



Bruxelles, 1.2.2023
COM(2023) 46 final

2023/0017 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea, in sede di comitato misto istituito dall'accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sul trasporto di merci su strada, per quanto riguarda il regolamento interno del comitato misto e la proroga dell'accordo

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato misto istituito dall'accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sul trasporto di merci su strada firmato a Lione il 29 giugno 2022¹ (di seguito "accordo") per quanto riguarda:

- l'adozione del regolamento interno del comitato misto a norma dell'articolo 7, paragrafo 6, dell'accordo;
- la proroga dell'accordo a norma del relativo articolo 7, paragrafo 2.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. Sintesi dell'accordo

Obiettivo dell'accordo è agevolare temporaneamente il trasporto di merci su strada tra e attraverso l'Ucraina e l'Unione europea concedendo ulteriori diritti di transito e trasporto di merci tra l'Ucraina e l'UE a seguito dell'aggressione illegale dell'Ucraina da parte della Russia e delle gravi perturbazioni che questa comporta per tutti i modi di trasporto in Ucraina. L'accordo prevede inoltre misure volte ad agevolare il riconoscimento dei documenti dei conducenti. Attualmente l'accordo si applica fino al 30 giugno 2023.

È stato istituito un comitato misto incaricato di esercitare la vigilanza e il monitoraggio relativamente all'applicazione e all'attuazione dell'accordo. Tale comitato decide in particolare in merito all'adozione del proprio regolamento interno e alla proroga dell'accordo. La decisione sulla proroga dell'accordo deve essere presa dal comitato misto almeno tre mesi prima della scadenza dell'accordo, vale a dire non oltre il 31 marzo 2023. A norma dell'articolo 7, paragrafo 5, dell'accordo, il comitato misto deve adottare le proprie decisioni per consenso.

2.2. Monitoraggio dell'accordo

L'articolo 7, paragrafo 1, dell'accordo ha introdotto l'obbligo di vigilanza sull'accordo mediante, in particolare, un riesame periodico del suo funzionamento alla luce dei suoi obiettivi. In tale contesto, le autorità ucraine hanno fornito alla Commissione i dati relativi all'attuazione dell'accordo. Dai dati, che riguardano in particolare il terzo trimestre del 2022, corrispondente ai primi tre mesi di applicazione dell'accordo, si evince quanto di seguito indicato.

- **L'accordo ha effettivamente contribuito all'esportazione di prodotti agricoli ucraini attraverso i corridoi di solidarietà.** Fino al 1° agosto 2022 i corridoi di solidarietà hanno costituito gli unici corridoi commerciali a disposizione dell'Ucraina per l'esportazione dei propri prodotti agricoli. Nel primo mese di applicazione (luglio 2022), l'accordo ha consentito l'esportazione di quasi mezzo milione di tonnellate di prodotti agricoli ucraini, un aumento significativo rispetto alle 320 000 tonnellate esportate nel giugno 2022.
- Dal 1° agosto 2022, l'iniziativa sui cereali del Mar Nero ha inoltre agevolato l'esportazione di ulteriori cereali, semi oleosi e prodotti correlati ucraini da tre porti

¹ GU L 179 del 6.7.2022, pag. 4.

ucraini sul Mar Nero. **L'accordo ha comunque integrato le esportazioni attraverso il Mar Nero, contribuendo in tal modo alla sicurezza alimentare globale e all'economia ucraina.** In effetti, le esportazioni agricole su strada hanno continuato ad aumentare anche dopo l'avvio dell'iniziativa sui cereali del Mar Nero, tanto che nell'ottobre 2022 sono state esportate 640 000 tonnellate di prodotti.

- **L'accordo ha agevolato l'esportazione di altre merci ucraine non contemplate dall'iniziativa sui cereali del Mar Nero.** Tale iniziativa riguarda in effetti unicamente cereali, semi oleosi e prodotti correlati. L'accordo ha pertanto consentito l'esportazione di altri prodotti agricoli, come la carne di pollame e la frutta. Nei mesi di luglio, agosto e settembre del 2022, quasi la metà di tutte le esportazioni agricole trasportate su strada era costituita da prodotti agricoli non rientranti nell'ambito di applicazione dell'iniziativa sui cereali del Mar Nero.
- L'accordo ha anche agevolato l'esportazione di prodotti non agricoli, in particolare di prodotti industriali, che non possono essere esportati nell'ambito dell'iniziativa sui cereali del Mar Nero. Le esportazioni non agricole su strada di giugno, luglio e agosto 2022, che hanno fruttato oltre 1,6 miliardi di USD alle imprese ucraine, hanno costituito un sostegno estremamente necessario per l'economia ucraina.
- Permangono altresì molte incertezze riguardo all'iniziativa sui cereali del Mar Nero, che è anche limitata nel tempo (è stata prorogata il 18 novembre 2022 per ulteriori 120 giorni). Con le ispezioni sono state inoltre riscontrate varie strozzature, che hanno fatto sì che molti portatori di interessi hanno preferito fare affidamento sui corridoi di solidarietà, compreso il trasporto su strada. In tale contesto **l'accordo rappresenta una rete di sicurezza per gli agricoltori e le imprese dell'Ucraina e contribuisce alla sicurezza alimentare globale.**
- Con l'accordo è stato inoltre autorizzato il transito su strada di merci ucraine (agricole e non agricole) attraverso l'UE verso paesi terzi. Nei mesi di luglio, agosto e settembre del 2022, grazie all'accordo sono state esportate merci ucraine verso paesi terzi per un valore superiore a 1 miliardo di USD, che ha costituito una voce ulteriore per l'economia ucraina.
- Allo stesso tempo **l'accordo ha aiutato l'Ucraina a importare le merci necessarie, dai generi alimentari agli aiuti umanitari fino all'energia.** Ad esempio, la Romania ha organizzato convogli speciali di autocarri per trasportare il carburante tanto necessario all'Ucraina.
- **L'accordo si è rivelato vantaggioso anche per l'UE.** Le esportazioni dagli Stati membri verso l'Ucraina sono aumentate del 38,3 % se si confronta il periodo tra aprile e giugno 2022, precedente alla firma dell'accordo (4,222 miliardi di USD), con il periodo tra luglio e settembre 2022, immediatamente successivo alla firma dell'accordo (5,849 miliardi di USD). Il volume delle esportazioni su strada dall'UE all'Ucraina rimane superiore a quello delle importazioni su strada nell'UE dall'Ucraina. La Commissione monitora attentamente gli effetti delle importazioni sui mercati dell'UE.
- I diritti conferiti dall'accordo agli autotrasportatori ucraini hanno comportato un aumento di circa il 40 % del numero di operazioni di trasporto su strada effettuate da autotrasportatori ucraini sulle strade dell'UE. Più precisamente, nei mesi di luglio, agosto e settembre 2021 erano state effettuate sulle strade dell'UE 106 641 operazioni di trasporto su strada da parte di autotrasportatori ucraini, contro le

152 534 dei mesi di luglio, agosto e settembre del 2022, il che rappresenta un aumento del 43 %.

- L'accordo ha anche determinato una riduzione notevole degli oneri per l'industria dei trasporti stradali ucraina e per le autorità statali in relazione alle formalità amministrative connesse al rilascio delle autorizzazioni. Ha inoltre dato una prospettiva di medio periodo a questo settore, consentendo una migliore pianificazione delle attività.
- L'accordo ha permesso alle autorità degli Stati membri di accedere a un sistema di verifica delle patenti di guida grazie al quale è stata notevolmente migliorata l'efficacia del contrasto alle frodi e alle falsificazioni. Sono ancora in corso iniziative per l'implementazione degli strumenti di verifica delle patenti di guida digitali e dei certificati di idoneità professionale.

2.3. Il comitato misto

Con l'articolo 7 dell'accordo è stato istituito un comitato misto incaricato di esercitare la vigilanza e il controllo sull'applicazione e l'attuazione dell'accordo, nonché di esaminarne periodicamente il funzionamento alla luce degli obiettivi prefissati. Ai sensi di tale disposizione, il comitato misto è composto dai rappresentanti delle parti. Le sue decisioni sono adottate per consenso e sono vincolanti per le parti.

Conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, il comitato misto è convocato al più tardi tre mesi prima della scadenza dell'accordo al fine di valutare e decidere se sia necessario prorogare l'accordo e di quanto.

A norma dell'articolo 7, paragrafo 6, dell'accordo, il comitato misto è tenuto ad adottare il proprio regolamento interno.

2.4. L'atto previsto del comitato misto per quanto riguarda il suo regolamento interno

Nella sua prima riunione il comitato misto sarà chiamato ad adottare una decisione relativa all'adozione del proprio regolamento interno, in conformità all'articolo 7, paragrafi 5 e 6, dell'accordo. Scopo del regolamento interno è sostenere l'organizzazione e il funzionamento del comitato misto al fine di consentire la corretta attuazione dell'accordo.

2.5. L'atto previsto del comitato misto per quanto riguarda la proroga dell'accordo

Nella sua prima riunione il comitato misto sarà chiamato ad adottare una decisione relativa alla proroga della validità dell'accordo al 31 dicembre 2025, in conformità all'articolo 7, paragrafi 2 e 5, dell'accordo.

I motivi alla base di questa proroga sono molteplici:

- in primo luogo, dal monitoraggio è risultato che l'accordo ha svolto un ruolo essenziale nel contesto dei corridoi di solidarietà, rappresentando un'ancora di salvezza per gli agricoltori ucraini e contribuendo anche alla sicurezza alimentare globale. Stante l'indisponibilità dei porti ucraini sul Mar Nero, l'accordo ha agevolato l'esportazione su strada di cereali, semi oleosi e prodotti correlati ucraini. Da quando è stata istituita l'iniziativa sui cereali del Mar Nero, le esportazioni su strada di cereali ucraini hanno continuato ad aumentare, integrando le esportazioni attraverso il Mar Nero;

- in secondo luogo, l'accordo ha agevolato l'esportazione di altre merci ucraine, non agricole, non contemplate dall'iniziativa sui cereali del Mar Nero. Ha pertanto contribuito a mantenere in vita l'economia ucraina;
- in terzo luogo, l'accordo ha agevolato le esportazioni dall'UE verso l'Ucraina, apportando quindi benefici all'Unione europea. Dal canto suo l'Ucraina ha potuto importare dall'UE le merci necessarie, soprattutto energia e aiuti umanitari, di cui ha estremo bisogno;
- in quarto luogo, l'accordo non ha determinato un aumento drastico del numero di operatori di trasporto ucraini sulle strade dell'UE. Gli operatori di trasporto dell'UE continuano a essere restii a recarsi in Ucraina, in quanto i trasporti sul territorio ucraino spesso non sono coperti dalle compagnie assicurative europee e perché i conducenti dell'UE non sono desiderosi di andare in Ucraina per ovvi motivi. L'accordo non costituisce pertanto una minaccia concorrenziale per gli operatori di trasporto dell'UE e non è probabile che tale situazione cambi durante il periodo per il quale si propone la proroga;
- in quinto luogo, l'accordo dovrebbe essere inteso anche come un'agevolazione per la ricostruzione dell'Ucraina a tempo debito, una volta che la guerra di aggressione della Russia nei suoi confronti si sarà conclusa.

La proroga dell'accordo è pertanto da intendersi come risposta al Consiglio europeo, che nella riunione del 20 e 21 ottobre 2022 ha invitato l'Unione europea a "continuare a migliorare l'efficienza di tutti i corridoi di solidarietà", che "hanno reso possibile l'esportazione di volumi significativi di colture, prodotti agricoli e fertilizzanti ucraini verso i paesi più bisognosi"².

Una proroga della validità dell'accordo al 31 dicembre 2025 è necessaria, in quanto le condizioni che giustificano la conclusione dell'accordo originario continuano e continueranno probabilmente a sussistere a lungo. L'aggressione russa contro l'Ucraina si sta intensificando e la maggior parte degli osservatori ritiene che non terminerà nel prossimo futuro. Ciò significa anche che la situazione del trasporto marittimo attraverso i porti del Mar Nero rimane molto fragile. L'iniziativa dell'ONU sui cereali del Mar Nero ha rappresentato una soluzione parziale. Ma la proroga di questa iniziativa è di per sé incerta e il suo ambito di applicazione rimane per il momento limitato ai prodotti agricoli e ai fertilizzanti. La prosecuzione delle operazioni militari sul fianco orientale e su quello meridionale dell'Ucraina e la conseguente distruzione delle infrastrutture di trasporto in quelle zone rimarranno un fattore limitante nel prossimo futuro, che costituirà un ostacolo per le esportazioni ucraine nei mercati tradizionali.

Infine, la proroga dell'accordo consentirà di continuare a sostenere le autorità competenti degli Stati membri dell'UE nel contrasto alle frodi e alle falsificazioni.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

La posizione da adottare a nome dell'Unione dovrebbe essere di sostegno all'adozione del progetto di decisione del comitato misto accluso alla presente proposta.

² Conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre 2022, punto 15, EUCO 31/22 del 21.10.2022.

4. BASE GIURIDICA

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni del Consiglio che stabiliscano "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".

Rientrano nel concetto di "atti che hanno effetti giuridici" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione".

Il comitato misto è un organo istituito da un accordo, l'accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sul trasporto di merci su strada.

La decisione che il comitato congiunto è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. In primo luogo, l'atto previsto di adozione del regolamento interno del comitato misto avrà carattere vincolante nell'ambito del diritto internazionale, a norma dell'articolo 7, paragrafi 5 e 6, dell'accordo; in secondo luogo, l'atto previsto di proroga della durata dell'accordo avrà anch'esso carattere vincolante nell'ambito del diritto internazionale, a norma dell'articolo 7, paragrafi 2 e 5, dell'accordo.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo. La base giuridica procedurale della decisione del Consiglio proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano il trasporto stradale.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è l'articolo 91 TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

È opportuno pubblicare la decisione del comitato misto nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dopo la sua adozione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea, in sede di comitato misto istituito dall'accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sul trasporto di merci su strada, per quanto riguarda il regolamento interno del comitato misto e la proroga dell'accordo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 91, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sul trasporto di merci su strada³ ("accordo") è stato firmato dall'Unione ed è applicato in via provvisoria dal 29 giugno 2022.
- (2) L'articolo 7, paragrafo 1, dell'accordo ha istituito un comitato misto incaricato di esercitare la vigilanza e il controllo sull'applicazione e sull'attuazione dell'accordo, nonché di esaminarne periodicamente il funzionamento alla luce degli obiettivi prefissati.
- (3) Il comitato misto è tenuto ad adottare il proprio regolamento interno.
- (4) In base alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, dell'accordo, l'accordo si applica fino al 30 giugno 2023. Tuttavia, il comitato misto deve essere convocato al più tardi tre mesi prima della scadenza dell'accordo al fine di valutare e decidere se sia necessario prorogare l'accordo e di quanto.
- (5) Affinché sia l'Unione europea che l'Ucraina continuino a beneficiare degli effetti positivi dell'accordo relativamente all'agevolazione del trasporto di merci su strada tra e attraverso l'Ucraina e l'Unione europea e alla presenza di corridoi di solidarietà ben funzionanti nel contesto della guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, è opportuno prorogare l'accordo fino al 31 dicembre 2025.
- (6) Al fine di garantire la corretta attuazione dell'accordo, è opportuno adottare il regolamento interno del comitato misto.
- (7) Il comitato misto dovrà pertanto adottare una decisione per l'adozione del proprio regolamento interno e in merito alla necessità di prorogare, e di quanto, l'accordo.
- (8) È quindi opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato misto riguardo all'adozione del regolamento interno e alla proroga dell'accordo, poiché tali decisioni saranno vincolanti per l'Unione,

³ GU L 179 del 6.7.2022, pag. 4.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato misto istituito dall'articolo 7 dell'accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sul trasporto di merci su strada ("accordo") per quanto riguarda l'adozione del regolamento interno e la proroga dell'accordo, compresa la sua durata, si basa sul progetto di decisione del comitato misto accluso alla presente decisione.

I rappresentanti dell'Unione in seno al comitato misto possono concordare modifiche marginali del progetto di decisione del comitato misto senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 2

La decisione del comitato misto è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 3

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*