

**Bryssel den 1 oktober 2025
(OR. en)**

12752/25

**POSTES 5
UD 219**

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	10 september 2025
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2025) 506 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid Världspostföreningens 28:e kongress

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 506 final.

Bilaga: COM(2025) 506 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.9.2025
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

**om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid
Världspostföreningens 28:e kongress**

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som medlemsstaterna ska inta på unionens vägnar vid Världspostföreningens 28:e kongress vad gäller en rapport från Världspostföreningens administrativa råd som kongressen kommer att ta del av, och bilaga I till rapporten som innehåller en tolkning enligt vilken en EU-rättsakt är oförenlig med Världspostföreningens regler, samt vad gäller förslag avseende säkerhet och tullar som lagts fram för kongressen (förslagen 9 och 15). Dessa förslag avser också det fortsatta arbetet inom Världspostföreningens organ (administrativa rådet, postoperatörsrådet) i Dubaicykeln och eventuella ändringar av Världspostföreningens bestämmelser (konstitutionen, konventionen) som kan läggas fram vid den 29:e världskongressen 2029.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Världspostföreningen

Världspostföreningens konvention (*Världspostkonventionen*) syftar till att reglera den internationella postgången och till att standardisera och förenkla relevanta förfaranden och avgifter. Genom det avtal som trädde i kraft 1874 inrättades Världspostföreningen, som 1948 blev ett fackorgan inom Förenta nationerna. Världspostföreningen är ett globalt representativt organ som samordnar strategier för postmarknaden i de olika medlemsländerna och främjar ett enhetligt globalt postsystem.

EU är inte medlem i Världspostföreningen, men samtliga EU-medlemsstater är medlemmar. Europeiska unionen (företräd av Europeiska kommissionen) godkändes dock som formell observatör vid 2012 års kongress i Doha¹.

2.2. Världspostkongressen

Kongressen är Världspostföreningens högsta myndighet och består av befullmäktigade företrädare för dess medlemsländer. Den sammanträder i princip vart fjärde år. Kongressen utövar alla befogenheter som omfattas av Världspostföreningens tillämpningsområde och som inte uttryckligen har tilldelats ett annat organ i enlighet med Världspostföreningens bestämmelser. Det rör sig bland annat om befogenheten att ändra Världspostföreningens konstitution, Världspostkonventionen och de särskilda avtalen. Kongressen kan också anta resolutioner, beslut, rekommendationer och formella yttranden, vilka tillsammans utgör kongressens beslut.

2.3. Akt som planeras av Världspostkongressen

Det kommer vid Världspostföreningens 28:e kongress att föreslås att den rapport som utarbetats av Världspostföreningens administrativa råd tas i beaktande och att ett förslag av allmän karaktär om det fortsatta arbetet med att utveckla tullpolitiken och tullregelverket godkänns (förslag 9). Dessutom har Amerikas förenta stater lagt fram ett förslag (förslag 15) med aspekter som rör transportsäkerhet och tull. Det fortsatta arbetet inom Världspostföreningens organ kommer att utföras på grundval av dessa förslag i Dubaicykeln, och ändringar av Världspostföreningens bestämmelser (konstitutionen, konventionen) kan föreslås inför den 29:e världskongressen 2029.

Syftet med förslag 9 är att bemöta de farhågor som vissa av Världspostföreningens medlemmar har uttryckt via Världspostföreningens sekretariat och som rör en potentiell

¹ Rådets dokument 9341/12 av den 8 maj 2012; resolution C 78 från Världspostkongressen (Doha 2012).

motsättning mellan unionens tullkodex² och Världspostföreningens bestämmelser när det gäller utbyte och insamling av elektroniska förhandsuppgifter, dvs. avseende EU i samband med bestämmelserna om summariska införseldeklarationer.

Dessa medlemsländer försöker göra en rättslig åtskillnad mellan ”transitering/omlastning” å ena sidan och ”import” (dvs. varor med slutdestination i EU) å andra sidan, vilket skulle innebära att unionens tullkodex och dess krav på elektroniska förhandsuppgifter som stöds av importkontrollsystemet 2 (ICS2) är ”rättsligt giltiga/tillämpliga” endast för import. Dessa medlemmar har insisterat på att principen ”transiteringsfrihet”, som fastställs i artikel 1 i Världspostföreningens konstitution, överträds/kränks genom de rättsliga kraven i unionens tullkodex – särskilt artikel 113a.2 och 4 i den delegerade förordningen³ – på att den summariska införseldeklarationen ska inges i ICS2.

Vid Världspostföreningens fjärde extrakongress i Riyadh 2023 inrättades, efter en diskussion om de utmaningar som utsedda operatörer inom ramen för Världspostföreningen ställs inför i samband med kraven på system för elektroniska förhandsuppgifter, en arbetsgrupp för att analysera de rättsliga, operativa, regleringsmässiga och tekniska problem som uppstår i samband med nya tull- och säkerhetskrav avseende elektroniska förhandsuppgifter, med särskild inriktning på Europeiska unionens åtgärder inom ramen för ICS2.

Arbetsgruppen bistods av den juridiska rådgivaren för Världspostföreningens internationella byrå, som gjorde en egen rättslig bedömning av EU-åtgärdernas potentiella inverkan på och överensstämmelse med de grundläggande principerna om ett enda postområde och fri transitering i Världspostföreningens bestämmelser (särskilt principerna om icke-diskriminering mellan inhemska och internationella försändelser).

Enligt den juridiska rådgivarens rättsliga bedömning strider EU:s krav på elektroniska förhandsuppgifter (i form av den summariska införseldeklarationen), särskilt de som avser varor som inte är avsedda att importeras till, utan transporteras genom EU, mot dessa grundläggande principer. Det argument som förs fram är att bestämmelserna i unionens tulltaxa missgynnar behandlingen av internationella postförsändelser jämfört med inhemska försändelser när det gäller transitering, genom att begära att postoperatörer i tredjeländer inger summariska införseldeklarationer för försändelser som sänds via EU, medan försändelser som sänds via en postoperatör i EU till en annan medlemsstat, Norge eller Schweiz undantas från denna skyldighet.

Förslag 15, som lagts fram av Amerikas förenta stater, gäller inledandet av arbetet med att förbättra genomförandet, förbättringen och uppdateringen av standarder och protokoll inom Världspostföreningen för farligt och förbjudet gods i syfte att förbättra transportsäkerheten och transportskyddet samt bekämpa användningen av internationella postflöden för transport av farliga och förbjudna försändelser.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

De frågor som behandlas i de förslag som kommer att läggas fram vid den kommande Världspostkongressen faller helt under Europeiska unionens exklusiva behörighet. Alla medlemsstater tillämpar samma tulltaxa och tullregler. I unionens tullkodex fastställs viktiga säkerhetsrelaterade tullåtgärder som syftar till att säkerställa att tullförvaltningarna kan

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1).

³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex.

hantera riskerna för unionens och dess invånares säkerhet och skydd eller för transport- och leveranskedjor innan varorna förs in i unionens tullområde. Detta stöds av det nya ICS2 och de elektroniska förhandsuppgifterna, som handelsaktörerna, inbegripet postoperatörerna, behöver tillhandahålla tullmyndigheterna genom ICS2. Det är därför nödvändigt att fastställa en gemensam ståndpunkt när det gäller den rapport som utarbetats av Världspostföreningens internationella byrå och som ifrågasätter EU-åtgärdernas förenlighet med Världspostkonventionen.

EU:s åtgärder är förenliga med de internationella regler och standarder som utarbetats inom Världstullorganisationens (WCO), Internationella civila luftfartsorganisationens (Icao) och Världspostföreningens regelverk.

Europeiska kommissionen och medlemsstaterna har konsekvent intagit ståndpunkten att bestämmelserna i unionens tullkodex om inlämnande av den summariska införseldeklarationen i syfte att för säkerhets- och skyddsändamål på förhand kunna genomföra riskanalyser vid transitering/omlastning inte strider mot principen om ”transiteringsfrihet” enligt artikel 1 i Världspostkonventionen. Det faktum att postförsändelser i enlighet med Världspostkonventionen transiteras inom EU:s tullområde och därför är föremål för tullövervakning och kan bli föremål för tullkontroller innebär inte att de inte är ”fria” att transitera.

Dessutom betyder ”transiteringsfrihet” enligt Världspostföreningens bestämmelser inte att reglerna om tullövervakning eller tullkontroll inte gäller för denna befordran av varor. Unionens tullkodex medger inga undantag från tullkontroller och tullövervakning (se definitionerna i artikel 5.3 och 5.27 i tullkodexen), som måste vidtas för att säkerställa efterlevnad av tullagstiftningen och annan lagstiftning om alla former av befordran av varor.

Vidare är ”transiteringsfrihet” inte en absolut princip. I artikel 8 i Världspostkonventionen föreskrivs att medlemsländerna och deras utsedda operatörer ska anta och genomföra en proaktiv säkerhetsstrategi på alla nivåer av postverksamheten för att upprätthålla en säker och skyddad transport och transitering av post dem mellan. Transitering är således enligt Världspostkonventionen inte utesluten när säkerhetsåtgärder tillämpas. Från deras perspektiv består detta i att upprätthålla och öka allmänhetens förtroende för de posttjänster som tillhandahålls av de utsedda operatörerna. Dessutom finns det inga bevis för att Världspostföreningen någonsin har ansett att ”transiteringsfrihet” eller ”ett enda postområde” ”uttryckligen” (artikel 23) begränsar medlemsländernas suveräna rätt att lagstifta om lämpliga tull- och säkerhetskontroller för import, export eller transitering av varor i postförsändelser.

Slutligen är det inte så att postoperatörer från tredjeländer diskrimineras jämfört med postoperatörer från EU. Även om Europeiska unionen inte är medlem i Världspostföreningen är dess gemensamma tullpolitik en grundläggande realitet som godtas av alla parter i WTO, WCO och bilaterala handelsförbindelser. Unionens inre marknad och tullunion innebär att förordningar och krav på detta område som tidigare tillämpades mellan unionens medlemsstater har avskaffats på grund av att det införts gemensamma krav som är tillämpliga vid Europeiska unionens yttre gränser. De krav på elektroniska förhandsuppgifter som tullkodexen av säkerhets- och skyddsändamål föreskriver i samband med genomförandet av ICS2-systemet gäller utan undantag för samtliga inkommande varor. Detta är ett krav som fastställs i unionsrätten och som måste uppfyllas utan undantag. Åtskillnaden mellan EU:s medlemsstater och tredjeländer är motiverad på grund av de harmoniserade kontroller som fastställts på EU-nivå. EU-medlemsstaterna och tredjeländer befinner sig därför inte i samma lagstiftningssituation.

Förbättringen av Världspostföreningens standarder och protokoll när det gäller tillhandahållandet av elektroniska förhandsuppgifter för säkerhets- och skyddsändamål är ett välkommet initiativ.

Med tanke på att EU inte i sig är medlem i Världspostföreningen utan att det är EU:s medlemsstater som innehar sådant medlemskap är medlemsstaterna skyldiga att agera samfällt i unionens intresse.

Syftet med detta rådsbeslut är att medlemsstaterna ska ha en samordnad ståndpunkt, nämligen att EU:s säkerhetsrelaterade tullåtgärder enligt unionens tullkodex är förenliga med Världspostföreningens bestämmelser och grundläggande principer samt att EU och dess medlemsstater stöder det fortsatta arbetet med praktiska och operativa frågor avseende elektroniska förhandsuppgifter samtidigt som man säkerställer att EU:s krav på summariska införseldeklarationer uppfylls.

4. RÄTTSLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”.

Artikel 218.9 i EUF-fördraget är tillämplig oberoende av om unionen är medlem i organet eller part i avtalet⁴.

Begreppet *akter med rättslig verkan* omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”⁵.

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Världspostföreningen är ett organ som inrättats genom ett avtal, nämligen Världspostkonventionen.

Den rapport som Världspostföreningens kongress uppmanas att godkänna utgör en akt med rättslig verkan, eftersom den planerade akten innehåller rättsliga tolkningar enligt vilka viss EU-lagstiftning som antagits inom ramen för unionens tullkodex är oförenlig med Världspostkonventionen. Antagande av en sådan rapport skulle därför kunna påverka EU-lagstiftningen på ett avgörande sätt.

Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

⁴ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkt 64.

⁵ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en standpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelen kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Den planerade akten har syften och beståndsdelar inom området tullsamarbete inom ramen för tullunionen, den gemensamma handelspolitiken och den inre marknaden. Dessa aspekter av den planerade akten är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra.

Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 33 i EUF-fördraget.

4.3 Slutsatser

Den rättsliga grunden för det föreslagna beslutet bör vara artikel 33 jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid Världspostföreningens 28:e kongress

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 33, 114 och 207 jämförda med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) Världspostföreningens konvention (*Världspostkonventionen*) trädde i kraft 1874. EU är inte medlem i Världspostföreningen, men samtliga EU-medlemsstater är parter i den.
- (2) Genom förordning (EU) nr 952/2013 (*tullkodexen*) tillsammans med kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 säkerställer unionen säkerhet och skydd vid sina yttre gränser genom att kräva att vissa elektroniska uppgifter lämnas om alla varor som förs in i unionens tullområde, inbegripet varor i postförsändelser (elektroniska förhandsuppgifter). Detta krav är motiverat för att minska det potentiella hotet mot transportleveranskedjorna, mot säkerheten för och skyddet av unionen och dess invånare, mot människors, djurs och växters hälsa samt mot miljön och konsumenterna.
- (3) I enlighet med artiklarna 10.3, 13, 14.2, 16, 18 och 19.2 i Världspostföreningens arbetsordning för kongressen får Världspostföreningen beakta och godkänna förslag som lämnats in, i detta fall till Världspostkongressens tredje utskott.
- (4) Världspostföreningens 28:e kongress uppmanas att beakta en rapport innehållande ett rättsligt yttrande från en ledamot i Världspostföreningens sekretariat som ifrågasätter huruvida unionens rättsliga ram om elektroniska förhandsuppgifter är förenlig med vissa principer som fastställs i Världspostföreningens konstitution samt tullunionens internationellt etablerade rättsliga karaktär. Vidare uppmanas Världspostföreningens 28:e kongress att godkänna en resolution i form av ett förslag till allmän vägledning (förslag 9), där avsikten är att använda denna rapport och detta rättsliga yttrande som grund för fortsatt översyn av lagstiftningsfrågor på tullområdet.
- (5) Världspostföreningens 28:e kongress ombeds också behandla ett förslag från Amerikas förenta stater om att inrikta arbetet i sin policycykel och de därtill relaterade arbetsgrupperna och utskotten på en förbättring och utvidgning av Världspostföreningens standarder, vägledning och genomförande när det gäller transportsäkerhet och transportskydd samt bekämpning av farligt och förbjudet gods i internationell post.
- (6) Det är därför lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid Världspostföreningens 28:e kongress för att värna om unionens och dess medlemsstaters rättigheter och intressen.

- (7) Det bör säkerställas att medlemsstaterna intar en samordnad ståndpunkt som aktivt stöder att unionens rättsliga ram i fråga om säkerhetskrav för varor som förs in i unionens tullområde är förenlig med Världspostföreningens konstitution och övriga bestämmelser.
- (8) Eftersom EU inte är medlem i Världspostföreningen bör unionens ståndpunkt uttryckas av de medlemsstater som är medlemmar i Världspostunionens kongress och som agerar samfällt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid Världspostföreningens 28:e kongress fastställs i bilagan till detta beslut.

Artikel 2

Den ståndpunkt som avses i artikel 1 ska uttryckas gemensamt av de unionsmedlemsstater som är medlemmar i Världspostföreningens kongress och som agerar samfällt.

Artikel 3

Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*

BILAGA

Ståndpunkt som ska intas av medlemsstaterna på Europeiska unionens vägnar vid Världspostföreningens 28:e kongress när det gäller tullkrav på elektronisk förhandsinformation.

Kongress-Dok 42

Punkt på dagordningen 1: Kongressen uppmanas att beakta rapporten (punkterna 1–20 i rapporten och bilagorna 1 och 2 till denna)

Unionens ståndpunkt beträffande denna punkt på dagordningen ska vara att rösta emot att rapporten beaktas.

Genom att rösta emot visar man att man inte instämmer i den juridiska rådgivarens bedömning avseende förenligheten hos unionens rättsliga bestämmelser rörande ingivande av elektroniska förhandsuppgifter.

Medlemsstaterna bör betona att EU:s tullsäkerhetskrav är fullt förenliga med Världspostunionens bestämmelser och grundläggande principer.

Medlemsstaterna bör framhålla särdragen hos EU:s inre marknad samt förklara att kontrollerna vid EU:s inre gränser har avskaffats och att EU ur post-, tull- och säkerhetssynpunkt bör behandlas som en enhet. Det bör också betonas att Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet har samtyckt till att tillämpa samma säkerhets- och skyddsåtgärder som de som gäller i EU, inbegripet att omfattas av ICS2, och att handeln mellan dessa länder och EU därför undantas från kravet på att inge summariska införsel- och utförseldeklarationer.

Medlemsstaterna bör notera att Världspostföreningens principer avseende det gemensamma postområdet och transiteringsfrihet inte är absoluta och ovillkorliga skyldigheter som åsidosätter alla andra allmänpolitiska mål, inbegripet säkerhet och skydd.

Punkt på dagordningen 2: Kongressen uppmanas att godkänna förslaget av allmän karaktär om det fortsatta arbetet med att utveckla tullpolitiken och tullregelverket (förslag 9 i rapporten):

Unionens ståndpunkt ska vara att fortsatt åta sig att aktivt stödja arbetet under nästa policycykel och förklara sig redo att ta sig an praktiska och operativa genomförandefrågor med avseende på de ICS2-förfaranden som påverkar tredjeländers postoperatörer, samtidigt som man fortsätter att fullt ut iaktta och försvara EU:s krav.

Medlemsstaterna bör fortsätta att framföra sina invändningar mot införande i förslag 9 av den rättsliga bedömning som gjorts av ledamoten i Världspostföreningens sekretariat och som EU och dess medlemsstater bestrider, då den helt felaktigt hävdar att EU:s krav på elektroniska förhandsuppgifter strider mot Världspostföreningens konstitution och övriga bestämmelser. Medlemsstaterna bör sträva efter att vid Världspostföreningens 28:e kongress ändra den omtvistade instruktionen så att denna rättsliga bedömning inte ligger till grund för den fortsatta översynen av tullagstiftningen.

Om förslag 9 antas utan lämpliga ändringar av den omtvistade punkten bör medlemsstaterna skriftligen uttrycka sina invändningar till Världspostföreningens kongress, internationella byrå och administrativa råd.

Ståndpunkt som ska intas med avseende på förslag 15 från Amerikas förenta stater

Medlemsstaterna bör ta del av det förslag som lagts fram av Amerikas förenta stater och ange att de stöder de allmänna principerna i förslaget.

Medlemsstaterna bör ange att de är beredda att diskutera de av Amerikas förenta stater föreslagna arbetsflödena i samband med säkerställandet av säkerhet och skydd för varor i den internationella postgången, utan att det skapas ett alltför betungande införseliförfarande eller införs skyldigheter för utsedda postoperatörer utöver dem som gäller för andra aktörer i leveranskedjan.