



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 10 юни 2024 г.  
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109  
INST 198

#### БЕЛЕЖКА

---

От:	Председателството
До:	Съвета
Относно:	Бъдещето на Европа – Доклад на председателството за напредъка

---

Приложено на делегациите се изпраща доклад на председателството за напредъка на работата, извършена по време на белгийското председателство по посочения по-горе въпрос, който ще бъде представен на заседанието на Съвета по общи въпроси на 25 юни 2024 г. под точка „Други въпроси“.

PUBLIC

## Доклад на белгийското председателство за напредъка относно бъдещето на Европа

### I. Въведение

Както бе заявено от държавните и правителствените ръководители от ЕС в Декларацията от Гранада (6 октомври 2023 г.) и от Европейския съвет на 14 и 15 декември 2023 г.<sup>1</sup>, успоредно с усилията за реформи от страна на държавите, стремящи се към членство, ЕС трябва да положи необходимите основи и да проведе нужните реформи във вътрешен план, за да стане ЕС по-силен и да се укрепи европейският суверенитет. В същия дух Европейският съвет от 14 и 15 декември 2023 г. заяви, че с разширяването на Съюза успешната европейска интеграция изисква политиките на Съюза да бъдат адаптирани към бъдещето и да бъдат финансирани по устойчив начин въз основа на ценностите, на които се основава Съюзът, а институциите на ЕС да продължат да функционират ефективно. Европейският съвет реши също така, че до лятото на 2024 г. ще приеме заключения относно пътна карта за бъдещата работа по вътрешните реформи.

В тази рамка, в подкрепа на работата на Европейския съвет и въз основа на извършеното по време на шведското и испанското председателство, между януари и юни 2024 г. белгийското председателство спомогна за работата по „Бъдещето на Европа“, и по-специално по вътрешните реформи на ЕС. То проведе обмен на мнения по време на неформалната среща на генералните директори по европейските въпроси на 18 и 19 януари, Съвета по общи въпроси на 19 март и неформалното заседание на Съвета по общи въпроси на 30 април. Последното включва специални сесии относно принципите на правовата държава и възможните съставни елементи с оглед на пътна карта за вътрешните реформи. Успоредно с това председателството насърчи задълбочените обсъждания със специални прояви, а именно семинар за директорите по институционални въпроси на ЕС относно възможностите в Договорите на ЕС във връзка с процеса на вземане на решения в ЕС на 14 и 15 март, както и годишната конференция за бюджета на ЕС на 29 април, организирана съвместно с Комисията, с акцент върху ролята на бюджета на ЕС за подготвяне на Европа за бъдещето и последвана от семинар на експертно равнище.

### II. Основни изводи

След посочените по-горе обсъждания на различните аспекти на вътрешните реформи на ЕС могат да бъдат направени няколко извода, които могат да послужат като ценна основа за работата на Европейския съвет и предстоящите председателства на Съвета.

---

<sup>1</sup> EUCO 20/23.

ЕС, който познаваме, не е замислен за днешния поляризиран и фрагментиран световен ред. По време на белгийското председателство беше отбелязано единодушно, че необходимостта от реформи всъщност произтича от тройното предизвикателство за ЕС: 1) да запази и подобри вътрешното си функциониране и способността си за действие, 2) да се адаптира към нова геополитическа среда и бързо променящ се свят и 3) да се подготви за разширяване, за да даде на всички настоящи и бъдещи граждани на ЕС устойчивата перспектива, че Съюзът укрепва и гарантира техния просперитет и сигурност. Този възглед следва да остане гръбнакът на бъдещата ни работа.

#### А. Ценности на ЕС

ЕС е преди всичко Съюз на ценности, изграден върху зачитането на принципите на правовата държава и демокрацията. Както ЕС, така и държавите, стремящи се към членство, трябва непрекъснато да гарантират, че принципите на правовата държава остават в основата както на самия ЕС, така и на процеса на присъединяване. Поради това съществуващите механизми следва да продължат да се използват бързо и ефективно, за да защитават ценностите на ЕС веднага щом бъдат застрашени. Държавите членки считат, че наред с другото инструментариумът в областта на върховенството на закона вече е добре подготвен, и ако се използва пълният му потенциал, ще даде възможност за по-нататъшен напредък. Необходимо е допълнително обмисляне на начините за по-нататъшно укрепване на тези инструменти, за да се гарантира, че принципите на правовата държава се спазват последователно в целия ЕС. Същевременно преразглеждането на Договорите в това отношение не се счита за желателно на този етап. Беше изтъкнато значението на Европейската прокуратура и беше изразена силна подкрепа за тясното сътрудничество на страните кандидатки с Европейската прокуратура. Държавите членки подчертаха също така ефективността на финансовата обвързаност с условия, като същевременно посочиха, че би било от полза някои процедури да бъдат допълнително изяснени. Освен това държавите членки подчертаха решаващата роля на гражданското общество и необходимостта от изясняване на процедурата по член 7 от ДЕС, по-специално относно графика и евентуалното спиране на правата. И накрая, държавите членки биха могли да подкрепят включването на страните кандидатки в годишния диалог относно принципите на правовата държава.

#### Б. Политики на ЕС

Държавите членки считат, че при работата по вътрешните реформи следва да се разгледат всички приложими политики на ЕС. Те следва да включват както политики, които е най-вероятно да бъдат засегнати от разширяването, така и политики, които изискват подготовка за бъдещето, включително след поредицата от кризи в Европа. Този размисъл следва да се извърши с оглед на стратегическите дългосрочни цели за следващия институционален цикъл, както и на други предизвикателства и тенденции с по-дълга времева перспектива. По-специално като основни политики на ЕС, изискващи внимателно разглеждане, бяха изрично изтъкнати единният пазар, конкурентоспособността на ЕС, общата селскостопанска политика и политиката на сближаване. Политики като свободата, сигурността и правосъдието, общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) също бяха отбелязани като ключови в този

контекст. Държавите членки изтъкнаха и значението на секторните политики, както е посочено в Декларацията от Гранада, като например конкурентоспособността, отбраната и отбранителната промишленост, икономическата сигурност, готовността за действие при кризи и екологичния и цифровия преход. Използването на стратегическо прогнозиране в това отношение е от съществено значение, за да могат създателите на политики да следват начертания път.

Държавите членки подчертаха освен това колко е важно да разполагат с оценки, анализи и данни. Във връзка с това бяха споменати задълбочените прегледи на политиките<sup>2</sup>, които Комисията предстои да публикува, докладът на Енрико Лета относно бъдещето на единния пазар и предстоящият доклад на Марио Драги относно бъдещето на европейската конкурентоспособност.

## В. Бюджет на ЕС

Като се имат предвид нуждите от финансиране, произтичащи от настоящите и бъдещите предизвикателства, бюджетът на ЕС ще играе ключова роля за изпълнението на общите ни европейски приоритети и за ролята на ЕС като геополитически фактор. Беше изразено широко съгласие, че бъдещият бюджет на ЕС ще трябва да бъде обсъден и определен, като се вземе предвид цялостният контекст на следващата многогодишна финансова рамка (МФР). Беше отправен призив за предпазливост срещу подхода на запазване на обичайната практика за следващите преговори по МФР.

Що се отнася до разходния компонент на бюджета на ЕС, иновативният характер на основаните на резултатите инструменти, съчетаващи реформи и инвестиции, понастоящем подхранва дебата относно формата на бъдещите разходни инструменти на ЕС. От друга страна е твърде рано да се правят заключения относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост. Успоредно с това държавите членки призоваха и за конкретни начини за облекчаване на административната тежест, свързана с усвояването на средствата от ЕС.

Що се отнася до приходната част на бюджета на ЕС, няма напредък в постигането на единодушно решение относно коригираното предложение за нови собствени ресурси, представено от Комисията на 20 юни 2023 г., въпреки заключенията на Европейския съвет от 1 февруари 2024 г., в които се потвърждава ангажиментът на Съюза да продължи да работи за въвеждането на нови собствени ресурси. Тъй като крайната дата 1 януари 2028 г. за започване на погасяването на главницата на средствата по Next Generation EU бързо се приближава, напредъкът по приходната част на бюджета на ЕС ще бъде от ключово значение. Докато мнозина считат, че преговорите за нови собствени ресурси следва да вървят ръка за ръка с преговорите за МФР за периода след 2027 г., други все още се стремят

---

<sup>2</sup> На 20 март 2024 г. Комисията прие съобщение относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването като принос преди приемането до лятото на 2024 г. на заключенията на Европейския съвет относно пътна карта за бъдещата работа и проправяне на пътя за задълбочените прегледи на политиките на Комисията, които се очакват в началото на 2025 г.

към постигане на споразумение преди предложението за следващата МФР. Няколко държави членки посочиха, че справедливото споделяне на тежестта между държавите членки следва да остане основният елемент, ръководещ въвеждането на нови собствени ресурси, като алгоритъмът за БНД е ясна цел, за да се избегне игра с нулев резултат между държавите членки. Държавите членки освен това се изказаха в подкрепа на истински собствени ресурси, които да не произтичат (повече) от националните бюджети.

#### Г. Управление на ЕС

Необходимостта ЕС да запази и подобри капацитета си за действие по отношение на вътрешното си функциониране беше потвърдена на няколко заседания. Същевременно беше получена обща подкрепа за прагматичен подход, като беше подчертана необходимостта от проучване на потенциала и възможностите за гъвкавост на действащите Договори на ЕС за тази цел. Председателството получи широка подкрепа за разширяване на обхвата на обсъжданията относно процедурите за вземане на решения, така че да се включи по-широката тема на управлението, която обхваща и усилията за реформи с цел подобряване на общите методи на работа и функционирането на ЕС и неговите институции от разработването на политиките, през оценките на въздействието и анализа до тяхното прилагане. Тези усилия за реформа следва да подобрят както приложимостта, така и самото прилагане на политиките и законодателството на ЕС.

Възможността за увеличаване на използването на гласуване с квалифицирано мнозинство в някои (подобласти) области на политиката (като ОВППС, социалните политики, данъчното облагане и вътрешния пазар) чрез използване на клаузите за преход, предвидени в Договорите, получи известна подкрепа. Беше припомнено значението на един съпътстващ механизъм за опазване на жизненоважните интереси на държавите членки.

Беше проучена възможността за засилено използване на конструктивното въздържане в ОВППС, когато правилото за гласуване е единодушие. Друго възможно решение, което беше обсъдено, беше да се очертае използването на правото на вето чрез политически ангажимент от страна на членовете на Съвета за ограничаване на използването на тяхното право на вето само по жизненоважни и заявени причини от областта на националната политика, пряко свързани с конкретния акт, в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество. Беше проучена и възможността държавите членки да поемат политически ангажимент да обясняват своя вот, когато използват правото си на вето.

#### Д. Бъдеща работа по вътрешните реформи на ЕС

Очаква се на заседанието си в края на юни 2024 г. Европейският съвет да приеме заключенията относно пътна карта за бъдещата работа по вътрешните реформи, както беше посочено в заключенията му от 14–15 декември 2023 г.

За да допринесат за работата на Европейския съвет, държавите членки обсъдиха възможни съставни елементи с оглед на тази пътна карта на заседанията си в рамките на Съвета по общи въпроси и на неформалното заседание на Съвета по общи въпроси въз основа на бележка на председателството.

Подходът на председателството получи силна подкрепа от държавите членки. В този контекст няколко държави членки се позоваха на трите движещи сили, които стоят в основата на програмата за вътрешни реформи, като подчертаха необходимостта ЕС да бъде готов да се справя с бъдещите предизвикателства. Беше изразена широка подкрепа, че работата по реформите следва да се съсредоточи върху ценностите, политиките, бюджета и управлението на ЕС, а бюджетът ще бъде разгледан, като се вземат предвид предстоящите преговори по МФР. За обсъждането на възможността за официално адаптиране на процедурите за вземане на решения ще е необходимо повече време. Държавите членки подчертаха значението на по-добрата комуникация с гражданите във връзка с това, за да се осигури обществена подкрепа за реформите.

В съответствие с тези обсъждания възможните елементи с оглед на пътната карта, предложена от председателството, са включени в приложението към настоящия доклад за напредъка.

\_\_\_\_\_

## Възможни елементи с оглед на пътна карта за вътрешни реформи

Както беше припомнено от Европейския съвет на заседанието му от 23 – 24 юни 2022 г., интеграцията на новите държави членки в ЕС зависи от изпълнението на критериите от Копенхаген<sup>1</sup> в различните им аспекти: i) аспектите, отнасящи се до страните кандидатки; и ii) аспекта, отнасящ се до самия ЕС, относно способността му да поддържа и задълбочава собственото си развитие, включително способността му да интегрира нови членове.

В съответствие с Декларацията от Гранада Европейският съвет заяви, че *„с разширяването на Съюза успешната европейска интеграция изисква политиките на Съюза да бъдат адаптирани към бъдещето и да бъдат финансирани по устойчив начин, въз основа на ценностите, на които се основава Съюзът, а институциите на ЕС да продължат да функционират ефективно“*<sup>2</sup>, като работата по разширяването и вътрешните реформи следва да *„напредва успоредно, за да се гарантира, че както бъдещите държави членки, така и ЕС са готови към момента на присъединяването“*<sup>3</sup>.

Целта на настоящата бележка е да се предложат възможни елементи с оглед на пътната карта за бъдещата работа по вътрешните реформи, която да бъде приета от Европейския съвет до лятото на 2024 г. Тези елементи, резултат от усилията на шведското и испанското председателство, се основават на обсъжданията относно бъдещето на Европа в Съвета по общи въпроси (19 март 2024 г.), на неформалната среща на министрите по въпросите на ЕС (30 април 2024 г.) и на неформалната среща на генералните директори по въпросите на ЕС (19 януари 2024 г.), както и на Съобщението на Комисията относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването, прието на 20 март 2024 г.

### Основни принципи

- Основната цел на реформите е да се предложи на всички настоящи и бъдещи граждани на ЕС устойчивата перспектива, че Съюзът насърчава и гарантира техния просперитет и сигурност чрез единство и солидарност, откровено и приобщаващо сътрудничество и зачитане на принципа на субсидиарност.
- Програмата за вътрешни реформи се крепи на три движещи сили:
  - необходимостта ЕС да запази и подобри капацитета си за действие по отношение на вътрешното си функциониране;

<sup>1</sup> Европейски съвет в Копенхаген, 21 – 22 юни 1993 г., заключения на председателството.

<sup>2</sup> Заключения на Европейския съвет от 14 – 15 декември 2023 г.

<sup>3</sup> Заключения на Европейския съвет от 21 – 22 март 2024 г.

- необходимостта ЕС да се адаптира към нова геополитическа среда и бързо променящ се свят;
- необходимостта ЕС да се подготви за разширяване. Процесът на реформи следва да се провежда успоредно с този на разширяването. Процесът на разширяване се основава на заслугите и следва собствения си ритъм.
- В работата по вътрешните реформи и подобряването на управлението на ЕС следва да се проучат всички варианти за гъвкавост и всички възможности.
- Пътната карта следва да очертае по прагматичен начин процеса на работа по вътрешните реформи, да остане гъвкава и да може да бъде допълвана и развивана според нуждите.
- Работата по вътрешните реформи на ЕС следва да се основава на следните четири стълба: ценностите на ЕС като основна и всеобхватна рамка, политиките на ЕС, бюджета на ЕС (като се отчитат преговорите по МФР) и управлението на ЕС.
- В пътната карта може да бъдат включени по-скоро политически графици, отколкото изкуствени или абсолютни срокове, по-специално Стратегическата програма, предложението на Комисията за следващата МФР, очаквано през юли 2025 г., както и задълбочените прегледи на политиките от Комисията, очаквани през 2025 г.
- Процесът следва да бъде воден от държавите членки на различни равнища:
  - Европейският съвет да направлява процеса, да дава стратегически насоки и да възлага задачи на Съвета по общи въпроси;
  - Съветът по общи въпроси да подготвя обсъжданията в Европейския съвет, да предприема последващи действия по насоките и задачите от Европейския съвет и да координира възможния принос на други състави на Съвета, когато е необходимо;
  - Корепер да подготвя обсъжданията по този въпрос в Съвета по общи въпроси и Европейския съвет;
  - възможност да се обмисли подпомагане на работата на Съвета по този въпрос от страна на експертите/висшите служители на държавите членки.
- Този процес, ръководен от държавите членки, следва да бъде подкрепян от председателството на Съвета в сътрудничество с ГСС.
- Обмислянето на реформите се нуждае от анализи, оценки и данни. По-специално важен ще бъде приносът на Комисията, като се започне от нейното Съобщение относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването (20 март 2024 г.) и предстоящите задълбочени прегледи на политиките (очаквани през 2025 г.), както и възможните допълнителни оценки и доклади (напр. доклад на високо равнище относно бъдещето на единния пазар и доклад относно бъдещето на европейската конкурентоспособност). Освен това на 29 февруари 2024 г. Европейският парламент прие резолюция относно задълбочаването на европейската интеграция с оглед на бъдещото разширяване.
- За да се гарантира обществената подкрепа за процеса, в този контекст са важни комуникацията, прозрачността и участието на гражданите. Подготовката, която трябва да бъде предприета от страните кандидатки, от една страна, и от ЕС, от друга, следва да бъде ясно обяснена на гражданите. Същото се отнася и за ползите от разширяването и вътрешните реформи на ЕС, по-специално по отношение на мерките, предприемани за справяне със съответните предизвикателства.

## Основни стъпки

Стъпка 1: определяне на дългосрочните амбиции и общите цели на един разширен и ориентиран към бъдещето ЕС, способен да действа ефективно предвид новата геополитическа реалност и все по-сложните предизвикателства, както и на начините за постигането им (това включва, но и надхвърля, Стратегическата програма за периода 2024 – 2029 г., която ще бъде приета от Европейския съвет през юни 2024 г.).

Стъпка 2: обмисляне на възможни реформи във връзка с: 1) ценностите на ЕС, 2) политиките на ЕС, 3) бюджета на ЕС и

4) управлението на ЕС:

1. Ценностите на ЕС: обмисляне на начините за по-нататъшно укрепване на съществуващите инструменти и процеси в ЕС, за да се гарантира зачитането и защитата на принципите на правовата държава и на основните ценности в целия ЕС.
2. Политиките на ЕС: необходимо е да продължим да идентифицираме, определяме, развиваме и преглеждаме политиките на ЕС, включително наред с другото, единния пазар, конкурентоспособността и свързаните ключови политики, екологичния и цифровия преход, общата селскостопанска политика, политиката на сближаване, пространството на свобода, сигурност и правосъдие и общата външна политика и политика на сигурност. Обмислянето следва да бъде подкрепено с данни, по-специално с предстоящите задълбочени прегледи на политиките от Комисията, очаквани през 2025 г. Следва да се вземат предвид – покрай въздействието от разширяването – и приоритетите в политиките, определени в Стратегическата програма.
3. Бюджетът на ЕС: както обяви Комисията в своето Съобщение относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването, разширяването ще бъде една от темите, застъпени в предстоящото ѝ предложение за следващата МФР (2028 – 2035 г.), очаквано през юли 2025 г. Отчитайки обсъжданията за следващата МФР, следва обстойно да разгледаме как следва/може да се развие бъдещият бюджет на ЕС, включително чрез евентуална реформа на системата на собствените ресурси.
4. Управлението на ЕС: следва да проучим възможностите и вариантите за гъвкавост, които предлага настоящата рамка на Договора, наред с другото по отношение на:
  - методите на работа на институциите – от концепцията и анализа на политиките до изпълнението и прилагането;
  - способността на Съвета да взема решения, която с времето би могла да бъде усъвършенствана чрез задействането на клаузи за преход, свързани с подходящи предпазни механизми, както и чрез очертаването на рамката за ползване на правата на вето;
  - постепенната интеграция, улесняваща поетапно, но и обратимо с времето изпълнение на мерките, правата и задълженията въз основа на съответните правни инструменти, като същевременно се признава цялостно, че крайната цел на процеса на присъединяване е пълноправното членство, и се съхранява в пълна степен целостта на Съюза;
  - допускането на механизмите, позволяващи на отделни държави членки да си сътрудничат по-тясно в конкретни случаи (напр. чрез засилено сътрудничество), като същевременно се запазват откритостта и приобщаването и се зачитат основните принципи и целостта на Съюза, включително на единния пазар.

Стъпка 3: обмисляне на инструментите и начините за прокарване на тези възможни реформи. В този контекст, в неотдавнашното си Съобщение относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването Комисията обяви възможни предложения за съществени реформи в отделните сектори въз основа на резултатите от прегледите.