

Brussel, 17.6.2025
COM(2025) 328 final

2025/0178 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken, opgericht bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, met betrekking tot de wederzijdse toekenning door de Europese Unie en Oekraïne van internemarktbehandeling met betrekking tot de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit van de Raad tot vaststelling van het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken (het “Handelscomité”) in verband met de beoogde vaststelling van een besluit om wederzijdse internemarktbehandeling toe te kennen met betrekking tot de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 4, lid 3, van bijlage XVII (Aanpassing van de regelgeving) bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds¹ (de “overeenkomst”).

Op basis van de monitoring en de formele beoordeling door de Unie, overeenkomstig aanhangsel XVII-6 van bijlage XVII bij de overeenkomst, en de beoordeling die de Unie heeft afgerond voor de toepassing van artikel 4, lid 2, van bijlage XVII bij de overeenkomst, zoals ingediend door de Commissie en bekrachtigd door de Raad, heeft de voorgestelde handeling tot doel Oekraïne op te nemen in de interne markt van de Unie wat de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken betreft. De voorgestelde handeling zal het de eindgebruikers van mobiele diensten mogelijk maken om, afgezien van sommige uitzonderlijke beperkingen, gebruik te maken van gereguleerde roamingdiensten tegen binnenlandse kleinhandelsprijzen.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De Associatieovereenkomst

De overeenkomst heeft het volgende ten doel: i) de voorwaarden te scheppen voor versterkte economische en handelsrelaties in het licht van de geleidelijke integratie van Oekraïne in de interne markt van de Unie, onder meer door het opzetten van een diepe en brede vrijhandelsruimte als bepaald in titel IV (Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) van de overeenkomst, en ii) de inspanningen van Oekraïne te ondersteunen om de overgang naar een goed functionerende markteconomie te voltooien, onder meer door de wetgeving geleidelijk af te stemmen op de EU-wetgeving. De overeenkomst is op 1 september 2017 in werking getreden. Oekraïne heeft sindsdien verzocht om verdere integratie met betrekking tot roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken in de Unie, met name via internemarktbehandeling voor die roaming. Om voor internemarktbehandeling in aanmerking te komen, is aanpassing aan het acquis van de Unie op het gebied van roaming en een volledige inwerkingtreding en uitvoering daarvan in de Oekraïense wetgeving vereist. Volgens de beoordeling door de Unie is aan deze voorwaarden voldaan; derhalve moet de Unie het Handelscomité daarvan in kennis stellen en voorstellen dat het Handelscomité besluit dat de partijen elkaar een internemarktbehandeling toekennen met betrekking tot de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken.

2.2. Het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken

Overeenkomstig artikel 465, lid 4, van de overeenkomst worden alle vraagstukken in verband met titel IV (Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) van de overeenkomst behandeld in het Handelscomité. Volgens artikel 4, lid 3, van bijlage XVII bij de overeenkomst kan dat comité besluiten dat de partijen elkaar met betrekking tot de bij de aanpassing van de regelgeving betrokken dienstensectoren een internemarktbehandeling moeten toekennen. Op grond van artikel 465, lid 3, van de overeenkomst zijn die besluiten bindend voor de partijen, die de nodige

¹ PB L 161 van 29.5.2014, blz. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_international/2014/295/oj.

maatregelen treffen voor de uitvoering ervan. Het Handelscomité stelt besluiten vast in onderlinge overeenstemming tussen de Partijen.

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

Het Handelscomité moet een besluit vaststellen om wederzijdse internemarktbehandeling toe te kennen met betrekking tot de sector roaming op openbare mobiele communicatienetwerken (“de beoogde handeling”).

Het doel van de beoogde handeling is dat de partijen bij de overeenkomst elkaar een internemarktbehandeling toekennen als bedoeld in artikel 4, leden 3 tot en met 7, van bijlage XVII bij de overeenkomst.

Dit strookt met de doelstelling van geleidelijke aanpassing van de Oekraïense regelgeving aan het acquis van de Unie, zoals vastgelegd in de preambule van de overeenkomst en artikel 124 van de overeenkomst, dat specifiek betrekking heeft op de aanpassing van de regelgeving op het gebied van elektronische communicatie.

De beoogde handeling zal voor de partijen bindend zijn overeenkomstig artikel 465, lid 3, van de overeenkomst, waarin het volgende wordt bepaald: “Het Associatiecomité is bevoegd om besluiten vast te stellen in de in deze overeenkomst genoemde gevallen en op de terreinen waarvoor de Associatieraad bevoegdheden heeft overgedragen aan het Associatiecomité. Deze besluiten zijn bindend voor de partijen, die de nodige maatregelen treffen voor de uitvoering ervan. Het Associatiecomité stelt besluiten vast in onderlinge overeenstemming tussen de partijen”.

Vanaf de in de beoogde handeling vastgestelde datum wordt het roamingacquis van de Unie, zoals gespecificeerd in aanhangsel XVII-3 van bijlage XVII bij de overeenkomst, gelezen overeenkomstig de punten 1 tot en met 6 van aanhangsel XVII-1 van bijlage XVII bij de overeenkomst, tenzij in aanhangsel XVII-3 van bijlage XVII bij de overeenkomst anders is bepaald.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Het namens de Unie in te nemen standpunt houdt in dat de vaststelling van de beoogde handeling door het Handelscomité wordt gesteund.

Bijlage XVII bij de overeenkomst voorziet in onderlinge aanpassing van de regelgeving tussen de partijen in verschillende sectoren, waaronder telecommunicatiediensten. Zodra de aanpassing geleidelijk is uitgebreid tot alle elementen van het in aanhangsel XVII-3 van bijlage XVII bij de overeenkomst bedoelde acquis van de Unie, kan de aanpassing leiden tot de geleidelijke integratie van Oekraïne in de interne markt van de Unie, door wederzijdse toekenning van internemarktbehandeling overeenkomstig artikel 4, lid 3, van bijlage XVII bij de overeenkomst. Oekraïne heeft verzocht om verdere integratie op het gebied van roaming. Bij Besluit nr. 1/2023 van het Associatiecomité EU-Oekraïne in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken² is aanhangsel XVII-3 van bijlage XVII bij de overeenkomst aangevuld met de relevante handelingen met betrekking tot roaming. Op 7 november 2024 heeft Oekraïne de Unie ervan in kennis gesteld dat het van mening was dat aan de voorwaarden voor de inwerkingtreding en tenuitvoerlegging van het acquis van de Unie was voldaan en heeft het verzocht om een omvangrijke beoordeling. Bij Besluit nr. 1/2025 van het Associatiecomité EU-Oekraïne in zijn samenstelling voor

² Besluit nr. 1/2023 van het Associatiecomité EU-Oekraïne in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken van 24 april 2023 tot wijziging van aanhangsel XVII-3 (Regels ten aanzien van telecommunicatiediensten) van bijlage XVII bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds [2023/930] (PB L 123 van 8.5.2023, blz. 38, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/930/oj>).

handelsvraagstukken³ zijn aanvullende specifieke aanpassingen van deel A van aanhangsel XVII-3 van bijlage XVII bij de overeenkomst ingevoerd. Op 6 juni 2025 heeft Oekraïne zijn aanvankelijke kennisgeving aangevuld nadat zijn laatste resterende omzettingsmaatregel was vastgesteld.

Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van bijlage XVII bij de overeenkomst heeft de Unie een omvangrijke beoordeling uitgevoerd en op basis daarvan vastgesteld dat Oekraïne voldoet aan de voorwaarden voor de inwerkingtreding en tenuitvoerlegging van het acquis van de Unie op het gebied van roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van bijlage XVII bij de overeenkomst heeft de Unie het Handelscomité in kennis gesteld van het positieve resultaat van zijn omvangrijke beoordeling.

Op basis hiervan moet de Unie voorstellen dat het Handelscomité besluit dat de partijen elkaar een internemarktbehandeling toekennen met betrekking tot de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken, overeenkomstig artikel 4, lid 3, van bijlage XVII bij de overeenkomst.

Met dit besluit wordt overeenkomstig de bepalingen van de overeenkomst uitvoering gegeven aan de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie ten aanzien van een oostelijk partnerland en kandidaat-lidstaat. Het strookt met de doelstelling van de geleidelijke aanpassing van de Oekraïense regelgeving aan het acquis van de Unie, zoals vastgesteld in de preambule van de overeenkomst.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (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 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”⁴.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

Het Handelscomité is een lichaam dat is opgericht krachtens de overeenkomst. Het door het Handelscomité vast te stellen besluit is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal overeenkomstig artikel 465, lid 3, van de overeenkomst volkenrechtelijk bindend zijn. Vanaf de door de partijen in de beoogde handeling vastgestelde datum zal het roamingacquis van de Unie, zoals gespecificeerd in aanhangsel XVII-3 van bijlage XVII bij de overeenkomst, in de Unie moeten worden toegepast overeenkomstig de punten 1 tot en met 6 van aanhangsel XVII-1 van bijlage XVII bij de overeenkomst, tenzij in aanhangsel XVII-3 van bijlage XVII bij de overeenkomst anders is bepaald. De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van

³ Besluit nr. 1/2025 van het Associatiecomité EU-Oekraïne in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken van 13 maart 2025 tot wijziging van deel A van aanhangsel XVII-3 (Regels ten aanzien van telecommunicatiediensten) van bijlage XVII bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds.

⁴ 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.

het institutionele kader van de overeenkomst. Derhalve is de procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit van de Raad 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 overwegende component terwijl de andere doelstelling of andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

Artikel 207 VWEU vormt de rechtsgrondslag voor de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie. Met name artikel 207, lid 4, eerste alinea, VWEU voorziet in de rechtsgrondslag voor de handel in diensten, met uitzondering van vervoersdiensten, met betrekking tot niet-EU-landen, met inbegrip van bepalingen over het regelgevingskader voor het verlenen van dergelijke diensten.

De hoofddoelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie, omdat de handeling betrekking heeft op de handel in telecommunicatiediensten met Oekraïne. De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit van de Raad is derhalve artikel 207 VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit van de Raad is artikel 207 VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Het besluit van het Handelscomité betreffende de wederzijdse toekenning van internemarktbehandeling met betrekking tot de sector roaming op openbare mobiele communicatienetwerken zal leiden tot rechten en verplichtingen in de Unie en Oekraïne. Het is derhalve passend het besluit na de vaststelling ervan bekend te maken in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken, opgericht bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, met betrekking tot de wederzijdse toekenning door de Europese Unie en Oekraïne van internemarktbehandeling met betrekking tot de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken

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, anderzijds⁵ (de “overeenkomst”), is op 1 september 2017 in werking getreden.
- (2) Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van bijlage XVII bij de overeenkomst kan het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken (het “Handelscomité”) besluiten dat de partijen elkaar een internemarktbehandeling met betrekking tot de bij de aanpassing van de regelgeving betrokken dienstensectoren toekennen.
- (3) In de loop van 2025 moet het Handelscomité een ontwerpbesluit vaststellen waarbij de Europese Unie en Oekraïne elkaar internemarktbehandeling toekennen met betrekking tot de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken.
- (4) Zoals vermeld in de preambule van de overeenkomst en overeenkomstig artikel 124 van de overeenkomst, erkennen de partijen bij de overeenkomst het belang van de aanpassing van de bestaande wetgeving van Oekraïne aan die van de Europese Unie, wat betekent dat Oekraïne ervoor zorg moet dragen dat zijn bestaande en toekomstige wetgeving geleidelijk in overeenstemming met het acquis van de Unie wordt gebracht.
- (5) Oekraïne heeft verzocht om verdere integratie met betrekking tot de roamingsector in de Unie, met name door internemarktbehandeling voor roamingdiensten.
- (6) Bij Besluit nr. 1/2023 van het Associatiecomité EU-Oekraïne in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken⁶ is aanhangsel XVII-3 (Regels ten aanzien van

⁵ PB L 161 van 29.5.2014, blz. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_international/2014/295/oj.

⁶ Besluit nr. 1/2023 van het Associatiecomité EU-Oekraïne in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken van 24 april 2023 tot wijziging van aanhangsel XVII-3 (Regels ten aanzien van telecommunicatiediensten) van bijlage XVII bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en

telecommunicatiediensten) van bijlage XVII bij de overeenkomst aangevuld met de relevante handelingen van de Unie met betrekking tot roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken.

- (7) Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van bijlage XVII bij de overeenkomst heeft Oekraïne de Unie op 7 november 2024 ervan in kennis gesteld dat het van oordeel was dat aan de voorwaarden voor de inwerkingtreding en tenuitvoerlegging van het acquis van de Unie op het gebied van roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken was voldaan, en heeft het de Unie verzocht een omvangrijke beoordeling uit te voeren.
- (8) Op 6 juni 2025 heeft Oekraïne zijn aanvankelijke kennisgeving aangevuld nadat zijn laatste resterende omzettingsmaatregel was vastgesteld.
- (9) Bij Besluit nr. 1/2025 van het Associatiecomité EU-Oekraïne in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken⁷ zijn bepaalde aanvullende specifieke aanpassingen van deel A van aanhangsel XVII-3 van bijlage XVII bij de overeenkomst ingevoerd.
- (10) Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van bijlage XVII bij de overeenkomst heeft de Unie een omvangrijke beoordeling uitgevoerd en op basis daarvan vastgesteld dat Oekraïne voldoet aan de voorwaarden voor de inwerkingtreding en tenuitvoerlegging van het acquis van de Unie op het gebied van roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken.
- (11) Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van bijlage XVII bij de overeenkomst heeft de Unie het Handelscomité in kennis gesteld van het positieve resultaat van zijn omvangrijke beoordeling.
- (12) Tegen deze achtergrond moeten de Unie en Oekraïne elkaar overeenkomstig artikel 4, lid 3, van bijlage XVII bij de overeenkomst een internemarktbehandeling toekennen met betrekking tot de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken.
- (13) Het is derhalve passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in het Handelscomité, aangezien het besluit waarbij de Europese Unie en Oekraïne elkaar internemarktbehandeling toekennen met betrekking tot de sector roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken, bindend zal zijn voor de Unie,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie in de loop van 2025 moet worden ingenomen in het Associatiecomité in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken (het “Handelscomité”) dat is opgericht bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, betreffende de wederzijdse toekenning door de Europese Unie en Oekraïne van internemarktbehandeling met betrekking tot de sector roaming op openbare

de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds [2023/930] (PB L 123 van 8.5.2023, blz. 38, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2023/930/oj>).

⁷ Besluit nr. 1/2025 van het Associatiecomité EU-Oekraïne in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken van 13 maart 2025 tot wijziging van deel A van aanhangsel XVII-3 (Regels ten aanzien van telecommunicatiediensten) van bijlage XVII bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds.

mobielecommunicatienetwerken, is gebaseerd op het ontwerpbesluit van het Handelscomité dat aan dit besluit is gehecht.

Artikel 2

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

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter