



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 1 октомври 2025 г.
(OR. en)

12752/25

POSTES 5
UD 219

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 10 септември 2025 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2025) 506 final

Относно: Предложение за
РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА
относно позицията, която трябва да се заеме от името на
Европейския съюз на 28-ия конгрес на Всемирния пощенски съюз

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 506 final.

Приложение: COM(2025) 506 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.9.2025 г.
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се приеме от името на Европейския съюз на 28-ия конгрес на Всемирния пощенски съюз

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решението за установяване на позицията, която да се заеме от държавите членки от името на Съюза в рамките на 28-ия конгрес на Всемирния пощенски съюз (наричан по-долу ВПС) във връзка с доклад на Административния съвет на ВПС, който Конгресът ще вземе под внимание, и приложение I към него, в което се съдържа тълкуване, съгласно което акт на ЕС се счита за несъвместим с правилата на ВПС, както и във връзка с предложения, свързани със сигурността и митниците, представени на Конгреса (предложения 9 и 15). Тези предложения са свързани и с по-нататъшната работа на органите на ВПС (Административен съвет, Съвет по пощенска експлоатация) в рамките на дубайския цикъл и възможните промени в правните актове на ВПС (Устава, Конвенцията), които ще бъдат предложени на 29-ия конгрес на Всемирния пощенски съюз през 2029 г.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Всемирният пощенски съюз

Всемирната пощенска конвенция (наричана по-долу „Конвенция на ВПС“) има за цел да регулира международния обмен на поща и да стандартизира и улесни съответните процедури и такси. Споразумението влиза в сила през 1874 г. и с него се създава Всемирният пощенски съюз. През 1948 г. ВПС става специализирана агенция на Организацията на обединените нации. Всемирният пощенски съюз е световен представителен орган, който координира пощенските политики между страните — членки на този съюз, и улеснява създаването на единна система за пощенски услуги в световен мащаб.

Въпреки че ЕС не е член на ВПС, всички негови държави членки са. На Конгреса в Доха през 2012 г.¹ обаче беше договорена позицията на Европейския съюз като официален наблюдател (представяван от Европейската комисия).

2.2. Конгресът на ВПС

Конгресът на ВПС е върховният орган на Пощенския съюз и се състои от пълномощни представители на неговите страни членки. По принцип той заседава на всеки четири години. Конгресът упражнява всички правомощия, попадащи в приложното поле на ВПС, които не са изрично възложени на друг орган с актовете на Съюза. Те включват правомощието за изменение на Устава на ВПС, Всемирната пощенска конвенция и специалните споразумения. Конгресът може също така да приема резолюции, решения, препоръки и официални становища, които заедно съставляват решенията на Конгреса.

2.3. Предвиденият акт на Конгреса на ВПС

На 28-ия конгрес на ВПС се предлага докладът, изготвен от Административния съвет на ВПС, да бъде взет под внимание и да бъде одобрено предложение от общ характер, свързано с по-нататъшната работа по разработването на митническата политика и регулаторната рамка (предложение 9). Освен това Съединените американски щати внесоха друго предложение (предложение 15), което съдържа елементи, свързани със сигурността на транспорта и митниците. Въз основа на тези предложения в рамките на дубайския цикъл органите на ВПС ще работят по-нататък и евентуално за 29-ия

¹ Документ 9341/12 на Съвета от 8 май 2012 г.; Резолюция С 78 на Конгреса на Всемирния пощенски съюз (Доха, 2012 г.).

конгрес на Всемирния пощенски съюз през 2029 г. могат да бъдат предложени изменения на актовете (Устава, Конвенцията).

Целта на предложение 9 е да се обърне внимание на опасенията, изразени чрез секретариата на ВПС от някои страни — членки на ВПС, относно потенциално противоречие на Митническия кодекс на Съюза² с актовете на ВПС по отношение на разпоредбите, уреждащи обмена и събирането на предварителни електронни данни, т.е. в контекста на ЕС във връзка с разпоредбите за обобщените уведомления за въвеждане (ENS).

Тези страни членки целят да се направи правно разграничение между „транзит/претоварване“, от една страна, и „внос“ (т.е. стоки с крайно местоназначение в ЕС), от друга страна, като твърдят, че Митническият кодекс на Съюза и неговите изисквания за предварителни електронни данни (EAD), подкрепени от „МКС: система за контрол над вноса“ 2 (СКВ2), са „правно валидни/приложими“ само за внос. Тези членки настояха, че принципът на „свобода на транзита“, залегнал в член 1 от Устава на ВПС, се счита за накърнен/нарушен от правните изисквания на Митническия кодекс на Съюза за подаване на ENS в СКВ2, по-специално член 113, буква а), точки 2 и 4 от Делегирания акт за МКС³.

На 4-ия извънреден конгрес на ВПС, проведен в Рияд през 2023 г., след обсъждане на предизвикателствата, пред които са изправени определените от ВПС оператори поради изискванията на регулаторните режими за предварителни електронни данни, беше създадена работна група, която да анализира правните, оперативните, регулаторните и техническите въпроси, свързани с възникващите митнически изисквания и изисквания за сигурност във връзка с EAD, по-специално с акцент върху мерките на Европейския съюз в рамките на СКВ2.

Работната група беше подпомагана от правния съветник на Международното бюро на ВПС (МБ на ВПС), който извърши собствена правна оценка на потенциалното въздействие на мерките на ЕС и тяхното съответствие с основните принципи на единна пощенска територия и свобода на транзита съгласно актовете на ВПС (по-специално принципите на недискриминация между вътрешни и международни пратки).

Становището в правната оценка на правния съветник на МБ на ВПС е, че изискванията на ЕС за предварителни електронни данни (под формата на ENS), по-специално тези, които се отнасят до стоки, които поначало не са предназначени за внос, а само преминават през ЕС, са в противоречие с тези основни принципи. Изтъкнатият довод е, че разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза дискриминират международните пощенски пратки спрямо вътрешните пратки в контекста на тези „транзитни движения“, като изискват от пощенските оператори в трети държави да подават ENS за пратки, изпратени през ЕС, като същевременно освобождават от това задължение пратките, изпратени от пощенски оператор в ЕС до друга държава членка, Норвегия или Швейцария.

Предложение 15, представено от Съединените американски щати, се отнася до започването на работа за подобряване на прилагането, усъвършенстването и актуализирането на стандартите и протоколите в рамките на ВПС, свързани с опасни и забранени стоки, с цел повишаване на безопасността и сигурността на транспорта,

² Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1)

³ Делегиран регламент на Комисията (ЕС) 2015/2446 от 28 юли 2015 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза

както и борба с използването на международни пощенски потоци за превоз на опасни и забранени предмети.

3. Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза

Предметът на предложенията, които ще бъдат представени на предстоящия Конгрес на Всемирния пощенски съюз (ВПС), попада изключително в компетентността на Европейския съюз. Всички държави членки прилагат една и съща митническа тарифа и едни и същи правила. С митническото законодателство на Съюза (МКС) се установяват важни митнически мерки за сигурност, чиято цел е да се гарантира, че митническите администрации са в състояние да се справят с рисковете за сигурността и безопасността на Съюза и неговите жители или за транспортните вериги на доставки, преди стоките да бъдат въведени на митническата територия на Съюза. Това се подкрепя от новата система SKB2 и от EAD, които трябва да бъдат предоставени на митническите органи чрез SKB2 от търговските оператори, включително пощенските оператори. Следователно е необходимо да се установи единна позиция по отношение на доклада, изготвен от МБ на ВПС, който поставя под въпрос съвместимостта на мерките на ЕС по отношение на ВПС.

Тези мерки са в съответствие с международните правила и стандарти, разработени в рамките на Световната митническа организация (СМО), Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), както и в рамките на ВПС.

Според последователната позиция на Европейската комисия и държавите членки разпоредбите на МКС относно подаването на ENS за извършване на анализ на очаквания риск за целите на безопасността и сигурността в случай на транзит/претоварване не нарушават принципа на „свобода на транзита“, заложен в член 1 на ВПС. Фактът, че пощенските пратки съгласно Конвенцията на ВПС преминават транзитно през митническата територия на ЕС и следователно подлежат на митнически надзор и могат да подлежат на митнически контрол, не означава, че те нямат „свобода“ на транзит.

Освен това „свободата на транзит“ съгласно актовете на ВПС не означава, че правилата за митнически надзор или митнически контрол не се прилагат за това движение на стоки. МКС не предвижда освобождаване от митнически контрол и митнически надзор (съответните определения в член 5, параграфи 3 и 27 от МКС), които трябва да се извършват, за да се гарантира спазването на митническото законодателство и други законодателства, уреждащи всички видове движение на стоките.

Освен това „свободата на транзит“ не е абсолютен принцип. Член 8 от Конвенцията на ВПС налага на страните членки и определените от тях оператори да приемат и прилагат проактивна стратегия за сигурност на всички равнища на пощенските операции, за да поддържат безопасния и сигурен транспорт и транзит на поща между тях. Следователно транзитното преминаване не е изключено съгласно Конвенцията на ВПС при прилагането на мерки за сигурност. Последното според тях се състои в запазване и повишаване на доверието на широката общественост в пощенските услуги, предоставяни от определените оператори. Освен това няма доказателства, че във ВПС някога е имало разбиране, че „свободата на транзит“ или „единната пощенска територия“ „изрично“ (член 23) ограничава суверенното право на страните членки да регламентират подходящи митнически проверки и проверки за сигурност при вноса, износа или транзита на пощенски стоки.

И накрая, няма дискриминация между пощенските оператори от трети държави и тези от ЕС. Въпреки че Европейският съюз не е член на ВПС, неговата обща митническа

политика е основна реалност, приета от всички страни по ВПС в рамките на СТО, СМО или двустранните търговски отношения. Вътрешният пазар и митническият съюз на Съюза предполагат, че съответните регламенти и изисквания, прилагани преди това между неговите държави членки, са премахнати въз основа на въвеждането на общи изисквания, приложими по външните граници на Европейския съюз. Изискванията за предварителни електронни данни (EAD), наложени от прилагането в рамките на Митническия кодекс на Съюза на системата СКВ2 за защита на безопасността и сигурността, се прилагат за всички входящи стоки без изключение. Това е изискване, установено от правото на ЕС, което трябва да се спазва без изключение. Разграничението между държави — членки на ЕС, и трети държави е оправдано поради хармонизирания контрол, установен на равнището на ЕС. Следователно държавите — членки на ЕС, и третите държави не се намират в едно и също регулаторно положение.

Подобряването на стандартите и протоколите на ВПС, отнасящи се до предоставянето на EAD за целите на безопасността и сигурността, е положителна инициатива.

Като се има предвид фактът, че ЕС не е член на ВПС сам по себе си и че държавите — членки на ЕС, са тези, които са членки на ВПС, съществува задължение за държавите членки да действат съвместно в интерес на Съюза.

Целта на това решение на Съвета е държавите членки да имат координирана позиция да отстояват становището, че митническите мерки за сигурност на ЕС съгласно МКС са съвместими с актовете на ВПС и техните основни принципи, както и че ЕС и неговите държави членки подкрепят продължаващата работа по практическите и оперативните въпроси, свързани с изискванията за EAD, като същевременно се гарантира спазването на изискванията за ENS на ЕС.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на *„позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“*.

Член 218, параграф 9 от ДФЕС се прилага независимо от това дали Съюзът е член на органа, или страна по споразумението⁴.

Понятието *„актове с правно действие“* включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са *„годни да оказат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“*⁵.

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Конгресът на ВПС е орган, създаден със споразумение, а именно Конвенцията на ВПС.

⁴ Решение на Съда на Европейския съюз от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 64.

⁵ Решение на Съда на Европейския съюз от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

Докладът, който Конгресът на ВПС трябва да одобри, представлява акт с правно действие, тъй като предвиденият акт съдържа правни тълкувания, според които някои законодателни актове на ЕС, приети съгласно МКС, са несъвместими с Конвенцията на ВПС. Следователно приемането на такъв доклад би могло да окаже съществено въздействие върху законодателството на ЕС.

Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на споразумението.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Предвиденият акт преследва цели и се състои от части в областта на митническото сътрудничество в рамките на митническия съюз, общата търговска политика и вътрешния пазар. Тези елементи на предвидения акт са неразривно свързани, без никой от тях да е акцесорен по отношение на другия.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 33 от ДФЕС.

4.3 Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 33 във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на 28-ия конгрес на Всемирния пощенски съюз

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 33, 114, и 207 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Конвенцията на ВПС („Споразумението“) влиза в сила през 1874 г. ЕС не е член на ВПС, докато всички държави — членки на ЕС, са страни по ВПС.
- (2) Чрез Регламент (ЕС) № 952/2013 („Кодекса“) заедно с Делегиран регламент на Комисията (ЕС) 2015/2446 Съюзът гарантира сигурността и безопасността на външните си граници, като изисква подаването на определени електронни данни за всички стоки, въвеждани на митническата територия на Съюза, включително стоките в пощенски пратки (предварителни електронни данни). Това изискване е обосновано, за да се смекчи потенциалната заплаха за транспортните вериги на доставки, сигурността и безопасността на Съюза и неговите жители, за здравето на хората, животните или растенията, за околната среда или за потребителите.
- (3) Съгласно член 10, параграф 3, член 13, член 14, параграф 2, членове 16 и 18 и член 19, параграф 2 от Процедурния правилник на ВПС по отношение на Конгреса ВПС може да вземе под внимание и да одобри представените предложения, по-специално в този случай в рамките на Комисия 3 на Конгреса на ВПС.
- (4) 28-ият конгрес на ВПС се приканва да вземе под внимание доклад, съдържащ правно становище, изготвено от член на секретариата на ВПС, в което се поставя под въпрос съвместимостта на законодателната рамка на Съюза относно предварителните електронни данни с някои принципи, залегнали в Устава на ВПС, както и с международно установения правен характер на митническия съюз. Освен това 28-ият конгрес на ВПС се призовава да одобри резолюция под формата на предложение за общи насоки (предложение 9), чиято цел е посочените доклад и правно становище да се използват като основа за продължаване на работата по преразглеждането на митническите регулаторни въпроси.
- (5) На 28-ия конгрес на ВПС трябва също така да се разгледа предложение, представено от Съединените американски щати, за ориентиране на работата на цикъла на политиката на ВПС и свързаните с него работни групи и комитети към подобряване и разширяване на стандартите, насоките и прилагането на ВПС, свързани с безопасността и сигурността на транспорта и борбата с опасни и забранени стоки в международната поща.

- (6) Поради това е целесъобразно да се установи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на 28-ия Конгрес на ВПС, за да се защитят правата и интересите на Съюза и неговите държави членки.
- (7) Поради това следва да се гарантира, че държавите членки ще заемат координирана позиция, за да подкрепят активно съвместимостта на законодателната рамка на Съюза по отношение на изискванията за безопасност и сигурност за стоките, въвеждани на митническата територия на Съюза, с Устава и законите на ВПС.
- (8) Тъй като ЕС не е член на ВПС, позицията на Съюза трябва да бъде изразена от държавите — членки на Съюза, които са членки на Конгреса на ВПС, действащи съвместно,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на 28-ия конгрес на Всемирния пощенски съюз, е изложена в допълнението към настоящото решение.

Член 2

Позицията, посочена в член 1, следва да бъде изразена от държавите — членки на Съюза, които са членки на Конгреса на ВПС, действащи съвместно.

Член 3

Настоящото решение влиза в сила в деня на приемането му.

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

Позиция, която трябва да се заеме от държавите членки от името на Европейския съюз в рамките на 28-ия конгрес на Всемирния пощенски съюз относно митническите изисквания за предварителна електронна информация.

Документ 42 на Конгреса

Точка 1 от дневния ред: Конгресът се приканва да вземе под внимание доклада (§§ 1—20 от доклада и приложения 1 и 2 към него)

Позицията на Съюза по тази точка от дневния ред е да се гласува против вземането под внимание на доклада.

С това държавите — членки на ЕС, следва да изразят несъгласие с оценката, направена от правния съветник относно съвместимостта на законодателните разпоредби на Съюза за представянето на EAD.

Те следва да подчертаят, че е налице пълна съгласуваност на митническите изисквания на ЕС за сигурност с актовете и основните принципи на ВПС.

Държавите членки следва да изтъкнат особеностите на вътрешния пазар на ЕС и да уточнят, че контролът по вътрешните граници в рамките на ЕС е премахнат и че ЕС следва да се третира като единен субект както от гледна точка на пощенските услуги, така и от гледна точка на митниците и сигурността. Следва също така да се подчертае, че Кралство Норвегия и Конфедерация Швейцария приеха да прилагат същите мерки за сигурност и безопасност, които са в сила в ЕС, включително като част от СКВ2, и следователно търговията между тези страни и ЕС е освободена от изискването за подаване на обобщени декларации за въвеждане и напускане.

Държавите членки следва да отбележат, че принципите на ВПС за единната пощенска територия и свободата на транзит не са абсолютни и неквалифицирани задължения, които биха имали предимство пред други цели на обществената политика, включително безопасността и сигурността.

Точка 2 от дневния ред: Конгресът се призовава да одобри предложението от общ характер, свързано с по-нататъшната работа по разработването на митническата политика и регулаторната рамка (предложение 9 от доклада):

Позицията на Съюза е да продължи да изразява ангажимент за активна подкрепа на работата по време на следващия цикъл на политиката и да декларира готовност да се ангажира с решаването на практически и оперативни въпроси, свързани с изпълнението по отношение на процесите на СКВ2, които оказват въздействие върху пощенските оператори от трети държави, като същевременно продължават да се спазват и защитават изцяло изискванията на ЕС.

Държавите членки следва да продължат да изразяват своето възражение срещу включването в предложение 9 на правната оценка на члена на секретариата на ВПС, която се оспорва от ЕС и неговите държави членки като напълно неправилна квалификация на изискванията на ЕС за EAD като противоречащи на Устава на ВПС и неговите правни актове. Държавите членки следва да се стремят да изменят на 28-ия Конгрес на ВПС оспорваното указание с оглед премахване на позоваването на тази

правна оценка като основа за по-нататъшно преразглеждане на регулаторните въпроси, свързани с митниците.

В случай че предложение 9 бъде прието без подходяща промяна на оспорвания параграф, държавите членки следва да изразят своето несъгласие писмено пред Конгреса на ВПС, Международното бюро на ВПС и Административния съвет на ВПС.

Позиция, която трябва да се заеме по отношение на предложение 15, представено от Съединените американски щати

Държавите членки следва да вземат под внимание предложението, представено от Съединените американски щати, и да заявят подкрепата си за общите принципи, съдържащи се в предложението.

Държавите членки следва да заявят желанието си да обсъдят конкретните работни направления, предложени от Съединените американски щати в контекста на гарантирането на безопасността и сигурността на стоките в рамките на международната поща, без да се създава прекалено обременителна процедура за влизане в сила или да се налагат задължения на определените пощенски оператори, надвишаващи тези, които се прилагат за други заинтересовани страни във веригата на доставки.