

Bruksela, 30 listopada 2022 r.
(OR. en)

10033/1/22
REV 1

AG 63
INST 223

NOTA

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Delegacje

Dotyczy: Konferencja w sprawie przyszłości Europy
Propozycje i związane z nimi konkretne środki przedstawione w
sprawozdaniu z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy
Uaktualniona wstępna ocena techniczna

Delegacje otrzymują w załączeniu notę wraz z addendum, w której znajduje się uaktualniona wstępna techniczna ocena propozycji i związanych z nimi konkretnych środków przedstawionych w sprawozdaniu z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy¹. Pierwsza wstępna ocena, wydana w czerwcu 2022 r.,² została uaktualniona przez Sekretariat Generalny Rady w listopadzie 2022 r., aby uwzględnić działania polityczne podjęte przez instytucje UE od dnia 9 maja 2022 r.³, czyli od czasu zakończenia konferencji.

¹ Dok. 8933/22.

² Dok. 10033/22.

³ Zob. w szczególności pkt 17–27 poniżej.

Propozycje i związane z nimi konkretne środki
przedstawione w sprawozdaniu z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy
Uaktualniona wstępna ocena techniczna

Wprowadzenie

1. 9 maja 2022 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej otrzymali – zgodnie ze wspólną deklaracją z marca 2021 r. – sprawozdanie z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy⁴. We wspomnianej deklaracji przewodniczący trzech instytucji ustalili, że szybko przeanalizują, jak każda z nich w ramach swoich kompetencji i zgodnie z traktatami mogłaby skutecznie zareagować na to sprawozdanie.
2. Sprawozdanie z wyników konferencji zawiera 49 propozycji i ponad 320 związanych z nimi konkretnych środków przedstawionych zarządowi konferencji przez zgromadzenie plenarne. Dotyczą one dziewięciu tematów: „Zmiana klimatu i środowisko”; „Zdrowie”; „Silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczną, zatrudnienie”; „UE w świecie”; „Wartości i prawa, praworządność, bezpieczeństwo”; „Transformacja cyfrowa”; „Demokracja europejska”; „Migracja” oraz „Edukacja, kultura, młodzież i sport”.
3. Propozycje i związane z nimi konkretne środki opierają się głównie na zaleceniach sformułowanych przez obywateli podczas europejskich i krajowych paneli obywatelskich zorganizowanych w ramach konferencji. Bazują też na pomysłach przedstawionych na wielojęzycznej platformie cyfrowej oraz na debatach przeprowadzonych w trakcie sesji plenarnych konferencji, w tym na forum grup roboczych. Konkretnym wiążącym się z propozycjami środkom towarzyszy w nawiasach lub w przypisie odnośnik do ich podstawy/pochodzenia.

⁴ Dok. 6796/21.

4. Podczas ostatniej sesji plenarnej przedstawiciele komponentu Rady wchodzący w skład zgromadzenia plenarnego nie wypowiedzieli się o istocie propozycji, ale popierali i promowali działania obywateli i przyjęli do wiadomości ich zalecenia. Rada stwierdziła, że chce określić po 9 maja 2022 r. – w ramach swoich kompetencji i zgodnie z traktatami – działania następcze związane z wynikami konferencji.

5. Tabela zamieszczona w addendum 1 zawiera **uaktualnioną wstępną techniczną ocenę propozycji i związanych z nimi konkretnych środków przedstawionych w sprawozdaniu z wyników konferencji**. Uwzględnia ona stan wdrażania propozycji i konkretnych środków do listopada 2022 r. Tabela składa się z trzech kolumn, które przedstawiają: (i) wykaz wszystkich propozycji i związanych z nimi konkretnych środków, (ii) zakres, w jakim instytucje UE pracują już nad tymi środkami (tj. bieżące prace), oraz (iii) sposób, w jaki wspomniane środki mogłyby zostać wdrożone (jeżeli w ogóle) i na jakiej podstawie prawnej (tj. ocena wykonalności). Jeżeli środek wymaga zmian traktatowych, jest oznaczony kolorem szarym w trzeciej kolumnie (iii). Jeżeli zmiany traktatowej wymagałaby tylko część środka, jest ona oznaczona kolorem szarym także w pierwszej kolumnie (i). Należy zwrócić uwagę, że niektóre środki są przedstawione bardzo ogólnie, co utrudnia ich ocenę, zwłaszcza wskazanie potencjalnej podstawy prawnej w obecnych traktatach.

Ogólne wnioski z uaktualnionej wstępnej oceny technicznej

A. Propozycje i związane z nimi konkretne środki już uwzględnione w istniejących i powstających inicjatywach UE

6. Uaktualniona wstępna ocena dowodzi m.in., że **znaczna liczba propozycji i związanych z nimi środków jest właśnie rozważana lub została już podjęta przez instytucje UE**. Szczegóły tych ustaleń są przedstawione w drugiej kolumnie tabeli z addendum („bieżące prace”).

Dotyczy to zwłaszcza tematów wiążących się z dziedzinami polityki UE, w których przepisy już powstały lub są właśnie przedmiotem prac współprawodawców i wydają się odpowiadać (przynajmniej niektórym) postulatom i związanym z nimi środkom. Dobrym przykładem są tu „Transformacja cyfrowa”, „Zmiana klimatu i środowisko” i „Zdrowie”.

7. Jeśli chodzi o temat „Transformacja cyfrowa”, który w ostatnich latach jest jednym z głównych priorytetów UE, antycypacją wielu postulatów i związanych z nimi środków są: DSA,

DMA, AI, CEF2, eID oraz NIS2⁵, a także inicjatywy przewidziane w europejskiej strategii w zakresie danych.

Podobnie jest w przypadku tematu „Zmiana klimatu i środowisko” – wspólna polityka rolna na lata 2023–2027 oraz inicjatywy służące realizacji europejskiego zielonego ładu, takie jak zmiana przepisów o klimacie, energii i transporcie w ramach pakietu „Gotowi na 55”, odnoszą się do wielu kwestii ujętych w postulowanych środkach.

Jeśli chodzi o temat „Zdrowie”, postulatom przedstawionym w wielu proponowanych środkach odpowiada szereg istniejących i powstających inicjatyw UE mających służyć lepszemu ochronie zdrowia obywateli i lepszemu reagowaniu na kryzysy zdrowotne.

8. Okazuje się też, że odzwierciedleniem szeregu propozycji i związanych z nimi środków z wielu tematów mogłyby być niektóre niedawne przekrojowe przedsięwzięcia UE. Tak jest na przykład w przypadku Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i postulatów z tematu „Silniejsza gospodarka”, „Wartości i prawa, praworządność, bezpieczeństwo” oraz „Edukacja, kultura, młodzież i sport” dotyczących inwestycji publicznych i jakości życia.

B. Propozycje i związane z nimi konkretne środki mogące być przedmiotem prac instytucji UE

9. Wstępna ocena techniczna dowodzi także, że **jeżeli instytucje UE miałyby się zająć propozycjami i związanymi z nimi konkretnymi środkami, w znacznej większości przypadków mogłyby to zrobić w obecnych ramach traktatowych**. Szczegółowe informacje są przedstawione w ostatniej kolumnie tabeli z załącznika („jak wdrożyć propozycje/środki”).

⁵ Akt o usługach cyfrowych (DSA); akt o rynkach cyfrowych (DMA); rozporządzenie o sztucznej inteligencji (AI); drugie rozporządzenie o instrumencie „Łącząc Europę” (CEF2); rozporządzenie o elektronicznych systemach identyfikacji, uwierzytelniania i usług zaufania (eID); druga dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji (NIS2).

10. Po pierwsze, wiele propozycji i związanych z nimi środków można by wdrożyć poprzez zmianę obowiązujących ram prawnych UE w celu wzmocnienia niektórych ich przepisów. Dotyczy to na przykład konkretnych środków z dziedziny ochrony danych i dobrostanu zwierząt.

11. Po drugie, w przypadku innych propozycji i związanych z nimi środków można by w razie potrzeby wykorzystać narzędzia, instrumenty, programy i struktury, które już istnieją na szczeblu UE.

Na przykład europejski semestr pozwala państwom członkowskim jeszcze bardziej skoordynować politykę gospodarczą i w związku z tym mógłby objąć znaczną liczbę środków proponowanych w ramach tematu „Silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczna i zatrudnienie”. Jeżeli chodzi o temat „Wartości i prawa, praworządność, bezpieczeństwo”, niektóre środki mające nadać wartościom UE bardziej wymierny charakter można by uwzględnić w kilku unijnych programach finansowych. Część środków proponowanych w ramach tematu „Demokracja europejska” oraz „Edukacja, kultura, młodzież i sport” można by zrealizować poprzez intensywniejsze działania komunikacyjne i dalsze wdrażanie strategii komunikacyjnej instytucji UE.

12. Po trzecie, wiele propozycji można by wdrożyć za pomocą nowych przepisów UE opartych na obecnych ramach traktatowych. Na przykład jeśli chodzi o temat „Wartości i prawa”, unijny prawodawca może chronić te wartości i prawa w ramach realizacji polityk Unii takich jak wzmocnianie rynku wewnętrznego. W tym samym duchu inicjatywy wynikające z drugiego pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym mogłyby objąć swoim zasięgiem niektóre środki z tematów „Silniejsza gospodarka” oraz „Zmiana klimatu i środowisko”.

13. Wiele propozycji i związanych z nimi środków dotyczy konkretnych kwestii, inne jednak mają szerszy zakres, a czasem charakter aspiracji. Do ich realizacji można by więc użyć różnorodnych metod.

14. Należy również przypomnieć, że w przypadku propozycji i związanych z nimi konkretnych środków wchodzących w zakres kompetencji dzielonych Unia otrzymała już stosowne kompetencje w traktatach w postaci odpowiednich podstaw prawnych w konkretnych dziedzinach, ale do czasu aż postanowi z nich skorzystać, kompetencję do podejmowania działań zachowują państwa członkowskie. Od samej UE całkowicie zależy więc, czy i w jakim zakresie skorzysta z takich kompetencji, kierując się zasadą pomocniczości i proporcjonalności.

Jeżeli chodzi o propozycje i związane z nimi środki w dziedzinach podlegających kompetencjom uzupełniającym Unii, większość takich propozycji nie wymaga harmonizacji na szczeblu UE, dlatego mogłyby zostać zrealizowane na mocy obecnych traktatów poprzez działania UE, które wspierałyby, koordynowały lub uzupełniały działania państw członkowskich, w tym poprzez programy UE. Dotyczy to na przykład większości środków zaproponowanych w dziedzinie edukacji (np. poprawa kształcenia i szkolenia w kilku dziedzinach, takich jak umiejętność korzystania z mediów i umiejętności cyfrowe, wsparcie dla cyfryzacji edukacji itp.).

15. Ponadto niektóre propozycje i związane z nimi środki można by podjąć za pomocą mechanizmów elastyczności przewidzianych w obecnych ramach traktatowych, np. postanowień zawierających ogólne lub szczegółowe klauzule pomostowe, które pozwalają Radzie Europejskiej lub Radzie UE przejść od jednomyślności do większości kwalifikowanej lub zwykłej procedury ustawodawczej, albo specjalne uproszczone klauzule przeglądowe, które pozwalają Radzie Europejskiej lub Radzie UE rozszerzyć zakres niektórych podstaw prawnych lub postanowień traktatowych, takie jak wzmocniona współpraca, umożliwiająca chętnym państwom członkowskim intensywniejsze działania w konkretnej dziedzinie.

C. Propozycje i związane z nimi konkretne środki mogące wymagać zmian traktatowych

16. Niniejsza wstępna ocena dowodzi także, że **jedynie bardzo niewielka liczba konkretnych środków, jeśli miałyby być w pełni zrealizowana, wymagałaby zmian traktatowych**. Środki te dotyczą następujących kwestii:

- 1) Umożliwienie UE wprowadzenia niektórych kwestii jako obowiązkowych do programów edukacji UE⁶;
- 2) Objęcie zdrowia i opieki zdrowotnej oraz edukacji kompetencjami dzielonymi UE⁷;
- 3) Obowiązkowa harmonizacja standardów opieki zdrowotnej na szczeblu UE⁸;
- 4) Nałożenie na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia prawa do małżeństwa i adopcji np. dla par jedнопłciowych⁹;
- 5) Wprowadzenie w całej UE obowiązku tworzenia przystępnych cenowo przedszkoli i bezpłatnej opieki nad dziećmi¹⁰;
- 6) Uznanie Dnia Europy (9 maja) za dodatkowe święto w całej UE¹¹;
- 7) Wprowadzenie inicjowanych przez Parlament Europejski ogólnounijnych referendów¹²;
- 8) Zmiana art. 7 TUE¹³;
- 9) Przejście od jednomyślności do większości kwalifikowanej w Radzie Europejskiej¹⁴;
- 10) Przejście od jednomyślności do większości kwalifikowanej w Radzie UE, w sytuacji gdy nie mają zastosowania klauzule pomostowe, np. w przypadku decyzji o skutkach wojkowych i w przypadku spraw obronnych¹⁵;

⁶ Zob. środek 6.6; środek 27.4; środek 32.1; środek 32.2; środek 37.1; środek 46.1 oraz środek 48.2.

⁷ Zob. środek 8.3; środek 10.3 oraz środek 46.1.

⁸ Zob. środek 10.1; środek 14.4 oraz środek 15.8.

⁹ Zob. środek 15.5.

¹⁰ Zob. środek 29.5.

¹¹ Zob. środek 37.6 oraz środek 48.3.

¹² Zob. środek 38.2.

¹³ Zob. środek 25.4.

¹⁴ Zob. środek 39.1.

¹⁵ Zob. środek 21.1 oraz środek 39.1.

- 11) Przeniesienie z Komisji (art. 7 ust. 1 TUE) lub przewodniczącego Rady Europejskiej (art. 15 ust. 6 TUE) na wysokiego przedstawiciela uprawnień do reprezentowania Unii lub zmiana jego roli i uprawnień¹⁶;
- 12) Bezpośredni wybór przewodniczącego Komisji przez obywateli¹⁷;
- 13) Powierzenie Parlamentowi Europejskiemu prawa inicjatywy ustawodawczej¹⁸;
- 14) Powierzenie Parlamentowi Europejskiemu kompetencji do samodzielnego przyjmowania budżetu UE lub decyzji o zasobach własnych¹⁹;
- 15) Zmiana nazwy instytucji UE²⁰;
- 16) Powierzenie parlamentom krajowym prawa inicjatywy ustawodawczej²¹;
- 17) Powierzenie parlamentom regionalnym prawa inicjatywy ustawodawczej na szczeblu UE lub bezpośredniego formalnego prawa odnośnie do kontroli pomocniczości na mocy protokołu 2²²;
- 18) Modyfikacja lub rozszerzenie uprawnień Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów²³.

¹⁶ Zob. środek 21.3.

¹⁷ Zob. środek 38. 4.

¹⁸ Zob. środek 38.4.

¹⁹ Zob. środek 38.4. Należy zauważyć, że w sprawie tego środka obywatele wyrazili zdanie odrębne.

²⁰ Zob. środek 39.3.

²¹ Zob. środek 40.2.

²² Zob. środek 40.2.

²³ Zob. środek 39.6 oraz środek 40.3.

Ogólny przegląd działań podjętych w celu wdrożenia propozycji przedstawionych w sprawozdaniu z wyników konferencji

17. **Od czasu gdy w dniu 9 maja 2022 r. zaprezentowane zostało sprawozdanie z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy, Rada poważnie pracuje nad wdrożeniem przedstawionych w nim propozycji i konkretnych środków.** We wspólnej deklaracji z marca 2021 r. ustanawiającej konferencję, przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej zobowiązali się – każdy w ramach swoich kompetencji i zgodnie z traktatami – szybko przeanalizować, jak podjąć skuteczne działania następcze w związku ze sprawozdaniem.

18. W myśl stanowczego zobowiązania, aby jak najlepiej odpowiedzieć na wyniki konferencji, w 2022 r. Rada (do Spraw Ogólnych) wracała do tego tematu co miesiąc na każdym ze swoich posiedzeń. Także Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 23–24 czerwca stwierdziła, że instytucje powinny zadbać o skuteczne działania następcze w związku z wynikami konferencji, każda zgodnie ze swoimi kompetencjami i zgodnie z traktatami. O realizacji wyników konferencji dyskutowali również ministrowie spraw europejskich na nieformalnym spotkaniu w lipcu 2022 r.

19. Prace Rady opierały się przede wszystkim na przeprowadzonej przez Sekretariat Generalny Rady wstępnej ocenie technicznej propozycji i związanych z nimi konkretnych środków. Według oceny instytucje UE podjęły znaczną liczbę propozycji i konkretnych środków lub właśnie nad tym pracują. Ocena dowodzi także, że jeżeli instytucje UE miałyby się podjąć jeszcze inne działania w związku z propozycjami i konkretnymi środkami, w zdecydowanej większości przypadków (niemal 95%) mogłyby to zrobić w ramach obecnych traktatów (zob. pkt 16 powyżej). Po wstępnej ocenie technicznej prezydencja czeska rozesłała kwestionariusz, który pozwolił zebrać opinie delegacji o niektórych kluczowych sprawach związanych z działaniami następczymi po konferencji.

20. Na tej podstawie na posiedzeniu w dniu 21 czerwca 2022 r. Rada postanowiła nadać priorytet wdrażaniu zdecydowanej większości propozycji, które mogą zostać zrealizowane w ramach obecnych traktatów. **Chce w ten sposób stosunkowo szybko odpowiedzieć na postulaty obywateli i za pomocą konkretnej polityki pozytywnie wpłynąć na ich codzienne życie.**

21. Jak pokazuje uaktualniona tabela znajdująca się w addendum do niniejszej noty, Rada zajęła się przede wszystkim tematami takimi jak „Silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczna, zatrudnienie” (np. przyjęła w październiku 2022 r. dyrektywę o adekwatnych wynagrodzeniach minimalnych w UE), „Zmiana klimatu i środowisko” (np. w październiku wypracowała

porozumienie z Parlamentem Europejskim w sprawie surowszych norm emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych, aby szybciej przejść na bezemisyjną mobilność) czy „Zdrowie” (np. w październiku przyjęła dwa rozporządzenia mające zwiększyć zdolność reagowania UE na pandemię i inne transgraniczne kryzysy zdrowotne), a zatem przedstawiła konkretne rozwiązania dla części z najważniejszych postulatów zgłaszanych przez obywateli w propozycjach. Rada starała się też szybko i skutecznie odpowiedzieć na propozycje szczególnie ważne w kontekście kryzysu wynikającego z rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, np. w dziedzinie energetyki (np. w sierpniu 2022 r. przyjęła rozporządzenie o skoordynowanych środkach redukcji popytu na gaz, a w październiku – rozporządzenie o nadzwyczajnej interwencji w reakcji na wysokie ceny energii) lub dowodząc zdolności UE do wprowadzania sankcji o bezprecedensowej skali.

22. Ponieważ wiele ze środków zaproponowanych podczas konferencji – zanim zajmą się nimi instytucje UE – może wymagać wniosku Komisji Europejskiej, Rada po 9 maja 2022 r. z uwagą śledzi też prace Komisji wynikające z konferencji. Z satysfakcją przyjęła zwłaszcza zobowiązanie Komisji do przedstawienia związanych z konferencją wniosków ustawodawczych, które to zobowiązanie wynika zarówno z orędzia przewodniczącej Ursuli von der Leyen z 14 września 2022 r. o stanie Unii, jak i z programu prac Komisji na 2023 r. (zawierającego wiele inicjatyw wynikających z konferencji, jak zapowiedziana inicjatywa o zdrowiu psychicznym). Rada z uwagą śledzi też plany Komisji, by bardziej angażować obywateli w podejmowanie decyzji w UE.

23. Ponadto w ramach zobowiązania, aby jak najlepiej odpowiedzieć na wyniki konferencji, **Rada zidentyfikowała i zaczęła analizować te propozycje i związane z nimi konkretne środki, w stosunku do których może działać samodzielnie, np. bez wniosku lub zalecenia innej instytucji czy innego organu UE (zwłaszcza Komisji czy wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa)²⁴. Dotyczą one głównie koordynowania polityki państw członkowskich na szczeblu UE w szeregu tematów, polityce zagranicznej czy komunikacji.**

²⁴ Dokument nie obejmuje więc działań związanych z europejskim semestrem, co do których Rada podejmuje kroki na podstawie zalecenia otrzymanego od Komisji. Zob. dok. 12279/22.

24. Nawiązując do kilku propozycji, Rada rozpoczęła też dyskusję nad ewentualnym zastosowaniem klauzul pomostowych, które pozwalają Radzie w ramach traktatów przejść w kilku dziedzinach od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną. Prace nad tą kwestią wciąż trwają.

25. Jeżeli chodzi o **bardzo niewielką liczbę konkretnych środków, które wymagałyby zmiany traktatów**, Rada odnotowała rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r., w której zleca on swojej Komisji Spraw Konstytucyjnych, aby opracowała propozycje zmiany traktatów, jeśli wymagają tego postulaty konferencji, i przedkłada Radzie dwie konkretne propozycje zmiany traktatów na mocy art. 48 ust. 2 TUE.

26. **Wszystkie prace wykonane od 9 maja 2022 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w następstwie Konferencji w sprawie przyszłości Europy zostaną zaprezentowane obywatelom UE podczas specjalnego wydarzenia informacyjnego w dniu 2 grudnia 2022 r.**

27. Wydarzenie to, organizowane wspólnie przez Parlament Europejski, Radę UE i Komisję Europejską, pozwoli instytucjom tym poinformować obywateli – zgodnie ze wspólną deklaracją podpisaną w marcu 2021 r. – o działaniach, które podjęła każda z nich w ramach swoich kompetencji i zgodnie z traktatami, aby skutecznie odpowiedzieć na wyniki Konferencji w sprawie przyszłości Europy.