



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 6.4.2022
COM(2022) 168 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**che autorizza l'avvio di negoziati in vista di un accordo sul trasporto di merci su strada
tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova**

RELAZIONE

1. Contesto della raccomandazione

La Commissione raccomanda al Consiglio di autorizzare l'avvio di negoziati in vista di un accordo temporaneo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione e la Moldova (di seguito "l'accordo") per far fronte alle ripercussioni dell'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina e di nominare la Commissione negoziatore dell'Unione. Sono inoltre allegate alla raccomandazione le direttive di negoziato.

2. Contesto

Il trasporto di merci su strada tra l'Unione e la Moldova è attualmente disciplinato in larga misura da una serie di accordi bilaterali in materia di trasporti tra gli Stati membri dell'UE e la Moldova. Tali accordi prevedono un regime di contingenti per i trasportatori di entrambe le parti per quanto riguarda il transito e il commercio bilaterale. Secondo le informazioni fornite dall'Agenzia nazionale moldova per il trasporto su strada, Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Slovacchia, Ungheria e Slovenia hanno concesso alla Moldova complessivamente 15 000 contingenti. Di questo numero totale, 14 320 sono contingenti di transito o bilaterali e 680 contingenti universali. Di tutti i contingenti attribuiti dai suddetti paesi alla Moldova per il 2022, al 17 marzo 2022 ne erano rimasti appena 8 647 (solo circa il 60 % del totale).

Oltre alle autorizzazioni basate sui suddetti accordi bilaterali, il Forum internazionale dei trasporti (FIT) gestisce un sistema multilaterale di contingenti che prevede licenze multilaterali per il trasporto internazionale di merci su strada effettuato da imprese di trasporto stabilite in un paese membro della Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT). Le licenze si applicano ai trasporti di merci tra i paesi membri della CEMT o in transito attraverso il territorio di uno o più di tali paesi. Il numero di contingenti previsti nell'ambito del sistema CEMT è tuttavia piuttosto limitato rispetto ai contingenti assegnati nell'ambito degli accordi bilaterali (sebbene il confronto non sia rigoroso, in quanto i contingenti CEMT riguardano licenze annuali, mentre gli accordi bilaterali in questione riguardano autorizzazioni per singoli viaggi). Nel 2022 agli operatori moldovi sono state attribuite 1 430 licenze annuali e 1 752 licenze di breve durata.

La Moldova è parte dell'Accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR)¹, di cui sono parti contraenti anche tutti gli Stati membri dell'UE. Gli operatori moldovi che trasportano merci sul territorio dell'Unione devono pertanto rispettare gli stessi tempi di guida, interruzioni e periodi di riposo che si applicano nell'Unione a norma del regolamento (CE) n. 561/2006².

A seguito dell'aggressione militare scatenata dalla Russia nei confronti dell'Ucraina, la situazione dei trasporti è diventata molto difficile per la Moldova. La guerra in Ucraina costringe i trasportatori su strada moldovi a cercare percorsi alternativi per evitare il transito nel territorio ucraino, che finora ha rappresentato l'unica possibilità per raggiungere i mercati

¹ Siglato a Ginevra il 1° luglio 1970.

² Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio.

dei paesi terzi a est dell'Ucraina. I vettori moldovi non dispongono tuttavia di autorizzazioni sufficienti per il transito negli Stati membri che sarebbe necessario attraversare. Ciò mette a repentaglio l'esecuzione di contratti a lungo termine per la fornitura di beni (in particolare di prodotti agricoli) con i partner commerciali nei suddetti paesi. Vi è inoltre una crescente necessità di operazioni di trasporto bilaterale tra la Moldova e l'UE, che l'attuale contingente di autorizzazioni non può soddisfare. Un'estensione dei diritti di trasporto per i trasportatori moldovi e la concessione di diritti reciproci ai trasportatori dell'UE potrebbero inoltre consentire all'UE di aumentare le esportazioni di merci in Moldova, con un conseguente vantaggio anche per l'UE. Allo stesso tempo la Moldova potrebbe dover adeguare ulteriormente i propri modelli economici e di trasporto per rispondere all'impatto della guerra sui mercati internazionali.

Pertanto, al fine di aiutare l'economia moldova, che versa in gravi difficoltà, e considerando che tale paese ha già accolto provvisoriamente più di 350 000 rifugiati provenienti dall'Ucraina e in transito verso altri paesi, è opportuno concludere con urgenza un accordo tra l'Unione e la Moldova che consenta di sostituire, quanto più possibile, le rotte di transito bloccate attraverso l'Ucraina con migliori alternative di trasporto su strada attraverso l'UE nonché di potenziare il trasporto su strada bilaterale tra la Moldova e l'UE. Tale accordo dovrebbe durare finché la guerra continuerà ad avere ripercussioni gravi sulle operazioni di trasporto e sulle infrastrutture di trasporto ucraine.

Tale accordo è vantaggioso anche per l'UE, in quanto quest'ultima ha interesse a che l'economia moldova si stabilizzi, anche in considerazione del fatto che il paese deve far fronte a un afflusso di rifugiati in fuga dalla guerra, e a che siano attenuate le conseguenze dell'aggressione russa sulla situazione della sicurezza nell'UE e alle sue frontiere. Inoltre i trasportatori dell'UE otterranno diritti di trasporto reciproci a quelli concessi ai trasportatori moldovi, un aspetto positivo per l'economia dell'UE.

L'articolo 80, lettera c), dell'accordo di associazione invita a potenziare i principali collegamenti di trasporto tra i territori dell'UE e della Moldova e l'articolo 82 invita a migliorare la circolazione delle merci e a rendere più scorrevoli i flussi di trasporto tra la Repubblica di Moldova, l'UE e i paesi terzi della regione mediante l'eliminazione degli ostacoli amministrativi, tecnici e di altra natura.

3. Coerenza con le altre normative dell'Unione

L'accordo è coerente con l'attuale politica dell'UE in materia di relazioni esterne con la Moldova. Il governo della Moldova ha chiesto un accordo in via emergenziale. Tale accordo integrerà inoltre il sostegno dell'UE concesso alla Moldova nel marzo 2022 per aiutare le autorità moldove a fornire assistenza alle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. La conclusione di un accordo temporaneo sul trasporto di merci su strada con la Moldova per la durata degli impedimenti al trasporto causati dalla guerra in Ucraina sarebbe inoltre in linea con l'accordo di associazione firmato il 27 giugno 2014 tra l'Unione e la Moldova³.

4. Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

• Base giuridica

La base giuridica procedurale di una decisione che autorizza l'avvio di negoziati in vista di un accordo tra l'Unione e un paese terzo e impartisce direttive al negoziatore è l'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

³ GU L 260 del 30.8.2014, pag. 4.

- **Competenza dell'Unione**

L'articolo 216, paragrafo 1, TFUE stabilisce quanto segue:

"L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata."

Il presente accordo rientra nell'ambito della politica dell'Unione in materia di trasporti ed è necessario per realizzare uno degli obiettivi fissati dai trattati, ovvero quello di "contribuire al commercio libero ed equo".

Inoltre la conclusione di accordi internazionali sul trasporto di merci su strada è esplicitamente prevista in un atto legislativo dell'Unione.

In particolare l'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada, ai paragrafi 2 e 3, recita:

"2. Nel caso di un trasporto da uno Stato membro verso un paese terzo e viceversa, il presente regolamento si applica alla parte di percorso effettuato sul territorio di qualsiasi Stato membro attraversato in transito. Esso non si applica alla parte di percorso effettuato sul territorio dello Stato membro di carico o di scarico fintanto che non sia stato concluso il necessario accordo tra la Comunità e il paese terzo interessato.

3. In attesa che siano conclusi gli accordi di cui al paragrafo 2, il presente regolamento lascia impregiudicate:

a) le disposizioni relative ai trasporti da uno Stato membro verso un paese terzo e viceversa che figurano in accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e i paesi terzi interessati;

b) le disposizioni relative ai trasporti da uno Stato membro verso un paese terzo e viceversa che figurano in accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e che consentono, per mezzo di autorizzazioni bilaterali o in regime di liberalizzazione, che trasportatori non stabiliti in uno Stato membro vi effettuino operazioni di carico e scarico."

In aggiunta l'articolo 82 dell'accordo di associazione tra l'Unione e la Moldova stabilisce che la cooperazione tra le due parti mira a migliorare la circolazione dei passeggeri e delle merci e a rendere più scorrevoli i flussi di trasporto tra l'Unione e la Repubblica di Moldova.

Inoltre la sua conclusione può incidere su norme comuni o modificarne la portata, come stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Al punto 201 del parere 2/15 del 16 maggio 2017⁴ la Corte ha in particolare osservato quanto segue:

⁴ ECLI:EU:C:2017:376.

"201. Come la Corte ha già constatato, qualora un accordo tra l'Unione e uno Stato terzo preveda l'applicazione, ai rapporti internazionali disciplinati da tale accordo, di norme che si sovrapporranno in larga parte alle norme comuni dell'Unione applicabili alle situazioni intracomunitarie, tale accordo deve essere considerato idoneo ad incidere sulla portata di tali norme comuni o a modificarla. Infatti, malgrado l'assenza di contraddizione con le citate norme comuni, il senso, la portata e l'efficacia di queste ultime possono venire influenzati [v., in particolare, parere 1/03 (Nuova convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006, EU:C:2006:81, punti 143 e da 151 a 153; parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aja), del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punti da 84 a 90, nonché sentenza del 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punti 48 e 49]."

L'accesso al mercato previsto nella presente raccomandazione si sovrappone certamente alle disposizioni relative all'accesso al mercato adottate dall'Unione in riferimento al trasporto internazionale di merci su strada di cui sopra.

Alla luce di quanto precede, l'Unione ha competenza esterna esclusiva a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE per concludere l'accordo previsto.

Nella misura in cui gli accordi bilaterali esistenti non sono sostituiti dall'accordo previsto, essi possono continuare ad applicarsi nell'ambito di quest'ultimo. Al termine di tale accordo, gli accordi bilaterali esistenti potranno nuovamente applicarsi in modo autonomo, a meno che e fino a quando l'Unione non concluda un altro accordo con la Moldova nel settore dei trasporti su strada.

- **Obbligo di consultazione in capo alla Commissione**

È necessario tenere conto dei chiarimenti contenuti nella sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015 nella causa C-425/13⁵ riguardo ai ruoli delle diverse istituzioni ai fini dell'applicazione dell'articolo 218, paragrafi 2 e 4, TFUE conformemente ai principi dell'equilibrio istituzionale e della leale cooperazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

È opportuno che la Commissione fornisca al Consiglio e al comitato speciale da esso designato tutte le informazioni necessarie al controllo, da parte di questi ultimi, dello svolgimento dei negoziati, quali, segnatamente, gli orientamenti annunciati e le posizioni difese dalle altre parti durante i negoziati. La Commissione comunicherà al Consiglio e al comitato speciale da esso designato, per iscritto, l'esito dei negoziati in modo tale da consentire al Consiglio di esercitare le sue prerogative istituzionali.

Per ottemperare all'obbligo di rispettare l'equilibrio istituzionale di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE e all'obbligo di cui all'articolo 218, paragrafo 10, TFUE, la Commissione informerà il Parlamento europeo in egual misura.

- **Proporzionalità**

La raccomandazione è conforme al principio di proporzionalità per i seguenti motivi.

L'accordo previsto costituisce lo strumento più efficiente per rafforzare le relazioni UE-Moldova in materia di trasporti su strada, poiché elimina la necessità di contingenti negli accordi bilaterali tra gli Stati membri e la Moldova per quanto riguarda il transito.

L'accordo proposto non comporterà alcun onere amministrativo o finanziario supplementare né per le autorità degli Stati membri né per le imprese. Al contrario, dovrebbe ridurre gli oneri

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

amministrativi sia per le imprese che per gli Stati membri, dal momento che la concessione di diritti reciproci a quelli dei trasportatori moldovi per i trasportatori dell'UE (diritti di transito e diritti di trasporto internazionale bilaterale) eliminerà la necessità di autorizzazioni per i trasportatori dell'UE e ridurrà in tal modo gli oneri amministrativi per il settore dei trasporti dell'UE.

5. Incidenza sul bilancio

Nessuna.

6. Altri elementi

• **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della raccomandazione**

La decisione del Consiglio autorizzerà l'avvio di negoziati in vista di un accordo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione e la Moldova per far fronte alle ripercussioni dell'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e nominerà la Commissione negoziatore dell'Unione. Le direttive di negoziato allegate alla decisione forniscono un'ampia descrizione dell'ambito di applicazione dell'accordo previsto.

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati in vista di un accordo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) È opportuno avviare negoziati in vista della conclusione di un accordo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione e la Repubblica di Moldova. È opportuno che l'accordo si applichi finché l'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina continuerà ad avere ripercussioni gravi sulle operazioni di trasporto e sulle infrastrutture di trasporto ucraine.
- (2) È opportuno designare la Commissione quale negoziatore.
- (3) I negoziati dovrebbero essere condotti dalla Commissione in consultazione con il [nome del comitato speciale da inserire a cura del Consiglio],

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione è autorizzata a negoziare, a nome dell'Unione, un accordo sul trasporto di merci su strada tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova.

Articolo 2

Le direttive di negoziato figurano nell'allegato.

Articolo 3

I negoziati sono condotti in consultazione con il [nome del comitato speciale da inserire a cura del Consiglio].

Articolo 4

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*