



Брюксел, 30 ноември 2022 г.
(OR. en)

10033/1/22
REV 1

AG 63
INST 223

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
Относно:	Конференцията за бъдещето на Европа – Предложения и свързани с тях конкретни мерки, изложени в доклада за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа: актуализирана предварителна техническа оценка

Приложено се изпраща на делегациите бележка с допълнение към нея, в която се съдържа актуализирана предварителна техническа оценка на предложенията и свързаните с тях конкретни мерки, изложени в доклада за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа¹. Първата предварителна оценка, публикувана през юни 2022 г., беше актуализирана от Генералния секретариат на Съвета през ноември 2022 г.², за да бъдат отразени политическите действия, предприети от институциите на ЕС след 9 май 2022 г.³ – датата на приключването на Конференцията за бъдещето на Европа.

¹ Док. 8933/22.

² Док. 10033/22.

³ Вж. по-специално точки 17 – 27 по-долу.

Предложения и свързани с тях конкретни мерки, изложени в доклада за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа:
актуализирана предварителна техническа оценка

Въведение

1. Докладът за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа беше представен на 9 май 2022 г. на председателите на Европейския парламент, на Съвета на Европейския съюз и на Европейската комисия, в съответствие с предвиденото в съвместната декларация, подписана през март 2021 г.⁴ Като част от съвместната декларация тримата председатели се споразумяха да проучат незабавно възможностите за ефективни последващи действия по този доклад, като всеки от тях работи в своята сфера на компетентност и в съответствие с Договорите.
2. Докладът за окончателните резултати от конференцията съдържа 49 предложения и над 320 свързани с тях конкретни мерки, представени от пленарното заседание на изпълнителния съвет на конференцията. Те обхващат девет теми: „Изменение на климата и околна среда“; „Здравеопазване“; „По-силна икономика, социална справедливост и работни места“; „ЕС на световната сцена“; „Ценности и права, върховенство на закона, сигурност“; „Цифрова трансформация“; „Европейска демокрация“; „Миграция“; и „Образование, младеж, култура и спорт“.
3. Предложенията и свързаните с тях конкретни мерки се основават главно на препоръките, които бяха формулирани от гражданите в рамките на европейските и националните граждански панели, организирани по линия на конференцията. Те стъпват и върху идеите, споделени в многоезичната цифрова платформа на конференцията, както и върху дебатите по време на пленарното заседание на конференцията, включително в нейните работни групи. В скоби или като бележка под линия са посочени основанията/източника на конкретните мерки, свързани с предложенията.

⁴ Док. 6796/21.

4. На последното пленарно заседание на конференцията представителите на Съвета не коментираха същността на предложенията, а подкрепиха и насърчиха дейностите на гражданите и взеха под внимание техните препоръки. Съветът изрази волята си да определи, след 9 май 2022 г., начини за предприемане на последващи действия по резултатите от конференцията в рамките на своята сфера на компетентност и в съответствие с Договорите.

5. Таблицата в допълнение 1 съдържа **актуализирана предварителна техническа оценка на предложенията и свързаните с тях конкретни мерки, изложени в доклада за окончателните резултати от конференцията**, за да се вземат предвид развитията в изпълнението на предложенията на конференцията и свързаните с тях конкретни мерки до ноември 2022 г. Таблицата включва три колони, в които съответно: i) се изброяват всички предложения и свързаните с тях конкретни мерки, ii) се очертава степента, в която институциите на ЕС вече работят по посочените мерки (т.е. какво се прави?), и iii) се пояснява как посочените мерки биха могли да се приложат, ако изобщо, и на какво правно основание (т.е. оценка на осъществимостта). Когато дадена мярка би изисквала промени в Договорите, за да бъде приложена, това е обозначено в сиво в третата колона iii). Когато само част от дадена мярка би изисквала промени в Договорите, съответната част е обозначена в сиво и в първата колона i). И накрая, следва да се отбележи, че някои от мерките са формулирани съвсем общо, което затруднява оценката, по-специално по отношение на евентуалното правно основание в действащите Договори.

Общ преглед на актуализираната предварителна техническа оценка

A. Предложения и свързани с тях конкретни мерки, обхванати от съществуващи и текущи инициативи на ЕС

6. Една от основните констатации в актуализираната предварителна оценка е, че **значителен брой предложения и свързани с тях мерки са в процес на разглеждане или вече са разгледани от институциите на ЕС**. Подробна информация за тези констатации се съдържа във втората колона на таблицата в допълнение 1 („какво се прави?“).

Такъв е по-специално случаят с темите на конференцията в области на политиката, в които съзакондателите са приели или обсъждат законодателство на ЕС, което отговаря на предложенията и свързаните с тях мерки (или част от тях). Добър пример в това отношение са „Цифрова трансформация“, „Изменение на климата и околната среда“ и „Здравеопазване“.

7. По темата „Цифрова трансформация“, която е основен приоритет за ЕС през последните години, Законодателният акт за цифровите услуги, Законодателният акт за цифровите пазари, Регламентът за ИИ, Регламентът за МСЕ2, Регламентът за електронната идентификация, Директивата за МИС 2⁵, както и инициативите в рамките на Европейската стратегия за данните са изпреварили много от предложенията и свързаните с тях конкретни мерки.

По подобен начин, по темата „Изменение на климата и околна среда“ ОСП за периода 2023 – 2027 г., както и инициативите за изпълнение на Европейския зелен пакт, като например преразглеждането на законодателството в областта на климата, енергетиката и транспорта в рамките на пакета „Подготвени за цел 55“, обхващат много от въпросите, включени в конкретните мерки.

Що се отнася до темата „Здравеопазване“, редица съществуващи и текущи инициативи на ЕС за по-добра защита на здравето на гражданите и по-добра реакция при здравни кризи също отговарят на исканията, изразени в много от предложените мерки.

8. Освен това изглежда, че някои неотдавнашни междусекторни инициативи на ЕС ще обхванат редица предложения и свързани с тях мерки по няколко теми. Такъв е например случаят с Механизма за възстановяване и устойчивост по отношение на предложенията по темите „По-силна икономика“, „Ценности и права, върховенство на закона, сигурност“, както и „Образование, култура, младеж и спорт“, които засягат публичните инвестиции и качеството на живот.

Б. Предложения и свързани с тях конкретни мерки, които институциите на ЕС биха могли да разгледат по-задълбочено

9. В предварителната техническа оценка се подчертава още, че **когато предложенията и свързаните с тях конкретни мерки биха могли да бъдат разгледани по-задълбочено от институциите на ЕС, в повечето случаи това би могло да стане в настоящата рамка на Договора**. Подробна информация за констатациите се съдържа в последната колона на таблицата в допълнение 1 („как би могло да се приложи предложението/мярката?“).

⁵ Законодателен акт за цифровите услуги (ЗАЦУ); Законодателен акт за цифровите пазари (ЗАЦП); Регламент за изкуствения интелект (ИИ); Регламент относно Механизма за свързване на Европа 2 (МСЕ2); Регламент относно електронната идентификация, автентификацията и удостоверителните услуги (eID); Директива за мрежовата и информационната сигурност 2 (МИС 2).

10. Първо, много предложения и свързани с тях мерки биха могли да бъдат приложени чрез изменение на съществуващата законодателна рамка на ЕС с оглед на укрепването на някои от нейните разпоредби. Такъв е например случаят с конкретните мерки, които засягат въпросите, свързани със защитата на данните и хуманното отношение към животните.

11. Второ, за други предложения и свързани с тях мерки при необходимост могат да се използват няколко инструмента, програми и структури, които вече съществуват на равнището на ЕС.

Например процесът на европейския семестър предоставя възможност за по-нататъшна координация на икономическата политика от страна на държавите членки и затова би могъл да отговори на голяма част от предложените мерки по темата „По-силна икономика, социална справедливост и работни места“. По темата „Ценности и права, върховенство на закона, сигурност“ някои мерки, целящи да направят ценностите на ЕС по-осезаеми за гражданите, биха могли да бъдат обхванати чрез укрепването на няколко програми на ЕС за финансиране. Активизирането на усилията за осведомяване и по-нататъшното изпълнение на комуникационните стратегии на институциите на ЕС би могло да обхване и някои от предложените мерки по темите „Европейска демокрация“ и „Образование, култура, младеж и спорт“.

12. Трето, много предложения биха могли да се осъществят чрез ново законодателство на ЕС, основано на настоящата рамка на Договора. Например по темата „Ценности и права“ законодателят на ЕС има възможност да защитава тези ценности и права в контекста на изпълнението на политики на Съюза, като например укрепването на вътрешния пазар. По подобен начин инициативите, произтичащи от втория пакет от мерки за кръговата икономика, биха могли да отговорят на някои мерки, попадащи в обхвата на темите „По-силна икономика“ и „Изменение на климата и околна среда“.

13. Освен това, въпреки че много предложения и свързани с тях мерки се отнасят до конкретни въпроси, други имат по-широк и понякога пожелателен характер. Следователно тяхното прилагане би дало възможност за различни евентуални инициативи, с широк диапазон на избор.

14. Следва също да се припомни, че по отношение на предложенията и свързаните с тях конкретни мерки, попадащи в областите на споделена компетентност, на ЕС вече е предоставена съответната компетентност в Договорите чрез съответните правни основания в имащите отношение области, но, в съответствие с тези правни основания, докато ЕС не реши да упражни своята компетентност, държавите членки запазват компетентността си в дадената област. Следователно изцяло от ЕС зависи дали и до каква степен да избере да упражни тази компетентност, чието използване се ръководи от принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Що се отнася до предложенията и свързаните с тях мерки в области, в които ЕС има подпомагаща компетентност, повечето от тези предложения не призовават конкретно за хармонизиране на равнище ЕС и следователно биха могли да бъдат приложени съгласно действащите Договори чрез действия на ЕС за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки, включително програми на ЕС. Такъв е например случаят с повечето предложени мерки в областта на образованието (например за подобряване на образованието и обучението по редица въпроси, като медийната и цифрова грамотност, за насърчаване на цифровизацията на образованието и др.).

15. И накрая, някои предложения и свързани с тях мерки биха могли да бъдат разгледани чрез възможностите за гъвкавост, предвидени в настоящата рамка на Договора, като например разпоредбите на Договора, определящи общи или специфични „клаузи за преход“, които дават възможност на Европейския съвет или на Съвета да премине от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство или към обикновена законодателна процедура, или специфични опростени клаузи за преразглеждане, които дават възможност на Европейския съвет или на Съвета да разшири обхвата на някои правни основания или разпоредби на Договора, като например засиленото сътрудничество, което позволява на желаещите държави членки да постигнат напредък в дадена област.

В. Предложения и свързани с тях конкретни мерки, чието пълно прилагане би могло да изисква изменение на Договора

16. Тази предварителна оценка показва също, че **само много ограничен брой конкретни мерки биха изисквали изменение на Договора, за да бъдат изцяло приложени**. Тези мерки се отнасят до:

- 1) Оправомощаването на ЕС да превърне определени въпроси в задължителна част от образователните програми в целия ЕС;⁶
- 2) Включването на здравеопазването и здравните грижи, както и на образованието, в списъка на споделената компетентност на ЕС;⁷
- 3) Задължителното хармонизиране на стандартите за здравеопазване на равнището на ЕС;⁸
- 4) Налагането на държавите членки на задължение да установят на национално равнище право, например на брак и осиновяване, за двойките от един и същи пол;⁹
- 5) Задължителното гарантиране в целия ЕС на създаването на достъпни детски градини и безплатни грижи за деца;¹⁰
- 6) Превръщането на Деня на Европа (9 май) в задължителен официален празник в целия ЕС;¹¹
- 7) Въвеждането на възможността Европейският парламент да задейства референдуми за целия ЕС;¹²
- 8) Изменението на член 7 от ДЕС;¹³
- 9) Преминаването от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в Европейския съвет;¹⁴
- 10) Преминаването от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета за ситуациите, в които клаузите за преход не се прилагат, например по решения с военни последици и по въпроси, свързани с отбраната;¹⁵

⁶ Вж. мярка 6.6; мярка 27.4; мярка 32.1; мярка 32.2; мярка 37.1; мярка 46.1; и мярка 48.2.

⁷ Вж. мярка 8.3; мярка 10.3; и мярка 46.1.

⁸ Вж. мярка 10.1; мярка 14.4; и мярка 15.8.

⁹ Вж. мярка 15.5.

¹⁰ Вж. мярка 29.5.

¹¹ Вж. мярка 37.6; и мярка 48.3.

¹² Вж. мярка 38.2.

¹³ Вж. мярка 25.4.

¹⁴ Вж. мярка 39.1.

¹⁵ Вж. мярка 21.1; и мярка 39.1.

- 11) Прехвърлянето на върховния представител на правомощия в областта на външното представителство на Съюза, които понастоящем се упражняват от Комисията (член 17, параграф 1 от ДЕС), или на председателя на Европейския съвет (член 15, параграф 6 от ДЕС), или изменение на ролята и правомощията на върховния представител¹⁶;
- 12) Прякото избиране на председателя на Комисията от гражданите¹⁷;
- 13) Предоставянето на Европейския парламент на право на законодателна инициатива¹⁸;
- 14) Предоставянето на Европейския парламент на компетентността да приема сам бюджета на ЕС и/или да взема решение за собствените ресурси¹⁹;
- 15) Промяната на наименованията на институциите на ЕС²⁰;
- 16) Предоставянето на националните парламенти на право на законодателна инициатива на равнище ЕС²¹;
- 17) Предоставянето на регионалните парламенти на право на законодателна инициатива на равнището на ЕС и/или на пряко формално право по отношение на оценката на субсидиарността съгласно Протокол № 2²².
- 18) Промяната или разширяването на правомощията на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите²³.

¹⁶ Вж. мярка 21.3.

¹⁷ Вж. мярка 38.4.

¹⁸ Вж. мярка 38.4.

¹⁹ Вж. мярка 38.4. Да се отбележи, че по тази мярка гражданите са изразили разнопосочни виждания.

²⁰ Вж. мярка 39.3.

²¹ Вж. мярка 40.2.

²² Вж. мярка 40.2.

²³ Вж. мярка 39.6; и мярка 40.3.

Общ преглед на действията, предприети за изпълнение на предложенията от доклада за окончателните резултати от конференцията

17. След представянето на доклада за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа на 9 май 2022 г. Съветът работи сериозно за изпълнението на съдържащите се в него предложения и свързаните с тях конкретни мерки. Както се посочва в съвместната декларация за създаване на конференцията през март 2021 г., председателите на Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия се ангажираха да проучат незабавно възможностите за ефективни последващи действия във връзка с този доклад, като всеки от тях работи в своята сфера на компетентност и в съответствие с Договорите.

18. Като част от твърдия си ангажимент да осигури възможно най-добрите последващи действия във връзка с конференцията, на всяко от своите заседания през 2022 г. Съветът (Общи въпроси) разглеждаше ежемесечно темата за последващите действия във връзка с конференцията. По подобен начин, на заседанието от 23 – 24 юни Европейският съвет заяви, че институциите, всяка в рамките на своята сфера на компетентност и в съответствие с Договорите, трябва да гарантират ефективни последващи действия във връзка с резултатите от конференцията. По време на неформалното заседание на министрите по въпросите на ЕС през юли 2022 г. беше обсъдено и изпълнението на резултатите от конференцията.

19. Последващата работа на Съвета се основава по-специално на предварителната техническа оценка на предложенията на конференцията и на свързаните с тях конкретни мерки, предприети от Генералния секретариат на Съвета. Според тази оценка значителен брой предложения и конкретни мерки в момента са в процес на разглеждане или вече са разгледани от институциите на ЕС. Оценката показва още, че когато предложенията и свързаните с тях конкретни мерки биха могли да бъдат разгледани по-задълбочено от институциите на ЕС, в преобладаващото мнозинство от случаите (почти 95%) това би могло да стане в настоящата рамка на Договора (вж. точка 16 по-горе). След тази предварителна техническа оценка мненията на делегациите по някои ключови въпроси, свързани с последващите действия във връзка с резултатите от конференцията, бяха събрани с помощта на въпросник, иницииран от чешкото председателство.

20. Въз основа на това на заседанието си от 21 юни 2022 г. Съветът постигна съгласие да даде приоритет на осъществяването на тази преобладаваща част от предложенията, които могат да бъдат изпълнени в рамките на настоящия Договор, **за да се отговори на опасенията на гражданите в относително кратък срок и да се окаже положително въздействие върху тяхното ежедневие чрез конкретна политика.**

21. Както се вижда от актуализираната таблица в допълнението към настоящата бележка, Съветът е особено активен в области като „По-силна икономика, социална справедливост и работни места“ (напр. приемането през октомври 2022 г. на директива относно адекватните минимални работни заплати в ЕС), „Изменение на климата и околна среда“ (напр. постигането на споразумение с Европейския парламент през октомври относно по-строги стандарти за емисиите на CO₂ от автомобили и микробуси с цел ускоряване на прехода към мобилност с нулеви емисии) или „Здравеопазване“ (напр. приемането на два регламента през октомври за подобряване на способността на ЕС да реагира на бъдещи пандемии и други трансгранични здравни кризи), като по този начин се дават конкретни решения на някои от най-значимите опасения, изтъкнати от гражданите в техните предложения. Освен това Съветът се стремеше да разгледа по бърз и ефективен начин предложенията, които бяха от особено значение в контекста на кризата, предизвикана от агресивната война на Русия срещу Украйна, например в областта на енергетиката (напр. чрез приемането през август 2022 г. на регламент относно координирани мерки за намаляване на търсенето на газ, а през октомври – на регламент относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията) или чрез утвърждаване на способността на ЕС да приема ограничителни мерки с безпрецедентен мащаб.

22. Като се има предвид и това, че голям брой мерки, произтичащи от конференцията, може да изискват Европейската комисия да излезе с предложение, което след това да бъде разгледано от институциите на ЕС, Съветът следи с голямо внимание последващите действия на Комисията във връзка с конференцията след 9 май 2022 г. По-специално, Съветът приветства ангажимента на Комисията да представи свързани с конференцията предложения, потвърден както по време на речта на председателя Фон дер Лайен за състоянието на Съюза на 14 септември 2022 г., така и в работната програма на Комисията за 2023 г. (която съдържа много инициативи като последващи действия, свързани с конференцията, например обявената инициатива за психичното здраве). Съветът също така проследи внимателно плановете на Комисията за разширяване на участието на гражданите в процеса на вземане на решения в ЕС.

23. Освен това, като част от ангажимента си да осигури възможно най-добрите последващи действия във връзка с конференцията, **Съветът определи и започна да разглежда онези предложения на конференцията и свързаните с тях конкретни мерки, по които може да действа самостоятелно, т.е. без предложение или препоръка от друга институция или орган на Съюза** (по-специално Комисията или върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност)²⁴. Те са свързани най-вече с координацията на политиката на държавите членки на равнище ЕС по редица теми, външната политика или комуникациите.

²⁴ Следователно в документа не бяха включени действия в контекста на европейския семестър, по които Съветът действа по препоръка на Комисията. Вж. док. 12279/22.

24. Като последващо действие във връзка с няколко предложения на конференцията, Съветът започна и обсъждания относно възможното използване на клаузи за преход, които позволяват в рамките на Договорите да се премине от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета в редица области. Работата в тази посока продължава.

25. Накрая, що се отнася до **много ограничения брой конкретни мерки на конференцията, които биха наложили промяна на Договора, за да бъдат изцяло изпълнени**, Съветът взе под внимание резолюцията на Европейския парламент от 9 юни 2022 г., с която на комисията по конституционни въпроси на Парламента се възлага да подготви предложения за изменение на Договорите във връзка с предложенията на конференцията, които изискват това, и да представи на Съвета две конкретни предложения за изменение на Договорите съгласно член 48, параграф 2 от ДЕС.

26. **Цялата работа, извършена от Европейския парламент, Съвета и Комисията по последващите действия във връзка с Конференцията за бъдещето на Европа от 9 май 2022 г. насам, ще бъде представена на европейските граждани по време на специална проява за обратна връзка на 2 декември 2022 г.**

27. Тази проява за обратна връзка, организирана съвместно от Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия, ще позволи на трите институции да информират гражданите, в съответствие със съвместната декларация, подписана през март 2021 г., за последващите действия, които са предприели във връзка с резултатите от Конференцията за бъдещето на Европа, като всяка от тях работи в своята сфера на компетентност и в съответствие с Договорите.