



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 5 mars 2024
(OR. en)

7304/24

LIMITE

TRANS 129
RELEX 275

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	5 mars 2024
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2024) 117 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS BESLUT om godkännande av att kommissionen inleder förhandlingar om ändring av avtalet mellan Europeiska unionen och Ukraina om godstransport på väg av den 29 juni 2022

För delegationerna bifogas dokument – COM(2024) 117 final.

Bilaga: COM(2024) 117 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.3.2024
COM(2024) 117 final

SENSITIVE*

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om godkännande av att kommissionen inleder förhandlingar om ändring av avtalet mellan Europeiska unionen och Ukraina om godstransport på väg av den 29 juni 2022

* 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>

MOTIVERING

1. Bakgrund till rekommendationen

Kommissionen rekommenderar härmed rådet att godkänna inledandet av förhandlingar om ändringar (inbegripet förlängning) av avtalet mellan Europeiska unionen och Ukraina om godstransport på väg, undertecknat i Lyon den 29 juni 2022¹ (*avtalet*), att utse kommissionen till unionens förhandlare och att utfärda direktiv till förhandlaren och utse en särskild kommitté som förhandlingarna ska föras i samråd med.

2. Bakgrund

1.1. Sammanfattning av avtalet

Syftet med avtalet är att med anledning av Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina och de stora störningar det innebär för alla transportsätt i Ukraina tillfälligt underlätta godstransport på väg mellan och genom Ukraina och Europeiska unionen genom att bevilja ytterligare rättigheter till transitering och transport av gods mellan Ukraina och EU. Avtalet innehåller också åtgärder för att underlätta erkännandet av förarhandlingar. Avtalet är för närvarande tillämpligt till och med den 30 juni 2024². Det är en provisorisk ersättning för rätten till marknadsträde enligt bilaterala transportavtal mellan medlemsstaterna och Ukraina.

1.2. Avtalets verkan

När kommissionen i januari 2023 föreslog rådet att avtalet skulle förlängas lade den fram uppgifter som bekräftade att avtalet hade bidragit till att möjliggöra export av ukrainska jordbruksprodukter via solidaritetskorridorerna. Vid den tidpunkten fanns Svartahavsinitiativet fortfarande på plats, men avtalet ansågs ha kompletterat exporten via Svarta havet och därmed bidragit till den globala livsmedelstryggheten och det faktum att Ukrainas ekonomi fortsatte att fungera, trots det pågående kriget. Sedan dess har Ryssland definitivt dragit sig ur Svartahavsinitiativet. Utöver Ukrainas spannmålsexport underlättar avtalet export av andra varor än jordbruksprodukter, särskilt industriprodukter, som inte kan exporteras inom ramen för Svartahavsinitiativet och som fortsätter att behöva exporteras och importeras genom EU, eftersom Svartahavskorridoren (som Ukraina ensidigt inrättade i augusti 2023) inte kan tillgodose landets bredare import- och exportbehov, inbegripet tillhandahållande av militärt och humanitärt bistånd och bränsle, och fortfarande utsätts för ryska attacker.

I detta sammanhang har solidaritetskorridorerna – där vägtransporter spelar en viktig roll, särskilt genom landkorridorerna med Polen, Slovakien, Ungern och Rumänien – blivit en livlina för Ukraina som möjliggör export av jordbruksprodukter, bidrar till den globala livsmedelstryggheten och utgör Ukrainas främsta alternativ för export av andra varor (t.ex.

¹ EUT L 179, 6.7.2022, s. 4.

² EUT L 123, 8.5.2023, s. 36.

järn och stål) och för import av alla varor som landet behöver (inklusive bränsle och humanitärt bistånd).

Mellan maj 2022 och slutet av januari 2024 gjorde solidaritetskorridorerna det möjligt för Ukraina att exportera omkring 122 miljoner ton varor (68 miljoner ton jordbruksprodukter och omkring 54 miljoner ton andra slags produkter) och importera omkring 45 miljoner ton varor.

Handeln via solidaritetskorridorerna beräknas ha omsatt omkring 139 miljarder euro sedan maj 2022 – omkring 46 miljarder euro i ukrainsk export och omkring 93 miljarder euro i ukrainsk import.

Under 2023 exporterade Ukraina genom solidaritetskorridorerna omkring 40 miljoner ton jordbruksprodukter och cirka 30 miljoner ton andra slags produkter till ett sammanlagt värde av cirka 24 miljarder euro. Under 2023 importerade Ukraina omkring 27 miljoner ton varor genom solidaritetskorridorerna, däribland omkring 3 miljoner ton jordbruksprodukter och cirka 24 miljoner ton andra slags varor, till ett sammanlagt värde av cirka 53 miljarder euro.

Vägtransporter är avgörande för handeln genom solidaritetskorridorerna mellan EU och Ukraina. De har särskild betydelse för värdefull import av andra produkter än jordbruksprodukter, eftersom nästan 50 % av denna typ av varor under 2023 importerades på väg till Ukraina, vilket sett till värdet motsvarar över 75 % av importen av denna typ av varor.

Enligt de uppgifter kommissionen har samlat in sedan avtalet förlängdes den 16 mars 2023 fyller avtalet fortfarande en viktig funktion för Ukrainas ekonomi och det är fortfarande avgörande för EU:s export till Ukraina.

- Enligt uppgifter från Eurostat har den ukrainska exporten till EU på väg ökat avsevärt efter avtalets ikraftträdande, med omkring två tredjedelar sett till den transporterade volymen och med omkring en tredjedel sett till värdet. Efter det att avtalet ingicks exporterades i absoluta tal över 300 000 ton varor mer till EU varje månad (i genomsnitt 873 000 ton per månad under perioden juli 2022–september 2023 jämfört med 528 000 ton per månad under perioden januari 2020–juni 2022, innan avtalet ingicks). Samtidigt ökade värdet på exporten med omkring 250 miljoner euro per månad (i genomsnitt 953 miljoner euro per månad efter avtalet jämfört med 702 miljoner euro per månad före avtalet).
- Dessa siffror visar att optimeringen av vägkapaciteten var nödvändig för att skapa alternativa korridorer för export av spannmål och andra produkter till EU och tredjeländer och för att bistå Ukrainas ekonomi, vilket gjorde det möjligt att transportera nödvändiga varor när de traditionella transportvägarna i regionen inte längre kunde användas på grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.
- Sett till volymen ökade Ukrainas import från EU med ungefär 300 000 ton per månad (i genomsnitt 810 000 ton per månad under perioden efter avtalet jämfört med 509 000 ton per månad före avtalet). Sett till värdet ökade dock den ukrainska importen nästan tre gånger snabbare än landets export: importen ökade med över 700 miljoner euro per månad (i genomsnitt 2 430 miljoner euro jämfört med 1 695 miljoner euro per månad före avtalet) medan exporten ökade med 250 miljoner euro.
- Sammantaget har exporten i dagsläget ökat med omkring 380 000 ton och 900 miljoner euro per månad jämfört med det månatliga genomsnittet före ratificeringen av avtalet. Den avsevärda värdeökningen på varor transporterade på väg från EU till Ukraina sedan avtalet trädde i kraft fortsätter.

- Avtalet har därför spelat en nyckelroll för att stärka EU:s handelsbalans i förhållande till Ukraina med 500 miljoner euro per månad.
- För de flesta medlemsstater bekräftas dessa positiva trender på nationell nivå (återigen under samma perioder som anges ovan). Särskilt för de medlemsstater som gränsar till Ukraina var effekterna mycket positiva. Den polska exporten på väg till Ukraina ökade med 72 % efter avtalet, medan importen från Ukraina på väg ökade med 49 %. Slovakien export på väg till Ukraina ökade med 120 %, medan importen på väg ökade med 46 %. Rumäniens export på väg ökade med 163 %, medan importen på väg ökade med 72 %. Endast i Ungerns fall försämrades handelsbalansen något; exporten på väg minskade med 1,5 % och importen på väg ökade med 7 %.
- Vägtransporternas betydelse framgår också av det faktum att 80 % av Ukrainas bränsleimport från EU transporterades på väg. Omkring 70 % av de läkemedelsprodukter som Ukraina importerade från EU och omkring 80 % av landets sammanlagda läkemedelsimport transporterades på väg genom EU.
- Efter Rysslands frånträdande ur Svartahavsinitiativet och fortsatta förstörelse av och hot mot hamnarna i Odessa-området och Donau är landkorridorerna fortfarande viktiga, inte bara för spannmål utan framför allt för alla andra produkter som Ukraina behöver eller exporterar.
- Ukraina har sedan augusti 2023 inrättat en havskorridor i Svarta havet för att i synnerhet exportera spannmål. Denna korridor utsätts dock fortfarande för ryska attacker. Korridorens kapacitet uppskattas till 30 miljoner ton per år. Före kriget uppgick kapaciteten i Svarta havet till 150 miljoner ton per år. Även om denna korridor är värdefull för spannmålsexporten kan den inte ersätta vägtransporten av alla andra varor som inte kan transporteras via Svarta havet.
- Flera medlemsstater rapporterar om en ökning av antalet ukrainska fordon på sitt territorium (Bulgarien, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern). I dessa medlemsstater har det rapporterats om att åkerier har förlorat marknadsandelar vad gäller vägtransporter till och från Ukraina, och vissa vägtransportoperatörer hävdar att detta beror på de ukrainska åkeriernas lägre driftskostnader. I genomsnitt utgör denna typ av transporter dock endast en liten del av EU-åkeriernas verksamhet. Även om marknadspåverkan är påtaglig på lokal nivå finns det därför inga belägg för att avtalet skulle ha orsakat någon betydande snedvridning på vägtransportmarknaderna i medlemsstaterna och unionen.

1.3. Nödvändiga ändringar av avtalet

Även om avtalet är av avgörande betydelse för Ukraina och dess effekter är mycket positiva för EU har ett antal medlemsstater under de senaste månaderna uttryckt oro över genomförandet av avtalet och dess eventuella konsekvenser för vägtransportsektorn på lokal nivå. Dessa farhågor diskuterades vid den gemensamma kommitténs möte den 18 december 2023, där man kom fram till att de omständigheter som gör avtalet motiverat fortfarande föreligger. Parterna noterade dock ett antal frågor som uppkommit i samband med tillämpningen och genomförandet av avtalet.

Dessa frågor hänger i första hand samman med att det kan vara svårt för parternas kontrollmyndigheter att säkerställa att avtalet följs. Med tanke på att Ukraina fullt ut har

digitaliserat tillstånden och att medlemsstaterna inte har tillgång till de ukrainska databaserna är det till exempel inte alltid lätt att på vägarna kontrollera om en viss ukrainsk lastbil tillhör en vägtransportör som är vederbörligen bemyndigad att utföra internationella transporter. På samma sätt kan det vid första anblicken vara svårt att veta om en viss verksamhet genomförs inom ramen för avtalet eller inom ramen för andra internationella vägtransportinstrument, såsom inom ramen för Europeiska transportministerkonferensen (ECMT). När det gäller körningar utan last skulle det slutligen skapa rättssäkerhet för vägtransportoperatörer och underlätta kontrollen på vägarna om förarna hade särskilda dokument som styrkte att körningen utfördes i samband med en transitering eller en bilateral transport, vilket enligt avtalet krävs för körningar utan last.

Andra frågor gäller genomförandet av avtalet och hur det kan stärkas. I synnerhet handlar det om vägtransportoperatörernas efterlevnad av sina skyldigheter i fråga om verksamhet som är tillåten enligt avtalet, samt bedrägeri eller förfälskning av förarhandlingar och upprepade och långvariga allvarliga trafiksäkerhetsrelaterade brott. Det handlar även om Ukrainas förfaranden för att informera medlemsstaterna om förlängning av giltighetstiden för förarhandlingar.

Begränsade ändringar av avtalet är därför nödvändiga för att underlätta kontrollen av efterlevnaden och stärka dess genomförande.

Avtalets eventuella inverkan på vägtransportsektorn togs också upp av vissa medlemsstater vid rådets möte den 4 december 2023 samt under förberedelserna inför mötet i den gemensamma kommittén den 18 december 2023 och under själva mötet. Dessa farhågor visade på behovet av stärkt samarbete samt utbyte av uppgifter och information mellan parterna för att man bättre ska kunna bedöma hur avtalet fungerar. Vissa medlemsstater som gränsar till Ukraina och vissa åkerisammanslutningar har uttryckt oro över avtalets inverkan på vissa segment av de nationella transportmarknaderna som redan drabbats hårt av kriget i Ukraina och till följd av sanktionerna mot Ryssland och Belarus och de motåtgärder som vidtagits av dessa två länder.

Därför föreslås att en ny skyddsklausul införs gällande större störningar på den nationella vägtransportmarknaden i ett visst geografiskt område som tillhör någon av avtalets parter, vilken gör det möjligt för den gemensamma kommittén att under exceptionella omständigheter besluta om tillfälligt upphävande av avtalet.

Samtidigt, och med tanke på att ovannämnda ändringar ska förhandlas fram, finns det ett behov av att förlänga avtalet³ av följande skäl:

- För det första har övervakningen av avtalet visat att det har spelat en viktig roll när det gäller solidaritetskorridorerna och därmed gett Ukrainas ekonomi en livlina och även bidragit till den globala livsmedelstryggheten i ett läge där Ryssland blockerar Ukrainas hamnar i Svarta havet. Ryssland lämnade det FN-ledda Svartahavsinitiativet i juli 2023, men Ukraina lyckades upprätta en korridor i Svarta havet, främst för spannmålsexport. Denna nya korridor har stor kapacitet, men den är fortfarande utsatt för attacker från Rysslands sida. Solidaritetskorridorerna, inbegripet vägtransportvägar genom EU, är därför fortfarande viktiga för Ukrainas export och import.

³ Enligt artikel 7.2 och 7.5 i avtalet får den gemensamma kommitté som inrättats genom avtalet förlänga avtalet. Eftersom de ändringar som syftar till att stärka genomförandet av avtalet och införa en ny skyddsklausul inte kan beslutas av den gemensamma kommittén begär kommissionen också, av processekonomiska skäl, ett bemyndigande från rådet om att förhandla om en förlängning av avtalet.

- För det andra har avtalet underlättat exporten av ukrainska produkter som inte är jordbruksprodukter och inte omfattas av den ukrainska Svartahavskorridoren.
- För det tredje har avtalet också varit avgörande för att säkerställa att Ukraina har tillgång till den import som landet behöver, inbegripet bränsle och humanitärt bistånd. I detta avseende har den underlättat EU:s export till Ukraina och är därför fortfarande fördelaktig för EU.
- För det fjärde utgör vägtransporterna från och till Ukraina i genomsnitt endast en liten del av EU-åkeriernas verksamhet. Även om marknadspåverkan kan vara påtaglig på lokal nivå och kräva skärpt övervakning (se avsnitt 2.4 ovan) finns det därför inga belägg för att avtalet skulle ha orsakat någon större snedvridning på EU:s totala vägtransportmarknad. Slutsatsen om att avtalet inte utgör ett konkurrenshot för EU:s transportföretag är därför fortfarande korrekt. Det är osannolikt att detta kommer att ändras under den period för vilken förlängningen föreslås.

Det förefaller nödvändigt att förlänga avtalet med åtminstone 18 månader, eftersom de förhållanden enligt vilka ingåendet av det ursprungliga avtalet var motiverat fortfarande föreligger och troligen kommer att fortsätta göra det under en betydande tid framöver. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har inte upphört, och de flesta observatörer räknar inte med något slut på denna aggression inom en nära framtid.

Av dessa skäl bör avtalet ändras på följande sätt:

- Förlängning av avtalet.
- Lämpliga åtgärder för att avhjälpa de svårigheter som konstaterats vid tillämpningen av avtalet.
- En klausul som ger båda parter möjlighet att tillfälligt upphäva hela eller delar av avtalet eller att vidta andra lämpliga åtgärder på en del av sitt territorium vid allvarliga störningar på vägtransportmarknaden i det geografiska området. Alla åtgärder enligt denna klausul ska anmälas till den andra avtalsparten (kommissionen gör en sådan anmälan på unionens vägnar). Det tillfälliga upphävandet av avtalet grundas på rådets beslut i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget, på förslag av kommissionen på eget initiativ, eller på begäran av en medlemsstat.
- En klausul om utvidgade befogenheter för den gemensamma kommittén, så att denna kommitté får möjlighet att besluta om tillfälligt upphävande av avtalet om det finns starka och tydliga bevis för att avtalets mål uppenbarligen inte längre uppnås.
- Inrättande av en särskild arbetsgrupp för att övervaka genomförandet av dessa åtgärder, underlätta det praktiska genomförandet av avtalet och följa bestämmelserna i artikel 9 i arbetsordningen för den gemensamma kommittén⁴ för övervakning av avtalet.

3. Förenlighet med unionens politik inom andra områden

⁴ EUT L 123, 8.5.2023, s. 32.

De ändringar som ska förhandlas fram kommer inte att ändra de grundläggande inslagen i avtalet, som förblir helt förenligt med EU:s nuvarande politik för yttre förbindelser med Ukraina och med det associeringsavtal som undertecknades den 27 juni 2014 mellan unionen och Ukraina.

4. Rättslig grund, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

- **Rättslig grund**

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal – inklusive ett avtal om att ändra ett befintligt avtal – mellan unionen och ett tredjeland och om förhandlingsdirektiv till förhandlaren är artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget.

- **Unionens befogenhet**

I artikel 216.1 i EUF-fördraget fastställs följande:

”Unionen får ingå avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer, om fördragen föreskriver att sådana avtal ska ingås eller om ingåendet av ett avtal är nödvändigt antingen för att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen, eller föreskrivs i någon av unionens rättsligt bindande akter eller kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa.”

Avtalet ingicks för att, inom ramen för unionens politik, uppnå ett av de mål som anges i fördragen, nämligen att ge verkan åt unionens transportpolitik på landtransportområdet, särskilt när det gäller marknadstillträde för internationella godstransporter på väg mellan unionen och Ukraina. Ingåendet av avtalet föreskrevs i artikel 136 i associeringsavtalet mellan EU och Ukraina.

Förslaget avser inledandet av förhandlingar om ändring av avtalet i syfte att förlänga det, att säkerställa ett bättre, rättvisare och mer kontrollerat genomförande av de viktigaste bestämmelserna och att underlätta kontrollen av efterlevnaden av dem på varje parts territorium.

De ändringar som ska förhandlas fram gäller förlängning av avtalet, inbegripet dess varaktighet, och lämpliga åtgärder för att avhjälpa de svårigheter som konstaterats vid tillämpningen av avtalet.

De påverkar inte avtalets tillämpningsområde, de är förenliga med de politiska mål som eftersträvas genom avtalet och de ändrar inte unionens befogenhet i förhållande till avtalet.

Avtalet ingicks av unionen och Ukraina.

Unionen har därför befogenhet att ingå ett internationellt avtal om ändring av det befintliga avtalet med Ukraina om vägtransporter.

- **Kommissionens skyldighet att samråda**

I domstolens dom av den 16 juli 2015 i mål C-425/13⁵ förtydligas de olika institutionernas roll vid tillämpningen av artikel 218.2 och 218.4 i EUF-fördraget i enlighet med principerna

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

om institutionell jämvikt och ömsesidigt lojalt samarbete som anges i artikel 13.2 i EU-fördraget, och dessa förtydliganden måste beaktas.

Det är lämpligt att kommissionen förser rådet och den särskilda kommitté som rådet utsett med all den information som behövs för att de ska kunna följa förhandlingarna och se hur de fortskrider med avseende till exempel på de allmänna mål som tillkännages och den ståndpunkt som intas av övriga parter under förhandlingarna. Kommissionen ska skriftligen rapportera till rådet och till den särskilda kommitté som rådet utsett om resultaten av förhandlingarna på ett sätt som gör det möjligt för rådet att utöva sina institutionella befogenheter.

För att fullgöra den skyldighet att iaktta den institutionella jämvikt som fastställs i artikel 13.2 i EU-fördraget och den skyldighet som fastställs i artikel 218.10 i EUF-fördraget, kommer kommissionen att informera Europaparlamentet i samma utsträckning.

- **Proportionalitetsprincipen**

Rekommendationen är förenlig med proportionalitetsprincipen av följande skäl:

De ändringar som ska förhandlas fram ändrar inte avtalets tillämpningsområde och omfattar endast de åtgärder som krävs för att säkerställa ett rättvist och mer kontrollerat genomförande. Förlängningen är rimlig och tidsbegränsad.

Den ytterligare administrativa eller ekonomiska börda som ändringarna kan medföra är strikt begränsad till vad som är nödvändigt för att övervaka genomförandet av avtalet. Bördan uppvägs av den förlängning av avtalet och den minskning av den administrativa bördan för både industrin och medlemsstaterna som ändringarna medför.

5. Budgetkonsekvenser

Rekommendationen påverkar inte unionens budget.

6. Övriga inslag

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Förhandlingarna ska föras i samråd med en särskild kommitté.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i rekommendationen**

De särskilda bestämmelserna anges i bilagan till rekommendationen till rådets beslut.

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om godkännande av att kommissionen inleder förhandlingar om ändring av avtalet mellan Europeiska unionen och Ukraina om godstransport på väg av den 29 juni 2022

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 218.3 och 218.4,

med beaktande av avtalet mellan Europeiska unionen och Ukraina om godstransport på väg⁶ av den 29 juni 2022 (*avtalet*),

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och
av följande skäl:

- (1) Förhandlingar bör inledas i syfte att nå en överenskommelse om ändring av avtalet, inbegripet dess varaktighet.
- (2) Kommissionen bör utses till förhandlare.
- (3) Förhandlingarna bör föras av kommissionen i samråd med [namnet på den särskilda kommittén, att införas av rådet] och i enlighet med institutionernas respektive roller enligt artikel 13.2 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, såsom dessa tolkats av Europeiska unionens domstol.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Kommissionen bemyndigas härmed att på unionens vägnar förhandla om ändringar av avtalet, däribland dess varaktighet.

Artikel 2

Förhandlingsdirektiven anges i bilagan.

Artikel 3

Förhandlingarna ska föras i samråd med [rådet för in namnet på den särskilda kommittén].

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

⁶ EUT L 179, 6.7.2022, s. 4.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

