

Bruxelles, le 2 février 2023
(OR. en)

5809/23

**Dossier interinstitutionnel:
2023/0017(NLE)**

**TRANS 29
RELEX 103**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	1 ^{er} février 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 46 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route, en ce qui concerne le règlement intérieur du comité mixte et la reconduction de l'accord

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 46 final.

p.j.: COM(2023) 46 final



Bruxelles, le 1.2.2023
COM(2023) 46 final

2023/0017 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route, en ce qui concerne le règlement intérieur du comité mixte et la reconduction de l'accord

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition porte sur la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route signé à Lyon le 29 juin 2022¹ (ci-après l'«accord»), en ce qui concerne

- l'adoption du règlement intérieur du comité mixte conformément à l'article 7, paragraphe 6, de l'accord;
- la reconduction de l'accord conformément à son article 7, paragraphe 2.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Résumé de l'accord

L'accord vise à faciliter temporairement le transport routier de marchandises entre et à travers l'Ukraine et l'Union européenne en accordant des droits supplémentaires de transit et de transport de marchandises entre l'Ukraine et l'UE à la suite de l'agression illégale menée par la Russie contre l'Ukraine et des perturbations importantes qu'elle entraîne pour tous les modes de transport en Ukraine. Il comprend également des mesures visant à faciliter la reconnaissance des documents des conducteurs. Il est applicable jusqu'au 30 juin 2023.

Un comité mixte a été institué pour superviser et contrôler l'application et la mise en œuvre de l'accord. Il décide notamment de l'adoption de son règlement intérieur et de la reconduction de l'accord. En ce qui concerne la reconduction de l'accord, le comité mixte prend une décision au plus tard trois mois avant l'expiration de l'accord, c'est-à-dire au plus tard le 31 mars 2023. Conformément à l'article 7, paragraphe 5, de l'accord, les décisions du comité mixte sont adoptées par consensus entre les parties.

2.2. Contrôle de l'accord

L'article 7, paragraphe 1, de l'accord a introduit l'obligation de contrôler l'accord, notamment par un réexamen périodique du fonctionnement de celui-ci à la lumière de ses objectifs. Dans ce contexte, les autorités ukrainiennes ont fourni à la Commission des données sur la mise en œuvre de l'accord. Ces données couvrent notamment le troisième trimestre de 2022, c'est-à-dire les trois premiers mois d'application de l'accord. Il en ressort ce qui suit:

- **L'accord a contribué avec succès à permettre l'exportation de produits agricoles ukrainiens par les corridors de solidarité.** Jusqu'au 1^{er} août 2022, les corridors de solidarité étaient les seuls couloirs commerciaux à la disposition de l'Ukraine pour l'exportation de ses produits agricoles. Au cours de son premier mois d'application (juillet 2022), l'accord a permis l'exportation de près d'un demi-million de tonnes de produits agricoles ukrainiens, ce qui représente une augmentation significative par rapport aux 320 000 tonnes exportées en juin 2022.
- Depuis le 1^{er} août 2022, l'initiative céréalière de la mer Noire a également facilité l'exportation d'une plus grande quantité de céréales, d'oléagineux et de produits connexes ukrainiens à partir de trois ports ukrainiens de la mer Noire. **L'accord a toutefois complété les exportations via la mer Noire, contribuant ainsi à la**

¹ JO L 179 du 6.7.2022, p. 4.

sécurité alimentaire mondiale et à l'économie ukrainienne. En effet, les exportations agricoles par route ont continué d'augmenter, même après le lancement de l'initiative céréalière de la mer Noire, pour atteindre 640 000 tonnes en octobre 2022.

- **L'accord a facilité l'exportation d'autres marchandises ukrainiennes non couvertes par l'initiative céréalière de la mer Noire.** En effet, cette dernière ne couvre que les céréales, les oléagineux et les produits connexes. Par conséquent, l'accord a permis l'exportation d'autres produits agricoles, tels que la viande de volaille et les fruits. En juillet, août et septembre 2022, les produits agricoles ne relevant pas du champ d'application de l'initiative céréalière de la mer Noire représentaient près de la moitié de l'ensemble des exportations agricoles transportées par la route.
- L'accord a également facilité l'exportation de produits non agricoles, en particulier de produits industriels, qui ne peuvent pas être exportés dans le cadre de l'initiative céréalière de la mer Noire. Les exportations non agricoles par route en juin, juillet et août 2022 ont rapporté plus de 1,6 milliard de dollars US aux entreprises ukrainiennes, apportant ainsi un soutien indispensable à l'économie ukrainienne.
- En outre, de nombreuses incertitudes continuent d'entourer l'initiative céréalière de la mer Noire, qui est en outre limitée dans sa durée (prolongée de 120 jours supplémentaires le 18 novembre 2022). Des goulets d'étranglement ont également été signalés lors des inspections, encourageant de nombreuses parties prenantes à se tourner vers les corridors de solidarité, y compris le transport routier. Dans ce contexte, **l'accord fournit un filet de sécurité aux agriculteurs et aux entreprises ukrainiens, ainsi qu'à la sécurité alimentaire mondiale.**
- L'accord a également autorisé le transit de marchandises ukrainiennes (tant agricoles que non agricoles) par route à travers l'UE vers des pays tiers. En juillet, septembre et août 2022, l'accord a permis l'exportation de marchandises ukrainiennes vers des pays tiers pour une valeur de plus de 1 milliard de dollars US, apportant ainsi une source supplémentaire de revenus à l'économie ukrainienne.
- Dans le même temps, **l'accord a aidé l'Ukraine à importer les biens dont elle a besoin, tels que la nourriture, l'aide humanitaire ou l'énergie.** Par exemple, la Roumanie a mis en place des convois spéciaux de camions pour apporter à l'Ukraine le carburant dont elle a tant besoin.
- **L'accord s'est également avéré bénéfique pour l'UE.** Les exportations des États membres vers l'Ukraine ont augmenté de 38,3 % si l'on compare la période comprise entre avril et juin 2022 avant la signature de l'accord (4,222 millions de dollars US) et la période comprise entre juillet et septembre 2022 immédiatement après la signature de l'accord (5,849 millions de dollars US). Les exportations par route de l'UE vers l'Ukraine restent supérieures aux importations par route dans l'UE en provenance d'Ukraine. La Commission suit de près l'incidence des importations sur les marchés de l'UE.
- Les droits conférés aux transporteurs ukrainiens par l'accord ont entraîné une augmentation d'environ 40 % du nombre d'opérations de transport routier effectuées par des transporteurs ukrainiens sur les routes de l'UE. Plus précisément, 106 641 opérations de transport routier par des transporteurs ukrainiens ont eu lieu sur les routes de l'UE en juillet, août et septembre 2021, contre 152 534 en juillet, août et septembre 2022, ce qui représente une augmentation de 43 %.

- L'accord a également considérablement réduit la charge pesant sur le secteur ukrainien des transports routiers et les autorités étatiques en ce qui concerne les formalités administratives liées à la délivrance des autorisations. Elle a également donné une perspective à moyen terme à ce secteur en permettant une meilleure planification de son activité.
- L'accord a permis aux autorités des États membres d'accéder à un système de vérification des permis de conduire, ce qui a permis d'améliorer sensiblement la lutte contre la fraude et la falsification. Des actions sont toujours en cours pour la mise en œuvre des outils de vérification des permis de conduire numériques et des certificats de compétence professionnelle.

2.3. Comité mixte

L'article 7 de l'accord a institué un comité mixte chargé de superviser et de contrôler l'application et la mise en œuvre de l'accord, et de procéder périodiquement au réexamen du fonctionnement de celui-ci à la lumière de ses objectifs. Conformément à cet article, le comité mixte est composé de représentants des parties. Ses décisions sont prises par consensus et sont contraignantes pour les parties.

Conformément à l'article 7, paragraphe 2, le comité mixte se réunit au plus tard trois mois avant l'expiration de l'accord, afin d'évaluer et de décider de la nécessité de reconduire l'accord et de prendre une décision sur la durée de cette reconduction.

Conformément à l'article 7, paragraphe 6, de l'accord, le comité mixte doit adopter son règlement intérieur.

2.4. L'acte envisagé du comité mixte en ce qui concerne son règlement intérieur

Lors de sa première réunion, le comité mixte doit arrêter une décision concernant l'adoption de son règlement intérieur, conformément à l'article 7, paragraphes 5 et 6, de l'accord. L'objectif du règlement intérieur est de sous-tendre l'organisation et le fonctionnement du comité mixte afin de permettre la mise en œuvre correcte de l'accord.

2.5. L'acte envisagé du comité mixte en ce qui concerne la reconduction de l'accord

Lors de sa première réunion, le comité mixte doit adopter une décision concernant la reconduction de l'accord jusqu'au 31 décembre 2025, conformément à l'article 7, paragraphes 2 et 5, de l'accord.

Les raisons de cette reconduction sont multiples:

- Premièrement, le contrôle de l'accord a montré que celui-ci a joué un rôle essentiel dans le contexte des corridors de solidarité, offrant ainsi une bouée de sauvetage aux agriculteurs ukrainiens et contribuant également à la sécurité alimentaire mondiale. Alors que les ports ukrainiens de la mer Noire n'étaient toujours pas disponibles, l'accord a facilité l'exportation de céréales, d'oléagineux et de produits connexes ukrainiens par la route. Depuis la mise en place de l'initiative céréalière de la mer Noire, les exportations de céréales ukrainiennes par route ont continué d'augmenter, complétant ainsi les exportations via la mer Noire.
- Deuxièmement, l'accord a facilité l'exportation de marchandises ukrainiennes non agricoles, non couvertes par l'initiative céréalière de la mer Noire. Il a donc contribué à maintenir l'économie ukrainienne à flot.

- Troisièmement, l'accord a facilité les exportations de l'UE vers l'Ukraine et a donc procuré des avantages à l'UE. Il a permis à l'Ukraine d'importer de l'UE les biens qui lui sont nécessaires, en particulier l'énergie et l'aide humanitaire dont elle a tant besoin.
- Quatrièmement, l'accord n'a pas entraîné d'augmentation spectaculaire du nombre d'opérateurs ukrainiens de transport routier sur les routes de l'UE. Les transporteurs de l'UE restent réticents à se rendre en Ukraine parce que le transport sur le territoire ukrainien n'est le plus souvent pas couvert par les compagnies d'assurance de l'UE et parce que les conducteurs de l'UE ne souhaitent pas se rendre en Ukraine pour des raisons évidentes. L'accord ne crée donc pas de menace concurrentielle pour les opérateurs de transport de l'UE, et cette situation n'est pas susceptible de changer au cours de la période pour laquelle la reconduction est proposée.
- Cinquièmement, l'accord devrait également être interprété comme facilitant la reconstruction de l'Ukraine en temps utile, lorsque la guerre d'agression menée par la Russie contre ce pays sera finie.

La reconduction de l'accord doit donc être considérée comme une réponse au Conseil européen qui, lors de sa réunion des 20 et 21 octobre 2022, a appelé l'Union européenne à «continuer d'améliorer l'efficacité de tous les corridors de solidarité», étant donné qu'ils «ont rendu possible l'exportation de volumes importants de cultures, de produits agricoles et d'engrais ukrainiens vers les pays qui en ont le plus besoin»².

La reconduction de l'accord jusqu'au 31 décembre 2025 est nécessaire car les conditions justifiant la conclusion de l'accord initial continuent de prévaloir, probablement pendant un certain temps encore. L'agression russe contre l'Ukraine s'intensifie et la plupart des observateurs ne croient pas qu'elle prendra fin dans un avenir proche. Cela signifie également que le transport maritime via les ports de la mer Noire reste très fragile. L'initiative céréalière de la mer Noire, menée sous l'égide des Nations unies, a apporté une solution partielle. Toutefois, la prolongation de cette initiative est elle-même incertaine et son champ d'application reste actuellement limité aux produits agroalimentaires et aux engrais. La poursuite des opérations militaires en Ukraine sur ses flancs est et sud, et la destruction des infrastructures de transport qui en découle dans les zones connexes, demeureront un frein dans un avenir prévisible, entravant les exportations de l'Ukraine vers ses marchés traditionnels.

Enfin, la reconduction de l'accord permettra de continuer à soutenir les autorités compétentes des États membres de l'UE dans leur lutte contre la fraude et la falsification.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La position à prendre au nom de l'Union devrait donc être favorable à l'adoption du projet de décision du comité mixte joint à la présente proposition.

4. BASE JURIDIQUE

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions du Conseil établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant

² Conclusions du Conseil européen des 20 et 21 octobre 2022; point 15; EUCO 31/22 du 21.10.2022.

des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union».

Le comité mixte est une instance créée par un accord, à savoir l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route.

La décision que le comité mixte est appelé à adopter est un acte ayant des effets juridiques. Premièrement, l'acte envisagé sur l'adoption du règlement intérieur du comité mixte sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 7, paragraphes 5 et 6, de l'accord; deuxièmement, l'acte envisagé sur la reconduction de l'accord sera également contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 7, paragraphes 2 et 5, de l'accord.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord. En conséquence, la base juridique procédurale de la décision du Conseil proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et qu'il apparaît que l'une de ces deux finalités ou composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement le transport routier.

La base juridique matérielle de la décision proposée est l'article 91 du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Il y a lieu de publier la décision du comité mixte au Journal officiel de l'Union européenne après son adoption.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route, en ce qui concerne le règlement intérieur du comité mixte et la reconduction de l'accord

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 91 en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route³ (ci-après l'«accord») a été signé par l'Union et est applicable à titre provisoire depuis le 29 juin 2022.
- (2) L'article 7, paragraphe 1, de l'accord institue un comité mixte chargé de superviser et de contrôler l'application et la mise en œuvre de l'accord, et de procéder périodiquement au réexamen du fonctionnement de celui-ci à la lumière de ses objectifs.
- (3) Le comité mixte doit adopter son règlement intérieur.
- (4) Conformément à l'article 6, paragraphe 1, de l'accord, celui-ci est applicable jusqu'au 30 juin 2023. Le comité mixte doit toutefois se réunir au plus tard trois mois avant l'expiration de l'accord, afin d'évaluer et de décider de la nécessité de reconduire l'accord.
- (5) Afin que l'Union européenne et l'Ukraine continuent de bénéficier des effets positifs de l'accord sur la facilitation du transport routier de marchandises entre l'Ukraine et l'Union européenne et sur la garantie du bon fonctionnement des corridors de solidarité dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, il convient de le reconduire jusqu'au 31 décembre 2025.
- (6) Afin de garantir la mise en œuvre correcte de l'accord, il convient d'adopter le règlement intérieur du comité mixte.
- (7) Par conséquent, le comité mixte doit arrêter une décision concernant l'adoption de son règlement intérieur et la nécessité de reconduire l'accord, et prendre une décision sur la durée de cette reconduction.
- (8) Il y a donc lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte, en ce qui concerne l'adoption de son règlement intérieur et la reconduction de l'accord, étant donné que ses décisions seront contraignantes pour l'Union,

³ JO L 179 du 6.7.2022, p. 4.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte institué par l'article 7 de l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route (ci-après l'«accord»), en ce qui concerne l'adoption de son règlement intérieur et la reconduction de l'accord, y compris la durée de cette reconduction, est fondée sur le projet de décision du comité mixte joint à la présente décision.

Des modifications mineures du projet de décision du comité mixte peuvent être acceptées par les représentants de l'Union au sein du comité mixte sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 2

La décision du comité mixte est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 3

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président