EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.7.2025
COM(2025) 450 final

2025/0248 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, opgerichte Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken wat betreft de verlaging en afschaffing van douanerechten

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken in het kader van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds ("de overeenkomst")[1], in verband met de voorgenomen vaststelling van een besluit tot verlaging en afschaffing van douanerechten op grond van artikel 29, lid 4, van de overeenkomst.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds

De overeenkomst heeft tot doel de politieke dialoog te bevorderen en de betrokkenheid van Oekraïne bij het EU-beleid en zijn deelname aan EU-programma's en -agentschappen te vergroten. Zij omvat ook een diepe en brede vrijhandelsruimte (DCFTA, Deep and Comprehensive Free Trade Area) om de voorwaarden te scheppen voor nauwere economische en handelsbetrekkingen die leiden tot geleidelijke integratie van Oekraïne in de interne markt van de EU. De overeenkomst is op 1 september 2017 in werking getreden en de DCFTA werd voorlopig toegepast vanaf 1 januari 2016.

2.2. Het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken

Krachtens artikel 465, lid 4, van de overeenkomst worden alle kwesties in verband met titel IV van de overeenkomst (betreffende handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) behandeld in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken. Op grond van artikel 29, lid 4, van de overeenkomst kan dit comité besluiten "de douanerechten op een goed versneld te verlagen of af te schaffen, [en] komt dat besluit in de plaats van de douanerechten of afbouwcategorieën die voor dat goed overeenkomstig de lijsten [van de Europese Unie of Oekraïne] zijn vastgesteld", na overleg tussen de partijen om te bezien "of douanerechten ter zake van handel tussen hen versneld en in ruimere mate kunnen worden afgeschaft". Het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken stelt zijn besluiten vast in onderlinge overeenstemming tussen de partijen.

2.3. De beoogde handeling van het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken

Het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken moet op grond van artikel 29, lid 4, van de overeenkomst een besluit vaststellen over de verlaging en afschaffing van douanerechten ("de beoogde handeling").

Het doel van de beoogde handeling is de afschaffing van douanerechten in het handelsverkeer tussen de EU en Oekraïne te versnellen en uit te breiden.

De beoogde handeling zal voor de partijen bindend zijn overeenkomstig artikel 465, lid 3, van de overeenkomst, waarin het volgende wordt bepaald: "Deze besluiten zijn bindend voor de partijen, die de nodige maatregelen treffen voor de uitvoering ervan."

[1] PB L 161 van 29.5.2014, blz. 3.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken is gebaseerd op het aan dit besluit gehechte ontwerpbesluit van het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken. Het is het resultaat van overleg tussen de partijen overeenkomstig artikel 29, lid 4, van de overeenkomst. Het overleg ging in 2021 van start op verzoek van Oekraïne. Het werd vervolgens opgeschort na de illegale en niet-uitgelokte grootschalige invasie van Oekraïne door Rusland en de vaststelling door de Europese Unie van unilaterale handelsliberaliseringsmaatregelen via haar autonome handelsmaatregelen op 4 juni 2022[2], die werden verlengd in 2023[3] en 2024[4]. De partijen hebben het overleg hervat in juni 2025.

Het overleg heeft geleid tot een akkoord met de volgende parameters.

– **Verbeterde handelsstromen.** De herziene overeenkomst zorgt voor een evenwicht tussen het ondersteunen van de handel van Oekraïne met de EU en de gevoeligheden van bepaalde landbouwsectoren en belanghebbenden in de EU. De overeengekomen markttoegang varieert naargelang van de producten. Voor de meest gevoelige producten, zoals suiker, pluimvee, eieren, tarwe, mais en honing, zijn er beperkte stijgingen in vergelijking met de DCFTA met betrekking tot de handel in het kader van de autonome handelsmaatregelen. Voor andere producten zijn verbeteringen doorgevoerd ten behoeve van beide partijen op basis van onze complementaire markten. Tot slot is voor bepaalde niet-gevoelige producten overeenstemming bereikt over volledige liberalisering.

– **Afstemming op de EU-normen voor agrovoedingsproducten.** Nieuwe markttoegang is afhankelijk van de toezegging van Oekraïne om zich geleidelijk aan te passen aan bepaalde EU-productienormen voor agrovoedingsmiddelen, zoals dierenwelzijn, het gebruik van pesticiden en diergeneesmiddelen, binnen de in de bijlage bij dit besluit vermelde termijnen. Oekraïne zal naar verwachting elk jaar verslag uitbrengen over zijn vorderingen op dit vlak. Deze aanpak is consistent met het perspectief op de toetreding van Oekraïne tot de EU en de overname van het EU-acquis.

– **Een robuuste vrijwaringsclausule.** Elke partij zal de mogelijkheid hebben een vrijwaringsmechanisme in werking te stellen dat de vaststelling van passende maatregelen mogelijk maakt in situaties waarin de invoer uit de andere partij op haar grondgebied economische, maatschappelijke of milieuproblemen kan veroorzaken of

---

2 Verordening (EU) 2022/870 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen bovenop de handelsconcessies die op Oekraïense producten van toepassing zijn krachtens de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (PB L 152 van 3.6.2022, blz. 103).

3 Verordening (EU) 2023/1077 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen bovenop de handelsconcessies die op Oekraïense producten van toepassing zijn krachtens de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (PB L 144 van 5.6.2023, blz. 1).

4 Verordening (EU) 2024/1392 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen bovenop de handelsconcessies die op Oekraïense producten van toepassing zijn krachtens de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (PB L, 2024/1392, 29.5.2024).

dreigt te veroorzaken. In het geval van de EU kan een mogelijke verstoring worden beoordeeld op het niveau van een of meer lidstaten.

De Europese Unie heeft de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne krachtig veroordeeld en heeft ongekende stappen ondernomen om Oekraïne in deze uitzonderlijke context te steunen. Deze steun varieert van financiële bijstand, via macrofinanciële bijstand voor noodmaatregelen en wederopbouw, de levering van militaire uitrusting en de vaststelling van uitgebreide sancties tegen Rusland en Belarus, tot intensivering van de samenwerking in het kader van de overeenkomst zoals uiteengezet in het prioritaire actieplan[5]. Oekraïne heeft in juni 2022 de status van kandidaat-lidstaat van de EU gekregen, en in december 2023 zijn toetredingsonderhandelingen geopend. De beoogde rechtshandeling voldoet derhalve aan, en volgt uit, de verplichting van de Unie uit hoofde van artikel 21, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie om toe te zien op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden, en aan 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.

Om het publiek te informeren en de standpunten van belanghebbenden te verzamelen, heeft de Europese Commissie tussen 3 september 2024 en 1 oktober 2024 een verzoek om input[6] gepubliceerd. Zij heeft 111 reacties ontvangen, waarvan er 49 van individuele burgers en 62 van verenigingen en bedrijven afkomstig waren. In de meeste opmerkingen van belanghebbenden in de agrovoedingssector van de EU werd gepleit voor een geringe tot matige toename van de markttoegang voor invoer uit Oekraïne, waarbij werd gewezen op de verstoringen die zij hebben ondervonden toen de invoer vrijelijk kon binnenkomen in het kader van de autonome handelsmaatregelen, terwijl sommigen pleitten voor zeer ambitieuze markttoegang aan beide zijden, waarbij werd gewezen op het uitvoerpotentieel van de EU en de noodzaak om inputs uit Oekraïne te betrekken. Belanghebbenden in de Oekraïense agrovoedingssector riepen op tot een hoog niveau van markttoegang en wezen op het belang van de agrovoedingssector voor de Oekraïense economie en op exportinkomsten. Veel belanghebbenden riepen op tot de geleidelijke aanpassing van Oekraïne aan de productienormen van de EU en tot een sterk vrijwaringsmechanisme. De meeste individuele burgers die antwoordden, waren tegen verdere liberalisering van de handel met Oekraïne voordat het land zich aan meer de EU-normen zou houden, en sommigen vroegen om de rechten te verhogen of de handel volledig stop te zetten. Sommigen pleitten voor meer liberalisering van de handel, waarbij zij op het Europese traject van Oekraïne wezen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, VWEU voorziet in de vaststelling van besluiten 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*

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

6 EU-Ukraine trade – further reciprocal tariff liberalisation under Art. 29 of the EU-Ukraine Association Agreement.

uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst".

Het begrip "*handelingen met rechtsgevolgen*" omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die "*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*"[7].

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

Het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds.

De door het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken vast te stellen handeling is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal overeenkomstig artikel 465, lid 3, van de overeenkomst volkenrechtelijk bindend zijn.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

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.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

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.

4.3. Conclusie

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

[7] Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Aangezien de handeling van het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken strekt tot wijziging van de overeenkomst, is het passend de handeling na de vaststelling ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie bekend te maken*.

2025/0248 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, opgerichte Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken wat betreft de verlaging en afschaffing van douanerechten

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 Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (hierna "de overeenkomst" genoemd), is door de Unie bij Besluit (EU) 2017/1247 van de Raad[8] gesloten en op 1 september 2017 in werking getreden.

(2) Krachtens artikel 29, lid 4, en artikel 465, lid 3, van de overeenkomst kan het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken een besluit vaststellen om de douanerechten op een goed versneld te verlagen of af te schaffen, dat in de plaats komt van de douanerechten of afbouwcategorieën die voor die goederen zijn vastgesteld overeenkomstig de lijsten van de Europese Unie of Oekraïne.

(3) Op verzoek van Oekraïne is in 2021 overleg op grond van artikel 29, lid 4, van de overeenkomst gestart. Dit werd vervolgens opgeschort na de illegale en niet-uitgelokte grootschalige invasie van Oekraïne door Rusland en de vaststelling door de Europese Unie van unilaterale handelsliberaliseringsmaatregelen via haar autonome handelsmaatregelen op 4 juni 2022[9], die werden verlengd in 2023[10] en 2024[11]. De

8 PB L 181 van 12.7.2017, blz. 1.

9 Verordening (EU) 2022/870 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen bovenop de handelsconcessies die op Oekraïense producten van toepassing zijn krachtens de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (PB L 152 van 3.6.2022, blz. 103).

10 Verordening (EU) 2023/1077 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen bovenop de handelsconcessies die op Oekraïense producten van toepassing zijn krachtens de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (PB L 144 van 5.6.2023, blz. 1).

11 Verordening (EU) 2024/1392 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen bovenop de handelsconcessies die op Oekraïense producten van toepassing zijn krachtens de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (PB L, 2024/1392, 29.5.2024).

partijen hebben het overleg hervat in 2025. Dit overleg heeft geresulteerd in een voorlopig akkoord dat door het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken moet worden goedgekeurd en dat de werkingssfeer van de afschaffing van douanerechten zou verruimen en de aanpassing van Oekraïne aan het EU-acquis – een belangrijk onderdeel van de toetredingsonderhandelingen van Oekraïne met de EU – zou ondersteunen.

(4) Het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken zal in de loop van 2025 een besluit vaststellen over de verlaging en afschaffing van douanerechten overeenkomstig artikel 29, lid 4, van de overeenkomst.

(5) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken, aangezien het besluit van dat comité voor de Unie bindend zal zijn,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken is gebaseerd op het aan dit besluit gehechte ontwerpbesluit van het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken.

Artikel 2

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

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM "ONTVANGSTEN" – VOOR VOORSTELLEN DIE GEVOLGEN HEBBEN AAN DE ONTVANGSTENZIJDE VAN DE BEGROTING

1. BENAMING VAN HET VOORSTEL

Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, opgerichte Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken wat betreft de verlaging en afschaffing van douanerechten

2. BEGROTINGSONDERDELEN

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten (hoofdstuk/artikel/post): Hoofdstuk 12, artikel 120

Begroot bedrag voor 2026: 21 368 300 000 EUR

3. FINANCIËLE GEVOLGEN

☐ Het voorstel heeft geen financiële gevolgen

X Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor de uitgaven maar wel voor de ontvangsten

☐ Het voorstel heeft financiële gevolgen voor de bestemmingsontvangsten,

namelijk:

(in miljoen EUR, tot op 1 decimaal)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten	Gevolgen voor ontvangsten[12] [13]	1 oktober 2025 tot en met 31 december 2025	2026	2027
Hoofdstuk12, artikel 120	*Gevolgen voor de eigen middelen*	8,3	14,3	14,3

4. FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN

Om fraude te voorkomen, is het recht op de bij het voorgestelde besluit vastgestelde verlagingen van de douanerechten afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat Oekraïne heeft voldaan aan alle toepasselijke voorwaarden voor het verkrijgen van voordelen uit hoofde van de Associatieovereenkomst, met inbegrip van de regels inzake de oorsprong van de betrokken producten en de daarmee samenhangende procedures, en dat Oekraïne zich ertoe verbindt administratief nauw met de Unie samen te werken, zoals bepaald in de overeenkomst.

---

12 De jaarlijkse bedragen moeten worden geraamd op basis van de formule of methode als vastgesteld in deel 5. Voor het beginjaar wordt het jaarlijkse bedrag normaal gesproken uitbetaald zonder vermindering of pro rata.

13 Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20 % aan inningskosten.

5. ANDERE OPMERKINGEN

De verwachte gevolgen voor de ontvangsten bestaan uit de som van de meestbegunstigingsrechten die zouden worden geheven op het volume waarop de aanvullende concessie in het kader van de herziening van de overeenkomst betrekking heeft.