

Bruxelles, 1. listopada 2025.
(OR. en)

12752/25

POSTES 5
UD 219

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	10. rujna 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2025) 506 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 28. Kongresu Svjetske poštanske unije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 506 final.

Priloženo: COM(2025) 506 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.9.2025.
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 28. Kongresu Svjetske poštanske
unije**

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj prijedlog odnosi se na odluku o utvrđivanju stajališta koje države članice trebaju zauzeti u ime Unije na 28. Kongresu Svjetske poštanske unije (engl. *Universal Postal Union*, dalje u tekstu „UPU”) u vezi s izvješćem Upravnog vijeća UPU-a koje će Kongres primiti na znanje i njegovim Prilogom I., koji sadržava tumačenje prema kojem se akt EU-a smatra neusklađenim s pravilima UPU-a, kao i s prijedlozima podnesenima Kongresu koji se odnose na sigurnost i carine (prijedlozi 9 i 15). Ti se prijedlozi odnose i na daljnji rad tijela UPU-a (Upravno vijeće, Vijeće za poštanske operacije) u ciklusu iz Dubaija i moguće izmjene pravnih akata UPU-a (Statut, Konvencija) koje će se predložiti na 29. Univerzalnom kongresu 2029.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Svjetska poštanska unija

Cilj je Konvencije Svjetske poštanske unije (dalje u tekstu „Konvencija UPU-a”) regulirati međunarodnu razmjenu pošte te standardizirati i olakšati odgovarajuće postupke i naknade. Sporazum je stupio na snagu 1874. i njime je uspostavljena Svjetska poštanska unija. UPU je 1948. postao specijalizirana agencija Ujedinjenih naroda. Svjetska poštanska unija globalno je predstavničko tijelo koje koordinira poštanske politike među državama članicama i olakšava provedbu jedinstvenog svjetskog poštanskog sustava.

Unija nije članica UPU-a, ali sve njezine države članice jesu. Međutim, na Kongresu u Dohi 2012. dogovoreno je da Europska unija djeluje u svojstvu službenog promatrača (predstavlja je Europska komisija)¹.

2.2. Kongres UPU-a

Kongres UPU-a vrhovno je tijelo Poštanske unije sastavljeno od opunomoćenih predstavnika njezinih država članica. U načelu se sastaje svake četiri godine. Kongres izvršava sve ovlasti obuhvaćene opsegom djelovanja UPU-a koje aktima Unije nisu izričito povjerene nekom drugom tijelu. To obuhvaća ovlast za izmjenu Statuta UPU-a, Svjetske poštanske konvencije i posebnih sporazuma. Osim toga, Kongres može donositi rezolucije, odluke, preporuke i službena mišljenja, koji zajedno čine odluke Kongresa.

2.3. Predviđeni akt Kongresa UPU-a

Na 28. Kongresu UPU-a predlaže se da se primi na znanje izvješće Upravnog vijeća UPU-a te da se odobri prijedlog opće prirode koji se odnosi na daljnji rad na razvoju carinske politike i regulatornog okvira (prijedlog 9). Nadalje, Sjedinjene Američke Države podnijele su još jedan prijedlog (prijedlog 15) koji sadržava elemente povezane sa sigurnošću u prijevozu i carinama. Daljnji rad tijela UPU-a poduzet će se na temelju tih prijedloga u ciklusu iz Dubaija, a moguće je da će se predložiti i izmjene akata (Statut, Konvencija) za 29. Svjetski poštanski kongres 2029.

Svrha je prijedloga 9 razmotriti zabrinutost koju su određene države članice UPU-a izrazile putem tajništva UPU-a u vezi s mogućom proturječnosti Carinskog zakonika Unije (dalje u tekstu „CZU”)² s aktima UPU-a u odnosu na odredbe kojima se uređuje razmjena i

¹ Dokument Vijeća 9341/12, 8. svibnja 2012.; Rezolucija C 78 Svjetskog poštanskog kongresa (Doha 2012.).

² Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL L 269, 10.10.2013., str. 1.)

prikupljanje prethodnih elektroničkih podataka, tj. u kontekstu EU-a u vezi s odredbama o ulaznim skraćenim deklaracijama.

Te zemlje članice nastoje napraviti pravnu razliku između „provoza/pretovara” s jedne strane i „uvoza” (tj. robe s konačnim odredištem u EU-u) s druge strane, što podrazumijeva da su CZU i njegovi zahtjevi za prethodne elektroničke podatke u okviru sustava kontrole uvoza druge generacije (ICS2) „pravno valjani / primjenjivi” samo za uvoz. Te zemlje članice ustraju u tome da se načelo „slobode provoza”, kako je utvrđeno u članku 1. Statuta UPU-a, stoga smatra prekršenim/povrijeđenim na temelju pravnih zahtjeva CZU-a za podnošenje ulazne skraćene deklaracije u ICS2, posebno članka 113. točke (a) podtočaka 2. i 4. Delegiranog akta CZU-a³.

Na 4. Izvanrednom kongresu UPU-a, održanom u Rijadu 2023., nakon rasprave o problemima s kojima se suočavaju operateri koje imenuje UPU zbog zahtjeva regulatornih sustava prethodnih elektroničkih podataka, osnovana je radna skupina za analizu pravnih, operativnih, regulatornih i tehničkih pitanja povezanih s novim carinskim i sigurnosnim zahtjevima u vezi s prethodnim elektroničkim podacima, a posebno mjera Europske unije u okviru sustava ICS2.

Toj radnoj skupini pomagao je pravni savjetnik Međunarodnog ureda UPU-a, koji je proveo vlastitu pravnu procjenu mogućeg utjecaja mjera EU-a na temeljna načela jedinstvenog poštanskog područja i slobode provoza u skladu s aktima UPU-a (osobito načela nediskriminacije između domaćih i međunarodnih pošiljaka) te usklađenosti mjera EU-a s tim načelima.

Pravni savjetnik Međunarodnog ureda UPU-a u svojoj pravnoj procjeni smatra da su zahtjevi EU-a za prethodne elektroničke podatke (u obliku ulazne skraćene deklaracije), posebno oni koji se odnose na robu koja nije namijenjena za uvoz, nego za kretanje kroz EU, u suprotnosti s tim temeljnim načelima. Iznio je argument da se odredbama CZU-a diskriminira postupanje s međunarodnim poštanskim pošiljkama u usporedbi s domaćim pošiljkama u kontekstu tih „kretanja u provozu” jer se od poštanskih operatera u trećim zemljama traži da podnesu ulaznu skraćenu deklaraciju za pakete poslane preko EU-a, a od te se obveze izuzimaju paketi koje poštanski operater u EU-u šalje u drugu državu članicu, Norvešku ili Švicarsku.

Prijedlog 15, koji su podnijele Sjedinjene Američke Države, odnosi se na početak rada na poboljšanju provedbe, unapređenju i ažuriranju standarda i protokola UPU-a koji se odnose na opasnu i zabranjenu robu kako bi se poboljšala sigurnost i zaštita u prijevozu te suzbilo korištenje međunarodnog poštanskog prometa za prijevoz opasnih i zabranjenih predmeta.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Predmet prijedloga koji će se predstaviti na predstojećem Kongresu Svjetske poštanske unije (UPU) u isključivoj je nadležnosti Europske unije. Sve države članice primjenjuju istu carinsku tarifu i pravila. Carinskim zakonodavstvom Unije (CZU) utvrđuju se važne carinske sigurnosne mjere čiji je cilj omogućiti carinskim upravama da otklone rizike za sigurnost i zaštitu Unije i njezinih stanovnika ili za lance opskrbe u prijevozu prije ulaska robe na carinsko područje Unije. To omogućuju novi sustav ICS2 i prethodni elektronički podaci koje trgovinski operateri, uključujući poštanske operatere, trebaju dostaviti carinskim tijelima putem sustava ICS2. Stoga postoji potreba za utvrđivanjem jedinstvenog stajališta o izvješću

³ Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2446 od 28. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakonika Unije.

koje je sastavio Međunarodni ured UPU-a i kojim se dovodi u pitanje usklađenost mjera EU-a s Konvencijom UPU-a.

Te su mjere u skladu s međunarodnim pravilima i standardima razvijenima u okvirima Svjetske carinske organizacije, Organizacije za međunarodno civilno zrakoplovstvo (ICAO) i UPU-a.

Europska komisija i države članice dosljednog su stajališta da se odredbama CZU-a o podnošenju ulazne skraćene deklaracije radi analize očekivanih rizika za potrebe sigurnosti i zaštite u slučaju provoza/pretovara ne krši načelo „slobode provoza” kako je utvrđeno člankom 1. UPU-a. Činjenica da se poštanske pošiljke na temelju Konvencije UPU-a provode kroz carinsko područje EU-a te stoga podliježu carinskom nadzoru i mogu podliježati carinskim provjerama ne znači da njihov provoz nije „slobodan”.

Nadalje, „sloboda provoza” u skladu s aktima UPU-a ne znači da se pravila o carinskom nadzoru ili carinskim provjerama ne primjenjuju na to kretanje robe. CZU-om nije predviđeno nikakvo izuzeće od carinskih provjera i carinskog nadzora (definicije iz članka 5. stavaka 3. i 27. CZU-a), koji se moraju provesti kako bi se osigurala usklađenost s carinskim zakonodavstvom i drugim zakonodavstvom kojim se uređuju sve vrste kretanja robe.

Nadalje, „sloboda provoza” nije apsolutno načelo. Člankom 8. Konvencije UPU-a propisuje se da države članice i njihovi imenovani operateri donose i provode proaktivnu sigurnosnu strategiju na svim razinama poštanskih operacija kako bi se održao siguran i zaštićen prijevoz i provoz pošte među njima. Provoz stoga nije isključen na temelju Konvencije UPU-a pri primjeni sigurnosnih mjera. To se iz njihove perspektive sastoji od održavanja i jačanja povjerenja javnosti u poštanske usluge koje pružaju imenovani operateri. Osim toga, nema dokaza da je u UPU-u ikad postojalo shvaćanje da „sloboda provoza” ili „jedinствено poštansko područje” „izričito” (članak 23.) ograničava suvereno pravo država članica da donose propise o odgovarajućim carinskim i sigurnosnim provjerama za uvoz, izvoz ili provoz poštanske robe.

Naposljetku, diskriminacija između poštanskih operatera iz trećih zemalja i poštanskih operatera iz EU-a ne postoji. Iako Europska unija nije članica UPU-a, njezina zajednička carinska politika temeljna je stvarnost koju prihvaćaju sve stranke UPU-a u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, Svjetskoj carinskoj organizaciji ili bilateralnim trgovinskim odnosima. Unutarnje tržište i carinska unija EU-a podrazumijevaju da su odgovarajući propisi i zahtjevi koji su se prethodno primjenjivali među njegovim državama članicama ukinuti zbog uvođenja zajedničkih zahtjeva primjenjivih na vanjskim granicama Europske unije. Zahtjevi za prethodne elektroničke podatke uvedeni Carinskim zakonikom Unije radi provedbe sustava ICS2 za zaštitu i sigurnost primjenjuju se bez iznimke na svu dolaznu robu. Riječ je o zahtjevu uspostavljenom pravom EU-a koji se mora poštovati bez iznimke. Razlika između država članica EU-a i trećih zemalja opravdana je s obzirom na to da su na razini EU-a uspostavljene usklađene provjere. Stoga se države članice EU-a i treće zemlje ne nalaze u istoj regulatornoj situaciji.

Poboljšanje standarda i protokola UPU-a koji se odnose na pružanje prethodnih elektroničkih podataka radi sigurnosti i zaštite dobrodošla je inicijativa.

Budući da sama Unija nije članica UPU-a, nego su njegove članice države članice EU-a, države članice obvezne su zajednički djelovati u interesu Unije.

Svrha je ove Odluke Vijeća da države članice imaju koordinirano stajalište da su carinske sigurnosne mjere EU-a na temelju CZU-a usklađene s aktima UPU-a i njihovim temeljnim načelima te da EU i njegove države članice podupiru kontinuirano rješavanje praktičnih i

operativnih pitanja povezanih sa zahtjevima za prethodne elektroničke podatke i istodobno osiguravaju poštovanje zahtjeva EU-a za ulazne skraćene deklaracije.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjuje se neovisno o tome je li Unija članica tog tijela ili stranka tog sporazuma⁴.

Pojam „*akti koji proizvode pravne učinke*” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”⁵.

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

Kongres UPU-a tijelo je osnovano na temelju sporazuma, i to Konvencije UPU-a.

Izvješće za koje se Kongres UPU-a poziva da ga odobri akt je koji proizvodi pravne učinke jer predviđeni akt sadržava pravna tumačenja prema kojima određeni propisi EU-a doneseni na temelju CZU-a nisu u skladu s Konvencijom UPU-a. Stoga bi donošenje takvog izvješća moglo presudno utjecati na zakonodavstvo EU-a.

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa i ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Predviđeni akt ima ciljeve i elemente u području carinske suradnje u okviru carinske unije, zajedničke trgovinske politike i unutarnjeg tržišta. Ti elementi predviđenog akta neodvojivo su povezani, a nijedan nije sporedan u odnosu na drugi.

Stoga je materijalna pravna osnova za predloženu odluku članak 33. UFEU-a.

4.3. Zaključak

⁴ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 64.

⁵ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 61. – 64.

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 33. u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 28. Kongresu Svjetske poštanske unije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegove članke 33., 114. i 207. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Konvencija UPU-a („Sporazum”) stupila je na snagu 1874. Unija nije članica UPU-a, ali sve njezine države članice jesu.
- (2) Uredbom (EU) br. 952/2013 („Zakonik”) i Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2015/2446 Unija jamči sigurnost i zaštitu na svojim vanjskim granicama na način da zahtijeva dostavu određenih elektroničkih podataka o svojoj robi koja ulazi na carinsko područje Unije, uključujući robu u poštanskim pošiljkama („prethodni elektronički podaci”). Taj je zahtjev opravdan kako bi se ublažila potencijalna prijetnja lancima opskrbe u prijevozu, sigurnosti i zaštiti Unije i njezinih stanovnika, zdravlju ljudi, životinja ili biljaka, okolišu ili potrošačima.
- (3) U skladu s člankom 10. stavkom 3., člankom 13., člankom 14. stavkom 2., člankom 16., člankom 18. i člankom 19. stavkom 2. Poslovnika UPU-a za Kongres UPU može primiti na znanje i odobriti podnesene prijedloge, u ovom slučaju u odboru br. 3 Kongresa UPU-a.
- (4) Poziva se 28. Kongres UPU-a da primi na znanje izvješće koje sadržava pravno mišljenje člana UPU-ova tajništva kojim se dovodi u pitanje usklađenost zakonodavnog okvira Unije o prethodnim elektroničkim podacima s određenim načelima sadržanima u Statutu UPU-a i međunarodno utvrđenom pravnom prirodom carinske unije. Nadalje, 28. Kongres UPU-a poziva se da odobri rezoluciju u obliku prijedloga općih smjernica (prijedlog 9.) čiji je cilj osloniti se na to izvješće i pravno mišljenje kao temelj za daljnje preispitivanje carinskih regulatornih pitanja.
- (5) Osim toga, 28. Kongres UPU-a treba razmotriti prijedlog Sjedinjenih Američkih Država da se rad UPU-ova ciklusa politike i odgovarajućih radnih skupina i odbora fokusira na poboljšanje i proširenje UPU-ovih standarda, smjernica i provedbe povezanih sa sigurnošću i zaštitom u prijevozu te sa suzbijanjem opasne i zabranjene robe u međunarodnoj pošti.
- (6) Stoga je primjereno utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 28. Kongresu UPU-a kako bi se očuvala prava i interesi Unije i njezinih država članica.
- (7) Države članice stoga bi trebale zauzeti koordinirano stajalište kako bi aktivno podržale usklađenost zakonodavnog okvira Unije u odnosu na zahtjeve za sigurnost i zaštitu robe koja ulazi na carinsko područje Unije sa Statutom i aktima UPU-a.

- (8) Budući da Unija nije članica UPU-a, stajalište Unije izražavaju države članice Unije koje su članice Kongresa UPU-a, djelujući zajednički,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 28. Kongresu Svjetske poštanske unije utvrđeno je u Dopuni ovoj Odluci.

Članak 2.

Stajalište iz članka 1. izražavaju države članice Unije koje su članice Kongresa UPU-a, djelujući zajednički.

Članak 3.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*

PRILOG

Stajalište koje države članice trebaju zauzeti u ime Europske unije u okviru 28. Kongresa Svjetske poštanske unije o carinskim zahtjevima za prethodne elektroničke podatke

Kongres – dokument 42

Prva točka dnevnog reda: Kongres se poziva da primi na znanje izvješće (točke izvješća od 1. do 20. i prilozi 1. i 2.):

Stajalište Unije o ovoj točki dnevnog reda jest da glasa protiv primanja izvješća na znanje. Time države članice izražavaju neslaganje s procjenom pravnog savjetnika o usklađenosti zakonodavnih odredbi Unije za dostavljanje prethodnih elektroničkih podataka.

Države članice trebale bi naglasiti da su carinski sigurnosni zahtjevi EU-a u potpunosti usklađeni s aktima i temeljnim načelima UPU-a.

Države članice trebale bi istaknuti posebnosti unutarnjeg tržišta EU-a i navesti da su provjere na unutarnjim granicama unutar EU-a ukinute te da se EU s poštanskog, kao i s carinskog i sigurnosnog stajališta treba smatrati cjelinom. Trebalo bi naglasiti i da su Kraljevina Norveška i Švicarska Konfederacija pristale primjenjivati iste mjere sigurnosti i zaštite koje su na snazi u EU-u, uključujući sustav ICS2, te je stoga trgovina između tih zemalja i EU-a izuzeta od obveze podnošenja ulaznih i izlaznih skraćениh deklaracija.

Države članice trebale bi napomenuti da načela UPU-a o jedinstvenom poštanskom području i slobodi provoza nisu apsolutne i bezuvjetne obveze koje bi nadomjestile bilo koje druge ciljeve javne politike, uključujući sigurnost i zaštitu.

Druga točka dnevnog reda: Kongres se poziva da odobri prijedlog opće prirode koji se odnosi na daljnji rad na razvoju carinske politike i regulatornog okvira (prijedlog 9 izvješća):

Stajalište je Unije da i dalje izražava predanost aktivnom podupiranju rada tijekom sljedećeg ciklusa politike i da izrazi spremnost za sudjelovanje u rješavanju pitanja praktične i operativne provedbe u vezi s postupcima sustava ICS2 koji utječu na poštanske operatere iz trećih zemalja te da pritom i dalje u potpunosti poštuje i brani zahtjeve EU-a.

Države članice trebale bi i dalje izražavati svoje protivljenje uključivanju u prijedlog 9 pravne procjene člana tajništva UPU-a, koju EU i njegove države članice osporavaju jer su zahtjevi EU-a za prethodne elektroničke podatke u potpunosti netočno klasificirani kao protivni Statutu UPU-a i njegovim pravnim aktima. Na 28. Kongresu UPU-a države članice trebale bi nastojati izmijeniti sporne upute kako bi se uklonilo upućivanje na tu pravnu procjenu kao osnovu za daljnje preispitivanje carinskih regulatornih pitanja.

Ako se prijedlog 9 donese bez odgovarajuće izmjene spornog stavka, države članice trebale bi pisanim putem izraziti svoje neslaganje Kongresu UPU-a, Međunarodnom uredu UPU-a i Upravnom vijeću UPU-a.

Stajalište koje treba zauzeti u vezi s prijedlogom 15 koji su podnijele Sjedinjene Američke Države

Države članice trebale bi primiti na znanje prijedlog koji su podnijele Sjedinjene Američke Države i izraziti svoju potporu općim načelima sadržanima u prijedlogu.

Države članice trebale bi izjaviti da su spremne raspravljati o konkretnim područjima rada koje su predložile Sjedinjene Američke Države u kontekstu sigurnosti i zaštite robe u međunarodnoj pošti, ali bez stvaranja pretjerano opterećujućeg postupka ulaska ili nametanja bilo kakvih obveza imenovanim poštanskim operaterima povrh onih koje se primjenjuju na ostale dionike u lancu opskrbe.