



Brussel, 1.2.2023
COM(2023) 46 final

2023/0017 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in het gemengd comité dat is opgericht bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne inzake goederenvervoer over de weg, met betrekking tot het reglement van orde van dat comité en de voortzetting van de overeenkomst

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het gemengd comité dat is opgericht bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne inzake goederenvervoer over de weg, ondertekend te Lyon op 29 juni 2022¹ (hierna “de overeenkomst” genoemd), met betrekking tot:

- de vaststelling van het reglement van orde van het gemengd comité overeenkomstig artikel 7, lid 6, van de overeenkomst;
- de voortzetting van de overeenkomst overeenkomstig artikel 7, lid 2, daarvan.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Samenvatting van de overeenkomst

Aangezien de illegale agressie van Rusland tegen Oekraïne alle vervoerswijzen in Oekraïne ernstig heeft verstoord, heeft deze overeenkomst tot doel het goederenvervoer over de weg tussen en via Oekraïne en de Europese Unie tijdelijk te vergemakkelijken door aanvullende rechten inzake doorvoer en vervoer van goederen tussen Oekraïne en de EU te verlenen. Ze bevat ook maatregelen om de erkenning van bestuurdersdocumenten te vergemakkelijken. Zij is op dit moment van toepassing tot en met 30 juni 2023.

Er is een gemengd comité opgericht om toe te zien op de toepassing en uitvoering van de overeenkomst. Dat comité stelt zijn reglement van orde vast en neemt besluiten over de voortzetting van de overeenkomst. Het gemengd comité dient uiterlijk drie maanden vóór het verstrijken van de overeenkomst, dat wil zeggen uiterlijk op 31 maart 2023, een besluit te nemen over de voortzetting van de overeenkomst. Overeenkomstig artikel 7, lid 5, van de overeenkomst neemt het gemengd comité zijn besluiten bij consensus tussen de partijen.

2.2. Toezicht op de overeenkomst

Bij artikel 7, lid 1, van de overeenkomst is een verplichting ingevoerd om toezicht te houden op de overeenkomst, met name door een regelmatige toetsing van de werking daarvan in het licht van de doelstellingen. In dat verband hebben de Oekraïense autoriteiten de Commissie gegevens verstrekt over de uitvoering van de overeenkomst. Die gegevens bestrijken het derde kwartaal van 2022, d.w.z. de eerste drie maanden waarin de overeenkomst van toepassing was, en laten het volgende zien:

- **De overeenkomst heeft geholpen om de uitvoer van Oekraïense landbouwproducten via de solidariteitscorridors mogelijk te maken.** Tot 1 augustus 2022 waren de solidariteitscorridors de enige handelscorridors waarover Oekraïne beschikte voor de uitvoer van zijn landbouwproducten. In de eerste maand dat de overeenkomst van toepassing was (juli 2022) maakte ze de uitvoer mogelijk van bijna een half miljoen ton Oekraïense landbouwproducten, aanzienlijk meer dan de 320 000 ton die in juni 2022 werden uitgevoerd.
- Sinds 1 augustus 2022 heeft ook het Zwarte-Zeegraaninitiatief de uitvoer van meer graan, oliehoudende zaden en aanverwante producten uit drie Oekraïense havens aan de Zwarte Zee vergemakkelijkt. **De overeenkomst vormde echter een aanvulling**

¹ PB L 179 van 6.7.2022, blz. 4.

op de uitvoer via de Zwarte Zee en heeft aldus bijgedragen tot de mondiale voedselzekerheid en de Oekraïense economie. De uitvoer van landbouwproducten over de weg is ook na de start van het Zwarte-Zeegraaninitiatief blijven stijgen, tot 640 000 ton in oktober 2022.

- **De overeenkomst heeft de uitvoer van andere Oekraïense goederen, die niet onder het Zwarte-Zeegraaninitiatief vallen, vergemakkelijkt.** Dit initiatief heeft immers alleen betrekking op graan, oliehoudende zaden en aanverwante producten. De overeenkomst heeft ook de uitvoer van andere landbouwproducten, zoals pluimveevlees en vruchten, mogelijk gemaakt. In juli, augustus en september 2022 vertegenwoordigden landbouwgoederen die niet onder de werkingssfeer van het Zwarte-Zeegraaninitiatief vallen bijna de helft van alle landbouwuitvoer over de weg.
- De overeenkomst heeft ook de uitvoer vergemakkelijkt van niet-landbouwproducten, met name industrieproducten, die niet kunnen worden uitgevoerd in het kader van het Zwarte-Zeegraaninitiatief. De uitvoer van niet-landbouwproducten over de weg in juni, juli en augustus 2022 heeft meer dan 1,6 miljard USD opgeleverd voor Oekraïense bedrijven, waardoor de Oekraïense economie de broodnodige steun kreeg.
- Bovendien blijven er nog veel onzekerheden bestaan met betrekking tot het Zwarte-Zeegraaninitiatief, dat ook van beperkte duur is (op 18 november 2022 is het met 120 dagen verlengd). Tijdens de inspecties zijn ook knelpunten gemeld, waardoor veel belanghebbenden toch de voorkeur gaven aan de solidariteitscorridors - met inbegrip van het wegvervoer. In dit verband **biedt de overeenkomst een vangnet voor Oekraïense landbouwers en bedrijven, en ook voor de mondiale voedselzekerheid.**
- De overeenkomst staat ook toe dat Oekraïense goederen (zowel landbouwgoederen als andere) via de EU over de weg worden doorgevoerd naar derde landen. De overeenkomst maakte het mogelijk om in juli, september en augustus 2022 Oekraïense goederen ter waarde van meer dan 1 miljard USD uit te voeren naar derde landen, wat een extra bron van inkomsten voor de Oekraïense economie opleverde.
- Tegelijkertijd **heeft de overeenkomst Oekraïne geholpen de goederen in te voeren die het nodig heeft, zoals voedsel, humanitaire hulp of energie.** Roemenië heeft bijvoorbeeld speciale vrachtwagenkonvoeien opgezet om de broodnodige brandstof naar Oekraïne te brengen.
- **De overeenkomst was ook voordelig voor de EU.** De uitvoer van de lidstaten naar Oekraïne is met 38,3 % gestegen als we de periode april-juni 2022, vóór de ondertekening van de overeenkomst (4,222 miljoen USD), vergelijken met de periode juli-september 2022, onmiddellijk na de ondertekening van de overeenkomst (5,849 miljoen USD). De uitvoer over de weg van de EU naar Oekraïne blijft hoger dan de invoer over de weg uit Oekraïne naar de EU. De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de gevolgen van de invoer voor de EU-markten.
- De rechten die de overeenkomst aan Oekraïense vervoerders toekent, hebben ertoe geleid dat het aantal wegvervoersactiviteiten van Oekraïense vervoerders op de EU-wegen met ongeveer 40 % is toegenomen. Om precies te zijn verrichtten Oekraïense vervoerders 152 534 activiteiten op de EU-wegen in juli, augustus en september

2022, tegenover slechts 106 641 in juli, augustus en september 2021, wat neerkomt op een stijging met 43 %.

- De overeenkomst heeft gezorgd voor een aanzienlijke verlichting van de administratieve lasten voor de Oekraïense wegvervoersector en de overheidsinstanties in verband met de afgifte van vergunningen. Zij heeft deze sector ook een perspectief op middellange termijn geboden door een betere planning van zijn activiteiten mogelijk te maken.
- Dankzij de overeenkomst hebben de autoriteiten van de lidstaten toegang gekregen tot een systeem voor de controle van rijbewijzen, waardoor de strijd tegen fraude en vervalsing aanzienlijk is verbeterd. Er lopen nog steeds acties voor de uitvoering van de verificatie-instrumenten voor digitale rijbewijzen en getuigschriften van vakbekwaamheid.

2.3. Het gemengd comité

Bij artikel 7 van de overeenkomst is een gemengd comité opgericht dat toezicht houdt op de toepassing en uitvoering van deze overeenkomst en dat de werking van de overeenkomst regelmatig toetst in het licht van de doelstellingen daarvan. Volgens dat artikel bestaat het gemengd comité uit vertegenwoordigers van de partijen. De besluiten van dat comité worden bij consensus genomen en zijn bindend voor de partijen.

Overeenkomstig artikel 7, lid 2, wordt het gemengd comité uiterlijk drie maanden voor het verstrijken van de overeenkomst bijeengeroepen om te beoordelen of het nodig is deze overeenkomst voort te zetten en om de duur van die verlenging te bepalen.

Overeenkomstig artikel 7, lid 6, van de overeenkomst stelt het gemengd comité zijn reglement van orde vast.

2.4. De beoogde handeling van het gemengd comité met betrekking tot zijn reglement van orde

Tijdens zijn eerste vergadering stelt het gemengd comité bij besluit zijn reglement van orde vast overeenkomstig artikel 7, leden 5 en 6, van de overeenkomst. Dat reglement heeft tot doel de organisatie en de werking van het gemengd comité te ondersteunen, zodat de overeenkomst naar behoren kan worden uitgevoerd.

2.5. De beoogde handeling van het gemengd comité met betrekking tot de voortzetting van de overeenkomst

Tijdens zijn eerste vergadering zal het gemengd comité een besluit vaststellen betreffende de voortzetting van de overeenkomst tot en met 31 december 2025, overeenkomstig artikel 7, leden 2 en 5, van de overeenkomst.

De redenen voor de verlenging zijn veelvuldig:

- Ten eerste is uit het toezicht op de overeenkomst gebleken dat zij een essentiële rol heeft gespeeld in het kader van de solidariteitscorridors; zij heeft de Oekraïense landbouwers een reddingslijn geboden en bijgedragen tot de mondiale voedselzekerheid. De overeenkomst heeft de uitvoer van graan, oliehoudende zaden en aanverwante producten over de weg vergemakkelijkt, in de periode dat de Oekraïense Zwarte-Zeehavens onbeschikbaar waren. De uitvoer van Oekraïens graan

over de weg is sinds de start van het Zwarte-Zeegraaninitiatief blijven toenemen en vormt een verdere aanvulling op de uitvoer via de Zwarte Zee.

- Ten tweede heeft de overeenkomst heeft de uitvoer van niet-landbouwgoederen uit Oekraïne, die niet onder het Zwarte-Zeegraaninitiatief vallen, vergemakkelijkt. Ze heeft er dan ook toe bijgedragen dat de Oekraïense economie het hoofd boven water kon houden.
- Ten derde heeft de overeenkomst de EU-uitvoer naar Oekraïne vergemakkelijkt en aldus voordelen voor de EU opgeleverd. Ze heeft Oekraïne in staat gesteld de goederen die het nodig heeft uit de EU in te voeren, met name de broodnodige energie en humanitaire hulp.
- Ten vierde heeft de overeenkomst niet geleid tot een dramatische toename van het aantal Oekraïense wegvervoerders op de EU-wegen. Vervoersondernemingen uit de EU blijven terughoudend om naar Oekraïne te gaan omdat het vervoer op Oekraïens grondgebied meestal niet door EU-verzekeringsmaatschappijen wordt gedekt en omdat EU-chauffeurs om voor de hand liggende redenen niet graag naar Oekraïne willen gaan. De overeenkomst vormt derhalve geen concurrentiedreiging voor vervoerders uit de EU en dit zal waarschijnlijk niet veranderen in de periode waarvoor de verlenging wordt voorgesteld.
- Ten vijfde moet de overeenkomst ook worden opgevat als middel om de wederopbouw van Oekraïne te zijner tijd, na afloop van de Russische aanvalsoorlog tegen het land, te faciliteren.

De verlenging van de overeenkomst moet derhalve worden opgevat als een antwoord op de Europese Raad, die tijdens zijn bijeenkomst van 20 en 21 oktober 2022 de Europese Unie ertoe heeft opgeroepen de efficiëntie van alle solidariteitscorridors te blijven verbeteren, aangezien deze het mogelijk hebben gemaakt aanzienlijke hoeveelheden Oekraïense gewassen, landbouwproducten en meststoffen uit te voeren naar de landen die deze het meest nodig hebben².

De voortzetting van de overeenkomst tot en met 31 december 2025 is noodzakelijk, omdat de voorwaarden die de sluiting van de oorspronkelijke overeenkomst rechtvaardigden, nog steeds bestaan en wellicht nog geruime tijd zullen bestaan. De Russische agressie tegen Oekraïne neemt toe en de meeste waarnemers verwachten niet dat daar in de nabije toekomst een einde aan zal komen. Dit betekent ook dat het maritiem vervoer via de Zwarte-Zeehavens zeer kwetsbaar blijft. Het Zwarte-Zeegraaninitiatief van de VN heeft voor een gedeeltelijke oplossing gezorgd. De verlenging van dit initiatief is echter onzeker en het toepassingsgebied blijft momenteel beperkt tot agrotuwingproducten en meststoffen. De aanhoudende militaire operaties in het oosten en zuiden van Oekraïne en de daarmee gepaard gaande vernietiging van de vervoersinfrastructuur in deze gebieden, zullen in de nabije toekomst een beperkende factor blijven, waardoor de uitvoer van Oekraïne naar zijn traditionele markten wordt belemmerd.

Ten slotte zal de verlenging van de overeenkomst het mogelijk maken de bevoegde autoriteiten van de EU-lidstaten te blijven ondersteunen bij de bestrijding van fraude en vervalsing.

² Conclusies van de Europese Raad van 20 en 21 oktober 2022; punt 15; EUCO 31/22 van 21.10.2022.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Het namens de Unie in te nemen standpunt moet de goedkeuring van het bij dit besluit gevoegde ontwerpbesluit van het gemengd comité steunen.

4. RECHTSGRONDSLAG

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen ook instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”.

Het gemengd comité is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, namelijk de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne inzake goederenvervoer over de weg.

Het door het gemengd comité vast te stellen besluit is een handeling met rechtsgevolgen. Ten eerste zal de beoogde handeling tot vaststelling van het reglement van orde van het gemengd comité overeenkomstig artikel 7, leden 5 en 6, van de overeenkomst volkenrechtelijk bindend zijn; ten tweede zal de beoogde handeling betreffende de voortzetting van de overeenkomst ook volkenrechtelijk bindend zijn, overeenkomstig artikel 7, leden 2 en 5, van de overeenkomst.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst. Derhalve is de procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit van de Raad artikel 218, lid 9, VWEU.

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

De hoofddoelstelling en de inhoud van de geplande handeling hebben betrekking op het wegvervoer.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 91 VWEU.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Het is passend het besluit van het gemengd comité na de vaststelling ervan bekend te maken in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in het gemengd comité dat is opgericht bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne inzake goederenvervoer over de weg, met betrekking tot het reglement van orde van dat comité en de voortzetting van de overeenkomst

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 91, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Overeenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne inzake goederenvervoer over de weg³ (“de overeenkomst”) is door de Unie ondertekend en wordt sinds 29 juni 2022 voorlopig toegepast.
- (2) Bij artikel 7, lid 1, van de overeenkomst is een gemengd comité opgericht dat de toepassing en uitvoering van deze overeenkomst volgt en er toezicht op houdt en dat de werking van de overeenkomst regelmatig toetst in het licht van haar doelstellingen.
- (3) Het gemengd comité stelt zijn reglement van orde vast.
- (4) Zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de overeenkomst, is de overeenkomst van toepassing tot en met 30 juni 2023. Het gemengd comité wordt echter uiterlijk drie maanden voor het verstrijken van de overeenkomst bijeengeroepen om te beoordelen of de overeenkomst moet worden voortgezet.
- (5) Om zowel de Europese Unie als Oekraïne in staat te stellen te blijven profiteren van de positieve effecten van de overeenkomst op het vergemakkelijken van het goederenvervoer over de weg tussen en door Oekraïne en de Europese Unie en op het waarborgen van goed functionerende solidariteitscorridors in de context van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, moet deze overeenkomst worden verlengd tot en met 31 december 2025.
- (6) Om de correcte uitvoering van de overeenkomst te waarborgen, moet het reglement van orde van het gemengd comité worden vastgesteld.
- (7) Daarom moet het gemengd comité bij besluit zijn reglement van orde vaststellen en een besluit nemen over de noodzaak om de overeenkomst voort te zetten, met inbegrip van de duur van die verlenging.
- (8) Aangezien de besluiten van het gemengd comité bindend zijn voor de Unie, is het passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie in het gemengd comité moet worden ingenomen met betrekking tot de vaststelling van dit reglement van orde en de voortzetting van de overeenkomst,

³ PB L 179 van 6.7.2022, blz. 4.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in het bij artikel 7 van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne inzake het goederenvervoer over de weg opgerichte gemengd comité met betrekking tot de vaststelling van het reglement van orde van dat comité en betreffende de voortzetting van de overeenkomst, met inbegrip van de duur daarvan, is gebaseerd op het aan dit besluit gehechte ontwerpbesluit van het gemengd comité.

Kleine wijzigingen van het ontwerpbesluit van het gemengd comité kunnen zonder nader besluit van de Raad worden goedgekeurd door de vertegenwoordigers van de Unie in het gemengd comité.

Artikel 2

Het besluit van het gemengd comité wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter