



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.9.2025
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på
Verdenspostunionens 28. kongres**

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører en afgørelse om fastlæggelse af den holdning, som medlemsstaterne skal indtage på Unionens vegne på Verdenspostunionens 28. kongres i forbindelse med en betænkning fra Verdenspostunionens administrationsråd, som Kongressen vil tage ad notam, og bilag I hertil, som indeholder en fortolkning, i henhold til hvilken en EU-retsakt anses for at være uforenelig med Verdenspostunionens regler, samt forslag vedrørende sikkerhed og told, der forelægges kongressen (forslag 9 og 15). Disse forslag vedrører også det videre arbejde i Verdenspostunionens organer (administrationsrådet og postdriftsrådet) i Dubai-cyklussen og eventuelle ændringer af Verdenspostunionens love (forfatningen og konventionen), der skal fremsættes forslag til på Verdenspostunionens 29. kongres i 2029.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Verdenspostunionen

Verdenspostkonventionen har til formål at regulere international udveksling af post og standardisere og lette de relevante procedurer og afgifter. Ved aftalen, der trådte i kraft i 1874, blev Verdenspostunionen oprettet. I 1948 blev Verdenspostunionen en særorganisation under De Forenede Nationer. Verdenspostunionen er det globale repræsentative organ, der koordinerer postpolitikken mellem medlemslandene og fremmer et ensartet verdensomspændende postsystem.

Selv om EU ikke er medlem af Verdenspostunionen, er alle dets medlemsstater medlemmer. Den Europæiske Unions stilling som formel observatør (repræsenteret ved Europa-Kommissionen) blev imidlertid fastlagt på kongressen i Doha i 2012¹.

2.2. Verdenspostunionens kongres

Verdenspostunionens kongres er postunionens øverste myndighed og består af befuldmægtigede repræsentanter for dens medlemslande. Den mødes i princippet hvert fjerde år. Kongressen udøver alle de beføjelser, der ikke udtrykkeligt er tildelt et andet organ ved Verdenspostunionens love. Det omfatter bl.a. beføjelsen til at ændre Verdenspostunionens vedtægter, verdenspostkonventionen og de særlige overenskomster. Kongressen kan også vedtage resolutioner, afgørelser, henstillinger og formelle udtalelser, som tilsammen udgør kongressens afgørelser.

2.3. Verdenspostunionens kongres' påtænkte retsakt

På Verdenspostunionens 28. kongres vil det blive foreslået, at den betænkning, som Verdenspostunionens administrationsråd har udarbejdet, tages ad notam, og at et forslag af generel karakter vedrørende det videre arbejde med at udvikle toldpolitikken og de lovgivningsmæssige rammer (forslag 9) godkendes. Desuden har USA fremsat et andet forslag (forslag 15), som indeholder elementer vedrørende transportsikkerhed og told. Der vil på grundlag af disse forslag blive arbejdet videre i Verdenspostunionens organer i Dubai-cyklussen, og der kan fremsættes forslag til eventuelle ændringer af lovene (forfatningen og konventionen) med henblik på Verdenspostunionens 29. kongres i 2029.

Formålet med forslag 9 er at imødekomme de betænkeligheder, som visse medlemslande har givet udtryk for gennem Verdenspostunionens sekretariat vedrørende en potentiel modsætning

¹ Rådsdokument 9341/12 af 8. maj 2012. Resolution C 78 fra Verdenspostunionens kongres (Doha 2012).

mellem EU-toldkodeksen² og Verdenspostunionens love med hensyn til bestemmelserne om udveksling og indsamling af elektroniske forhåndsdata, dvs. hvad angår EU i forbindelse med bestemmelserne om summariske indpassageangivelser.

Disse medlemslande søger at foretage en retlig sontring mellem "transit/omladning" på den ene side og "import" (dvs. varer med endeligt bestemmelsessted i EU) på den anden side, hvilket indebærer, at EU-toldkodeksen og kravene heri til elektroniske forhåndsdata, der understøttes af importkontrollsystem 2 (ICS2), kun er "juridisk gyldige/gældende" for import. Disse medlemmer har insisteret på, at princippet om "transitfrihed" som fastsat i artikel 1 i Verdenspostunionens forfatning derfor må anses for at være overtrådt/tilsidesat i henhold til de retlige krav i EU-toldkodeksen for indgivelse af summariske indgangsangivelser i ICS2, navnlig artikel 113a, stk. 2 og 4, i den delegerede retsakt³ til EU-toldkodeksen.

På Verdenspostunionens 4. ekstraordinære kongres, der blev afholdt i Riyadh i 2023, blev der efter en drøftelse af udfordringerne for Verdenspostunionens udpegede postvirksomheder som følge af kravene i medfør af ordninger for regulering af elektroniske forhåndsdata nedsat en taskforce, der skulle analysere de juridiske, operationelle, reguleringsmæssige og tekniske spørgsmål i forbindelse med nye told- og sikkerhedskrav i forbindelse med elektroniske forhåndsdata, navnlig med fokus på Den Europæiske Unions foranstaltninger inden for rammerne af ICS2.

Taskforcen blev bistået af den juridiske rådgiver for Verdenspostunionens internationale kontor, som har foretaget sin egen juridiske vurdering af EU-foranstaltningernes potentielle indvirkning på og overensstemmelse med de grundlæggende principper om et fælles postområde og transitfrihed i henhold til Verdenspostunionens love (navnlig principperne om forbud mod forskelsbehandling mellem indenlandske og internationale forsendelser).

Verdenspostunionens internationale kontors juridiske rådgiver er af den opfattelse, at EU's krav til elektroniske forhåndsdata (i form af summariske indgangsangivelser), navnlig dem, der vedrører varer, der aldrig er bestemt til at blive importeret, men snarere bevæger sig gennem EU, er i strid med disse grundlæggende principper. Det fremførte argument er, at bestemmelserne i EU-toldkodeksen diskriminerer behandlingen af internationale postforsendelser i forhold til indenlandske forsendelser i forbindelse med disse "transitforsendelser" ved at anmode postvirksomheder i tredjelande om at indgive summariske indgangsangivelser for pakker, der sendes via EU, samtidig med at pakker, der sendes af en postvirksomhed i EU til en anden medlemsstat, Norge eller Schweiz, undtages fra denne forpligtelse.

Forslag 15, som USA har forelagt, vedrører påbegyndelsen af arbejdet med at fremme gennemførelsen, forbedringen og ajourføringen af standarder og protokoller inden for Verdenspostunionen vedrørende farlige og forbudte varer med henblik på at forbedre transportsikkerheden og bekæmpe anvendelsen af internationale poststrømme til transport af farlige og forbudte varer.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Genstanden for de forslag, der skal forelægges for Verdenspostunionens kommende kongres, henhører i høj grad under Den Europæiske Unions enekompetence. Alle medlemsstater

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (EUT L 269 af 10.10.2013, s. 1).

³ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/2446 af 28. juli 2015 til supplerung af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 med nærmere regler angående visse bestemmelser i EU-toldkodeksen.

anvender de samme todsatser og -regler. I Unionens toldlovgivning er der fastsat vigtige toldsikkerhedsforanstaltninger, der har til formål at sikre, at toldmyndighederne er i stand til at håndtere risiciene for Unionens og dens borgeres sikkerhed eller for transport-/forsyningskæderne, inden varerne føres ind i Unionens toldområde. Dette understøttes af det nye ICS2 og de elektroniske forhåndsdata, som de erhvervsdrivende, herunder postvirksomhederne, skal stille til rådighed for toldmyndighederne via ICS2. Der er derfor behov for at fastlægge en fælles holdning med hensyn til den betænkning, der er udarbejdet af Verdenspostunionens internationale kontor, og som rejser tvivl om EU-foranstaltningernes forenelighed med verdenspostkonventionen.

Disse foranstaltninger er i overensstemmelse med de internationale regler og standarder, der er udviklet inden for Verdenstoldorganisationens (WCO's), Organisationen for International Civil Luftfarts (ICAO's) og Verdenspostunionens rammer.

Det har været Europa-Kommissionens og medlemsstaternes konsekvente holdning, at EU-toldkodeksens bestemmelser om indgivelse af summariske indgangsangivelser med henblik på af sikkerhedshensyn at foretage en forudgående risikoanalyse i tilfælde af transit/omladning ikke er i strid med princippet om "transitfrihed" som fastsat i artikel 1 i EU-toldkodeksen. Det forhold, at postforsendelser i henhold til verdenspostkonventionen er i transit i EU's toldområde og derfor er underlagt toldtilsyn og kan underkastes toldkontrol, betyder ikke, at de ikke er "frie" transitforsendelser.

Desuden betyder "transitfrihed" i henhold til Verdenspostunionens love ikke, at reglerne om toldtilsyn eller toldkontrol ikke finder anvendelse på denne varebevægelse. EU-toldkodeksen giver ikke nogen fritagelse for toldkontrol og toldtilsyn (de respektive definitioner i EU-toldkodeksens artikel 5, stk. 3 og 27), som skal gennemføres for at sikre overholdelse af toldlovgivningen og anden lovgivning, der regulerer alle former for varebevægelser.

Desuden er "transitfrihed" ikke et absolut princip. I henhold til verdenspostkonventionens artikel 8 skal medlemslandene og deres udpegede postvirksomheder vedtage og gennemføre en proaktiv sikkerhedsstrategi på alle niveauer af posttjenesterne for at opretholde sikker transport og transit af post mellem dem. Transit er derfor ikke udelukket i henhold til verdenspostkonventionen, når der anvendes sikkerhedsforanstaltninger. Ud fra deres perspektiv består dette i at bevare og styrke offentlighedens tillid til de posttjenester, der leveres af udpegede postvirksomheder. Desuden er der ingen dokumentation for, at der i Verdenspostunionen nogensinde har været en forståelse af, at "transitfrihed" eller "fælles postområde" "udtrykkeligt" (artikel 23) begrænser medlemslandenes suveræne ret til at lovgive om passende told- og sikkerhedskontrol i forbindelse med import, eksport eller transit af postvarer.

Endelig sker der ingen forskelsbehandling mellem postvirksomheder fra tredjelande og EU. Selv om Den Europæiske Union ikke er medlem af Verdenspostunionen, er dens fælles toldpolitik en grundlæggende realitet, der accepteres af alle Verdenspostunionens parter i WTO, WCO og bilaterale handelsforbindelser. Unionens indre marked og toldunion indebærer, at relaterede bestemmelser og krav, der tidligere blev anvendt mellem medlemsstaterne, er blevet afskaffet på grundlag af indførelsen af fælles krav, der gælder ved Den Europæiske Unions ydre grænser. De krav til elektroniske forhåndsdata, der er fastsat i EU-toldkodeksen til gennemførelsen af ICS2-systemet med henblik på beskyttelse af sikkerheden, finder anvendelse på alle indgående varer uden undtagelse. Dette er et krav, der er fastsat i EU-retten, og som skal overholdes uden undtagelse. Sondringen mellem EU-medlemsstater og tredjelande er berettiget på grund af den harmoniserede kontrol, der er indført på EU-plan. EU's medlemsstater og tredjelande befinder sig derfor ikke i samme lovgivningsmæssige situation.

Forbedringen af Verdenspostunionens standarder og protokoller vedrørende fremlæggelse af elektroniske forhåndsdata med henblik på sikkerhed er et velkomment initiativ.

I betragtning af at EU ikke selv er medlem af Verdenspostunionen, og at det er EU's medlemsstater, der er medlemmer af Verdenspostunionen, er der en forpligtelse for medlemsstaterne til at handle i fællesskab i Unionens interesse.

Det er hensigten med denne rådsafgørelse, at medlemsstaterne skal indtage en koordineret holdning og stå fast på, at EU's toldsikkerhedsforanstaltninger i henhold til EU-toldkodeksen er forenelige med Verdenspostunionens love og de grundlæggende principper heri, og at EU og dets medlemsstater støtter det fortsatte arbejde med at behandle praktiske og operationelle spørgsmål i forbindelse med kravene om elektroniske forhåndsdata, samtidig med at det sikres, at EU's krav om summariske indgangsangivelser overholdes.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal Rådet vedtage afgørelser om fastlæggelse af, "hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Artikel 218, stk. 9, i TEUF finder anvendelse, uanset om Unionen er medlem af organet eller part i aftalen⁴.

Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver"⁵.

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Verdenspostunionens kongres er et organ, der er nedsat ved en aftale, nemlig verdenspostkonventionen.

Den forslag, som Verdenspostunionens kongres skal godkende, er en retsakt, der har retsvirkninger, da den indeholder retlige fortolkninger, hvorefter visse EU-retsakter, der er vedtaget i henhold til EU-toldkodeksen, er uforenelige med verdenspostkonventionen. Vedtagelsen af en sådan betænkning kan derfor få afgørende indflydelse på EU-lovgivningen.

Den påtænkte retsakt hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

⁴ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 64.

⁵ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

4.2.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Den påtænkte retsakt forfølger mål og indeholder elementer inden for toldsamarbejde inden for rammerne af toldunionen, den fælles handelspolitik og det indre marked. Disse elementer i den påtænkte retsakt er uadskilleligt forbundne, uden at det ene er sekundært i forhold til det andet.

Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 33 i TEUF.

4.3 Konklusion:

Retsgrundlaget for forslaget til afgørelse bør være artikel 33 sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på Verdenspostunionens 28. kongres

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 33, 114, og 207 sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Verdenspostkonventionen ("aftalen") trådte i kraft i 1874. Unionen er ikke medlem af Verdenspostunionen, men det er alle dens medlemsstater.
- (2) Ved hjælp af forordning (EU) nr. 952/2013 (toldkodeksen) og Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/2446 garanterer Unionen sikkerheden ved sine ydre grænser ved at kræve indgivelse af visse elektroniske data om alle varer, der føres ind i Unionens toldområde, herunder varer i postforsendelser (elektroniske forhåndsdata). Dette krav er berettiget for at afbøde den potentielle trussel mod transport-/forsyningskæderne og Unionens og dens indbyggers sikkerhed, menneskers, dyrs og planters sundhed, miljøet eller forbrugerne.
- (3) I henhold til artikel 10, stk. 3, artikel 13, artikel 14, stk. 2, artikel 16 og 18 og artikel 19, stk. 2, i Verdenspostunionens forretningsorden for kongressen kan Verdenspostunionen tage forslag, der er indgivet, navnlig i Verdenspostkongressens udvalg 3, ad notam og godkende dem.
- (4) Verdenspostunionens 28. kongres opfordres til at tage en betænkning, der indeholder en juridisk udtalelse fra et medlem af Verdenspostunionens sekretariat, og som sætter spørgsmålstegn ved foreneligheden af Unionens lovgivningsmæssige ramme for elektroniske forhåndsdata med visse principper, der er nedfældet i Verdenspostunionens forfatning, samt toldunionens internationalt etablerede retlige karakter, ad notam. Desuden opfordres Verdenspostunionens 28. kongres til at godkende en resolution i form af et forslag til en generel vejledning (forslag 9), hvis formål er at anvende betænkningen og den juridiske udtalelse som grundlag for det videre arbejde med at vurdere toldreguleringsspørgsmål.
- (5) Verdenspostunionens 28. kongres skal også behandle et forslag fra Amerikas Forenede Stater om at styre arbejdet i Verdenspostunionens politikcyklus og de tilknyttede arbejdsgrupper og udvalg i retning af at forbedre og udvide Verdenspostunionens standarder, vejledning og gennemførelse i forbindelse med transportsikkerhed og bekæmpelse af farlige og forbudte varer i international post.
- (6) Den holdning, der bør indtages på Unionens vegne på Verdenspostunionens 28. kongres, bør derfor fastlægges for at beskytte Unionen og dens medlemsstaters rettigheder og interesser.

- (7) Det bør derfor sikres, at medlemsstaterne indtager en koordineret holdning til aktiv understøttelse af, at Unionens lovgivningsmæssige rammer for så vidt angår sikkerhedskravene for varer, der føres ind i Unionens toldområde, er forenelige med Verdenspostunionens forfatning og love.
- (8) Da Unionen ikke er medlem af Verdenspostunionen, skal Unionens holdning i fællesskab udtrykkes af de EU-medlemsstater, der er medlemmer af Verdenspostunionen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på Verdenspostunionens 28. kongres, er fastlagt i addendummet til denne afgørelse.

Artikel 2

Den holdning, der er omhandlet i artikel 1, fremføres i fællesskab af de EU-medlemsstater, der er medlemmer af Verdenspostunionen.

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand

BILAG

Den holdning, som medlemsstaterne skal indtage på Den Europæiske Unions vegne på Verdenspostunionens 28. kongres om toldkrav til elektroniske forhåndsdata.

Congress-Doc 42

Punkt 1 på dagsordenen: Kongressen opfordres til at tage betænkningen ad notam (betænkningens afsnit 1-20 og bilag 1 og 2).

Unionens holdning til dette punkt på dagsordenen er at stemme imod, at betænkningen tages ad notam.

Ved at gøre det giver den udtryk for, at den er uenig i den juridiske rådgivers vurdering af foreneligheden af Unionens lovgivningsmæssige bestemmelser om indgivelse af elektroniske forhåndsdata med Verdenspostunionens forfatning og love.

Medlemsstaterne bør understrege, at der er fuld overensstemmelse mellem EU's toldsikkerhedskrav og Verdenspostunionens love og grundlæggende principper.

Medlemsstaterne bør fremhæve de særlige forhold, der gør sig gældende for EU's indre marked, og præcisere, at kontrollen ved de indre grænser inden for EU er afskaffet, og at EU ud fra et post-, told- og sikkerhedsmæssigt synspunkt bør behandles som en enkelt enhed. Det bør også fremhæves, at Kongeriget Norge og Det Schweiziske Forbund er blevet enige om at anvende de samme sikkerheds- og sikringsforanstaltninger som dem, der gælder i EU, herunder at være en del af ICS2, og at handel mellem disse lande og EU derfor er fritaget for kravet om at indgive summariske ind- og udgangsangivelser.

Medlemsstaterne bør påpege, at Verdenspostunionens principper for det fælles postområde og transitfrihed ikke er absolutte og ubetingede forpligtelser, som tilsidesætter andre offentlige politiske mål, herunder sikkerhed.

Punkt 2 på dagsordenen: Kongressen opfordres til at godkende forslaget af generel karakter vedrørende det videre arbejde med at udvikle toldpolitikken og de lovgivningsmæssige rammer (forslag 9 i betænkningen):

Unionens holdning skal være fortsat at give tilsagn om aktivt at støtte arbejdet i den næste politikcyklus og erklære sig rede til at engagere sig i at løse praktiske og operationelle gennemførelsesproblemer med hensyn til de ICS2-processer, der påvirker tredjelands postvirksomheder, samtidig med at Unionens krav fortsat overholdes og forsvares fuldt ud.

Medlemsstaterne bør fortsat gøre indsigelse mod medtagelsen i forslag 9 af den juridiske vurdering, der er foretaget af medlemmet af Verdenspostunionens sekretariat, og som Unionen og dens medlemsstater bestrider på grund af dens helt ukorrekte klassificering af Unionens krav om elektroniske forhåndsdata som værende i strid med Verdenspostunionens forfatning og love. Medlemsstaterne bør sigte mod på Verdenspostunionens 28. kongres at ændre den omtvistede instruks med henblik på at fjerne henvisningen til den juridiske vurdering som grundlag for en yderligere gennemgang af toldreguleringssspørgsmål.

Hvis forslag 9 vedtages uden passende ændringer af det omstridte afsnit, bør medlemsstaterne skriftligt tilkendegive deres uenighed på Verdenspostunionens kongres og over for dens internationale kontor og administrationsråd.

Den holdning, der skal indtages med hensyn til forslag 15 fra Amerikas Forenede Stater

Medlemsstaterne bør tage forslaget fra Amerikas Forenede Stater ad notam og tilkendegive, at de støtter de generelle principper i forslaget.

Medlemsstaterne bør tilkendegive, at de er villige til at drøfte de specifikke arbejdsgange, som Amerikas Forenede Stater har foreslået, inden for rammerne af sikringen af varers sikkerhed i international post, uden at der indføres en alt for byrdefuld indpassageprocedure, eller der pålægges udpegede postvirksomheder forpligtelser ud over dem, der gælder for andre interessenter i forsyningskæden.