

Bruselj, 1. oktober 2025
(OR. en)

12752/25

POSTES 5
UD 219

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	10. september 2025
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2025) 506 final
Zadeva:	Predlog SKLEP SVETA o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na 28. kongresu Svetovne poštne zveze

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2025) 506 final.

Priloga: COM(2025) 506 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.9.2025
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na 28. kongresu Svetovne poštne zveze

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o določitvi stališča, ki naj ga v imenu Unije zastopajo države članice na 28. kongresu Svetovne poštne zveze (v nadaljnjem besedilu: UPU) v zvezi s poročilom upravnega sveta UPU, s katerim bo kongres seznanjen, in njegovo Prilogo I, ki vsebuje pojasnilo, po katerem je akt EU nezdržljiv s pravili UPU, ter predlogoma v zvezi z varnostjo in carinami, predloženima kongresu (predlog 9 in predlog 15). Predloga se nanašata tudi na nadaljnje delo organov UPU (upravni svet, svet za poštne operacije) v dubajskem ciklu in morebitne spremembe pravnih aktov UPU (ustava, konvencija), ki bodo predlagane na 29. kongresa UPU leta 2029.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Svetovna poštna zveza (ang. Universal Postal Union, v nadaljnjem besedilu: UPU)

Cilj konvencije Svetovne poštne zveze (v nadaljnjem besedilu: konvencija UPU) je urediti mednarodne poštne izmenjave ter standardizirati in olajšati ustrezne postopke in pristojbine. Sporazum, s katerim je bila ustanovljena Svetovna poštna zveza, je začel veljati leta 1874. Leta 1948 je UPU postala specializirana agencija Združenih narodov. Svetovna poštna zveza je predstavniški organ na globalni ravni, ki usklajuje poštne politike med državami članicami in si prizadeva za enoten svetovni poštni sistem.

EU ni članica UPU, vendar so članice vse njene države članice. Kljub temu je bil Evropski uniji (ki jo zastopa Evropska komisija) na kongresa leta 2012 v Dohi podeljen status opazovalke¹.

2.2. Kongres Svetovne poštne zveze

Kongres UPU je vrhovni organ Svetovne poštne zveze, sestavljajo ga pooblaščeniki predstavniki njenih držav članic. Načeloma se sestane vsaka štiri leta. Kongres izvaja vsa pooblastila, ki spadajo na področje UPU in ki niso bila izrecno prenesena na drug organ z akti Unije. Ti vključujejo pristojnost za spremembo ustave UPU, konvencije UPU in posebnih sporazumov. Kongres lahko sprejema tudi resolucije, odločitve, priporočila in uradna mnenja, ki skupaj sestavljajo sklepe kongresa.

2.3. Predvideni akt kongresa UPU

Na 28. kongresu UPU je bilo predlagano, da se seznani s poročilom, ki ga je pripravil upravni svet UPU, in da se odobri splošni predlog, ki se nanaša na nadaljnje delo pri razvoju carinske politike in regulativnega okvira (predlog 9). Združene države Amerike so poleg tega predložile še en predlog (predlog 15) v zvezi z varnostjo prevoza in carino. Na podlagi teh predlogov bo potekalo nadaljnje delo organov UPU v dubajskem ciklu, na 29. zasedanju kongresa UPU leta 2029 pa bodo morda predlagane spremembe aktov UPU (ustava, konvencija).

Namen predloga 9 je obravnavati pomisleke, ki so jih nekatere države članice UPU izrazile sekretariatu UPU glede morebitnega navzkrižja med carinskim zakonikom Unije² in akti UPU

¹ Dokument Sveta 9341/12 z dne 8. maja 2012; Resolucija C 78 kongresa Svetovne poštne zveze (Doha 2012).

² Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (UL L 269, 10.10.2013, str. 1).

v zvezi z določbami, ki urejajo izmenjavo in zbiranje elektronskih predhodnih podatkov, tj. v okviru EU v zvezi z določbami o vstopnih skupnih deklaracijah.

Te države članice se zavzemajo za pravno razlikovanje med „tranzitom/pretovarjanjem“ na eni strani in „uvozom“ (tj. blagom s končnim namembnim krajem v EU) na drugi strani, kar pomeni, da so zahteve carinskega zakonika Unije (CZU) in elektronskih predhodnih podatkov (EAD), ki jih podpira sistem nadzora uvoza 2 (ICS2), „pravno veljavne/se uporabljajo“ samo za uvoz. Te članice so poudarile, da se zato načelo „svobode tranzita“, kot je določeno v členu 1 ustave UPU, šteje za kršeno na podlagi pravnih obveznosti CZU za predložitev vstopne skupne deklaracije v sistem ICS2, zlasti člena 113(a)(2) in (4) delegiranega akta CZU³.

Na četrtem izrednem kongresu UPU, ki je potekal leta 2023 v Riadu, je bila po razpravi o izzivih, ki jih za izvajalce poštnih storitev, pooblaščen v okviru UPU, predstavljajo zahteve iz regulativnih ureditev glede elektronskih predhodnih podatkov, ustanovljena projektna skupina za analizo pravnih, operativnih, regulativnih in tehničnih vprašanj v zvezi z novimi carinskimi in varnostnimi zahtevami glede EAD, pri čemer je bil poudarek zlasti na ukrepih Evropske unije v okviru sistema ICS2.

Projektni skupini je pomagal pravni svetovalec mednarodnega urada UPU (UPU IB), ki je podal lastno pravno presojo morebitnega vpliva ukrepov EU na temeljna načela enotnega poštnega ozemlja in svobode tranzita v skladu z akti UPU (zlasti načelo nediskriminacije med domačimi in mednarodnimi pošiljkami) ter skladnosti z njimi.

Pravni svetovalec UPU IB je v svoji pravni presoji ocenil, da so zahteve EU glede EAD (v obliki vstopne skupne deklaracije), zlasti tiste, ki se nanašajo na blago, ki ni bilo nikoli namenjeno uvozu, temveč se prevaža po EU, v nasprotju s temi temeljnimi načeli. V presoji trdi, da določbe CZU diskriminirajo obravnavo mednarodnih poštnih pošilk v primerjavi z domačimi pošiljkami v okviru tega „tranzita“, saj od izvajalcev poštnih storitev v tretjih državah zahtevajo, da vložijo vstopno skupno deklaracijo za pakete, poslane prek EU, pri čemer so iz te obveznosti izvzeti paketi, ki jih izvajalec poštnih storitev iz EU pošlje v drugo državo članico, Norveško ali Švico.

Predlog 15, ki so ga predložile Združene države Amerike, zadeva začetek prizadevanj za izboljšanje izvajanja ter posodobitev standardov in protokolov v okviru UPU v zvezi z nevarnim in prepovedanim blagom za okrepitev varnosti in varstva prevoza ter boja proti uporabi mednarodnih poštnih tokov za prevoz nevarnih in prepovedanih predmetov.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

Vsebina predlogov, ki bodo predstavljeni na prihodnjem kongresu UPU, je v izključni pristojnosti Evropske unije. Vse države članice uporabljajo isto carinsko tarifo in pravila. Carinska zakonodaja Unije (CZU) določa pomembne varnostne carinske ukrepe, katerih cilj je zagotoviti, da so carinske uprave sposobne obvladati varnostna tveganja za Unijo in njene prebivalce ali prevozne dobavne verige, preden blago vstopi na carinsko območje Unije. Ukrepi so podprti z novim sistemom ICS2 in EAD, ki jih morajo gospodarski subjekti, vključno z izvajalci poštnih storitev, carinskim organom zagotoviti prek sistema ICS2. Zato je treba določiti skupno stališče v zvezi s poročilom, ki ga je pripravil UPU IB in ki postavlja pod vprašaj združljivost ukrepov EU s konvencijo UPU.

³ Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2446 z dne 28. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podrobnih pravilih v zvezi z nekaterimi določbami carinskega zakonika Unije.

Ti ukrepi so skladni z mednarodnimi pravili in standardi, oblikovanimi v okviru Svetovne carinske organizacije (v nadaljnjem besedilu: WCO), Mednarodne organizacije civilnega letalstva (v nadaljnjem besedilu: ICAO) in okvirov UPU.

Stališče Evropske komisije in držav članic je vedno bilo, da določbe CZU v zvezi z vložitvijo vstopne skupne deklaracije za izvedbo predvidene analize tveganja za namene varnosti in varstva v primeru tranzita/pretovarjanja ne kršijo načela „svobode tranzita“, kot je določeno v členu 1 UPU. Dejstvo, da so poštne pošiljke na podlagi konvencije UPU v tranzitu na carinskem območju EU in so zato predmet carinskega nadzora ter morebiti predmet carinskih kontrol, ne pomeni, da niso „proste“ za tranzit.

Poleg tega „svoboda tranzita“ v skladu z akti UPU ne pomeni, da se za ta pretok blaga ne uporabljajo pravila o carinskem nadzoru ali carinski kontroli. Carinski zakonik Unije ne določa nobenega izvzetja iz carinskih kontrol in carinskega nadzora (opredelitve iz člena 5(3) in (27) CZU), ki ga je treba izvesti, da se zagotovi skladnost s carinsko zakonodajo in drugimi zakonodajami, ki urejajo vse vrste pretoka blaga.

„Svoboda tranzita“ prav tako ni absolutno načelo. Člen 8 konvencije UPU določa, da države članice in njihovi pooblaščen izvajalci poštne storitve sprejmejo in izvajajo proaktivno varnostno strategijo na vseh ravneh poštne dejavnosti, da se ohrani varen in zanesljiv prevoz in tranzit pošte med njimi. Tranzit na podlagi konvencije UPU torej ni izključen iz uporabe varnostnih ukrepov. To po njihovem mnenju pomeni ohranjanje in krepitev zaupanja širše javnosti v poštne storitve, ki jih opravljajo pooblaščen izvajalci poštne storitve. Poleg tega ni dokazov, da bi UPU kdaj koli menila, da „svoboda tranzita“ ali „enotno pošto ozemlje“ „izrecno“ (člen 23) omejuje suvereno pravico držav članic, da sprejmejo ustrezne predpise na področju carinskih in varnostnih kontrol za uvoz, izvoz ali tranzit blaga po pošti.

Nenazadnje ni nobene diskriminacije med izvajalci poštne storitve iz tretjih držav in iz EU. Čeprav Evropska unija ni članica UPU, je njena skupna carinska politika stvarno dejstvo, ki ga sprejemajo vse pogodbenice UPU v STO in WCO ali v okviru dvostranskih trgovinskih odnosov. Notranji trg in carinska unija Unije pomeni, da so bili s tem povezani predpisi in zahteve, ki so se prej uporabljali med državami članicami, odpravljeni na podlagi uvedbe skupnih zahtev, ki se uporabljajo na zunanjih mejah Evropske unije. Zahteve glede elektronskih predhodnih podatkov (EAD), ki jih nalaga izvajanje sistema ICS2 v okviru carinskega zakonika Unije za namene varnosti in varstva, se brez izjeme uporabljajo za vse dohodno blago. To je zahteva, določena s pravom Unije, ki jo je treba izpolniti brez izjeme. Razlikovanje med državami članicami EU in tretjimi državami je upravičeno zaradi usklajenega nadzora, vzpostavljenega na ravni EU. Zato države članice EU in tretje države niso v enakem regulativnem položaju.

Pozdravljamo prizadevanja za izboljšanje standardov in protokolov UPU, ki se nanašajo na zagotavljanje EAD za namene varnosti in varstva.

Glede na to, da EU ni samostojna članica UPU, temveč so države članice EU članice UPU, morajo države članice delovati skupaj v interesu Unije.

Namen tega sklepa Sveta je doseči usklajeno stališče držav članic, da so varnostni carinski ukrepi EU na podlagi CZU združljivi z akti UPU in njihovimi temeljnimi načeli ter da EU in njene države članice podpirajo nadaljnja prizadevanja za obravnavo praktičnih in operativnih vprašanj, povezanih z zahtevami EAD, hkrati pa zagotoviti izpolnjevanje zahtev EU glede vstopne skupne deklaracije.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

Člen 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije ureja sklepe o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma.“

Člen 218(9) PDEU se uporablja ne glede na to, ali je Unija članica organa ali pogodbenica sporazuma⁴.

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“⁵.

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Kongres UPU je organ, ustanovljen s sporazumom, in sicer s konvencijo UPU.

Poročilo, ki naj bi ga odobril kongres UPU, je akt s pravnim učinkom, saj predvideni akt vsebuje pravne razlage, v skladu s katerimi določena zakonodaja EU, sprejeta na podlagi CZU, ni združljiva s konvencijo UPU. Sprejetje takega poročila bi torej lahko odločilno vplivalo na zakonodajo EU.

Predvideni akt ne dopolnjuje ali spreminja institucionalnega okvira Sporazuma.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Cilji in elementi predvidenega akta spadajo na področje carinskega sodelovanja v okviru carinske unije, skupne trgovinske politike in notranjega trga. Ti elementi predvidenega akta so neločljivo povezani, ne da bi bil kateri v razmerju do drugih postranski.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 33 PDEU.

4.3 Sklep

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi moral biti člen 33 v povezavi s členom 218(9) PDEU.

⁴ Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64.

⁵ Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61 do 64.

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na 28. kongresu Svetovne poštne zveze

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 33, člena 114 in člena 207 v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Konvencija UPU je začela veljati leta 1874. EU ni članica UPU, vendar so članice vse njene države članice.
- (2) Unija z Uredbo (EU) št. 952/2013 (v nadaljnjem besedilu: carinski zakonik) skupaj z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2015/2446 zagotavlja varnost in varstvo na svojih zunanjih mejah z zahtevo po predložitvi določenih elektronskih podatkov o vsem blagu, ki vstopa na carinsko območje Unije, vključno z blagom v poštinih pošiljkah (predhodni elektronski podatki). Ta zahteva je upravičena za ublažitev morebitnih groženj za prevozne dobavne verige, varnosti in varstva Unije in njenih prebivalcev, zdravje ljudi, živali ali rastlin, okolje ali potrošnike.
- (3) V skladu s členom 10(3), členom 13, členom 14(2), členom 16, členom 18 in členom 19(2) poslovnika kongresov UPU se lahko UPU seznani s predlogi – konkretno v tem primeru gre za predloge, predložene odboru 3 kongresa UPU – in jih odobri.
- (4) 28. kongres UPU se poziva, naj se seznani s poročilom, ki vsebuje pravno presojo člana sekretariata UPU, ki postavlja pod vprašaj združljivost zakonodajnega okvira Unije glede elektronskih predhodnih podatkov z nekaterimi načeli, določenimi v ustavi UPU, in mednarodno uveljavljeno pravno naravo carinske unije. Poziva se ga tudi, naj odobri resolucijo v obliki predloga splošnih smernic (predlog 9), katerega namen je uporabiti to poročilo in pravno mnenje kot podlago za nadaljnje delo v zvezi s pregledom regulativnih vprašanj s področja carine.
- (5) 28. kongres UPU bo tudi preučil predlog, ki so ga predložile Združene države Amerike, da bi delo cikla politike UPU ter povezanih delovnih skupin in odborov usmerili v izboljšanje in razširitev standardov in smernic UPU ter njihovega izvajanja na področju varnosti in varstva v prevozu ter boja proti nevarnemu in prepovedanemu blagu v mednarodnih poštinih storitvah.
- (6) Zato je primerno določiti stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa na 28. kongresu UPU, da se ohranijo pravice in interesi Unije in njenih držav članic.
- (7) Zato bi bilo treba zagotoviti, da države članice zastopajo usklajeno stališče, da bi dejavno podprle združljivost zakonodajnega okvira Unije v zvezi z zahtevami glede varnosti in varstva za blago, ki vstopa na carinsko območje Unije, z ustavo in akti UPU.

- (8) Ker EU sama ni članica UPU, stališče Unije izrazijo države članice Unije, ki so članice kongresa UPU in delujejo skupno –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se v imenu Unije zastopa na 28. kongresu Svetovne poštne zveze, je določeno v dodatku k temu sklepu.

Člen 2

Stališče iz člena 1 izrazijo države članice Unije, ki so članice kongresa UPU in delujejo skupno.

Člen 3

Ta sklep začne veljati na dan sprejetja.

Ta sklep je naslovljen na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*

PRILOGA

Stališče, ki ga države članice v imenu Evropske unije zastopajo na 28. kongresu Svetovne poštne zveze o carinskih obveznostih glede elektronskih predhodnih podatkov

Kongres – dok. 42

1. točka dnevnega reda: Kongres se poziva, naj se seznani s poročilom (odstavki 1 do 20 poročila ter prilogi 1 in 2)

Stališče Unije o tej točki dnevnega reda je, da se glasuje proti seznaitvi s poročilom.

Pri tem bodo države članice izrazile svoje nestrinjanje s presojo pravnega svetovalca glede združljivosti zakonodajnih določb Unije v zvezi s predložitvijo elektronskih predhodnih podatkov.

Države članice bi morale poudariti, da so zahteve EU glede carinske varnosti v celoti usklajene z akti in temeljnimi načeli UPU.

Države članice bi morale izpostaviti posebnosti notranjega trga EU in pojasniti, da je bil nadzor na notranjih mejah EU odpravljen ter da bi bilo treba EU obravnavati kot en sam subjekt, tako z vidika poštних storitev kot carinskega in varnostnega vidika. Poudariti je tudi treba, da sta se Kraljevina Norveška in Švicarska konfederacija dogovorili, da bosta uporabljali enake varstvene in varnostne ukrepe, kot veljajo v EU, vključno s tem, da obe državi uporabljata sistem ICS2, zato je trgovina med tema državama in EU izvzeta iz obveznosti vložitve vstopne in izstopne skupne deklaracije.

Države članice bi morale upoštevati, da načeli enotnega poštnege ozemlja in svobode tranzita nista absolutni in brezpogojni obveznosti, ki bi prevladali nad drugimi cilji javne politike, vključno z varnostjo in varstvom.

2. točka dnevnega reda: Kongres se poziva, naj odobri splošni predlog, ki se nanaša na nadaljnje delo pri razvoju carinske politike in regulativnega okvira (predlog 9 poročila):

Stališče Unije je, da se še naprej izraža zavezanost dejavnemu podpiranju dela v naslednjem ciklu politike in da se izjavi pripravljenost za sodelovanje pri obravnavi praktičnih in operativnih vprašanj izvajanja v zvezi s postopki ICS2, ki vplivajo na izvajalce poštних storitev iz tretjih držav, hkrati pa se še naprej v celoti upoštevajo in branijo zahteve EU.

Države članice bi morale še naprej izražati nasprotovanje temu, da se v predlog 9 vključi pravna presoja člana sekretariata UPU, ki ji EU in njene države članice nasprotujejo, ker zahteve EU glede elektronskih predhodnih podatkov povsem napačno označuje kot neskladne z ustavo in pravnimi akti UPU. Države članice bi si morale na 28. kongresu UPU prizadevati za spremembo spornega navodila, da bi se črtal sklic na to pravno presojo, kar bi bilo uporabljeno kot podlaga za nadaljnji pregled regulativnih vprašanj s področja carine.

Če bi bil predlog 9 sprejet brez ustrezne spremembe sporne točke, bi morale države članice svoje nestrinjanje pisno izraziti kongresu UPU, mednarodnemu uradu UPU in upravnemu svetu UPU.

Stališče, ki se zastopa glede predloga 15, ki so ga predložile Združene države Amerike

Države članice bi se morale seznaniti s predlogom Združenih držav Amerike in izraziti svojo podporo splošnim načelom predloga.

Države članice bi morale izraziti pripravljenost za razpravo o posebnih delovnih tokovih, ki so jih predlagale Združene države Amerike v okviru zagotavljanja varnosti in varstva blaga v okviru mednarodnih poštnih storitev, ne da bi se pri tem vzpostavil preveč obremenjujoč postopek vstopa ali pooblaščenim izvajalcem poštnih storitev naložile obveznosti, ki presegajo tiste, ki veljajo za druge deležnike v dobavni verigi.