



Bruxelles, den 6.4.2022
COM(2022) 167 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

**om indledning af forhandlinger om en aftale om vejgodstransport mellem Den
Europæiske Union og Ukraine**

BEGRUNDELSE

1. Baggrund for henstillingen

Kommissionen henstiller hermed, at Rådet bemyndiger indledningen af forhandlinger om en tidsbegrænset aftale om vejgodstransport mellem Unionen og Ukraine (i det følgende benævnt "aftalen") for at afbøde virkningerne af Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine og udpeger Kommissionen som Unionens forhandler. Forhandlingsdirektiverne er også knyttet som bilag til henstillingen.

2. Baggrund

Vejgodstransporten mellem Unionen og Ukraine reguleres i øjeblikket i vid udstrækning af et antal bilaterale transportaftaler mellem EU-medlemsstaterne og Ukraine. Ved disse aftaler er der fastsat kvoteordninger for transportvirksomheder fra begge sider vedrørende transit og bilateral handel. Ifølge en undersøgelse foretaget i 2014¹ havde de 25 medlemsstater, som Ukraine på daværende tidspunkt havde bilaterale aftaler om vejtransport med, i alt tildelt Ukraine 560 680 kvoter på et bilateralt grundlag. I 2019 var antallet en smule lavere (552 875 kvoter, heraf 1 750 multiple kvoter). Kvoterne er ofte knyttet til visse Euroemissionsklasser.

Sideløbende med de tilladelser, der er baseret på ovenstående bilaterale aftaler, opererer Det Internationale Transportforum (ITF) med et multilateralt kvotesystem med multilaterale licenser for vejgodstransport, som udføres af transportvirksomheder etableret i et land, der er medlem af Den Europæiske Transportministerkonference (CEMT). Licenserne anvendes ved transport af gods mellem CEMT-medlemslande eller i transit gennem et eller flere af disse landes område. Antallet af kvoter inden for CEMT-systemet er dog ret lavt i forhold til antallet af kvoter, der udstedes inden for rammerne af de bilaterale aftaler (selv om sammenligningen ikke er stringent, da CEMT-kvoterne vedrører årlige licenser, mens de pågældende bilaterale aftaler vedrører tilladelser til enkelte kørsler). I 2022 blev der tildelt 4 000 årlige licenser til ukrainske operatører.

I 2006 tiltrådte Ukraine overenskomsten om arbejde, der udføres af det kørende personale i international vejtransport (AETR)², hvori alle EU-medlemsstater også er kontraherende parter. Som følge heraf skal ukrainske operatører, som udfører godstransport på Unionens område overholde samme køretid, pauser og hviletid som dem, der gælder i Unionen i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 561/2006³.

I betragtning af Ruslands militære aggression mod Ukraine er transportsituationen blevet meget vanskelig for Ukraine. Vigtige ruter for godstransport via Sortehavet er spærret eller er blevet ødelagt af russiske militære styrker, og det ukrainske luftrum er lukket for civil transport. På jernbanenettet prioriteres befordring af passagerer og flygtninge, og nettet er fortsat meget sårbart over for russiske bombardementer.

¹ Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Ukraine prepared by ICF, TRT and DIW Econ, Final Report, 14. oktober 2014.

² Undertegnet i Genève den 1. juli 1970.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 af 15. marts 2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85.

For at hjælpe den ukrainske økonomi, som er i store vanskeligheder, bør der derfor hurtigst muligt indgås en aftale mellem Unionen og Ukraine, som skal finde anvendelse, så længe krigen fortsat har alvorlige virkninger på transportinfrastrukturen og -aktiviteterne, og hvormed transporten via det hårdt belastede og sårbare jernbanenet, det spærrede civile luftrum og de spærrede havne ved Sortehavet i videst muligt omfang kan erstattes med forbedrede alternativer ad landevej til transporten af gods mellem EU og Ukraine. Det er meget vigtigt for handelen med korn, brændstof, fødevarer og andre varer, som skal sikres hurtigst muligt for at mindske fødevarerensikkerheden i Ukraine og undgå, at flygtningestrømmene bliver endnu større. Aftalen vil også omfatte bestemmelser om anerkendelse af kørekort og kvalifikationsbeviser for ukrainske chauffører, der transporterer gods til EU. Aftalen vil finde anvendelse på det område i Ukraine, som kontrolleres af Ukraines legitime regering og anerkendes som sådan af Den Europæiske Union.

Indgåelsen af en sådan aftale er i Unionens interesse, ikke blot fordi Unionen har en interesse i, at den ukrainske stat og økonomi stabiliseres, men også fordi Ukraine er en vigtig leverandør af produkter som f.eks. korn og andre fødevarer, og fordi transportvirksomheder fra EU vil opnå gensidige transportrettigheder på Ukraines område.

3. Sammenhæng med Unionens politik på andre områder

Aftalen er i overensstemmelse med EU's gældende politik for eksterne forbindelser med Ukraine. Ukraines regering har anmodet om en sådan aftale som en hasteforanstaltning.

Indgåelsen af en aftale om vejgodstransport med Ukraine vil også være i overensstemmelse med den associeringsaftale mellem Unionen og Ukraine, som blev undertegnet den 27. juni 2014, da der i associeringsaftalens artikel 136 fastsættes mulige fremtidige transportaftaler med henblik på at sikre en koordineret udvikling og en gradvis liberalisering af transporten mellem parterne.

4. Retsgrundlag, nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

• **Retsgrundlag**

Det proceduremæssige retsgrundlag for en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Unionen og et tredjeland og om udstedelse af direktiver til forhandleren er artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF.

• **Unionens kompetence**

I artikel 216, stk. 1, i TEUF fastsættes:

"Unionen kan indgå en aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, når der i traktaterne er fastsat bestemmelser herom, eller når indgåelsen af en aftale enten er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, eller er foreskrevet i en juridisk bindende EU-retsakt eller kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde."

Denne aftale henhører under Unionens transportpolitik og er nødvendig for at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, nemlig at "bidrage til fri og fair handel", og indgåelsen af aftalen er fastsat i artikel 136 i associeringsaftalen med Ukraine.

Indgåelsen af internationale aftaler om vejgodstransport har også udtrykkelig hjemmel i en lovgivningsmæssig EU-retsakt.

Særlig fastsættes følgende i artikel 1, stk. 2 og 3, til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel:

"2. I forbindelse med transport fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt finder denne forordning anvendelse på den strækning, der under transit tilbagelægges på enhver medlemsstats område. Den finder ikke anvendelse på den strækning, der tilbagelægges på den medlemsstats område, hvor læsning eller aflæsning finder sted, før den nødvendige aftale mellem Fællesskabet og det pågældende tredjeland er indgået.

3. Indtil der er indgået aftaler, jf. stk. 2, berører denne forordning ikke:

a) bestemmelser vedrørende den transport fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt, som henhører under bilaterale aftaler mellem en medlemsstat og de pågældende tredjelande

b) bestemmelser vedrørende den transport fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt, som henhører under bilaterale aftaler mellem medlemsstater, og som enten i form af bilaterale tilladelser eller i form af en ordning med fri erhvervsudøvelse tillader, at læsning og aflæsning i en medlemsstat foretages af transportvirksomheder, der ikke er etableret i den pågældende medlemsstat."

Desuden kan indgåelsen berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde, som etableret ved EU-Domstolens retspraksis. Særlig fastslog Domstolen i præmis 201 i sin udtalelse 2/15 af 16. maj 2017⁴ følgende:

"201 Således som Domstolen allerede har fastslået, skal en aftale mellem Unionen og et tredjeland, når den fastsætter, at regler, der i vid udstrækning overlapper de fælles EU-retlige regler, som finder anvendelse på fællesskabssituationer, skal finde anvendelse på de i aftalen omhandlede internationale forbindelser, anses for at kunne berøre eller ændre rækkevidden af disse fælles regler. Selv om de nævnte regler ikke

strider mod de nævnte fælles regler, kan der nemlig være en indvirkning på indholdet, rækkevidden og

den effektive virkning heraf (jf. bl.a. udtalelse 1/03 (den nye Luganokonvention) af 7.2.2006,

EU:C:2006:81, præmis 143 og 151-153, udtalelse 1/13 (tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen)

af 14. oktober 2014, EU:C:2014:2303, præmis 84-90, og dom af 26. november 2014, Green Network, C-66/13,

EU:C:2014:2399, præmis 48 og 49). "

⁴ ECLI:EU:C:2017:376.

Den markedsadgang, der påtænkes med denne henstilling, overlapper uden tvivl ovenstående bestemmelser om markedsadgang, som Unionen har vedtaget vedrørende vejgodstransport.

I betragtning af ovenstående har Unionen i henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF eksklusiv ekstern kompetence til at indgå den påtænkte aftale.

- **Kommissionens forpligtelse til at gennemføre høringer**

Under hensyntagen til Domstolens dom af 16. juli 2015 i sag C-425/13⁵ om præcisering af de forskellige institutioners rolle med henblik på anvendelsen af artikel 218, stk. 2 og 4, i TEUF i overensstemmelse med principperne om institutionel ligevægt og gensidigt loyal samarbejde, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, i TEU, bør aftalen afspejle disse præciseringer.

Kommissionen bør give Rådet og det af Rådet udpegede særlige udvalg alle de oplysninger, der er nødvendige, for at de kan følge forhandlingernes forløb, herunder navnlig de annoncerede retningslinjer og de positioner, som de andre parter fremsætter under hele forhandlingsforløbet. Kommissionen rapporterer skriftligt til Rådet og det af Rådet udpegede særlige udvalg om resultatet af forhandlingerne på en måde, som gør det muligt for Rådet af udøve sine institutionelle beføjelser.

For at opfylde forpligtelsen til at respektere den institutionelle ligevægt i artikel 13, stk. 2, i TEU og den forpligtelse, der er fastsat i artikel 218, stk. 10, i TEUF, vil Kommissionen underrette Europa-Parlamentet i samme omfang.

- **Proportionalitetsprincippet**

Henstillingen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af følgende grunde:

Den påtænkte aftale er det mest effektive middel til at forbedre vejtransportforbindelserne mellem EU og Ukraine, da den fjerner behovet for kvoter i bilaterale aftaler mellem EU-medlemsstaterne og Ukraine.

I forhold til den nuværende situation medfører den foreslåede aftale ikke nogen yderligere administrativ eller økonomisk byrde for hverken medlemsstaternes myndigheder eller erhvervslivet. Den bør derimod mindske den administrative byrde for både erhvervslivet og medlemsstaterne. Desuden vil den fjerne behovet for transporttilladelser for EU-transportvirksomheder for de angivne kategorier af transportrettigheder (transit og bilateral transport), hvilket vil mindske den administrative byrde for EU's transportbranche.

5. Virkninger for budgettet

Henstillingen har ingen virkninger for Unionens budget.

6. Andre forhold

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i henstillingen**

Ved Rådets afgørelse bemyndiges indledningen af forhandlinger om en aftale om vejgodstransport mellem Unionen og Ukraine for at afbøde virkningerne af Ruslands aggression mod Ukraine, og Kommissionen udpeges som Unionens forhandler. I forhandlingsdirektiverne, der er knyttet som bilag til afgørelsen, gives en bred beskrivelse af den påtænkte aftales anvendelsesområde.

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om indledning af forhandlinger om en aftale om vejgodstransport mellem Den Europæiske Union og Ukraine

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Der bør indledes forhandlinger med henblik på at indgå en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Ukraine om vejgodstransport. Aftalen bør finde anvendelse, så længe Ruslands uprovokerede og uberettigede mod Ukraine fortsat har alvorlige virkninger på transportinfrastrukturen og -aktiviteterne.
- (2) Kommissionen bør udpeges som forhandler.
- (3) Kommissionen fører forhandlingerne i samråd med [navnet på det særlige udvalg indsættes af Rådet].

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Kommissionen bemyndiges herved til at føre forhandlinger på Unionens vegne om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Ukraine om vejgodstransport.

Artikel 2

Forhandlingsdirektiverne er fastsat i bilaget.

Artikel 3

Forhandlingerne føres i samråd med [navnet på det særlige udvalg indsættes af Rådet].

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*