



Bruxelles, 30. studenoga 2022.
(OR. en)

10033/1/22
REV 1

AG 63
INST 223

NAPOMENA

Od: Glavno tajništvo Vijeća

Za: Delegacije

Predmet: Konferencija o budućnosti Europe
– prijedlozi i povezane konkretne mjere iz izvješća o konačnom ishodu Konferencije o budućnosti Europe: ažurirana preliminarna tehnička procjena

Za delegacije se u nastavku nalaze napomena i njezina dopuna, u kojima se navodi ažurirana preliminarna tehnička procjena prijedlogâ i povezanih konkretnih mjera iz izvješća o konačnom ishodu Konferencije o budućnosti Europe¹. U studenome 2022. Glavno tajništvo Vijeća ažuriralo je prvu preliminarnu procjenu, izdanu u lipnju 2022.², kako bi odražavala mjere politike koje su institucije EU-a poduzele od 9. svibnja 2022.³, kada je završila Konferencija o budućnosti Europe.

¹ Dok. 8933/22.

² Dok. 10033/22.

³ Vidi posebice točke 17. – 27. u nastavku.

Prijedlozi i povezane konkretne mjere iz izvješća o konačnom ishodu

Konferencije o budućnosti Europe:
ažurirana preliminarna tehnička procjena

Uvod

1. Izvješće o konačnom ishodu Konferencije o budućnosti Europe predstavljeno je 9. svibnja 2022. predsjednici Europskog parlamenta, predsjedniku Vijeća Europske unije i predsjednici Europske komisije, kako je predviđeno u Zajedničkoj izjavi potpisanoj u ožujku 2021.⁴ U okviru Zajedničke izjave troje predsjednika usuglasilo se o tome da će brzo ispitati kako mogu djelotvorno djelovati na temelju tog izvješća, svatko u okviru svojih nadležnosti i u skladu s Ugovorima.
2. Izvješće o konačnom ishodu Konferencije sadržava 49 prijedloga i više od 320 povezanih konkretnih mjera koje je izvršnom odboru Konferencije predstavila plenarna skupština Konferencije. Njima je obuhvaćeno devet tema: „klimatske promjene i okoliš”, „zdravlje”, „snažnije gospodarstvo, socijalna pravdu i radna mjesta”, „EU u svijetu”, „vrijednosti i prava, vladavina prava, sigurnost”, „digitalna transformacija”, „europska demokracija”, „migracije” te „obrazovanje, kultura, mladi i sport”.
3. Prijedlozi i konkretne mjere povezane s njima uglavnom se temelje na preporukama koje su oblikovali građani i građanke u sklopu europskih i nacionalnih panela građana i građanki organiziranih u okviru Konferencije. Zasnivaju se i na idejama iznesenima na višejezičnoj digitalnoj platformi Konferencije te na raspravama održanima u okviru plenarne skupštine Konferencije, uključujući njezine radne skupine. Uz konkretne mjere povezane s prijedlozima navodi se upućivanje na njihovo polazište/izvor, uz opis u zgradama ili u bilješki.

⁴ Dok. 6796/21.

4. Predstavnic i predstavnice komponente Vijeća na posljednjem sastanku plenarne skupštine Konferencije nisu komentirali sadržaj prijedlogâ, već su poduprli i potaknuli aktivnosti građana i građanki te primili na znanje njihove preporuke. Vijeće je iskazalo namjeru o tome da nakon 9. svibnja 2022. odredi daljnje postupanje na temelju rezultata Konferencije, u okviru svojih nadležnosti i u skladu s Ugovorima.

5. U tablici u Dopuni 1. nalazi se **ažurirana preliminarna tehnička procjena prijedlogâ i povezanih konkretnih mjera iz izvješća o konačnom ishodu Konferencije** kako bi se u obzir uzeo razvoj događaja u provedbi prijedlogâ Konferencije i povezanih konkretnih mjera do studenoga 2022. Tablica se sastoji od triju stupaca, koji sadrže sljedeće informacije: i. popis svih prijedloga i konkretnih mjera povezanih s njima, ii. opis razmjera u kojima institucije EU-a već rade na navedenim mjerama (tj. Što se poduzima?) te iii. objašnjenje načina na koji bi se navedene mjere mogle provesti, ako je njihova provedba moguća, te na kojoj pravnoj osnovi (tj. procjena izvedivosti). Ako bi provedba određene mjere nalagala promjenu Ugovorâ, to je označeno sivom bojom u trećem stupcu (iii.). Ako bi samo dio mjere nalagao izmjene Ugovorâ, relevantni dio označen je sivom bojom i u prvom stupcu (i.). Naposljetku, potrebno je napomenuti da je dio mjera formuliran u općim crtama, što otežava procjenu, posebno u pogledu moguće pravne osnove u postojećim Ugovorima.

Opći pregled ažurirane preliminarne tehničke procjene

A. Prijedlozi i povezane konkretne mjere koji su obuhvaćeni postojećim i tekućim inicijativama EU-a

6. Jedan od glavnih nalaza ove ažurirane preliminarne procjene jest da **institucije EU-a već rade na znatnom broju prijedloga i povezanih mjera ili ih trenutačno razmatraju**. Pojediniosti o tim nalazima prikazani su u drugom stupcu tablice u Dopuni 1. (Što se poduzima?).

To se posebno odnosi na teme Konferencije povezane s područjima politike u kojima je zakonodavstvo EU-a doneseno ili suzakonodavci o njemu raspravljaju te se čini da odgovara prijedlozima i povezanim mjerama (ili njihovu dijelu). U tom su pogledu dobri primjeri tematska područja „digitalna transformacija”, „klimatske promjene i okoliš” te „zdravlje”.

7. Kad je posrijedi tematsko područje „digitalna transformacija”, koje je važan prioritet EU-a posljednjih godina, mnogi prijedlozi i povezane konkretne mjere unaprijed su obuhvaćeni Aktom o digitalnim uslugama, Aktom o digitalnim tržištima, Aktom o UI-ju, Uredbom CEF 2, Uredbom o elektroničkoj identifikaciji, Direktivom NIS 2⁵ te inicijativama sadržanima u europskoj strategiji za podatke.

Slično tome, kad je posrijedi tematsko područje „klimatske promjene i okoliš”, mnoga pitanja na koja se odnose konkretne mjere obuhvaćena su zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) za razdoblje 2023. – 2027. te inicijativama za ostvarivanje europskog zelenog plana, kao što je revizija zakonodavstva povezanog s klimom, energijom i prometom u okviru paketa „Spremni za 55 %”.

Kad je riječ o tematskom području „zdravlje”, niz postojećih i tekućih inicijativa EU-a usmjerenih na unapređenje zaštite zdravlja građana i građanki te bolju reakciju na zdravstvene krize odgovara i na zahtjeve iznesene u znatnom broju predloženih mjera.

8. Nadalje, čini se da bi se nekim nedavnim međusektorskim inicijativama EU-a obuhvatio niz prijedloga i povezanih mjera iz nekoliko tematskih područja. Među njima je, primjerice, Mehanizam za oporavak i otpornost s obzirom na prijedloge u tematskim područjima „snažnije gospodarstvo”, „vrijednosti i prava, vladavina prava, sigurnost” te „obrazovanje, kultura, mladi i sport” koji se dotiču javnih ulaganja i kvalitete života.

B. Prijedlozi i povezane konkretne mjere koje bi institucije EU-a mogle dodatno razmotriti

9. U preliminarnoj tehničkoj procjeni također se ističe da bi se **za veliku većinu slučajeva u kojima bi institucije EU-a mogle dodatno razmotriti prijedloge i povezane konkretne mjere to moglo učiniti unutar postojećeg okvira Ugovorâ**. Pojediniosti o nalazima prikazane su u posljednjem stupcu tablice u Dopuni 1. (Kako bi se prijedlog/mjera mogli provesti?).

⁵ Akt o digitalnim uslugama; Akt o digitalnim tržištima; Uredba o umjetnoj inteligenciji (UI); Uredba o Instrumentu za povezivanje Europe u digitalnom sektoru 2 (CEF 2); Uredba o elektroničkoj identifikaciji, autentifikaciji i uslugama povjerenja (eID); Direktiva o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava 2 (NIS 2).

10. Kao prvo, mnogi prijedlozi i povezane mjere mogli bi se provesti izmjenom postojećeg zakonodavnog okvira EU-a s ciljem jačanja nekih njegovih odredbi. To se, primjerice, odnosi na konkretne mjere koje obuhvaćaju pitanja zaštite podataka i dobrobiti životinja.

11. Kao drugo, za druge prijedloge i povezane mjere moglo bi se, prema potrebi, iskoristiti nekoliko alata, instrumenata, programa i struktura koji već postoje na razini EU-a.

Postupkom europskog semestra, primjerice, državama članicama pruža se mogućnost za daljnju koordinaciju ekonomske politike te bi se njime stoga mogao obuhvatiti velik broj predloženih mjera u okviru tematskog područja „snažnije gospodarstvo, socijalna pravda i radna mjesta”. Što se tiče tematskog područja „vrijednosti i prava, vladavina prava, sigurnost”, dio mjera usmjerenih na to da vrijednosti EU-a postanu opipljivije za građane i građanke mogao bi se pokriti jačanjem nekoliko programa financiranja sredstvima EU-a. Pojačanim komunikacijskim naporima i daljnjom provedbom komunikacijskih strategija institucija EU-a također bi se mogao obuhvatiti dio mjera predloženih u okviru tematskih područja „europska demokracija” i „obrazovanje, kultura, mladi i sport”.

12. Kao treće, mnogi bi se prijedlozi mogli provesti s pomoću novog zakonodavstva EU-a utemeljenog na postojećem okviru Ugovorâ. Na primjer, u okviru tematskog područja „vrijednosti i prava” zakonodavac EU-a ima mogućnost zaštititi te vrijednosti i prava u kontekstu provedbe politika Unije kao što je jačanje unutarnjeg tržišta. Slično tome, inicijative koje proizlaze iz Paketa za kružno gospodarstvo II. mogle bi uključivati dio mjera iz tematskih područja „snažnije gospodarstvo” i „klimatske promjene i okoliš”.

13. Osim toga, iako su mnogi prijedlozi i povezane mjere usmjereni na konkretna pitanja, drugi su širi i ponekad aspirativnog karaktera. Njihova bi provedba stoga omogućila različite vrste inicijativa, uz širok izbor.

14. S obzirom na prijedloge i povezane konkretne mjere koji se odnose na područja obuhvaćena podijeljenom nadležnošću, također treba podsjetiti da je EU-u već dodijeljena odgovarajuća nadležnost u Ugovorima putem relevantnih pravnih osnova u dotičnim područjima, no dok EU ne odluči izvršavati svoju nadležnost u određenom području, u skladu s tim pravnim osnovama, države članice zadržavaju nadležnost za djelovanje u tom području. Stoga je odluka o tome hoće li i u kojoj mjeri izvršavati takve nadležnosti u potpunosti u rukama EU-a, pri čemu se primjena takve nadležnosti uređuje načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Kad su posrijedi prijedlozi i povezane mjere u područjima obuhvaćenima potpornim nadležnostima EU-a, u većini takvih prijedloga ne zahtijeva se izričito usklađenost na razini EU-a te bi se stoga mogli provesti u okviru postojećih Ugovora, uz mjere EU-a kojima bi se poduprle, koordinirale ili dopunile mjere država članica, što uključuje programe EU-a. To je, primjerice, slučaj s većinom predloženih mjera u području obrazovanja (npr. za jačanje obrazovanja i osposobljavanja u nizu područja, kao što su medijska i digitalna pismenost, za poticanje digitalizacije obrazovanja itd.).

15. Naposljetku, neki prijedlozi i povezane mjere mogli bi se obuhvatiti fleksibilnim mogućnostima predviđenima postojećim okvirom Ugovorâ, kao što su odredbe Ugovora kojima se utvrđuju opće ili premošćujuće klauzule kojima se Europskom vijeću ili Vijeću omogućuje prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom ili redovni zakonodavni postupak odnosno određene pojednostavljene revizijske klauzule kojima se Europskom vijeću ili Vijeću omogućuje proširenje područja primjene određenih pravnih osnova ili odredaba Ugovora, kao što je pojačana suradnja, čime se državama članicama koje to žele omogućuje napredak u određenom području.

C. Prijedlozi i povezane konkretne mjere koji bi mogli zahtijevati izmjenu Ugovorâ kako bi bili potpuno provedeni

16. Ova preliminarna procjena također pokazuje da bi **potpuna provedba samo vrlo ograničenog broja konkretnih mjera nalagala izmjene Ugovorâ**. Te se mjere odnose na:

- 1) omogućivanje EU-u da određena pitanja učini obveznim dijelom obrazovnih programa diljem EU-a⁶,
- 2) uvrštenje zdravstva i zdravstvene skrbi, kao i obrazovanja, u područja podijeljenih nadležnosti EU-a⁷,
- 3) obvezno usklađivanje zdravstvenih standarda na razini EU-a⁸,
- 4) uvođenje obveze državama članicama da na nacionalnoj razini utvrde pravo na sklapanje braka i posvojenje, primjerice, za istospolne parove⁹,
- 5) obvezno osiguravanje cjenovno pristupačnih dječjih vrtića i besplatne skrbi o djeci diljem EU-a¹⁰,
- 6) uvođenje Dana Europe (9. svibnja) kao dodatnog obveznog javnog praznika diljem EU-a¹¹,
- 7) uvođenje mogućnosti da Europski parlament pokreće referendume na razini EU-a¹²,
- 8) izmjenu članka 7. UEU-a¹³,
- 9) prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom u Europskom vijeću¹⁴,
- 10) prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću u slučajevima u kojima se ne primjenjuju premošćujuće klauzule, primjerice kad su posrijedi odluke s implikacijama u području vojske i odluke o obrambenim pitanjima¹⁵,

⁶ Vidjeti mjeru 6.6; mjeru 27.4; mjeru 32.1; mjeru 32.2; mjeru 37.1; mjeru 46.1; i mjeru 48.2.

⁷ Vidjeti mjeru 8.3; mjeru 10.3; i mjeru 46.1.

⁸ Vidjeti mjeru 10.1; mjeru 14.4; i mjeru 15.8.

⁹ Vidjeti mjeru 15.5.

¹⁰ Vidjeti mjeru 29.5.

¹¹ Vidjeti mjeru 37.6 i mjeru 48.3.

¹² Vidjeti mjeru 38.2.

¹³ Vidjeti mjeru 25.4.

¹⁴ Vidjeti mjeru 39.1.

¹⁵ Vidjeti mjeru 21.1. i mjeru 39.1.

- 11) prijenos ovlasti u području vanjskog predstavljanja Unije koje trenutačno imaju Komisija (članak 17. stavak 1. UEU-a) ili predsjednik Europskog vijeća (članak 15. stavak 6. UEU-a) na Visokog predstavnika ili promjena uloge i ovlasti Visokog predstavnika¹⁶,
- 12) izravan izbor predsjednika odnosno predsjednice Komisije od strane građana¹⁷,
- 13) dodjelu prava na zakonodavnu inicijativu Europskom parlamentu¹⁸,
- 14) dodjelu ovlasti Europskom parlamentu za samostalno donošenje proračuna EU-a i/ili za donošenje odluke o vlastitim sredstvima¹⁹,
- 15) promjenu naziva institucija EU-a²⁰,
- 16) dodjelu prava nacionalnim parlamentima na zakonodavnu inicijativu na razini EU-a²¹,
- 17) dodjelu prava regionalnim parlamentima na zakonodavnu inicijativu na razini EU-a i/ili dodjelu izravnog formalnog prava u pogledu ocjenjivanja supsidijarnosti na temelju Protokola br. 2²²,
- 18) izmjenu ili proširenje ovlasti Europskog gospodarskog i socijalnog odbora i/ili Odbora regija²³.

¹⁶ Vidjeti mjeru 21.3.

¹⁷ Vidjeti mjeru 38. 4.

¹⁸ Vidjeti mjeru 38.4.

¹⁹ Vidjeti mjeru 38.4. Napominje se da su građani i građanke o toj mjeri izrazili oprečna mišljenja.

²⁰ Vidjeti mjeru 39.3.

²¹ Vidjeti mjeru 40.2.

²² Vidjeti mjeru 40.2.

²³ Vidjeti mjeru 39.6 i mjeru 40.3.

Opći pregled mjera poduzetih za provedbu prijedlogâ iz izvješća o konačnom ishodu Konferencije

17. **Od predstavljanja izvješća o konačnom ishodu Konferencije o budućnosti Europe 9. svibnja 2022. Vijeće ozbiljno radi na provedbi prijedlogâ i povezanih konkretnih mjera koje to izvješće sadržava.** Kako je navedeno u Zajedničkoj izjavi o uspostavi Konferencije u ožujku 2021., predsjednici Europskog parlamenta, Vijeća EU-a i Europske komisije obvezali su se da će brzo ispitati kako u okviru svojih nadležnosti i u skladu s Ugovorima mogu učinkovito djelovati na temelju tog izvješća.

18. Vijeće (opći poslovi), koje se odlučno obvezalo osigurati najbolje moguće daljnje postupanje nakon Konferencije, na svakom je sastanku, odnosno svaki mjesec u 2022., ponovno razmatralo to pitanje. Slično tome, na sastanku 23. i 24. lipnja Europsko vijeće ustvrdilo je da institucije, svaka u okviru svojih nadležnosti i u skladu s Ugovorima, trebaju osigurati učinkovito daljnje postupanje u vezi s rezultatima Konferencije. Na neformalnom sastanku ministara i ministrica poslova EU-a u srpnju 2022. raspravljalo se i o provedbi ishoda Konferencije.

19. Daljnji rad Vijeća osobito se temelji na preliminarnoj tehničkoj procjeni prijedlogâ Konferencije i povezanih konkretnih mjera koje provodi Glavno tajništvo Vijeća. Prema toj procjeni institucije EU-a trenutačno se bave znatnim brojem prijedloga i konkretnih mjera ili su se već njima pozabavile. U procjeni se također navodi da bi se za veliku većinu (odnosno u gotovo 95 posto) slučajeva u kojima bi institucije EU-a mogle dodatno uzeti u obzir prijedloge i konkretne mjere to moglo učiniti unutar postojećeg okvira Ugovorâ (vidjeti točku 16.). Nakon te preliminarne tehničke procjene upitnik koji je poslalo češko predsjedništvo omogućio je prikupljanje mišljenja delegacija o nekim ključnim pitanjima povezanim s daljnjim postupanjem u vezi s ishodom Konferencije.

20. Vijeće je stoga na sastanku 21. lipnja 2022. postiglo dogovor o tome da se prednost dâ provedbi te velike većine prijedloga koji se mogu provesti unutar postojećeg okvira Ugovorâ kako bi se **na bojazni građana odgovorilo u razmjerno kratkom roku te se konkretnom politikom ostvario pozitivan učinak na njihov svakodnevni život.**

21. Kao što je vidljivo iz ažurirane tablice u Dopuni ovoj napomeni, Vijeće je bilo posebno aktivno u područjima kao što su „snažnije gospodarstvo, socijalna pravda i radna mjesta” (npr. donošenjem u listopadu 2022. Direktive o primjerenim minimalnim plaćama u EU-u), „klimatske promjene i

okoliš” (npr. postizanjem dogovora s Europskim parlamentom u listopadu o strožim standardima za emisije CO₂ za automobile i kombije kako bi se ubrzao prelazak na mobilnost s nultom stopom emisija) ili „zdravlje” (npr. donošenjem u listopadu dviju uredaba za poboljšanje kapaciteta EU-a za odgovor na buduće pandemije i druge prekogranične zdravstvene krize), čime je pružilo opipljiva rješenja za neka od najvažnijih pitanja koja izazivaju bojazni građana i građanki. Ujedno je nastojalo brzo i učinkovito odgovoriti na relevantne prijedloge u kontekstu krize uzrokovane ruskim agresivnim ratom protiv Ukrajine, primjerice u području energetike (npr. donošenjem u kolovozu 2022. Uredbe o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom te, u listopadu, Uredbe o hitnoj intervenciji za rješavanje problema visokih cijena energije) ili potvrđivanjem sposobnosti EU-a da donese mjere ograničavanja u dosad nezabilježenim razmjerima.

22. Osim toga, budući da bi brojne mjere proizišle iz Konferencije mogle iziskivati prijedlog Europske komisije prije nego li ih institucije EU-a dodatno razmotre, Vijeće je s velikom pozornošću pratilo daljnje djelovanje Komisije u vezi s Konferencijom nakon 9. svibnja 2022. Vijeće je posebice pozdravilo predanost Komisije da iznese prijedloge povezane s Konferencijom, što je potvrđeno i u govoru predsjednice Ursule von der Leyen o stanju Unije 14. rujna 2022. te u programu rada Komisije za 2023. (koji sadržava mnoge inicijative za daljnje postupanje u vezi s Konferencijom, kao što je najavljena inicijativa o mentalnom zdravlju). Ujedno je s posebnom pozornošću pratilo planove Komisije za povećanje uključenosti građana u donošenje odluka EU-a.

23. Nadalje, u okviru svoje predanosti osiguravanju najboljeg mogućeg daljnjeg postupanja u vezi s Konferencijom, **Vijeće je utvrdilo i započelo ispitivati prijedloge Konferencije i povezane konkretne mjere u vezi s kojima može djelovati samostalno, npr. bez prijedloga ili preporuke druge institucije ili tijela Unije** (osobito Komisije ili visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku)²⁴. Oni se uglavnom odnose na koordinaciju politika država članica na razini EU-a o nizu tema, vanjskoj politici ili komunikaciji.

²⁴ Djelovanje u kontekstu europskog semestra, kada Vijeće djeluje na preporuku Komisije, stoga nije bilo uključeno u taj dokument. Vidjeti dokument 12279/22.

24. Vijeće je u okviru daljnjeg djelovanja slijedom nekoliko prijedloga Konferencije pokrenulo i rasprave o mogućoj primjeni premošćujućih klauzula kojima se, u okviru Ugovorâ, omogućuje prijelaz s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću u nizu područja. Rad u vezi s tim još je u tijeku.

25. Naposljetku, kad je riječ o **vrlo ograničenom broju konkretnih mjera Konferencije koje bi zahtijevale izmjenu Ugovorâ kako bi bile potpuno provedene**, Vijeće je primilo na znanje Rezoluciju Europskog parlamenta od 9. lipnja 2022. kojom se Odbor za ustavna pitanja Parlamenta zadužuje da pripremi prijedloge za izmjenu Ugovorâ u vezi s prijedlozima Konferencije kojima se to zahtijeva te kojom se Vijeću podnose dva konkretna prijedloga za izmjenu Ugovorâ na temelju članka 48. stavka 2. UEU-a.

26. **Cjelokupan rad koji su od 9. svibnja 2022. Europski parlament, Vijeće i Komisija obavili u okviru daljnjeg postupanja nakon Konferencije o budućnosti Europe bit će predstavljen europskim građanima i građankama 2. prosinca 2022. na posebnom događanju namijenjenom pružanju povratnih informacija.**

27. To događanje namijenjeno pružanju povratnih informacija, koji zajednički organiziraju Europski parlament, Vijeće EU-a i Europska komisija, omogućit će trima institucijama da u skladu sa Zajedničkom izjavom potpisanom u ožujku 2021. građane i građanke izvijeste o mjerama koje su poduzele za učinkovito daljnje postupanje na temelju ishoda Konferencije o budućnosti Europe, svaka u okviru svojih nadležnosti i u skladu s Ugovorima.