COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.7.2025
COM(2025) 450 final

2025/0248 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Comité de Associação na sua configuração Comércio, instituído pelo Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro, no que respeita à redução e eliminação dos direitos aduaneiros

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a adotar, em nome da União Europeia, no âmbito do Comité de Associação na sua configuração Comércio ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro («Acordo»)[1], relativamente à adoção prevista de uma decisão relativa à redução e eliminação dos direitos aduaneiros nos termos do artigo 29.º, n.º 4, do Acordo.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro

O Acordo visa promover o diálogo político e aumentar a associação da Ucrânia com as políticas da UE e a sua participação em programas e agências da UE. Contém igualmente uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundado (ZCLAA) para estabelecer condições para reforçar relações económicas e comerciais conducentes à integração progressiva da Ucrânia no mercado interno da UE. O Acordo entrou em vigor em 1 de setembro de 2017 e a ZCLAA foi aplicada a título provisório a partir de 1 de janeiro de 2016.

2.2. Comité de Associação na sua configuração Comércio

Nos termos do artigo 465.º, n.º 4, do Acordo, todas as questões relacionadas com o Título IV do Acordo (relativo ao comércio e matérias conexas) serão tratadas no âmbito do Comité de Associação na sua configuração Comércio. Nos termos do artigo 29.º, n.º 4, do Acordo, o Comité pode tomar uma decisão «sobre a aceleração ou eliminação de um direito aduaneiro sobre uma mercadoria [que] substitui qualquer taxa do direito ou categoria de escalonamento determinada em conformidade com as respetivas listas [da União Europeia ou da Ucrânia] para essa mercadoria», na sequência de consultas das Partes sobre «acelerar ou alargar o âmbito da eliminação dos direitos aduaneiros sobre o comércio entre elas». O Comité de Associação na sua configuração Comércio adota as suas decisões mediante acordo entre as Partes.

2.3. O ato previsto do Comité de Associação na sua configuração Comércio

O Comité de Associação na sua configuração Comércio deve adotar uma decisão relativa à redução e eliminação de direitos aduaneiros nos termos do artigo 29.º, n.º 4, do Acordo («ato previsto»).

O objetivo do ato previsto é acelerar e alargar o âmbito da eliminação de direitos aduaneiros no comércio entre a UE e Ucrânia.

O ato previsto tornar-se-á vinculativo para as Partes por força do artigo 465.º, n.º 3, do Acordo, que prevê que: «Estas decisões são vinculativas para as Partes, que devem adotar as medidas necessárias para a sua execução.»

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

3. POSIÇÃO A TOMAR EM NOME DA UNIÃO

A posição a tomar, em nome da União Europeia, no Comité de Associação na sua configuração Comércio basear-se-á no projeto de Decisão do Comité de Associação na sua configuração Comércio que acompanha a presente proposta. Este projeto de decisão é o resultado das consultas realizadas entre as Partes, em conformidade com o artigo 29.º, n.º 4, do Acordo. As consultas foram iniciadas em 2021 a pedido da Ucrânia. Foram posteriormente suspensas na sequência da invasão em larga escala, ilegal e não provocada da Ucrânia pela Rússia e da adoção pela União Europeia de medidas unilaterais de liberalização do comércio através das suas medidas comerciais autónomas (MCA) de 4 de junho de 2022[2], que foram renovadas em 2023[3] e 2024[4]. As Partes retomaram as consultas em Junho de 2025.

As consultas resultaram num acordo com os seguintes parâmetros:

– **Reforço dos fluxos comerciais:** O acordo revisto estabelece um equilíbrio entre apoiar o comércio da Ucrânia com a UE e as preocupações de determinados setores agrícolas e partes interessadas da UE. O acesso negociado ao mercado varia em função dos produtos. Para os produtos mais sensíveis, como o açúcar, as aves de capoeira, os ovos, o trigo, o milho e o mel, registam-se aumentos limitados em comparação com a ZCLAA relativamente ao comércio ao abrigo das MCA. Em relação a outros produtos, foram introduzidas melhorias em benefício de ambas as partes com base nos nossos mercados complementares. Por último, para determinados produtos não sensíveis, foi acordada uma liberalização total.

– **Alinhamento pelas normas de produção agroalimentar na UE:** O novo acesso ao mercado está dependente do compromisso da Ucrânia de se alinhar progressivamente por determinadas normas de produção agroalimentar da UE, como o bem-estar dos animais, a utilização de pesticidas e medicamentos veterinários, dentro dos prazos enumerados no anexo da presente decisão. A Ucrânia deverá apresentar anualmente um relatório do progresso realizado nesta matéria. Esta abordagem é coerente com a perspetiva do processo de adesão da Ucrânia à UE e adoção do acervo da UE.

– **Uma cláusula de salvaguarda sólida:** Ambas as Partes terão a possibilidade de acionar um mecanismo de salvaguarda que permita adotar medidas adequadas nas situações em que as importações provenientes da outra Parte possam causar ou ameaçar causar dificuldades económicas, sociais ou ambientais no seu território. No caso da UE, a avaliação de uma eventual perturbação pode ser feita ao nível de um ou mais Estados-Membros.

---

2 Regulamento (UE) 2022/870 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo a medidas temporárias de liberalização do comércio que complementa as concessões comerciais aplicáveis aos produtos ucranianos ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro (JO L 152 de 3.6.2022, p. 103).

3 Regulamento (UE) 2023/1077 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo a medidas temporárias de liberalização do comércio que complementa as concessões comerciais aplicáveis aos produtos ucranianos ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro (JO L 144 de 5.6.2023, p. 1).

4 Regulamento (UE) 2024/1392 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo a medidas temporárias de liberalização do comércio que complementa as concessões comerciais aplicáveis aos produtos ucranianos ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro (JO L 2024/1392, 29.5.2024).

A União Europeia condenou veementemente a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e adotou medidas sem precedentes para apoiar a Ucrânia neste contexto excecional. Este apoio vai desde a assistência financeira, passando pela assistência macrofinanceira para medidas de emergência e reconstrução, pelo fornecimento de equipamento militar e pela adoção de sanções alargadas contra a Rússia e a Bielorrússia, até à intensificação da cooperação ao abrigo do Acordo delineada no plano de ação prioritário[5]. O estatuto de país candidato foi concedido à Ucrânia em junho de 2022 e as negociações de adesão foram iniciadas em dezembro de 2023. Por conseguinte, o ato previsto cumpre e respeita a obrigação da União prevista no artigo 21.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia de garantir a coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa, bem como o artigo 207.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que prevê que a política comercial comum seja conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União.

Para informar o público e recolher as opiniões das partes interessadas, a Comissão Europeia lançou um convite à apresentação de contributos[6] entre 3 de setembro de 2024 e 1 de outubro de 2024. A Comissão recebeu 111 respostas, 49 das quais foram enviadas por cidadãos individuais e 62 por associações e empresas. A maioria das observações apresentadas pelas partes interessadas do setor agroalimentar da UE apelou a aumentos baixos ou moderados do acesso ao mercado para as importações provenientes da Ucrânia, realçando as perturbações que tinham sofrido no período em que as importações podiam entrar livremente ao abrigo das MCA, enquanto algumas apelaram a um acesso ao mercado altamente ambicioso por parte de ambas as partes, salientando o potencial de exportação da UE e a necessidade de obter fatores de produção provenientes da Ucrânia. As partes interessadas do setor agroalimentar ucraniano apelaram a um nível elevado de acesso ao mercado, realçando a importância do setor agroalimentar para a economia e as receitas de exportação da Ucrânia. Muitas partes interessadas apelaram ao alinhamento progressivo da Ucrânia pelas normas de produção da UE, bem como a fortes medidas de salvaguarda. A maioria das pessoas que responderam declararam-se contra qualquer novo aumento da liberalização do comércio com a Ucrânia antes de o país se alinhar por mais normas da UE, e alguns apelaram ao aumento dos direitos ou à cessação total do comércio. Alguns apelaram a uma maior liberalização do comércio, realçando a trajetória europeia da Ucrânia.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê decisões que definem «as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo».

A noção de «atos que produzam efeitos jurídicos» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas de direito internacional que regulam a instância em questão. Inclui ainda instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional,

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

6 Comércio UE-Ucrânia — maior liberalização pautal recíproca ao abrigo do artigo 29.º do Acordo de Associação UE-Ucrânia

mas que «tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União»[7].

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

O Comité de Associação na sua configuração Comércio é uma instância criada por um acordo, a saber, o Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro.

O ato que o Comité de Associação na sua configuração Comércio deve adotar é um ato que produz efeitos jurídicos. O ato previsto será vinculativo por força do direito internacional, em conformidade com o artigo 465.º, n.º 3, do Acordo.

O ato previsto não completa nem altera o quadro institucional do Acordo.

Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é tomada uma posição em nome da União. Se o ato previsto prosseguir duas finalidades ou tiver duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como principal e a outra como sendo apenas acessória, a decisão a adotar nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, a saber, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O objetivo principal e o conteúdo do ato previsto dizem respeito à política comercial comum. Por conseguinte, a base jurídica material da decisão proposta é o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

5. PUBLICAÇÃO DO ATO PREVISTO

Dado que o ato do Comité de Associação na sua configuração Comércio, irá alterar o Acordo de Associação, é adequado publicá-lo no *Jornal Oficial da União Europeia* após a sua adoção.

[7] Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.os 61 a 64.

2025/0248 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Comité de Associação na sua configuração Comércio, instituído pelo Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro, no que respeita à redução e eliminação dos direitos aduaneiros

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) O Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro («Acordo»), foi celebrado pela União através da Decisão (UE) 2017/1247 do Conselho[8] e entrou em vigor em 1 de setembro de 2017.

(2) Nos termos do artigo 29.º, n.º 4, e do artigo 465.º, n.º 3, do Acordo, o Comité de Associação na sua configuração Comércio pode adotar uma decisão relativa à aceleração ou eliminação de um direito aduaneiro sobre uma mercadoria que substitui qualquer taxa de direito ou categoria de escalonamento determinada nos termos das listas da União Europeia ou da Ucrânia para essa mercadoria.

(3) A pedido da Ucrânia, foram iniciadas em 2021 consultas nos termos do artigo 29.º, n.º 4, do Acordo. As consultas foram posteriormente suspensas na sequência da invasão em larga escala, ilegal e não provocada da Ucrânia pela Rússia e da adoção pela União Europeia de medidas unilaterais de liberalização do comércio através das suas medidas comerciais autónomas de 4 de junho de 2022[9], que foram renovadas em 2023[10] e 2024[11]. As Partes retomaram as consultas em 2025. Estas consultas

---

8 JO L 181 de 12.7.2017, p. 1.

9 Regulamento (UE) 2022/870 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo a medidas temporárias de liberalização do comércio que complementa as concessões comerciais aplicáveis aos produtos ucranianos ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro (JO L 152 de 3.6.2022, p. 103).

10 Regulamento (UE) 2023/1077 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo a medidas temporárias de liberalização do comércio que complementa as concessões comerciais aplicáveis aos produtos ucranianos ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro (JO L 144 de 5.6.2023, p. 1).

11 Regulamento (UE) 2024/1392 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo a medidas temporárias de liberalização do comércio que complementa as concessões comerciais aplicáveis aos produtos ucranianos ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a

resultaram num acordo provisório a adotar pelo Comité de Associação na sua configuração Comércio que alargaria o âmbito da eliminação dos direitos aduaneiros e apoiar o alinhamento da Ucrânia pelo acervo da UE, que constitui uma parte importante das negociações de adesão da Ucrânia à UE.

(4) O Comité de Associação na sua configuração Comércio deve adotar uma decisão relativa à redução e eliminação dos direitos aduaneiros, nos termos do artigo 29.º, n.º 4, do Acordo, durante o ano de 2025.

(5) É conveniente definir a posição a tomar, em nome da União, no âmbito do Comité de Associação na sua configuração Comércio, dado que a decisão do Comité será vinculativa para a União,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a tomar, em nome da União Europeia, no Comité de Associação na sua configuração Comércio no âmbito do Acordo baseia-se no projeto de Decisão do Comité de Associação na sua configuração Comércio que acompanha a presente decisão.

Artigo 2.º

A presente decisão entra em vigor na data da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro (JO L 2024/1392, 29.5.2024).

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA «RECEITAS» — PARA PROPOSTAS COM INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL NO LADO DAS RECEITAS DO ORÇAMENTO

1. DENOMINAÇÃO DA PROPOSTA

Proposta de Decisão do Conselho relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Comité de Associação na sua configuração Comércio, instituído pelo Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro, no que respeita à redução e eliminação dos direitos aduaneiros

2. RUBRICAS ORÇAMENTAIS

Rubrica de receitas (capítulo/artigo/número): Capítulo 12, artigo 120.º

Montante inscrito para 2026: 21 368 300 000 EUR

3. INCIDÊNCIA FINANCEIRA

☐ A proposta não tem incidência financeira

X A proposta não tem incidência financeira nas despesas, embora a tenha nas receitas

☐ A proposta tem incidência financeira nas receitas afetadas

A incidência é a seguinte:

(Em milhões de EUR, com uma casa decimal)

Rubrica de receitas	Incidência nas receitas[12][13]	De 1 de outubro de 2025 a 31 de dezembro de 2025	2026	2027
Capítulo 12, artigo 120.º	*Incidência nos recursos próprios*	8,3	14,3	14,3

4. MEDIDAS ANTIFRAUDE

A fim de evitar riscos de fraude, o direito de beneficiar das reduções dos direitos aduaneiros estabelecidas na decisão proposta deve estar subordinado ao cumprimento pela Ucrânia de todas as condições relevantes para a obtenção dos benefícios previstos ao abrigo do Acordo de Associação, incluindo as regras de origem dos produtos em causa e os procedimentos correspondentes, bem como o envolvimento da Ucrânia numa estreita cooperação administrativa com a União, tal como previsto no Acordo.

---

12 Os montantes anuais devem ser estimados com base na fórmula ou no método definido na secção 5. Para o ano inicial, o montante anual é normalmente pago sem redução ou proporcionalmente.

13 No que respeita aos recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e quotizações sobre o açúcar), os montantes indicados devem ser apresentados em termos líquidos, isto é, montantes brutos após dedução de 20 % a título de custos de cobrança.

5. OUTRAS OBSERVAÇÕES

O impacto esperado nas receitas corresponde à soma dos direitos aduaneiros da nação mais favorecida que seriam cobrados sobre o volume abrangido pela concessão adicional no âmbito da revisão do Acordo.