



Bruxelles, 6.4.2022
COM(2022) 167 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**che autorizza l'avvio di negoziati in vista di un accordo sul trasporto di merci su strada
tra l'Unione europea e l'Ucraina**

RELAZIONE

1. Contesto della raccomandazione

La Commissione raccomanda al Consiglio di autorizzare l'avvio di negoziati in vista di un accordo temporaneo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione e l'Ucraina (di seguito "l'accordo") per far fronte alle ripercussioni dell'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina e di nominare la Commissione negoziatore dell'Unione. Sono inoltre allegate alla raccomandazione le direttive di negoziato.

2. Contesto

Il trasporto di merci su strada tra l'Unione e l'Ucraina è attualmente disciplinato in larga misura da una serie di accordi bilaterali in materia di trasporti tra gli Stati membri dell'UE e l'Ucraina. Tali accordi prevedono un regime di contingenti per i trasportatori di entrambe le parti per quanto riguarda il transito e il commercio bilaterale. Secondo uno studio realizzato nel 2014¹, i 25 Stati membri con i quali all'epoca l'Ucraina aveva concluso accordi bilaterali in materia di trasporto su strada avevano concesso all'Ucraina un totale di 560 680 contingenti su base bilaterale. Nel 2019 il numero è diminuito leggermente (552 875 contingenti, di cui 1 750 contingenti multipli). I contingenti di norma sono associati a determinati valori di emissione Euro.

Oltre alle autorizzazioni basate sui suddetti accordi bilaterali, il Forum internazionale dei trasporti (FIT) gestisce un sistema multilaterale di contingenti che prevede licenze multilaterali per il trasporto internazionale di merci su strada effettuato da imprese di trasporto stabilite in un paese membro della Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT). Le licenze si applicano ai trasporti di merci tra i paesi membri della CEMT o in transito attraverso il territorio di uno o più di tali paesi. Il numero di contingenti previsti nell'ambito del sistema CEMT è tuttavia piuttosto limitato rispetto ai contingenti assegnati nell'ambito degli accordi bilaterali (sebbene il confronto non sia rigoroso, in quanto i contingenti CEMT riguardano licenze annuali, mentre gli accordi bilaterali in questione riguardano autorizzazioni per singoli viaggi). Nel 2022 sono state attribuite 4 000 licenze annuali a operatori ucraini.

Nel 2006 l'Ucraina ha aderito all'Accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR)², di cui sono parti contraenti anche tutti gli Stati membri dell'UE. Gli operatori ucraini che trasportano merci sul territorio dell'Unione devono pertanto rispettare gli stessi tempi di guida, interruzioni e periodi di riposo che si applicano nell'Unione a norma del regolamento (CE) n. 561/2006³.

A seguito dell'aggressione militare scatenata dalla Russia nei confronti dell'Ucraina, la situazione dei trasporti è diventata molto difficile per tale paese. Importanti rotte per il trasporto di merci attraverso il Mar Nero sono bloccate o sono state distrutte dalle forze

¹ *Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Ukraine*, realizzato da ICF, TRT e DIW Econ, relazione finale, 14 ottobre 2014.

² Siglato a Ginevra il 1° luglio 1970.

³ Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio.

militari russe e lo spazio aereo ucraino è chiuso al traffico civile. La rete ferroviaria è attualmente destinata in via prioritaria al trasporto di passeggeri e rifugiati e rimane molto vulnerabile ai bombardamenti russi.

Pertanto, al fine di aiutare l'economia ucraina, in grave sofferenza, è opportuno concludere con urgenza un accordo tra l'Unione e l'Ucraina che durerà finché la guerra continuerà ad avere ripercussioni gravi sulle infrastrutture e sulle operazioni di trasporto, e che consenta di sostituire, quanto più possibile, la rete ferroviaria sotto pressione e vulnerabile, lo spazio aereo civile chiuso e i porti del Mar Nero bloccati con migliori alternative su strada per il trasporto di merci tra l'UE e l'Ucraina. Si tratta di una questione molto importante per il commercio di cereali, carburante, prodotti alimentari e altri beni, che deve essere affrontata con urgenza per ridurre l'insicurezza alimentare in Ucraina ed evitare l'aggravarsi dei flussi di rifugiati. L'accordo comprenderà anche clausole sul riconoscimento delle patenti di guida e dei certificati di idoneità professionale per i conducenti ucraini che trasportano merci verso l'UE. L'accordo si applicherà al territorio dell'Ucraina controllato dal legittimo governo ucraino, riconosciuto come tale dall'Unione europea.

La conclusione di tale accordo è vantaggiosa per l'Unione, non solo perché quest'ultima ha interesse a che lo Stato ucraino e la sua economia si stabilizzino, ma anche perché l'Ucraina è un importante fornitore di prodotti quali cereali e altri prodotti alimentari, e perché i trasportatori dell'UE otterranno diritti reciproci per il trasporto verso il territorio dell'Ucraina.

3. Coerenza con le altre normative dell'Unione

L'accordo è coerente con l'attuale politica dell'UE in materia di relazioni esterne con l'Ucraina. Il governo dell'Ucraina ha chiesto un tale accordo in via emergenziale.

La conclusione di un accordo sul trasporto di merci su strada con l'Ucraina sarebbe inoltre in linea con l'accordo di associazione firmato il 27 giugno 2014 tra l'Unione e l'Ucraina, il quale, all'articolo 136, prevede possibili futuri accordi speciali relativi al trasporto stradale al fine di garantire uno sviluppo coordinato e la progressiva liberalizzazione dei trasporti tra le parti.

4. Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

• **Base giuridica**

La base giuridica procedurale di una decisione che autorizza l'avvio di negoziati in vista di un accordo tra l'Unione e un paese terzo e impartisce direttive al negoziatore è l'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

• **Competenza dell'Unione**

L'articolo 216, paragrafo 1, TFUE stabilisce quanto segue:

"L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata."

Il presente accordo rientra nell'ambito della politica dell'Unione in materia di trasporti ed è necessario per realizzare uno degli obiettivi fissati dai trattati, ovvero quello di "contribuire al

commercio libero ed equo"; la sua conclusione è inoltre prevista dall'articolo 136 dell'accordo di associazione con l'Ucraina.

La conclusione di accordi internazionali sul trasporto di merci su strada è altresì esplicitamente prevista in un atto legislativo dell'Unione.

In particolare l'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada, ai paragrafi 2 e 3, recita:

"2. Nel caso di un trasporto da uno Stato membro verso un paese terzo e viceversa, il presente regolamento si applica alla parte di percorso effettuato sul territorio di qualsiasi Stato membro attraversato in transito. Esso non si applica alla parte di percorso effettuato sul territorio dello Stato membro di carico o di scarico fintanto che non sia stato concluso il necessario accordo tra la Comunità e il paese terzo interessato.

3. In attesa che siano conclusi gli accordi di cui al paragrafo 2, il presente regolamento lascia impregiudicate:

a) le disposizioni relative ai trasporti da uno Stato membro verso un paese terzo e viceversa che figurano in accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e i paesi terzi interessati;

b) le disposizioni relative ai trasporti da uno Stato membro verso un paese terzo e viceversa che figurano in accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e che consentono, per mezzo di autorizzazioni bilaterali o in regime di liberalizzazione, che trasportatori non stabiliti in uno Stato membro vi effettuino operazioni di carico e scarico."

Inoltre la sua conclusione può incidere su norme comuni o modificarne la portata, come stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Al punto 201 del parere 2/15 del 16 maggio 2017⁴ la Corte ha in particolare osservato quanto segue:

"201. Come la Corte ha già constatato, qualora un accordo tra l'Unione e uno Stato terzo preveda l'applicazione, ai rapporti internazionali disciplinati da tale accordo, di norme che si sovrapporranno in larga parte alle norme comuni dell'Unione applicabili alle situazioni intracomunitarie, tale accordo deve essere considerato idoneo ad incidere sulla portata di tali norme comuni o a modificarla. Infatti, malgrado l'assenza di contraddizione con le citate norme comuni, il senso, la portata e l'efficacia di queste ultime possono venire influenzati [v., in particolare, parere 1/03 (Nuova convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006, EU:C:2006:81, punti 143 e da 151 a 153; parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aja), del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punti da 84 a 90, nonché sentenza del 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punti 48 e 49]."

L'accesso al mercato previsto nella presente raccomandazione si sovrappone certamente alle disposizioni relative all'accesso al mercato adottate dall'Unione in riferimento al trasporto internazionale di merci su strada di cui sopra.

⁴ ECLI:EU:C:2017:376.

Alla luce di quanto precede, l'Unione ha competenza esterna esclusiva a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE per concludere l'accordo previsto.

- **Obbligo di consultazione in capo alla Commissione**

È necessario tenere conto dei chiarimenti contenuti nella sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015 nella causa C-425/13⁵ riguardo ai ruoli delle diverse istituzioni ai fini dell'applicazione dell'articolo 218, paragrafi 2 e 4, TFUE conformemente ai principi dell'equilibrio istituzionale e della leale cooperazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

È opportuno che la Commissione fornisca al Consiglio e al comitato speciale da esso designato tutte le informazioni necessarie al controllo, da parte di questi ultimi, dello svolgimento dei negoziati, quali, segnatamente, gli orientamenti annunciati e le posizioni difese dalle altre parti durante i negoziati. La Commissione comunicherà al Consiglio e al comitato speciale da esso designato, per iscritto, l'esito dei negoziati in modo tale da consentire al Consiglio di esercitare le sue prerogative istituzionali.

Per ottemperare all'obbligo di rispettare l'equilibrio istituzionale di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE e all'obbligo di cui all'articolo 218, paragrafo 10, TFUE, la Commissione informerà il Parlamento europeo in egual misura.

- **Proporzionalità**

La raccomandazione è conforme al principio di proporzionalità per i seguenti motivi.

L'accordo previsto costituisce lo strumento più efficiente per rafforzare le relazioni UE-Ucraina in materia di trasporti su strada, poiché elimina la necessità di contingenti negli accordi bilaterali tra gli Stati membri dell'UE e l'Ucraina.

L'accordo proposto non comporterà alcun onere amministrativo o finanziario supplementare rispetto alla situazione attuale né per le autorità degli Stati membri né per le imprese. Al contrario, dovrebbe ridurre gli oneri amministrativi sia per le imprese che per gli Stati membri. Eliminerà inoltre la necessità di autorizzazioni di trasporto per i trasportatori dell'UE per le categorie di diritti di trasporto indicate (diritti di transito e bilaterali), con una conseguente riduzione degli oneri per il settore dei trasporti dell'UE.

5. Incidenza sul bilancio

Nessuna.

6. Altri elementi

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della raccomandazione**

La decisione del Consiglio autorizzerà l'avvio di negoziati in vista di un accordo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione e l'Ucraina per far fronte alle ripercussioni dell'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e nominerà la Commissione negoziatore dell'Unione. Le direttive di negoziato allegate alla decisione forniscono un'ampia descrizione dell'ambito di applicazione dell'accordo previsto.

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati in vista di un accordo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione europea e l'Ucraina

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) È opportuno avviare negoziati in vista della conclusione di un accordo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione e l'Ucraina. È opportuno che l'accordo si applichi finché l'aggressione non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina continuerà ad avere ripercussioni gravi sulle infrastrutture e sulle operazioni di trasporto.
- (2) È opportuno designare la Commissione quale negoziatore.
- (3) I negoziati dovrebbero essere condotti dalla Commissione in consultazione con il [nome del comitato speciale da inserire a cura del Consiglio],

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione è autorizzata a negoziare, a nome dell'Unione, un accordo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione europea e l'Ucraina.

Articolo 2

Le direttive di negoziato figurano nell'allegato.

Articolo 3

I negoziati sono condotti in consultazione con il [nome del comitato speciale da inserire a cura del Consiglio].

Articolo 4

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*