



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.4.2022
COM(2022) 167 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen
zwischen der Europäischen Union und der Ukraine über den Straßengüterverkehr**

BEGRÜNDUNG

1. Kontext der Empfehlung

Die Kommission empfiehlt dem Rat hiermit, die Aufnahme von Verhandlungen über ein befristetes Abkommen zwischen der Union und der Ukraine über den Straßengüterverkehr (im Folgenden „Abkommen“) zu genehmigen, um die Auswirkungen des unprovokierten und ungerechtfertigten militärischen Angriffs Russlands gegen die Ukraine zu bewältigen, und die Kommission als Verhandlungsführerin der Union zu benennen. Der Empfehlung sind auch Verhandlungsrichtlinien beigelegt.

2. Hintergrund

Der Straßengüterverkehr zwischen der Union und der Ukraine wird derzeit weitgehend durch eine Reihe bilateraler Verkehrsabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Ukraine geregelt. Diese Abkommen schreiben Kontingentregelungen für Verkehrsunternehmen beider Seiten in Bezug auf den Transitverkehr und den bilateralen Handel vor. Einer Studie¹ aus dem Jahr 2014 zufolge wurden der Ukraine von den 25 Mitgliedstaaten, mit denen die Ukraine damals bilaterale Straßenverkehrsabkommen geschlossen hatte, bilateral insgesamt 560 680 Kontingente gewährt. Im Jahr 2019 lag die Zahl etwas niedriger (552 875 Kontingente, darunter 1750 Mehrfachkontingente). Für die Quoten sind regelmäßig bestimmte Euro-Emissionswerte erforderlich.

Neben den Genehmigungen, die auf den vorgenannten bilateralen Abkommen beruhen, betreibt das Weltverkehrsforum (ITF) ein multilaterales Kontingentsystem, das multilaterale Lizenzen für die grenzüberschreitende Beförderung von Gütern im Straßenverkehr durch Verkehrsunternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (ECMT) vorsieht. Die Lizenzen gelten für die Beförderung von Gütern zwischen ECMT-Mitgliedstaaten oder im Transit durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer dieser Länder. Die Anzahl der Kontingente innerhalb des ECMT-Systems ist jedoch im Vergleich zu den im Rahmen der bilateralen Abkommen zugeteilten Kontingente recht gering (wenngleich dieser Vergleich nicht ganz stimmig ist, da die ECMT-Kontingente Jahreslizenzen und die jeweiligen bilateralen Abkommen Genehmigungen für einzelne Fahrten betreffen). Im Jahr 2022 wurden ukrainischen Unternehmen 4000 Jahreslizenzen zugewiesen.

Die Ukraine wurde im Jahr 2006 Vertragspartei des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR)², dem auch alle EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind. Folglich müssen ukrainische Unternehmen, die Güter im Gebiet der Union befördern, dieselben Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten einhalten wie sie in der Union gemäß der Verordnung (EG) Nr. 561/2006³ gelten.

Angesichts des militärischen Angriffs Russlands gegen die Ukraine ist die Verkehrssituation für dieses Land sehr schwierig geworden. Wichtige Verkehrswege für die Beförderung von Gütern über das Schwarze Meer sind derzeit blockiert oder von russischen Streitkräften zerstört worden, und der ukrainische Luftraum ist für den zivilen Luftverkehr gesperrt. Das

¹ *Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Ukraine prepared by ICF, TRT and DIW Econ* (Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Abkommens zwischen der EU und der Ukraine, erstellt von ICF, TRT und DIW Econ), Abschlussbericht, 14. Oktober 2014.

² Unterzeichnet in Genf am 1. Juli 1970.

³ Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates.

Schienennetz wird derzeit vorrangig für die Beförderung von Fahrgästen und Flüchtlingen genutzt und ist nach wie vor beträchtlich von russischen Bombenangriffen bedroht.

Um der stark unter Druck stehenden ukrainischen Wirtschaft zu helfen, ist es daher angezeigt, dringend ein Abkommen zwischen der Union und der Ukraine zu schließen, das so lange gelten soll, wie sich der Krieg schwerwiegend auf die Verkehrsinfrastrukturen und den Verkehrsbetrieb auswirkt, und das es ermöglicht, das belastete und bedrohte Schienennetz, den gesperrten zivilen Luftraum und die blockierten Schwarzmeerhäfen so weit wie möglich durch erweiterte Alternativen für den Straßengüterverkehr zwischen der EU und der Ukraine zu ersetzen. Dies ist sehr wichtig für den Handel mit Getreide, Kraftstoffen, Lebensmitteln und anderen Waren, der dringend gesichert werden muss, um die Ernährungsunsicherheit in der Ukraine zu verringern und eine Verschärfung der Flüchtlingsströme zu vermeiden. Das Abkommen wird auch Klauseln über die Anerkennung von Führerscheinen und Befähigungsnachweisen ukrainischer Kraftfahrer, die Güter in die EU befördern, enthalten. Das Abkommen wird für das von der rechtmäßigen Regierung der Ukraine kontrollierte Hoheitsgebiet der Ukraine gelten, das die Europäische Union als solches anerkennt.

Der Abschluss eines solchen Abkommens liegt im Interesse der Union, und zwar nicht nur, weil die Union ein Interesse an der Stabilisierung des ukrainischen Staates und der ukrainischen Wirtschaft hat, sondern auch, weil die Ukraine ein wichtiger Lieferant von Erzeugnissen wie Getreide und anderen Lebensmitteln ist und Verkehrsunternehmer aus der EU im Gegenzug Verkehrsrechte für das Hoheitsgebiet der Ukraine erhalten.

3. Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen

Dieses Abkommen steht im Einklang mit der derzeitigen Politik der EU im Bereich der Außenbeziehungen mit der Ukraine. Die Regierung der Ukraine wünscht als Sofortmaßnahme ein solches Abkommen.

Der Abschluss eines Abkommens über den Straßengüterverkehr mit der Ukraine stünde auch im Einklang mit dem am 27. Juni 2014 zwischen der Union und der Ukraine unterzeichneten Assoziierungsabkommen, denn in Artikel 136 des Abkommens sind mögliche künftige Straßenverkehrsabkommen vorgesehen, um eine koordinierte Entwicklung und schrittweise Liberalisierung des Verkehrs zwischen den Vertragsparteien zu erreichen.

4. Rechtsgrundlage, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

• **Rechtsgrundlage**

Die verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage für einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Union und einem Drittland und die Erteilung von Verhandlungsrichtlinien ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV.

• **Zuständigkeit der Union**

Artikel 216 Absatz 1 AEUV lautet:

„Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte.“

Dieses Abkommen fällt unter die Verkehrspolitik der Union und ist erforderlich, um eines der in den Verträgen genannten Ziele zu erreichen, nämlich „einen Beitrag zu freiem und

gerechtem Handel“ zu leisten, und sein Abschluss ist auch in Artikel 136 des mit der Ukraine bestehenden Assoziierungsabkommens vorgesehen.

Darüber hinaus ist der Abschluss internationaler Abkommen über den Straßengüterverkehr ausdrücklich in einem Rechtsakt der Union vorgesehen.

Insbesondere ist in Artikel 1 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs Folgendes vorgesehen:

„(2) Bei Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt gilt diese Verordnung für die in den Mitgliedstaaten, die im Transit durchfahren werden, zurückgelegte Wegstrecke. Sie gilt nicht für die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats der Be- oder Entladung zurückgelegte Wegstrecke, solange das hierfür erforderliche Abkommen zwischen der Gemeinschaft und dem betreffenden Drittland nicht geschlossen wurde.

(3) Bis zum Abschluss der Abkommen gemäß Absatz 2 werden folgende Vorschriften von dieser Verordnung nicht berührt:

a) die in bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und den jeweiligen Drittländern enthaltenen Vorschriften über Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt;

b) die in bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten enthaltenen Vorschriften über Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt, die es aufgrund bilateraler Genehmigungen oder einer freizügigen Regelung gestatten, dass Be- oder Entladungen in einem Mitgliedstaat auch von Verkehrsunternehmen durchgeführt werden, die nicht in diesem Mitgliedstaat niedergelassen sind.“

Darüber hinaus kann sein Abschluss gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite ändern, wie dies in der Rechtsprechung des EuGH festgestellt wurde. Insbesondere hat der Gerichtshof in Rn. 201 seines Gutachtens 2/15 vom 16. Mai 2017⁴ Folgendes ausgeführt:

„201. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, ist ein Abkommen, wenn es zwischen der Union und einem Drittstaat die Anwendung von Regeln, die sich weitgehend mit den für innergemeinschaftliche Sachverhalte geltenden gemeinsamen Regeln der Union überschneiden, auf die von diesem Abkommen erfassten internationalen Beziehungen vorsieht, als geeignet anzusehen, die Tragweite dieser gemeinsamen Regeln zu beeinträchtigen oder zu ändern. Trotz fehlenden Widerspruchs mit diesen gemeinsamen Regeln können deren Sinn, Tragweite und Wirksamkeit beeinflusst werden (vgl. u. a. Gutachten 1/03 [Neues Übereinkommen von Lugano] vom 7. Februar 2006, EU:C:2006:81, Rn. 143 und 151 bis 153, Gutachten 1/13 [Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen] vom 14. Oktober 2014, EU:C:2014:2303, Rn. 84 bis 90, und Urteil vom 26. November 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, Rn. 48 und 49).“

Der in dieser Empfehlung vorgesehene Marktzugang überschneidet sich sicherlich mit den oben genannten Bestimmungen der Union für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs.

⁴ ECLI:EU:C:2017:376.

Daher verfügt die Union über die ausschließliche Außenkompetenz nach Artikel 3 Absatz 2 AEUV für den Abschluss des geplanten Abkommens.

- **Konsultationspflicht der Kommission**

Unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofs vom 16. Juli 2015 in der Rechtssache C-425/13⁵, in dem die Rolle der verschiedenen Organe für die Zwecke der Anwendung von Artikel 218 Absätze 2 und 4 AEUV im Einklang mit den Grundsätzen des institutionellen Gleichgewichts und der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 13 Absatz 2 EUV klargestellt wird, müssen diese Klarstellungen berücksichtigt werden.

Es ist angezeigt, dass die Kommission dem Rat und dem von ihm benannten Sonderausschuss alle Informationen zur Verfügung stellt, die sie benötigen, um den Ablauf der Verhandlungen zu verfolgen, etwa insbesondere die während der gesamten Verhandlungen von den anderen Parteien verlautbarten Zielsetzungen und eingenommenen Standpunkte. Die Kommission wird dem Rat und dem von ihm benannten Sonderausschuss schriftlich in einer Weise Bericht über das Ergebnis der Verhandlungen erstatten, die es dem Rat ermöglicht, seine institutionellen Befugnisse auszuüben.

Um der Verpflichtung zur Wahrung des institutionellen Gleichgewichts gemäß Artikel 13 Absatz 2 EUV und der Verpflichtung nach Artikel 218 Absatz 10 AEUV nachzukommen, wird die Kommission das Europäische Parlament im gleichen Umfang unterrichten.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die Empfehlung entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Das geplante Abkommen ist das am besten geeignete Instrument, um die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine im Bereich des Straßenverkehrs zu verbessern, da damit die Notwendigkeit von Kontingenten in bilateralen Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Ukraine entfällt.

Durch das vorgeschlagene Abkommen werden weder den Behörden der Mitgliedstaaten noch der Branche ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand oder zusätzliche finanzielle Lasten im Vergleich zur gegenwärtigen Situation auferlegt. Der Verwaltungsaufwand sollte sich im Gegenteil sowohl für die Branche als auch für die Mitgliedstaaten verringern. Darüber hinaus wird dadurch die Notwendigkeit von Verkehrsgenehmigungen für EU-Verkehrsunternehmer für die angegebenen Kategorien von Verkehrsrechten (Transitrechte und bilaterale Rechte) entfallen, wodurch sich die Belastung für die EU-Verkehrsbranche verringern wird.

5. **Auswirkungen auf den Haushalt**

Die Empfehlung hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

6. **Weitere Angaben**

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen der Empfehlung**

Mit dem Beschluss des Rates wird die Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Union und der Ukraine über den Straßengüterverkehr genehmigt, um die Auswirkungen des Angriffs Russlands gegen die Ukraine zu bewältigen; außerdem wird die Kommission als Verhandlungsführerin der Union benannt. Die dem Beschluss beigefügten Verhandlungsrichtlinien enthalten eine ausführliche Beschreibung des Umfangs des geplanten Abkommens.

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine über den Straßengüterverkehr

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Es sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der Union und der Ukraine über den Straßengüterverkehr aufgenommen werden. Das Abkommen sollte so lange gelten, wie sich der unprovokierte und ungerechtfertigte Angriff Russlands gegen die Ukraine weiterhin schwerwiegend auf die Verkehrsinfrastrukturen und den Verkehrsbetrieb auswirkt.
- (2) Die Kommission sollte als Verhandlungsführerin benannt werden.
- (3) Die Verhandlungen sollten von der Kommission im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine über den Straßengüterverkehr auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang festgelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident /// Die Präsidentin