



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 март 2024 г.
(OR. en)

7304/24

LIMITE

TRANS 129
RELEX 275

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	5 март 2024 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2024) 117 final
Относно:	Препоръка за РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА за упълномощаване на Комисията да започне преговори за изменения на Споразумението между Европейския съюз и Украйна за автомобилния превоз на товари от 29 юни 2022 г.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2024) 117 final.

Приложение: COM(2024) 117 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.3.2024 г.
COM(2024) 117 final

SENSITIVE*

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за упълномощаване на Комисията да започне преговори за изменения на
Споразумението между Европейския съюз и Украйна за автомобилния превоз на
товари от 29 юни 2022 г.**

*

Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/db43PX>

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕПОРЪКАТА

С настоящия документ Комисията препоръчва на Съвета да разреши започването на преговори за изменения на Споразумението между Европейския съюз и Украйна за автомобилния превоз на товари, подписано в Лион на 29 юни 2022 г.¹ (наричано по-нататък „Споразумението“), включително продължаване на действието му, да посочи Комисията за преговарящ от името на Съюза и да даде указания на преговарящия и да определи специален комитет, който трябва да се консултира при водене на преговорите.

2. КОНТЕКСТ

1.1. Кратко представяне на Споразумението

Споразумението има за цел временно да се улесни автомобилният превоз на товари между Украйна и Европейския съюз и през територията им, като се предоставят допълнителни права за транзит и превоз на стоки между Украйна и ЕС с оглед на незаконната агресивна война на Русия срещу Украйна и значителните смущения, които тя причинява за всички видове транспорт в Украйна. То включва и мерки за улесняване на признаването на документите на водачите. Понастоящем Споразумението се прилага до 30 юни 2024 г.². То временно заменя правата за достъп до пазара въз основа на двустранни споразумения в областта на транспорта между държавите членки и Украйна.

1.2. Действие на Споразумението

Когато Комисията предложи на Съвета да удължи срока на действие на Споразумението през януари 2023 г., тя представи данни, които потвърждават, че то е спомогнало за износа на украински селскостопански стоки през коридорите на солидарността. По това време Черноморската инициатива за зърното все още беше в сила, но беше сметено, че Споразумението е допълнило износа през Черно море и по този начин е допринесло за световната продоволствена сигурност и за продължаване на функционирането на украинската икономика, дори по време на война. След това Русия окончателно се оттегли от Черноморската инициатива за зърното. Освен украинския

¹ ОВ L 179, 6.7.2022 г., стр. 4.

² ОВ L 123, 8.5.2023 г., стр. 36.

износ на зърно със Споразумението се улеснява износът на неселскостопански стоки, по-специално промишлени продукти, които не може да бъдат изнесени в рамките на Черноморската инициатива за зърното и които продължават да се нуждаят от маршрути за износ и внос през ЕС, тъй като Черноморският коридор, създаден едностранно от Украйна през август 2023 г., не е в състояние да отговори на по-големите нужди на държавата от внос и износ, включително за предоставяне на военна и хуманитарна помощ и горива, и продължава да бъде обект на руски нападения.

В този контекст коридорите на солидарността, в които автомобилният превоз играе важна роля, по-специално чрез сухопътните коридори с Полша, Словакия, Унгария и Румъния, се превърнаха в спасителна възможност за Украйна, като позволяваха износ на селскостопански продукти и допринасяха за световната продоволствена сигурност, оставяйки основната възможност за износ на други украински стоки (напр. желязо и стомана) и главен вариант за Украйна за внос на всички стоки, от които се нуждае (включително горива и хуманитарна помощ).

Между май 2022 г. и края на януари 2024 г. благодарение на коридорите на солидарността Украйна е изнесла около 122 млн. тона стоки (68 млн. тона селскостопански продукти и около 54 млн. тона неселскостопански продукти) и е внесла около 45 млн. тона стоки.

Общата стойност на търговията през коридорите на солидарността от май 2022 г. нататък се оценява на около 139 млрд. евро, като износът от Украйна възлиза приблизително на 46 млрд. евро, а украинският внос — на около 93 млрд. евро.

През 2023 г. Украйна е изнесла през коридорите на солидарността около 40 млн. тона селскостопански продукти и приблизително 30 млн. тона неселскостопански продукти на обща стойност около 24 млрд. евро. През 2023 г. Украйна е внесла около 27 млн. тона стоки през коридорите на солидарността, включително приблизително 3 млн. тона селскостопански стоки и около 24 млн. тона неселскостопански стоки, на обща приблизителна стойност 53 млрд. евро.

Автомобилният превоз е от жизненоважно значение за търговията между ЕС и Украйна през коридорите на солидарността. Той е от особено значение за вноса на важни неселскостопански продукти, тъй като през 2023 г. близо 50 % от този вид стоки са били внесени в Украйна по такъв начин, което представлява над 75 % от вноса на неселскостопански продукти в стойностно изражение.

Данните, събрани от Комисията след продължаване на действието на Споразумението на 16 март 2023 г., потвърждават, че то все още е от първостепенна важност за икономиката на Украйна и продължава да бъде от решаващо значение за износа на ЕС за Украйна.

- По данни на Евростат обемът на износа на Украйна чрез автомобилен превоз за ЕС се е увеличил значително след влизането в сила на Споразумението — с около две трети от гледна точка на обема и с около една трета по отношение на стойността. В абсолютно изражение всеки месец след Споразумението са изнасяни повече от 300 000 допълнителни тона стоки за ЕС (средно 873 000 тона месечно в периода от юли 2022 г. до септември 2023 г. спрямо 528 000 тона месечно в периода преди Споразумението (от януари 2020 г. до юни 2022 г.). В същото време стойността на допълнителния месечен износ е около

250 млн. евро на месец (средно 953 млн. евро при 702 млн. евро месечно преди Споразумението).

- Тези данни показват, че оптимизирането на капацитета на автомобилния превоз е било от основно значение за подпомагане на алтернативните коридори за износ на зърно и други продукти за ЕС и трети държави и за подкрепа на украинската икономика, давайки възможност за необходимия превоз на стоките, от които тя се нуждае, когато традиционните транспортни маршрути в региона станаха невъзможни поради агресивната война на Русия срещу Украйна.
- Украинският внос от ЕС се е увеличил с обем, подобен на този на износа, а именно с около 300 000 тона на месец (средно 810 000 тона за посочения период в сравнение с 509 000 тона месечно преди Споразумението). В стойностно изражение обаче украинският внос се е увеличил почти три пъти по-бързо от украинския износ: над 700 млн. евро на месец за украинския внос (средно 2 430 млн. евро при 1 695 млн. евро на месец преди Споразумението) в сравнение с износ на стойност от 250 млн. евро.
- Като цяло настоящият износ е с около 380 000 тона и 900 млн. евро повече от средния месечен обем преди ратифициране на Споразумението. Следователно стойността на стоките от ЕС, транспортирани до Украйна чрез автомобилен превоз, продължава да нараства значително след Споразумението.
- Поради това Споразумението изигра ключова роля за ръста на търговския баланс на ЕС с Украйна с 500 млн. евро на месец.
- За повечето държави членки тези положителни тенденции се потвърждават на национално равнище (отново за същите периоди като посочените по-горе); по-специално за съседните на Украйна държави членки въздействието е много положително. Полският износ чрез автомобилен превоз за Украйна се е увеличил със 72 % след Споразумението, докато вносът от Украйна чрез същия транспорт — с 49 %. Словашкият износ чрез автомобилен превоз за Украйна е отбелязал ръст от 120 %, докато вносът — от 46 %. Румънският износ чрез автомобилен превоз е регистрирал увеличение от 163 %, а вносът — от 72 %. Само в Унгария се наблюдава леко влошаване на търговския баланс, а именно износът чрез автомобилен превоз се е свил с 1,5 %, а вносът със същия вид транспорт се е увеличил със 7 %.
- Значението на автомобилния превоз се доказва и от факта, че 80 % от вноса на горива в Украйна от ЕС е бил осъществен чрез автомобилен превоз. Благодарение на него е бил извършен също така около 70 % от вноса на фармацевтични продукти от ЕС в Украйна и около 80 % от всички внесени фармацевтични продукти в Украйна са били транспортирани през ЕС чрез автомобилен превоз.
- След като Русия се оттегли от Черноморската инициатива за зърното и продължава да се опитва да унищожи или застраши пристанищата на Одеската агломерация (голямата Одеса) и по река Дунав, сухопътните коридори са все така от основно значение не само за зърното, но и за всички други продукти, от които Украйна се нуждае или изнася.

- След август 2023 г. Украйна създаде морски коридор в Черно море за износ предимно на зърно. Той обаче продължава да е обект на руски нападения. Капацитетът на този коридор се оценява на 30 млн. тона годишно, докато капацитетът на Черно море преди войната е бил 150 млн. тона годишно. Въпреки че е важен за износа на зърно, този коридор не може да замени автомобилния превоз за всички други стоки, които не може да бъдат превозени през Черно море.
- Няколко държави членки отчитат увеличение на броя на украинските превозни средства на територията си (България, Чешката република, Унгария, Полша, Словакия, Словения). В тези случаи беше докладвана загуба на пазарен дял при дейността на автомобилните превозвачи на товари на тези държави членки с Украйна, като някои превозвачи твърдят, че това се дължи на по-ниските оперативни разходи на украинските превозвачи. Автомобилните превози от и до Украйна обаче представляват като средна стойност само малка част от дейността на превозвачите на товари от ЕС. Поради това, въпреки че въздействието върху пазара може да се усети на местно равнище, няма доказателства, че Споразумението е довело до значително нарушаване на пазара за автомобилен превоз на държавите членки и на Съюза.

1.3. Необходимост от изменения на Споразумението

Въпреки че Споразумението е от основно значение за Украйна и последиците от него са много положителни за ЕС, през последните месеци редица държави членки изразиха опасения относно изпълнението на Споразумението и възможното му въздействие на местно равнище върху автомобилния превоз. Тези опасения бяха обсъдени на заседанието на Съвместния комитет, проведено на 18 декември 2023 г., на което беше направено заключението, че съответните обстоятелства, които бяха в основата на Споразумението, продължават да са налице. Страните обаче отбелязаха редица въпроси, произтичащи от прилагането и изпълнението на Споразумението.

Тези въпроси са свързани на първо място с възможните трудности при прилагането от страна на контролните органи на страните. Например, като се има предвид, че лицензите са напълно цифровизирани в Украйна и че държавите членки нямат достъп до украинските бази данни, може невинаги да е лесно да се гарантира на пътя, че контролираният украински камион принадлежи на автомобилен превозвач на товари с надлежното разрешение да извършва международни превози. По подобен начин на пръв поглед може да се окаже трудно да се направи разграничение между операции, предприети съгласно Споразумението, и операции, извършвани по силата на други международни инструменти в областта на автомобилния превоз, като Конвенцията ЕСМТ. И накрая, що се отнася до пътуванията без товар, Споразумението ще внесе правна сигурност за автомобилните превозвачи на товари и ще улесни контрола на пътя, ако водачът носи специални документи, удостоверяващи, че е извършена операция без товар във връзка с транзитен или двустранен превоз, както се изисква за операциите без товар, извършвани съгласно Споразумението.

Други въпроси са свързани с по-стриктното изпълнение на Споразумението. Те се отнасят по-специално до спазването от страна на автомобилните превозвачи на товари

на задълженията им по отношение на операциите, разрешени съгласно Споразумението, до измамите или подправянето на документи на водачите и до повтарящите се и системни сериозни пътнотранспортни нарушения, свързани с безопасността по пътищата. Те касаят и начина, по който държавите членки биват информирани от украинските органи за удължаването на срока на валидност на документите на водачите.

Поради това са необходими ограничени промени в Споразумението, за да се улесни неговото прилагане и да се усъвършенства изпълнението му.

Въпросът за евентуалното въздействие на Споразумението върху автомобилния превоз беше повдигнат от някои държави членки също така на заседанието на Съвета от 4 декември 2023 г. и при подготовката на заседанието на Съвместния комитет на 18 декември 2023 г. Тези опасения разкриха необходимостта от по-добро сътрудничество, както и от обмен на данни и информация между страните, за да се подобри оценката на действието на Споразумението. Някои държави членки, граничещи с Украйна, и няколко сдружения на превозвачи на товари изразиха загриженост относно въздействието на Споразумението върху определени сегменти от националните пазари за автомобилен превоз, които вече са сериозно засегнати от войната в Украйна и следователно от санкциите, наложени на Русия и Беларус, и относно реципрочните мерки, предприети от тези две държави.

Поради това се предлага също така да се въведе нова защитна клауза в случай на сериозно смущение на националния пазар за автомобилен превоз в дадена географска област на една от страните, което може да бъде отдадено на Споразумението, и да се даде възможност на Съвместния комитет да вземе решение при изключителни обстоятелства за преустановяване на действието на Споразумението.

В същото време и като се имат предвид горепосочените изменения, които трябва да бъдат договорени, е необходимо действието на Споразумението³ да се продължи поради следните причини:

- Първо, от контрола върху Споразумението е видно, че то изигра съществена роля в контекста на коридорите на солидарността, като по този начин осигурява спасителна възможност за украинската икономика и също така допринася за световната продоволствена сигурност, като се има предвид руската блокада на украинските черноморски пристанища. Въпреки че през юли 2023 г. Русия прекрати Черноморската инициатива за зърното, осъществявана от ООН, Украйна успя да създаде коридор в Черно море главно за износ на зърно. Въпреки че има значителен капацитет, този нов коридор може обаче да бъде обект на атаки от страна на Русия. Поради това коридорите на солидарността, включително маршрутите за автомобилен превоз през ЕС, продължават да са от основно значение за украинския износ и внос.

³ С член 7, параграфи 2 и 5 от Споразумението се дава възможност на Съвместния комитет, създаден по силата на разпоредбите му, да продължи неговото действие. Тъй като обаче измененията, целящи по-стриктно изпълнение на Споразумението и въвеждане на нова защитна клауза, не може да бъдат решени от Съвместния комитет, с оглед на процесуалната икономия Комисията иска също така разрешение от Съвета за водене на преговори за продължаване на действието на Споразумението.

- Второ, със Споразумението се улесни износът на украински неселскостопански стоки, които не се превозват по украинския Черноморски коридор.
- Трето, Споразумението също така е от решаващо значение, за да се гарантира, че Украйна има достъп до вноса на продуктите, от които се нуждае, включително на горива и хуманитарна помощ. В това отношение с него се улесни износът на ЕС за Украйна и следователно то продължава да носи ползи за ЕС.
- Четвърто, автомобилните превози от и до Украйна обаче представляват като цяло само малка част от дейността на превозвачите на товари от ЕС. Поради това, въпреки че въздействието върху пазара може да се усети на местно равнище, което изисква по-строг контрол (вж. раздел 2.4 по-горе), няма доказателства, че Споразумението е довело до значително нарушаване на пазара за автомобилен превоз в ЕС в неговата съвкупност. Ето защо твърдението, че Споразумението не създава конкурентна заплаха за превозвачите от ЕС, все още е валидно. Малко вероятно е това да се промени през периода, за който се предлага продължаването на действието.

Продължаването на действието на Споразумението поне с осемнадесет месеца изглежда необходимо, защото обстоятелствата, обосноваващи сключване на първоначалното споразумение, продължават да са налице и вероятно няма да се променят още известно време. Агресивната война на Русия срещу Украйна не е спряла и повечето наблюдатели не предвиждат край на тази агресия в близко бъдеще.

Поради тези причини Споразумението следва да бъде изменено във връзка с:

- продължаване на действието му;
- подходящи мерки за преодоляване на трудностите, установени при прилагането му;
- клауза, даваща възможност на двете страни да преустановят изцяло или частично действието на Споразумението или да предприемат други защитни мерки в рамките на дадена географска област за срок, не по-дълъг от три месеца, в случай на сериозно смущение на пазара за автомобилен превоз в тази географска област. Всяка мярка по тази клауза ще бъде съобщена на другата страна по Споразумението от Комисията от името на Съюза. Преустановяването на действието на Споразумението ще се основава на решение на Съвета в съответствие с член 218, параграф 9 от ДФЕС по предложение на Комисията по нейна инициатива или по искане на държава членка;
- клауза за разширяване на правомощията на Съвместния комитет, като се дава възможност за вземане на решение за временно преустановяване на действието на Споразумението, ако са налице категорични и недвусмислени доказателства, че целите на Споразумението очевидно не са изпълнени; както и
- създаване на специална *ad hoc* работна група за контрол над изпълнението на тези мерки, за улесняване на практическото изпълнение на Споразумението и за

спазване на правилата, определени в член 9 от Процедурния правилник на Съвместния комитет⁴ за контрол на Споразумението.

3. СЪГЛАСУВАНOST С ДРУГИ ПОЛИТИКИ НА СЪЮЗА

Измененията, които ще бъдат договорени, няма да променят основните характеристики на Споразумението, които ще останат напълно съгласувани с настоящата политика на ЕС в областта на външните отношения с Украйна. То също така ще продължи да бъде в пълно съответствие със Споразумението за асоцииране, подписано на 27 юни 2014 г. между Съюза и Украйна.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Процесуалноправното основание за решение за разрешаване на започването на преговори по споразумение, включително споразумение за изменение на съществуващо споразумение, между Съюза и трета държава и за даване на указания на преговарящия е член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС.

• Компетентност на Съюза

В член 216, параграф 1 от ДФЕС се предвижда, че:

„Съюзът може да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, когато Договорите го предвиждат или когато сключването на споразумение е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели, или е предвидено в някой от правно обвързващите актове на Съюза, или може да засегне общи правила или да измени техния обхват“.

Споразумението беше сключено, за да се постигне, в рамките на политиките на Съюза, една от целите, посочени в Договорите, а именно прилагане на транспортната политика на Съюза в областта на сухопътния транспорт, по-специално по отношение на достъпа до пазара във връзка с международния автомобилен превоз на стоки между Съюза и Украйна. Сключването му беше предвидено в член 136 от Споразумението за асоцииране с Украйна.

Предложението се отнася до започването на преговори с цел изменение на Споразумението, за да се даде възможност за продължаването му, като същевременно се гарантира по-добро, по-справедливо и по-контролирано изпълнение на основните му разпоредби, и да се улесни тяхното прилагане на територията на всяка от страните.

Измененията, които предстои да бъдат договорени, се отнасят до продължаване на действието на Споразумението, включително до срока му на действие, и до подходящи мерки за преодоляване на трудностите, установени при неговото прилагане.

⁴ ОВ L 123, 8.5.2023 г., стр. 32.

Те не засягат приложното поле на Споразумението, съответстват на преследваните от него цели на политиката и не променят компетентността на Съюза в това отношение.

Споразумението беше сключено между Съюза и Украйна.

Поради това Съюзът разполага с компетентност да сключи международно споразумение за изменение на съществуващото Споразумение с Украйна за автомобилния превоз.

- **Задължение на Комисията за информиране**

Като се вземе предвид решението на Съда от 16 юли 2015 г. по дело C-425/13⁵, с което се изясняват ролите на различните институции за целите на прилагането на член 218, параграфи 2 и 4 от ДФЕС в съответствие с принципите на институционален баланс и лоялно сътрудничество помежду им, заложи в член 13, параграф 2 от ДЕС, е необходимо тези разяснения да бъдат отразени.

Целесъобразно е Комисията да предоставя на Съвета и на специалния комитет, определен от него, цялата информация, която им е необходима, за да проследяват напредъка на преговорите, по-специално по обявените общи цели и позициите, изразени от другите страни по време на преговорите. Комисията докладва писмено на Съвета и на определения от него специален комитет за резултатите от преговорите по начин, който позволява на Съвета да упражнява институционалните си прерогативи.

За да изпълни задължението за спазване на институционалния баланс, предвидено в член 13, параграф 2 от ДЕС, и задължението по член 218, параграф 10 от ДФЕС, Комисията ще информира Европейския парламент в същата степен.

- **Пропорционалност**

Препоръката е в съответствие с принципа на пропорционалност поради следните причини:

Измененията, които трябва да бъдат договорени, не променят обхвата на Споразумението и са ограничени до мерките, необходими за гарантиране на неговото справедливо и по-контролирано изпълнение. Продължаването на действието е ограничено във времето и е с разумна продължителност.

Допълнителната административна или финансова тежест, до която може да доведат измененията, са строго ограничени до необходимото за контрола над изпълнението на Споразумението и са балансирани чрез продължаване на действието му вследствие на измененията и чрез намаляване на административната тежест за промишлеността и за държавите членки в резултат на Споразумението.

5. **ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Препоръката няма отражение върху бюджета на Съюза.

6. **ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ**

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**
Преговорите се водят в консултации със специален комитет.

- **Подробно разяснение на конкретните разпоредби на Препоръката**
Конкретните разпоредби са изложени в приложението към Препоръката за решение на Съвета.

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на Комисията да започне преговори за изменения на Споразумението между Европейския съюз и Украйна за автомобилния превоз на товари от 29 юни 2022 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 218, параграфи 3 и 4 от него,

като взе предвид Споразумението между Европейския съюз и Украйна за автомобилния превоз на товари от 29 юни 2022 г.⁶ (наричано по-нататък „Споразумението“),

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като има предвид, че:

⁶ ОВ L 179, 6.7.2022 г., стр. 4.

- (1) Следва да започнат преговори с цел сключване на споразумение за изменение на Споразумението, включително срока му на действие.
- (2) Комисията следва да бъде определена за преговарящ.
- (3) Преговорите следва да се водят от Комисията в консултация с [наименованието на специалния комитет да се добави от Съвета] и в съответствие със съответните роли на институциите, определени в член 13, параграф 2 от Договора за Европейския съюз и в член 218 от Договора за функционирането на Европейския съюз, съгласно тълкуването на Съда на Европейския съюз,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Комисията се упълномощава да договори от името на Съюза изменения на Споразумението, включително срока му на действие.

Член 2

Указанията за водене на преговорите се съдържат в приложението.

Член 3

Преговорите се водят в консултация с [наименованието на специалния комитет да се добави от Съвета].

Член 4

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*