

Bruxelles, 1 octombrie 2025
(OR. en)

12752/25

POSTES 5
UD 219

PROPUNERE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	10 septembrie 2025
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2025) 506 final
Subiect:	Propunere de DECIZIE A CONSILIULUI privind poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul celui de al 28-lea Congres al Uniunii Poștale Universale

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2025) 506 final.

Anexă: COM(2025) 506 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.9.2025
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

**privind poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul celui de al
28-lea Congres al Uniunii Poștale Universale**

EXPUNERE DE MOTIVE

1. OBIECTUL PROPUNERII

Prezenta propunere se referă la decizia de stabilire a poziției care trebuie adoptată în numele Uniunii de către statele membre în cadrul celui de al 28-lea Congres al Uniunii Poștale Universale (denumită în continuare UPU) în legătură cu un raport al Consiliului de administrație al UPU de care va lua act Congresul și cu anexa I la acesta, care conține o interpretare care consideră că un act juridic al UE este incompatibil cu normele UPU, precum și propuneri referitoare la securitate și vamă prezentate Congresului (propunerile 9 și 15). Aceste propuneri se referă, de asemenea, la activitățile viitoare ale organelor UPU (Consiliul de administrație, Consiliul serviciilor poștale) în ciclul Dubai și la posibilele modificări ale actelor juridice ale UPU (Constituție, Convenție) care urmează să fie propuse în cadrul celui de al 29-lea Congres al Uniunii Poștale Universale din 2029.

2. CONTEXTUL PROPUNERII

2.1. Uniunea Poștală Universală

Convenția Uniunii Poștale Universale (denumită în continuare „Convenția UPU”) urmărește să reglementeze schimburile internaționale de corespondență și să standardizeze și să faciliteze procedurile și taxele relevante. Acordul a intrat în vigoare în 1874 și a instituit Uniunea Poștală Universală. În 1948, UPU a devenit o agenție specializată a Organizației Națiunilor Unite. Uniunea Poștală Universală este organismul reprezentativ mondial care coordonează politicile poștale între țările membre și facilitează un sistem poștal uniform la nivel mondial.

Deși UE nu este membră a UPU, toate statele sale membre sunt. Totuși, poziția Uniunii Europene în calitate de observator oficial (reprezentată de Comisia Europeană) a fost convenită în cadrul Congresului din 2012 de la Doha¹.

2.2. Congresul UPU

Congresul UPU este autoritatea supremă a Uniunii Poștale și este format din reprezentanți plenipotențari ai țărilor sale membre. Acesta se reunește, în principiu, o dată la patru ani. Congresul exercită toate competențele care intră în sfera de competență a UPU și care nu au fost încredințate în mod expres unui alt organism prin actele juridice ale Uniunii Poștale. Printre acestea se numără competența de a modifica Constituția UPU, Convenția UPU și acordurile speciale. De asemenea, Congresul poate adopta rezoluții, decizii, recomandări și avize formale, care alcătuiesc împreună deciziile Congresului.

2.3. Actul avut în vedere de către Congresul UPU

În cadrul celui de al 28-lea Congres al UPU, se propune să se ia act de raportul întocmit de Consiliul de administrație al UPU și să se aprobe o propunere cu caracter general referitoare la activitățile viitoare de dezvoltare a politicii vamale și a cadrului de reglementare (propunerea 9). În plus, Statele Unite ale Americii au prezentat o altă propunere (propunerea 15), care conține elemente legate de securitatea transporturilor și de vamă. Activitățile viitoare ale organelor UPU vor fi întreprinse pe baza acestor propuneri în ciclul Dubai și, eventual, pot fi propuse modificări ale actelor juridice (Constituție, Convenție) pentru cel de al 29-lea Congres al Uniunii Poștale Universale din 2029.

¹ Documentul 9341/12 al Consiliului din 8 mai 2012; Rezoluția C 78 a Congresului Uniunii Poștale Universale (Doha 2012).

Scopul propunerii 9 este de a răspunde preocupărilor exprimate de anumite țări membre ale UPU prin intermediul secretariatului UPU cu privire la o posibilă contradicție între Codul vamal al Uniunii (CVU)² și actele juridice ale UPU în ceea ce privește dispozițiile care reglementează schimbul și colectarea datelor electronice prealabile, și anume în contextul UE în ceea ce privește dispozițiile privind notificările sumare de intrare (ENS).

Aceste țări membre încearcă să facă o distincție juridică între „tranzit/transbordare”, pe de o parte, și „import” (și anume mărfuri cu destinație finală în UE), pe de altă parte, ceea ce înseamnă că CVU și cerințele sale privind datele electronice prealabile (EAD) sprijinite de sistemul de control al importului 2 (ICS2) sunt „valabile din punct de vedere juridic/aplicabile” numai pentru import. Acești membri au insistat asupra faptului că principiul „libertății de tranzit”, astfel cum este consacrat la articolul 1 din Constituția UPU, este, prin urmare, considerat a fi încălcat în virtutea cerințelor legale ale CVU privind transmiterea ENS în ICS2, în special articolul 113a alineatele (2) și (4) din Regulamentul delegat privind CVU³.

În cadrul celui de al 4-lea Congres extraordinar al UPU, care a avut loc la Riyadh în 2023, în urma unei discuții privind provocările cu care se confruntă operatorii desemnați de UPU din cauza cerințelor impuse de regimurile de reglementare a datelor electronice prealabile, a fost înființat un grup operativ pentru a analiza aspectele juridice, operaționale, de reglementare și tehnice asociate cerințelor vamale și de securitate emergente în legătură cu EAD, axându-se în special pe măsurile adoptate de Uniunea Europeană în cadrul ICS2.

Grupul operativ a fost asistat de consilierul juridic al Biroului internațional al UPU (UPU IB), care a efectuat propria evaluare juridică a impactului potențial al măsurilor UE asupra principiilor fundamentale ale unui teritoriu poștal unic și libertății de tranzit în temeiul actelor juridice ale UPU (în special principiul nediscriminării între trimiterile naționale și cele internaționale), precum și a coerenței cu acestea.

În evaluarea sa juridică, consilierul juridic al UPU IB consideră că cerințele UE privind EAD (sub forma ENS), în special cele care se referă la mărfuri care nu sunt destinate niciodată să fie importate, ci mai degrabă să circule pe teritoriul UE, sunt în contradicție cu aceste principii fundamentale. Argumentul invocat este că dispozițiile CVU fac discriminare între tratamentul trimitărilor poștale internaționale și trimiterile interne în contextul acestor „mișcări de tranzit”, solicitând operatorilor poștali din țări terțe să prezinte ENS pentru coletele trimise prin UE, exceptând în același timp de la această obligație coletele trimise de un operator poștal din UE către un alt stat membru, Norvegia sau Elveția.

Propunerea 15, prezentată de Statele Unite ale Americii, se referă la începerea activităților de îmbunătățire a punerii în aplicare, de îmbunătățire și actualizare a standardelor și protocoalelor din cadrul UPU referitoare la mărfurile periculoase și interzise, pentru a spori siguranța și securitatea transporturilor, precum și pentru a combate utilizarea fluxurilor internaționale de corespondență pentru transportul de articole periculoase și interzise.

3. POZIȚIA CARE TREBUIE ADOPTATĂ ÎN NUMELE UNIUNII EUROPENE

Obiectul propunerilor care urmează să fie prezentate în cadrul viitorului congres al Uniunii Poștale Universale (UPU) ține în mod ferm de competența exclusivă a Uniunii Europene.

² Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO L 269, 10.10.2013, p. 1).

³ Regulamentul delegat (UE) 2015/2446 al Comisiei din 28 iulie 2015 de completare a Regulamentului (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește normele detaliate ale anumitor dispoziții ale Codului vamal al Uniunii.

Toate statele membre aplică același tarif vamal și aceleași norme vamale. Legislația vamală a Uniunii (CVU) stabilește măsuri vamale de securitate importante menite să asigure faptul că administrațiile vamale sunt în măsură să facă față riscurilor la adresa securității și siguranței Uniunii și a rezidenților săi sau a lanțurilor de aprovizionare din domeniul transporturilor înainte ca mărfurile să intre pe teritoriul vamal al Uniunii. Acest lucru este susținut de noul ICS2 și de EAD, care trebuie furnizate autorităților vamale prin intermediul ICS2 de către operatorii economici, inclusiv de către operatorii poștali. Prin urmare, este necesar să se stabilească o poziție unică în privința raportului întocmit de UPU IB, care pune sub semnul întrebării compatibilitatea măsurilor UE cu Convenția UPU.

Aceste măsuri sunt conforme cu normele și standardele internaționale elaborate în cadrul Organizației Mondiale a Vămirilor (OMV), al Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI), precum și cu cadrele UPU.

Poziția consecventă a Comisiei Europene și a statelor membre a fost că dispozițiile CVU privind prezentarea ENS în vederea efectuării analizei de risc anticipate în scopuri de siguranță și securitate în caz de tranzit/transbordare nu încalcă principiul „libertății de tranzit”, astfel cum este consacrat la articolul 1 din UPU. Faptul că trimiterile poștale care fac obiectul Convenției UPU tranzitează teritoriul vamal al UE și, prin urmare, sunt supuse supravegherii vamale și pot fi supuse controalelor vamale nu înseamnă că acestea nu sunt „libere” să tranziteze.

În plus, „libertatea de tranzit” în temeiul actelor juridice ale UPU nu înseamnă că normele privind supravegherea vamală sau controlul vamal nu se aplică acestei circulații a mărfurilor. CVU nu prevede nicio scutire de controalele vamale și de supravegherea vamală [definițiile de la articolul 5 alineatele (3) și (27) din CVU], care trebuie efectuate pentru a asigura respectarea legislației vamale și a altor legislații care reglementează toate tipurile de circulație a mărfurilor.

În plus, „libertatea de tranzit” nu este un principiu absolut. Articolul 8 din Convenția UPU impune ca țările membre și operatorii lor desemnați să adopte și să pună în aplicare o strategie de securitate proactivă la toate nivelurile serviciilor poștale pentru a menține transportul și tranzitul corespondenței în condiții de siguranță și securitate între acestea. Prin urmare, tranzitul nu este exclus în temeiul Convenției UPU atunci când se aplică măsuri de securitate. Acestea constau, din perspectiva lor, în menținerea și consolidarea încrederii publicului larg în serviciile poștale furnizate de operatorii desemnați. În plus, nu există nicio dovadă că în UPU s-a înțeles vreodată că „libertatea de tranzit” sau „teritoriul poștal unic” „în mod expres” (articolul 23) limitează dreptul suveran al țărilor membre de a legifera măsuri vamale și de securitate adecvate pentru importul, exportul sau tranzitul mărfurilor poștale.

În cele din urmă, nu există nicio discriminare între operatorii poștali din țările terțe și cei din UE. Deși Uniunea Europeană nu este membră a UPU, politica sa vamală comună este o realitate fundamentală acceptată de toate părțile UPU în cadrul OMC, OMV sau în relațiile comerciale bilaterale. Piața internă și uniunea vamală a Uniunii Europene implică faptul că reglementările și cerințele conexe aplicate anterior între statele sale membre au fost eliminate pe baza introducerii unor cerințe comune aplicabile la frontiera externă a Uniunii Europene. Cerințele privind datele electronice prelabile (EAD) impuse de punerea în aplicare, prin intermediul Codului vamal al Uniunii, a sistemului ICS2 pentru protejarea siguranței și securității se aplică tuturor mărfurilor intrate, fără nicio excepție. Aceasta este o cerință stabilită de dreptul Uniunii, care trebuie respectată fără excepție. Distincția dintre statele membre ale UE și țările terțe este justificată de controalele armonizate stabilite la nivelul UE. Prin urmare, statele membre ale UE și țările terțe nu se află în aceeași situație de reglementare.

Îmbunătățirea standardelor și protocoalelor UPU referitoare la furnizarea EAD în scopuri de siguranță și securitate este o inițiativă binevenită.

Având în vedere faptul că UE nu este membră de sine stătătoare a UPU și că statele membre ale UE sunt cele care dețin calitatea de membre ale UPU, statele membre au obligația de a acționa în comun în interesul Uniunii Europene.

Intenția acestei decizii a Consiliului este ca statele membre să aibă o poziție coordonată pentru a susține că măsurile vamale de securitate ale UE în temeiul CVU sunt compatibile cu actele juridice ale UPU și cu principiile fundamentale ale acestora și că UE și statele sale membre sprijină activitatea continuă de abordare a aspectelor practice și operaționale legate de cerințele privind EAD, asigurând în același timp respectarea cerințelor UE privind ENS.

4. TEMEIUL JURIDIC

4.1. Temeiul juridic procedural

4.1.1. Principii

Articolul 218 alineatul (9) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede posibilitatea adoptării unor decizii de stabilire *„a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice, cu excepția actelor care modifică sau completează cadrul instituțional al acordului”*.

Articolul 218 alineatul (9) din TFUE se aplică indiferent dacă Uniunea este sau nu membră a organismului în cauză sau parte la acordul respectiv⁴.

Noțiunea de *„acte cu efecte juridice”* include actele care au efecte juridice în temeiul normelor de drept internațional aplicabile organismului în cauză. Sunt, de asemenea, incluse instrumentele care nu au un caracter obligatoriu în temeiul dreptului internațional, dar care *„au vocația de a influența în mod decisiv conținutul reglementării adoptate de legiuitorul Uniunii”*⁵.

4.1.2. Aplicarea la cazul în discuție

Congresul UPU este un organism creat printr-un acord, și anume Convenția UPU.

Raportul pe care Congresul UPU trebuie să îl aprobe constituie un act cu efecte juridice, întrucât actul avut în vedere conține interpretări potrivit cărora anumite acte legislative ale UE adoptate în temeiul CVU sunt incompatibile cu Convenția UPU. Prin urmare, adoptarea unui astfel de raport ar putea influența în mod decisiv legislația UE.

Actul avut în vedere nu aduce modificări sau completări cadrului instituțional al acordului.

Prin urmare, temeiul juridic procedural al propunerii de decizie este articolul 218 alineatul (9) din TFUE.

4.2. Temeiul juridic material

4.2.1. Principii

Temeiul juridic material al unei decizii adoptate în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE depinde în primul rând de obiectivul și conținutul actului avut în vedere cu privire la

⁴ Hotărârea Curții de Justiție din 7 octombrie 2014, Germania/Consiliul, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punctul 64.

⁵ Hotărârea Curții de Justiție din 7 octombrie 2014, Germania/Consiliul, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punctele 61-64.

care se adoptă o poziție în numele Uniunii. În cazul în care actul avut în vedere urmărește două obiective sau cuprinde două elemente, iar unul dintre aceste obiective sau elemente poate fi identificat ca fiind obiectivul sau elementul principal, pe când celălalt obiectiv sau element are mai degrabă caracter accesoriu, decizia adoptată în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE trebuie să se întemeieze pe un singur temei juridic material, și anume cel impus de obiectivul sau elementul principal sau predominant.

4.2.2. Aplicarea la cazul în discuție

Actul avut în vedere urmărește obiective și include elemente din domeniul cooperării vamale în cadrul uniunii vamale, al politicii comerciale comune și al pieței interne. Aceste elemente ale actului avut în vedere sunt legate în mod inextricabil între ele, fără ca vreunul să fie accesoriu în raport cu un altul.

Prin urmare, temeiul juridic material al propunerii de decizie este articolul 33 din TFUE.

4.3 Concluzie

Temeiul juridic al propunerii de decizie ar trebui să fie articolul 33, coroborat cu articolul 218 alineatul (9) din TFUE.

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

privind poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul celui de al 28-lea Congres al Uniunii Poștale Universale

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolele 33, 114 și 207, coroborate cu articolul 218 alineatul (9),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) Convenția UPU (denumită în continuare „acordul”) a intrat în vigoare în 1874. UE nu este membră a UPU, în timp ce toate statele membre ale UE sunt părți la UPU.
- (2) Prin Regulamentul (UE) nr. 952/2013 (denumit în continuare „codul”), împreună cu Regulamentul delegat (UE) 2015/2446 al Comisiei, Uniunea asigură securitatea și siguranța la frontierele sale externe, solicitând transmiterea anumitor date electronice privind toate mărfurile care intră pe teritoriul vamal al Uniunii, inclusiv mărfurile din trimerile poștale (date electronice prealabile). Această cerință este justificată pentru a atenua amenințarea potențială la adresa lanțurilor de aprovizionare din domeniul transporturilor, la adresa securității și siguranței Uniunii și a rezidenților săi, la adresa sănătății oamenilor, a animalelor sau a plantelor și la adresa mediului sau a consumatorilor.
- (3) În temeiul articolului 10 alineatul (3), al articolului 13, al articolului 14 alineatul (2), al articolelor 16, 18 și al articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al UPU pentru Congres, UPU poate lua act de propunerile prezentate și le poate aproba, în special, în speță, în cadrul Comitetului 3 al Congresului UPU.
- (4) Celui de al 28-lea Congres al UPU i se solicită să ia act de un raport care conține un aviz juridic redactat de un membru al secretariatului UPU și care pune sub semnul întrebării compatibilitatea cadrului legislativ al Uniunii privind datele electronice prealabile cu anumite principii consacrate în Constituția UPU, precum și caracterul juridic stabilit la nivel internațional al uniunii vamale. În plus, celui de al 28-lea Congres al UPU i se solicită să aprobe o rezoluție sub forma unei propuneri de orientări generale (propunerea 9), a cărei intenție este de a utiliza acest raport și avizul juridic ca bază pentru continuarea activităților de revizuire a aspectelor de reglementare în domeniul vamal.
- (5) Cel de al 28-lea Congres al UPU urmează, de asemenea, să examineze o propunere prezentată de Statele Unite ale Americii pentru a orienta activitatea ciclului de politici ale UPU și a grupurilor de lucru și comitetelor asociate către îmbunătățirea și extinderea standardelor UPU, îndrumarea și punerea în aplicare legate de siguranța și securitatea transporturilor și combaterea mărfurilor periculoase și interzise în corespondența internațională.

- (6) Prin urmare, este oportun să se stabilească poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii în cadrul celui de al 28-lea Congres al UPU, pentru a proteja drepturile și interesele Uniunii și ale statelor sale membre.
- (7) Astfel, ar trebui să se asigure adoptarea de către statele membre a unei poziții coordonate pentru a sprijini în mod activ compatibilitatea cadrului legislativ al Uniunii în ceea ce privește cerințele de siguranță și securitate pentru mărfurile care intră pe teritoriul vamal al Uniunii cu Constituția și actele juridice ale UPU.
- (8) Întrucât UE nu este membră a UPU, poziția Uniunii trebuie exprimată de statele membre ale Uniunii care sunt membre ale Congresului UPU, acționând împreună,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii în cadrul celui de al 28-lea Congres al Uniunii Poștale Universale este stabilită în addendumul la prezenta decizie.

Articolul 2

Poziția menționată la articolul 1 este exprimată de statele membre ale Uniunii care sunt membre ale Congresului UPU, acționând împreună.

Articolul 3

Prezenta decizie intră în vigoare la data adoptării.

Prezenta decizie se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*

ANEXĂ

Poziția care trebuie adoptată de statele membre în numele Uniunii Europene în cadrul celui de al 28-lea Congres al Uniunii Poștale Universale privind cerințele vamale pentru informațiile electronice prealabile.

Congress-Doc 42

Punctul 1 de pe ordinea de zi: Congresul este invitat să ia act de raport (punctele 1-20 din raport și anexele 1 și 2)

Poziția Uniunii cu privire la acest punct de pe ordinea de zi este de a vota împotriva luării la cunoștință a raportului.

În acest sens, statele nu vor fi de acord cu evaluarea efectuată de consilierul juridic cu privire la compatibilitatea dispozițiilor legislative ale Uniunii privind transmiterea EAD.

Statele membre ar trebui să sublinieze faptul că cerințele vamale de securitate ale UE sunt pe deplin coerente cu actele juridice și principiile fundamentale ale UPU.

Statele membre ar trebui să evidențieze particularitățile pieței interne a UE și să detalieze faptul că controalele la frontierele interne din interiorul UE au fost eliminate și că UE ar trebui tratată, atât din punct de vedere poștal, cât și vamal și de securitate, ca o entitate unică. De asemenea, ar trebui subliniat faptul că Regatul Norvegiei și Confederația Elvețiană au convenit să aplice aceleași măsuri de securitate și siguranță în vigoare în UE, inclusiv să facă parte din ICS2, și, prin urmare, comerțul dintre aceste țări și UE este scutit de obligația de a depune declarații sumare de intrare și de ieșire.

Statele membre ar trebui să aibă în vedere faptul că principiile UPU ale teritoriului poștal unic și libertății de tranzit nu sunt obligații absolute și fără rezerve, care ar prevala asupra oricăror alte obiective de politică publică, inclusiv siguranța și securitatea.

Punctul 2 de pe ordinea de zi: Congresul este invitat să aprobe propunerea cu caracter general referitoare la activitățile viitoare de dezvoltare a politicii vamale și a cadrului de reglementare (propunerea 9 din raport):

Poziția Uniunii este de a continua să își exprime angajamentul de a sprijini în mod activ activitatea pe parcursul următorului ciclu de elaborare a politicilor și de a declara disponibilitatea de a se implica în abordarea aspectelor practice și operaționale legate de punerea în aplicare în ceea ce privește procesele ICS2 care au un impact asupra operatorilor poștali din țări terțe, continuând totodată să respecte și să apere pe deplin cerințele UE.

Statele membre ar trebui să își exprime în continuare obiecțiile cu privire la includerea în propunerea 9 a evaluării juridice efectuate de membrul secretariatului UPU, care este contestată de UE și de statele sale membre pentru clasificarea complet inexactă a cerințelor UE privind EAD ca fiind contrare Constituției UPU și actelor sale juridice. Statele membre ar trebui să vizeze modificarea, în cadrul celui de al 28-lea Congres al UPU, a instrucțiunii contestate în vederea eliminării referinței la această evaluare juridică pentru a servi drept bază pentru o revizuire suplimentară a aspectelor de reglementare în domeniul vamal.

În cazul în care propunerea 9 ar fi adoptată fără modificarea corespunzătoare a alineatului contestat, statele membre ar trebui să își exprime dezacordul în scris către Congresul UPU, Biroul internațional al UPU și Consiliul de administrație al UPU.

Poziția care trebuie adoptată cu privire la propunerea 15 prezentată de Statele Unite ale Americii

Statele membre ar trebui să ia act de propunerea prezentată de Statele Unite ale Americii și să își exprime sprijinul pentru principiile generale cuprinse în propunere.

Statele membre ar trebui să își exprime disponibilitatea de a discuta direcțiile de lucru specifice propuse de Statele Unite ale Americii în contextul asigurării siguranței și securității mărfurilor în cadrul corespondenței internaționale, fără a crea o procedură de intrare excesiv de împovărătoare sau fără a impune operatorilor poștali desemnați și alte obligații față de cele care se aplică altor părți interesate din lanțul de aprovizionare.