COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.7.2025
COM(2025) 450 final

2025/0248 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" istituito dall'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, per quanto riguarda la riduzione e la soppressione dei dazi doganali

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" a norma dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra ("accordo")[1], in riferimento alla prevista adozione di una decisione relativa alla riduzione e alla soppressione dei dazi doganali a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, dell'accordo.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. L'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra

L'accordo mira a promuovere il dialogo politico e a rafforzare l'associazione dell'Ucraina alle politiche dell'UE e la sua partecipazione ai programmi e alle agenzie dell'UE. Include inoltre una zona di libero scambio globale e approfondito (DCFTA) per stabilire condizioni volte a rafforzare le relazioni economiche e commerciali, muovendosi nella direzione della progressiva integrazione dell'Ucraina nel mercato interno dell'UE. L'accordo è entrato in vigore il 1º settembre 2017 e la DCFTA è applicata in via provvisoria a decorrere dal 1º gennaio 2016.

2.2. Il comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio"

A norma dell'articolo 465, paragrafo 4, dell'accordo, il comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" affronterà tutte le questioni inerenti al titolo IV (sugli scambi e le questioni commerciali) dell'accordo. A norma dell'articolo 29, paragrafo 4, dell'accordo, tale comitato può adottare una decisione "relativa alla soppressione o all'accelerazione della soppressione di un dazio doganale su una merce [che] sostituisce l'aliquota del dazio o la categoria di soppressione progressiva dei dazi determinata per quella merce secondo le rispettive tabelle [dell'Unione europea e dell'Ucraina]", previa consultazione delle Parti "per decidere se accelerare ed estendere la portata della soppressione dei dazi doganali sugli scambi commerciali reciproci". Il comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" adotta le sue decisioni mediante accordo tra le Parti.

2.3. L'atto previsto del comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio"

Il comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" sarà chiamato ad adottare una decisione relativa alla riduzione e alla soppressione dei dazi doganali a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, dell'accordo ("atto previsto").

La finalità dell'atto previsto è accelerare ed estendere la portata della soppressione dei dazi doganali sugli scambi commerciali tra l'UE e l'Ucraina.

L'atto previsto vincolerà le Parti in forza dell'articolo 465, paragrafo 3, dell'accordo, il quale così recita: "Le decisioni sono vincolanti per le Parti, che adottano le misure opportune per attuarle."

[1] GU L 161 del 29.5.2014, pag. 3.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

La posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" si baserà sul progetto di decisione del medesimo comitato accluso alla presente proposta. Esso è il risultato delle consultazioni condotte tra le Parti a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, dell'accordo. Le consultazioni sono state avviate nel 2021 su richiesta dell'Ucraina. Successivamente sono state sospese a seguito dell'invasione su vasta scala, illegale e non provocata dell'Ucraina da parte della Russia e dell'adozione da parte dell'Unione europea di misure unilaterali di liberalizzazione degli scambi attraverso le misure commerciali autonome (ATM) del 4 giugno 2022[2], rinnovate nel 2023[3] e nel 2024[4]. Le Parti hanno ripreso le consultazioni nel giugno 2025.

Dalle consultazioni è emerso un accordo i cui parametri sono illustrati di seguito.

– **Maggiori flussi commerciali.** L'accordo riveduto consegue un equilibrio tra il sostegno agli scambi tra l'Ucraina e l'UE e la considerazione delle sensibilità di determinati settori agricoli e portatori di interessi dell'UE. L'accesso negoziato al mercato varia a seconda dei prodotti. Per quanto riguarda i prodotti più sensibili, come lo zucchero, il pollame, le uova, il frumento (grano), il granturco e il miele, si registrano aumenti limitati rispetto alla DCFTA in relazione agli scambi commerciali nell'ambito delle ATM. Per altri prodotti sono stati apportati miglioramenti a vantaggio di entrambe le parti sulla base dei nostri mercati complementari. Infine per alcuni prodotti non sensibili è stata concordata la piena liberalizzazione.

– **Allineamento alle norme dell'UE in materia di produzioni agroalimentari.** Il nuovo accesso al mercato è subordinato all'impegno dell'Ucraina di allinearsi gradualmente a determinate norme di produzione agroalimentare dell'UE, quali quelle relative al benessere degli animali e all'uso di pesticidi e di medicinali veterinari, entro i termini elencati nell'allegato della presente decisione. L'Ucraina dovrebbe riferire ogni anno in merito ai progressi compiuti a tale riguardo. Questo approccio è coerente con la prospettiva del processo di adesione dell'Ucraina all'UE e con l'adozione dell'*acquis* dell'UE.

– **Una solida clausola di salvaguardia.** Ciascuna Parte avrà la possibilità di attivare un meccanismo di salvaguardia che consenta l'adozione di misure appropriate in situazioni in cui le importazioni dall'altra Parte possono provocare o minacciano di provocare difficoltà economiche, sociali o ambientali nel proprio territorio. Nel caso

---

[2] Regolamento (UE) 2022/870 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo alle misure di liberalizzazione temporanea degli scambi che integra le concessioni commerciali applicabili ai prodotti ucraini a norma dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (GU L 152 del 3.6.2022, pag. 103).

[3] Regolamento (UE) 2023/1077 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alle misure di liberalizzazione temporanea degli scambi che integra le concessioni commerciali applicabili ai prodotti ucraini a norma dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (GU L 144 del 5.6.2023, pag. 1).

[4] Regolamento (UE) 2024/1392 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, relativo a misure temporanee di liberalizzazione degli scambi che integrano le concessioni commerciali applicabili ai prodotti ucraini a norma dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (GU L, 2024/1392, 29.5.2024).

dell'UE, un'eventuale perturbazione può essere valutata a livello di uno o più Stati membri.

L'Unione europea ha condannato fermamente la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e ha adottato misure senza precedenti per sostenere l'Ucraina in questo contesto eccezionale. Tale sostegno comprende l'assistenza finanziaria, l'assistenza macrofinanziaria per le misure di emergenza e per la ricostruzione, la fornitura di attrezzature militari, l'adozione di ampie sanzioni nei confronti della Russia e della Bielorussia e l'intensificazione della cooperazione nel quadro dell'accordo delineato nel piano d'azione prioritario[5]. L'Ucraina ha ottenuto lo status di paese candidato all'adesione all'UE nel giugno 2022 e i negoziati di adesione sono stati avviati nel dicembre 2023. L'atto previsto rispetta pertanto l'obbligo dell'Unione, di cui all'articolo 21, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, di assicurare la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna, e deriva da tale obbligo; è inoltre conforme all'articolo 207, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale dispone che la politica commerciale comune sia condotta nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.

Per informare il pubblico e raccogliere i pareri dei portatori di interessi, la Commissione europea ha pubblicato un invito a presentare contributi[6] tra il 3 settembre 2024 e il 1º ottobre 2024. La Commissione ha ricevuto 111 risposte, di cui 49 sono state ricevute da privati cittadini e 62 da associazioni e imprese. Nella maggior parte delle osservazioni dei portatori di interessi del settore agroalimentare dell'UE si chiedevano aumenti contenuti o moderati dell'accesso al mercato per le importazioni dall'Ucraina, evidenziando le perturbazioni che avevano subito quando le importazioni potevano entrare liberamente nell'ambito delle ATM, mentre in alcune osservazioni si chiedeva un accesso al mercato altamente ambizioso da entrambe le parti, sottolineando il potenziale di esportazione dell'UE e la necessità di rifornirsi di fattori produttivi dall'Ucraina. I portatori di interessi del settore agroalimentare ucraino hanno chiesto un elevato livello di accesso al mercato, rimarcando l'importanza del settore agroalimentare per l'economia e per i proventi delle esportazioni dell'Ucraina. Molti portatori di interessi hanno chiesto il graduale allineamento dell'Ucraina alle norme di produzione dell'UE e solide misure di salvaguardia. La maggior parte delle persone che hanno risposto si è dichiarata contraria a qualsiasi ulteriore liberalizzazione degli scambi con l'Ucraina prima che questa si allinei a un numero maggiore di norme dell'UE, e talune hanno chiesto l'aumento dei dazi o la completa interruzione degli scambi. Alcuni rispondenti hanno chiesto una maggiore liberalizzazione degli scambi, mettendo in evidenza il percorso europeo dell'Ucraina.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, TFUE prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "*le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo*".

---

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

6 Scambi commerciali UE-Ucraina – ulteriore liberalizzazione tariffaria reciproca a norma dell'articolo 29 dell'accordo di associazione UE-Ucraina.

Rientrano nel concetto di "*atti che hanno effetti giuridici*" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "*sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione*"[7].

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" è un organo istituito da un accordo, ossia dall'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra.

L'atto che il comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 465, paragrafo 3, dell'accordo.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano la politica commerciale comune. La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

L'atto del comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" apporterà modifiche all'accordo e deve pertanto essere pubblicato, dopo l'adozione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

[7] Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, *Germania/Consiglio*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

2025/0248 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" istituito dall'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, per quanto riguarda la riduzione e la soppressione dei dazi doganali

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Con decisione (UE) 2017/1247 del Consiglio[8] l'Unione ha concluso l'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra ("accordo"), che è entrato in vigore il 1º settembre 2017.

(2) A norma dell'articolo 29, paragrafo 4, e dell'articolo 465, paragrafo 3, dell'accordo, il comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" può adottare una decisione relativa alla soppressione o all'accelerazione della soppressione di un dazio doganale su una merce che sostituisce l'aliquota del dazio o la categoria di soppressione progressiva dei dazi determinata conformemente alle tabelle dell'Unione europea o dell'Ucraina per tale merce.

(3) Su richiesta dell'Ucraina, nel 2021 sono state avviate consultazioni a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, dell'accordo. Le consultazioni sono state successivamente sospese a seguito dell'invasione su vasta scala, illegale e non provocata dell'Ucraina da parte della Russia e dell'adozione da parte dell'Unione europea di misure unilaterali di liberalizzazione degli scambi attraverso le misure commerciali autonome del 4 giugno 2022[9], rinnovate nel 2023[10] e nel 2024[11]. Le Parti hanno ripreso le consultazioni nel

---

8 GU L 181 del 12.7.2017, pag. 1.

9 Regolamento (UE) 2022/870 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo alle misure di liberalizzazione temporanea degli scambi che integra le concessioni commerciali applicabili ai prodotti ucraini a norma dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (GU L 152 del 3.6.2022, pag. 103).

10 Regolamento (UE) 2023/1077 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alle misure di liberalizzazione temporanea degli scambi che integra le concessioni commerciali applicabili ai prodotti ucraini a norma dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (GU L 144 del 5.6.2023, pag. 1).

11 Regolamento (UE) 2024/1392 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, relativo a misure temporanee di liberalizzazione degli scambi che integrano le concessioni

2025. Tali consultazioni hanno portato all'adozione di un accordo provvisorio da parte del comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" che estenderebbe la portata della soppressione dei dazi doganali e sosterrebbe l'allineamento dell'Ucraina all'*acquis* dell'UE, che costituisce una parte importante dei negoziati di adesione dell'Ucraina con l'UE.

(4) Il comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" è chiamato ad adottare una decisione relativa alla riduzione e alla soppressione dei dazi doganali a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, dell'accordo nel corso del 2025.

(5) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio", poiché la decisione di tale comitato vincolerà l'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" si basa sul progetto di decisione del medesimo comitato accluso alla presente decisione.

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

commerciali applicabili ai prodotti ucraini a norma dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (GU L, 2024/1392, 29.5.2024).

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA "ENTRATE" – PER LE PROPOSTE AVENTI INCIDENZA SULLA VOCE "ENTRATE" DEL BILANCIO

1. TITOLO DELLA PROPOSTA

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" istituito dall'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, per quanto riguarda la riduzione e la soppressione dei dazi doganali

2. LINEE DI BILANCIO

Linea delle entrate (capitolo/articolo/voce): capitolo 12, articolo 120

Importo iscritto in bilancio per il 2026: 21 368 300 000 EUR

3. INCIDENZA FINANZIARIA

☐ La proposta non ha incidenza finanziaria.

X La proposta è priva di incidenza finanziaria sulle spese, ma ha un'incidenza finanziaria sulle entrate.

☐ La proposta ha incidenza finanziaria sulle entrate con destinazione specifica.

L'incidenza è riportata qui di seguito.

(milioni di EUR al primo decimale)

Linea delle entrate	Incidenza sulle entrate [12] [13]	Dal 1º ottobre 2025 al 31 dicembre 2025	2026	2027
Capitolo 12, articolo 120	*Incidenza sulle risorse proprie*	8,3	14,3	14,3

4. MISURE ANTIFRODE

Al fine di prevenire le frodi, il diritto alle riduzioni dei dazi doganali stabilite dalla decisione proposta è subordinato al rispetto da parte dell'Ucraina di tutte le condizioni pertinenti per l'ottenimento dei benefici a norma dell'accordo di associazione, comprese le norme relative all'origine dei prodotti in questione e le procedure correlate, oltre che alla partecipazione dell'Ucraina a una stretta collaborazione amministrativa con l'Unione, come previsto dall'accordo.

[12] Gli importi annuali devono essere stimati sulla base della formula o del metodo di cui alla sezione 5. Per il primo anno generalmente l'importo annuo è versato senza applicazione di una riduzione o di un pro rata.

[13] Per le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, contributi zucchero), indicare gli importi netti, cioè gli importi lordi al netto del 20 % per spese di riscossione.

5. ALTRE OSSERVAZIONI

L'incidenza prevista sulle entrate è costituita dalla somma dei dazi doganali della nazione più favorita che sarebbero riscossi sul volume oggetto della concessione supplementare nell'ambito della revisione dell'accordo.