



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.6.2025
COM(2025) 328 final

2025/0178 (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, om, at Den Europæiske Union og Ukraine indrømmer hinanden behandling efter
reglerne for det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige
mobilkommunikationsnet**

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører Rådets afgørelse om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning ("Handelsudvalget") i forbindelse med den planlagte vedtagelse af en afgørelse om at indrømme gensidig behandling på det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet. Dette forslag er i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i bilag XVII (reguleringsmæssig tilnærmelse) til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side¹ ("aftalen").

På grundlag af Unionens monitorering og formelle vurdering i overensstemmelse med tillæg XVII-6 til bilag XVII til aftalen og den vurdering, som Unionen har afsluttet med henblik på artikel 4, stk. 2, i bilag XVII til aftalen, som forelagt af Kommissionen og godkendt af Rådet, har den foreslåede retsakt til formål at inddrage Ukraine i Unionens indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet. Den foreslåede retsakt vil gøre det muligt for slutbrugere af mobiltjenester med visse undtagelsesvisse begrænsninger at drage fordel af regulerede roamingtjenester til deres indenlandske detailpriser.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Associeringsaftalen

Aftalen tager sigte på at: i) skabe betingelserne for styrkede økonomiske og handelsmæssige forbindelser, der fører til Ukraines gradvise integration i Unionens indre marked, herunder ved oprettelse af et vidtgående og bredt frihandelsområde, jf. afsnit IV (Handel og handelsrelaterede anliggender) i aftalen, og ii) støtte Ukraines bestræbelser på at fuldføre omstillingen til en fungerende markedsøkonomi igennem bl.a. den gradvise tilnærmelse af landets lovgivning til Unionens lovgivning. Aftalen trådte i kraft den 1. september 2017. Ukraine har siden da anmodet om yderligere integration med hensyn til roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen, navnlig ved behandling efter reglerne for det indre marked med henblik på sådan roaming. Indrømmelse af behandling efter reglerne for det indre marked kræver en tilnærmelse til gældende EU-ret på roamingområdet og en fuld vedtagelse og fuldstændig gennemførelse heraf i ukrainsk lovgivning. Unionen har vurderet, at disse betingelser er opfyldt, og bør på dette grundlag underrette Handelsudvalget og foreslå, at Handelsudvalget beslutter, at parterne indrømmer hinanden behandling efter reglerne for det indre marked med hensyn til sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet.

2.2. Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning

I henhold til aftalens artikel 465, stk. 4, skal alle spørgsmål vedrørende afsnit IV (Handel og handelsrelaterede anliggender) i aftalen behandles i Handelsudvalget. I henhold til artikel 4, stk. 3, i bilag XVII til aftalen kan dette udvalg beslutte, at parterne indrømmer hinanden behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår den servicesektor, der er berørt af reguleringsmæssig tilnærmelse. I henhold til aftalens artikel 465, stk. 3, er disse afgørelser bindende for parterne, der træffer de relevante foranstaltninger med henblik på at gennemføre dem. Handelsudvalget træffer sine afgørelser efter fælles overenskomst mellem parterne.

¹ EUT L 161 af 29.5.2014, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_international/2014/295/oj

2.3. Den retsakt, der skal vedtages af Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning

Handelsudvalget skal vedtage en afgørelse om at indrømme gensidig behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet ("den påtænkte retsakt").

Formålet med den påtænkte retsakt er, at parterne i aftalen indrømmer hinanden behandling efter reglerne for det indre marked, jf. artikel 4, stk. 3-7, i bilag XVII til aftalen.

Dette er i overensstemmelse med målet om Ukraines gradvise reguleringsmæssige tilnærmelse til gældende EU-ret som fastsat i præamblen til aftalen og aftalens artikel 124, der specifikt vedrører tilnærmelse af lovgivningen inden for elektronisk kommunikation.

Den påtænkte retsakt bliver bindende for parterne i overensstemmelse med aftalens artikel 465, stk. 3, hvori følgende fastsættes: "Associeringsudvalget har beføjelse til at træffe afgørelser i de tilfælde, der er fastsat i denne aftale, og på områder, hvor Associeringsrådet har delegeret det beføjelser. Disse afgørelser er bindende for parterne, der træffer passende foranstaltninger med henblik på at gennemføre dem. Associeringsudvalget træffer sine afgørelser ved enighed mellem parterne."

Fra den dato, der fastsættes i den påtænkte retsakt, læses gældende EU-ret vedrørende roaming, jf. tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen, i overensstemmelse med punkt 1-6 i tillæg XVII-1 til bilag XVII til aftalen, medmindre andet er fastsat i tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne, er at støtte handelsudvalgets vedtagelse af den påtænkte retsakt.

Bilag XVII til aftalen indeholder bestemmelser om reguleringsmæssig tilnærmelse mellem parterne inden for flere sektorer, herunder telekommunikationstjenester. Når tilnærmelsen gradvist er udvidet til at omfatte alle de elementer i gældende EU-ret, der er omhandlet i tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen, kan tilnærmelsen føre til Ukraines gradvise integration i Unionens indre marked gennem gensidig indrømmelse af behandling efter reglerne for det indre marked i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i bilag XVII til aftalen. Ukraine anmodede om yderligere integration på roamingområdet. Afgørelse 1/2023 truffet af Associeringsudvalget EU-Ukraine i dettes handelssammensætning² supplerede tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen med de relevante retsakter om roaming. Den 7. november 2024 meddelte Ukraine Unionen, at det fandt, at betingelserne for at vedtage og gennemføre gældende EU-ret vedrørende roaming var opfyldt, og anmodede om en omfattende vurdering. Ved afgørelse nr. 1/2025 truffet af Associeringsudvalget EU-Ukraine i dettes handelssammensætning³ blev der indført yderligere specifikke tilpasninger af del A i tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen. Den 6. juni 2025 supplerede Ukraine sin oprindelige meddelelse efter at have undertegnet sin sidste resterende gennemførelsesforanstaltning.

² Afgørelse 1/2023 vedtaget af associeringsudvalget EU-Ukraine i dettes handelssammensætning af 24. april 2023 om ændring af tillæg XVII-3 (Regler for telekommunikationstjenester) til bilag XVII til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side [2023/930] (EUT L 123 af 8.5.2023, s. 38, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/930/oj>).

³ Afgørelse nr. 1/2025 vedtaget af Associeringsudvalget EU-Ukraine i dettes handelssammensætning den 13. marts 2025 om ændring af del A i tillæg XVII-3 (Regler for telekommunikationstjenester) til bilag XVII til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side.

I henhold til artikel 4, stk. 2, i bilag XVII til aftalen foretog Unionen en omfattende vurdering og fastslog på grundlag heraf, at Ukraine opfylder betingelserne for at vedtage og gennemføre gældende EU-ret vedrørende roaming på offentlige mobilkommunikationsnet. I henhold til artikel 4, stk. 3, i bilag XVII til aftalen underrettede Unionen Handelsudvalget om det positive resultat af sin omfattende vurdering.

På dette grundlag bør Unionen foreslå, at Handelsudvalget beslutter, at parterne indrømmer hinanden behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i henhold til artikel 4, stk. 3, i bilag XVII til aftalen.

Ved denne afgørelse gennemføres Unionens fælles handelspolitik over for et østeuropæisk partnerland og kandidatland på grundlag af bestemmelserne i aftalen. Den er i overensstemmelse med målet om Ukraines gradvise tilnærmelse af lovgivningen til gældende EU-ret som fastsat i præamblen til aftalen.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (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"⁴.

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Handelsudvalget er et organ, der er nedsat ved aftalen. Den afgørelse, som Handelsudvalget skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt får bindende virkning i henhold til folkeretten, jf. aftalens artikel 465, stk. 3. Fra den dato, der fastsættes af parterne i den påtænkte retsakt, skal gældende EU-ret vedrørende roaming, jf. tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen, anvendes i Unionen i overensstemmelse med punkt 1-6 i tillæg XVII-1 til bilag XVII til aftalen, medmindre andet er fastsat i tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen. Den påtænkte retsakt supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for aftalen. Det proceduremæssige retsgrundlag for forslaget til Rådets 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 retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller 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 Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

4.2.2. *Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde*

Artikel 207 i TEUF er retsgrundlaget for Unionens fælles handelspolitik. Navnlig artikel 207, stk. 4, første afsnit, i TEUF fastsætter retsgrundlaget for handel med tjenesteydelser, med undtagelse af transporttjenester, for så vidt angår tredjelande, herunder bestemmelser om de lovgivningsmæssige rammebetingelser for levering af sådanne tjenesteydelser.

Hovedformålet med og indholdet af den påtænkte retsakt vedrører Unionens fælles handelspolitik, fordi retsakten vedrører handel med telekommunikationstjenester med Ukraine. Det materielle retsgrundlag for forslaget til Rådets afgørelse er derfor artikel 207 i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for forslaget til Rådets afgørelse bør være artikel 207 i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

5. OFFENTLIGGØRELSE AF DEN PÅTÆNKTE RETSAKT

Handelsudvalgets afgørelse om gensidig indrømmelse af behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet vil skabe rettigheder og forpligtelser i Unionen og Ukraine. Derfor bør den offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende* efter vedtagelsen.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Associeringsudvalget i dets 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, om, at Den Europæiske Union og Ukraine indrømmer hinanden behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet

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 side⁵ ("aftalen") trådte i kraft den 1. september 2017.
- (2) I henhold til artikel 4, stk. 3, i bilag XVII til aftalen kan Associeringsudvalget i dets handelssammensætning ("Handelsudvalget") beslutte, at parterne indrømmer hinanden behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår de servicesektorer, der er berørt af reguleringsmæssig tilnærmelse.
- (3) I løbet af 2025 bør Handelsudvalget vedtage et udkast til afgørelse om, at Den Europæiske Union og Ukraine indrømmer hinanden behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet.
- (4) Som anført i aftalens præambel og i overensstemmelse med aftalens artikel 124 anerkender aftalens parter betydningen af en tilnærmelse af Ukraines eksisterende lovgivning til Den Europæiske Unions lovgivning, hvilket betyder, at Ukraine skal sikre, at eksisterende lovgivning og fremtidig lovgivning gradvis gøres forenelig med gældende EU-ret.
- (5) Ukraine har anmodet om yderligere integration med hensyn til roamingsektoren i Unionen, navnlig gennem behandling efter det indre markeds regler med henblik på roamingtjenester.
- (6) Afgørelse 1/2023 truffet af Associeringsudvalget EU-Ukraine i dets handelssammensætning⁶ supplerede tillæg XVII-3 (Regler for

⁵ EUT L 161 af 29.5.2014, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_international/2014/295/oj.

⁶ Afgørelse 1/2023 vedtaget af associeringsudvalget EU-Ukraine i dets handelssammensætning af 24. april 2023 om ændring af tillæg XVII-3 (Regler for telekommunikationstjenester) til bilag XVII til

telekommunikationstjenester) til bilag XVII til aftalen med de relevante EU-retsakter om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet.

- (7) Da Ukraine mente, at betingelserne for vedtagelse og gennemførelse af gældende EU-ret vedrørende sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet var opfyldt, underrettede Ukraine i henhold til artikel 4, stk. 2, i bilag XVII til aftalen den 7. november 2024 Unionen herom og anmodede Unionen om at foretage en omfattende vurdering.
- (8) Den 6. juni 2025 supplerede Ukraine sin oprindelige meddelelse efter at have undertegnet sin sidste resterende gennemførelsesforanstaltning.
- (9) Ved afgørelse nr. 1/2025 truffet af Associeringsudvalget EU-Ukraine i dettes handelssammensætning⁷ blev der indført visse yderligere specifikke tilpasninger af del A i tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen.
- (10) I henhold til artikel 4, stk. 2, i bilag XVII til aftalen foretog Unionen en omfattende vurdering og fastslog på grundlag heraf, at Ukraine opfylder betingelserne for at vedtage og gennemføre gældende EU-ret vedrørende roaming på offentlige mobilkommunikationsnet.
- (11) I henhold til artikel 4, stk. 3, i bilag XVII til aftalen underrettede Unionen Handelsudvalget om det positive resultat af sin omfattende vurdering.
- (12) På denne baggrund bør Unionen og Ukraine i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i bilag XVII til aftalen indrømme hinanden behandling efter reglerne for det indre marked med hensyn til sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet.
- (13) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i Handelsudvalget, bør derfor fastlægges, da afgørelsen om Den Europæiske Union og Ukraine om at indrømme hinanden behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet vil være bindende for Unionen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i løbet af 2025 i Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning ("Handelsudvalget"), 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, til, at Den Europæiske Union på den ene side og Ukraine på den anden side indrømmer hinanden behandling efter reglerne for det indre marked for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet, baseres på det udkast til Handelsudvalgets afgørelse, der er knyttet til nærværende afgørelse.

Artikel 2

associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side [2023/930] (EUT L 123 af 8.5.2023, s. 38, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2023/930/oj>).

⁷ Afgørelse nr. 1/2025 vedtaget af Associeringsudvalget EU-Ukraine i dettes handelssammensætning den 13. marts 2025 om ændring af del A i tillæg XVII-3 (Regler for telekommunikationstjenester) til bilag XVII til associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Ukraine på den anden side.

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand