviera completamente el comercio. Algunas pidieron una mayor liberalización comercial, poniendo de relieve la senda europea de Ucrania.

## 4. BASE JURÍDICA

### 4.1. Base jurídica procedimental

#### *4.1.1. Principios*

El artículo 218, apartado 9, del TFUE contempla la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos

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

6 Comercio UE-Ucrania: mayor liberalización arancelaria recíproca con arreglo al artículo 29 del Acuerdo de Asociación UE-Ucrania.

jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

El concepto de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tienen fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «influyen de manera determinante [en] el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»[7].

*4.1.2. Aplicación al presente asunto*

El Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, es un organismo creado por un acuerdo, en concreto, el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra.

El acto que el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, debe adoptar es un acto que surte efectos jurídicos. El acto previsto será vinculante con arreglo al Derecho internacional de conformidad con el artículo 465, apartado 3, del Acuerdo.

El acto previsto ni completa ni modifica el marco institucional del Acuerdo.

Por consiguiente, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

### 4.2. Base jurídica sustantiva

*4.2.1. Principios*

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

*4.2.2. Aplicación al presente asunto*

El objetivo principal y el contenido del acto previsto están relacionados con la política comercial común. Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 207, apartado 4, párrafo primero, del TFUE.

### 4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 207, apartado 4, párrafo primero, del TFUE, en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

## 5. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

Habida cuenta de que el acto del Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, modificará el Acuerdo, procede publicarlo en el *Diario Oficial de la Unión Europea* una vez adoptado.

---

[7] Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

2025/0248 (NLE)

Propuesta de

# DECISIÓN DEL CONSEJO

## relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, establecido por el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Ucrania, por otra, por lo que respecta a la reducción y la eliminación de derechos de aduana

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 207, apartado 4, párrafo primero, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, («el Acuerdo») fue celebrado por la Unión mediante la Decisión (UE) 2017/1247 del Consejo[8] y entró en vigor el 1 de septiembre de 2017.

(2) De conformidad con el artículo 29, apartado 4, y el artículo 465, apartado 3, del Acuerdo, el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, puede adoptar una decisión sobre la aceleración o la eliminación de un derecho de aduana sobre una mercancía que sustituya a cualquier tipo de derecho o categoría de escalonamiento que se haya determinado de conformidad con las listas de la Unión Europea o de Ucrania respecto a dicha mercancía.

(3) A petición de Ucrania, en 2021 se iniciaron consultas con arreglo al artículo 29, apartado 4, del Acuerdo. Posteriormente, se suspendieron dichas consultas tras la invasión a gran escala, ilegal y no provocada, de Ucrania por Rusia y la adopción por parte de la Unión Europea de medidas unilaterales de liberalización del comercio a través de sus medidas comerciales autónomas el 4 de junio de 2022[9], que se renovaron en 2023[10] y 2024[11]. Las Partes reanudaron las consultas en 2025. Estas consultas han

---

8 DO L 181 de 12.7.2017, p. 1.

9 Reglamento (UE) 2022/870 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completa las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (DO L 152 de 3.6.2022, p. 103).

10 Reglamento (UE) 2023/1077 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completa las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (DO L 144 de 5.6.2023, p. 1).

11 Reglamento (UE) 2024/1392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completan las

dado lugar a un acuerdo provisional que deberá adoptar el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, que ampliaría el alcance de la eliminación de los derechos de aduana y apoyaría la adaptación de Ucrania al acervo de la UE, que es una parte importante de las negociaciones de adhesión de Ucrania con la UE.

(4) El Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, debe adoptar una decisión sobre la reducción y la eliminación de los derechos de aduana de conformidad con el artículo 29, apartado 4, del Acuerdo durante 2025.

(5) Procede establecer la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, habida cuenta de que la decisión de dicho Comité será vinculante para la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, de conformidad con el Acuerdo, se basará en el proyecto de decisión del Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, adjunto a la presente Decisión.

*Artículo 2*

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo*
*El Presidente / La Presidenta*

concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (DO L, 2024/1392, 29.5.2024).

**FICHA DE FINANCIACIÓN LEGISLATIVA «INGRESOS»: PARA LAS PROPUESTAS QUE TENGAN INCIDENCIA PRESUPUESTARIA EN LA PARTE DE INGRESOS DEL PRESUPUESTO**

## 1. DENOMINACIÓN DE LA PROPUESTA

Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Asociación, en su configuración de Comercio, establecido por el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Ucrania, por otra, por lo que respecta a la reducción y la eliminación de derechos de aduana

## 2. LÍNEAS PRESUPUESTARIAS

Línea de ingresos (capítulo/artículo/partida): capítulo 12, artículo 120

Importe presupuestado para 2026: 21 368 300 000 EUR

## 3. INCIDENCIA FINANCIERA

☐ La propuesta no tiene incidencia financiera

X La propuesta no tiene incidencia financiera en los gastos, pero sí en los ingresos

☐ La propuesta tiene incidencia financiera en los ingresos afectados

El efecto es el siguiente:

*(en millones EUR al primer decimal)*

| Línea de ingresos | Incidencia en los ingresos [12] [13] | Del 1 de octubre de 2025 al 31 de diciembre de 2025 | 2026 | 2027 |
|---|---|---|---|---|
| Capítulo 12, artículo 120 | *Incidencia en los recursos propios* | 8,3 | 14,3 | 14,3 |

## 4. MEDIDAS ANTIFRAUDE

Para evitar fraudes, el derecho a acogerse a las reducciones de derechos de aduana establecidas en la Decisión propuesta debe estar condicionado al cumplimiento por parte de Ucrania de todas las condiciones pertinentes para obtener beneficios en el marco del Acuerdo de Asociación, incluidas las normas de origen de los productos afectados y los procedimientos conexos pertinentes, así como a su compromiso de

[12] Los importes anuales deben ser una estimación basada en la fórmula o el método establecido en la sección 5. El importe anual correspondiente al año de inicio se paga normalmente sin reducción ni prorrateo.

[13] Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones sobre el azúcar), los importes indicados deben ser importes netos, es decir, importes brutos menos la deducción del 20 % de los gastos de recaudación.

cooperar estrechamente en el ámbito administrativo con la Unión, tal como establece el Acuerdo de Asociación.

## 5. OTRAS OBSERVACIONES

La incidencia prevista en los ingresos consiste en la suma de los derechos de aduana de nación más favorecida que se recaudarían sobre el volumen cubierto por la concesión adicional en el marco de la revisión del Acuerdo.