

Brusel 10. června 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

POZNÁMKA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Rada
Předmět:	Budoucnost Evropy – zpráva předsednictví o pokroku

Delegace naleznou v příloze zprávu předsednictví o pokroku v souvislosti s prací vykonanou během belgického předsednictví na výše uvedené téma, která bude předložena na zasedání Rady pro obecné záležitosti dne 25. června 2024 v rámci bodu „Jiné záležitosti“.



Zpráva belgického předsednictví o pokroku v otázkách týkajících se budoucnosti Evropy

I. Úvod

Jak uvedli hlavy států a předsedové vlád EU v Granadském prohlášení (6. října 2023) a Evropská rada na zasedání ve dnech 14. a 15. prosince 2023¹, EU musí souběžně s reformními snahami zemí usilujících o členství vytvořit nezbytné vnitřní podmínky a provést potřebné reformy, které posílí EU i evropskou suverenitu. Ve stejném duchu měla Evropská rada na zasedání ve dnech 14. a 15. prosince 2023 za to, že úspěšná evropská integrace vyžaduje, aby politiky Unie obstály i v budoucnosti, byly financovány udržitelným způsobem a opíraly se o hodnoty, na nichž je Unie založena, a aby orgány EU nadále fungovaly efektivně. Evropská rada rovněž rozhodla, že do léta 2024 přijme závěry o plánu budoucí práce na vnitřních reformách.

V tomto kontextu belgické předsednictví na podporu činnosti Evropské rady a v návaznosti na úsilí vyvinuté během švédského a španělského předsednictví usnadňovalo v období od ledna do června 2024 práci na budoucnosti Evropy, a zejména na vnitřních reformách EU. Během neformálního zasedání generálních ředitelů pro evropské záležitosti ve dnech 18. a 19. ledna, na zasedání Rady pro obecné záležitosti dne 19. března a na neformálním zasedání Rady pro obecné záležitosti dne 30. dubna se uskutečnily výměny názorů. Součástí posledně jmenovaných zasedání byla zvláštní pracovní jednání věnovaná právnímu státu a možným dílčím prvkům s ohledem na plán vnitřních reforem. Souběžně s tím předsednictví podpořilo hlubší reflexi prostřednictvím specializovaných akcí, konkrétně semináře o potenciálních možnostech týkajících se rozhodovacího procesu EU, jež se nabízejí v rámci Smluv EU, který byl určen pro ředitele pro institucionální záležitosti EU a uskutečnil se ve dnech 14. a 15. března, jakož i výroční konference o rozpočtu EU dne 29. dubna, pořádané společně s Komisí, která se zaměřila na úlohu rozpočtu EU při zajišťování toho, aby byla Evropa připravena na budoucnost, a na niž navázal seminář na odborné úrovni.

II. Hlavní závěry

V návaznosti na výše uvedené diskuse o různých aspektech vnitřních reforem EU lze vyvodit několik závěrů, které mohou být cenným podkladem pro práci Evropské rady a nadcházejících předsednictví Rady.

¹ Dokument EUCO 20/23.

Evropská unie, jak ji známe, nebyla koncipována pro dnešní polarizovaný a roztržštěný světový řád. Během belgického předsednictví se ukázalo, že potřeba reformy ve skutečnosti vyplývá ze tří výzev, před nimiž EU stojí, tj. 1) zachovat a zlepšit své vnitřní fungování a akceschopnost, 2) přizpůsobit se novému geopolitickému prostředí a rychle se měnícímu světu a 3) připravit se na rozšíření, aby všichni současní i budoucí občané EU měli trvalou perspektivu, že Unie podporuje a zajišťuje jejich prosperitu a bezpečnost. Tato logika by měla zůstat páteří naší budoucí práce.

A. Hodnoty EU

EU je především unií hodnot, která je založena na dodržování zásad právního státu a demokracie. EU i země usilující o členství musí neustále dbát na to, aby právní stát zůstal jádrem jak samotné EU, tak i procesu přistoupení. Proto jakmile dojde k ohrožení hodnot EU, měly by být k jejich ochraně i nadále rychle a účinně využívány stávající mechanismy. Členské státy byly mimo jiné toho názoru, že soubor nástrojů v oblasti právního státu je již dobře nastavený, a pokud by byl v plném rozsahu využíván, umožnil by další pokrok. Je třeba dále zvážit, jak lze tyto nástroje dále posílit, aby bylo v celé EU zajištěno důsledné dodržování zásad právního státu. Zároveň se v této fázi nepovažuje za žádoucí revize Smluv. Byl zdůrazněn význam Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) a dostalo se výrazné podpory úzké spolupráci kandidátských zemí s EPPO. Členské státy rovněž zdůraznily účinnost finanční podmíněnosti a zároveň poukázaly na to, že by mohlo být přínosné další vyjasnění některých postupů. Kromě toho členské státy zdůraznily klíčovou úlohu občanské společnosti a potřebu vyjasnit postup podle článku 7 Smlouvy o EU, zejména pokud jde o časový harmonogram a možné pozastavení práv. V neposlední řadě by členské státy mohly podpořit zapojení kandidátských zemí do každoročního dialogu o právním státu.

B. Politiky EU

Členské státy se domnívaly, že v rámci práce na vnitřních reformách by měly být posouzeny všechny příslušné politiky EU. To by mělo zahrnovat jak politiky, které budou rozšířením s největší pravděpodobností ovlivněny, tak i politiky, které vyžadují úpravy, aby obstály i v budoucnu, a to i s ohledem na řadu krizí v Evropě. Tyto úvahy by měly probíhat s ohledem na dlouhodobé strategické cíle pro příští institucionální cyklus, jakož i na další výzvy a trendy s dlouhodobější perspektivou. Jako základní politiky EU, které vyžadují pečlivé posouzení, byly konkrétně označeny zejména politiky v oblasti jednotného trhu a konkurenceschopnosti EU, společná zemědělská politika a politika soudržnosti. Za klíčové byly v této souvislosti označeny také politiky v oblasti svobody, bezpečnosti a práva, společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) a společná bezpečnostní a obranná politika (SBOP). Členské státy rovněž poukázaly na význam

odvětvových politik, jak je uvedeno v Granadském prohlášení, například v oblasti konkurenceschopnosti, obrany a obranného průmyslu, hospodářské bezpečnosti, připravenosti na krizi a ekologické a digitální transformace. Využití strategického výhledu má v tomto ohledu pro tvůrce politik zásadní význam pro udržení správného směru.

Členské státy rovněž zdůraznily, že je důležité, aby byly k dispozici hodnocení, analýzy a údaje. V této souvislosti byly zmíněny nadcházející hloubkové přezkumy politik prováděné Komisí², zpráva Enrica Letty o budoucnosti jednotného trhu a připravovaná zpráva Maria Draghiho o budoucnosti evropské konkurenceschopnosti.

C. Rozpočet EU

Vzhledem k finančním potřebám vyplývajícím ze současných i budoucích výzev bude rozpočet EU hrát klíčovou úlohu jednak při řešení našich společných unijních priorit a jednak pro EU jako geopolitického aktéra. Bylo obecně uznáno, že budoucí rozpočet EU bude třeba projednat a stanovit s ohledem na celkový kontext příštího víceletého finančního rámce (VFR). Při jednáních o příštím víceletém finančním rámci se požaduje obezřetnost ohledně využívání stávajícího přístupu.

Pokud jde o výdajovou složku rozpočtu EU, rozpravu o podobě budoucích výdajových nástrojů EU v současné době podněcuje inovativní povaha nástrojů založených na výkonnosti, které kombinují reformy a investice. Na druhou stranu je ještě příliš brzy na to, aby bylo možné vyvozovat závěry ohledně provádění Nástroje pro oživení a odolnost. Členské státy zároveň požadovaly konkrétní způsoby, jak zmírnit administrativní zátěž spojenou s čerpáním finančních prostředků EU.

Pokud jde o příjmovou stranu rozpočtu EU, nedošlo k žádnému pokroku směrem k dosažení jednomyslného rozhodnutí o upraveném návrhu nových vlastních zdrojů, který Komise předložila dne 20. června 2023, a to navzdory závěrům Evropské rady ze dne 1. února 2024, v nichž byl znovu potvrzen závazek Unie pokračovat v práci na zavedení nových vlastních zdrojů. Vzhledem k tomu, že se rychle blíží termín 1. ledna 2028, kdy má být zahájeno splácení jistiny prostředků z nástroje Next Generation EU, bude pokrok v otázce příjmové strany rozpočtu EU klíčový. Zatímco mnozí se domnívají, že jednání o nových vlastních zdrojích by měla jít ruku v ruce s jednáním o VFR na období po roce 2027, jiní stále usilují o dohodu ještě před návrhem příštího VFR. Několik

² Dne 20. března 2024 přijala Komise sdělení o předvstupních reformách a přezkumech předvstupní politiky, které je jejím příspěvkem před přijetím závěrů Evropské rady o plánu budoucí práce do léta 2024 a připravuje podmínky pro hloubkové přezkumy politik, které má Komise provést počátkem roku 2025.

členských států uvedlo, že zastřešujícím prvkem, jímž by se mělo zavádění nových vlastních zdrojů řídit, by mělo zůstat spravedlivé sdílení zátěže mezi členskými státy, přičemž jednoznačným cílem by měl být klíč HND, aby se mezi členskými státy zabránilo hře s nulovým součtem. Členské státy rovněž dávaly přednost skutečným vlastním zdrojům, které (již) nepocházejí z vnitrostátních rozpočtů.

D. Správa věcí veřejných v EU

Na několika zasedáních bylo potvrzeno, že je třeba, aby si EU udržela a zlepšila svou akceschopnost, pokud jde o její vnitřní fungování. Celkovou podporu zároveň získal pragmatický přístup, který za tímto účelem zdůraznil potřebu prozkoumat možnosti a flexibilitu stávajících Smluv EU. Předsednictví získalo velkou podporu při rozšíření rámce jednání o rozhodovacích postupech tak, že se jednalo o širším tématu správy věcí veřejných, které zahrnuje rovněž reformní úsilí s cílem zlepšit celkové pracovní metody a fungování EU a jejích orgánů od koncepce politik, posouzení dopadů a analýzu až po provádění. Toto reformní úsilí by mělo zlepšit vymahatelnost i prosazování politik a právních předpisů EU.

Určité podpory se dostalo možnosti rozšířit využívání hlasování kvalifikovanou většinou v některých (dílčích) oblastech politiky (např. SZBP, sociální politika, zdanění a vnitřní trh) pomocí překlenovacích ustanovení stanovených ve Smlouvách. Byl připomenut význam doprovodného mechanismu pro ochranu životně důležitých zájmů členských států.

Pro případy hlasování na základě jednomyslnosti byla prozkoumána možnost většího využívání konstruktivního zdržení se hlasování v oblasti SZBP. Další možnou cestou, o níž se diskutovalo, bylo nastavit rámec využívání práva veta prostřednictvím politického závazku, že členové Rady omezí využívání svého práva veta pouze na zásadní důvody vnitrostátní politiky, které musí být uvedeny a které přímo souvisejí s konkrétním dotčeným aktem, v souladu se zásadou loajální spolupráce. Zkoumána byla rovněž možnost, aby se členské státy, pokud využijí svého práva veta, politicky zavázaly, že své hlasování vysvětlí.

E. Budoucí práce na vnitřních reformách EU

Očekává se, že Evropská rada na svém zasedání koncem června 2024 přijme závěry o plánu budoucí práce na vnitřních reformách, jak je uvedeno v jejích závěrech ze zasedání ve dnech 14. a 15. prosince 2023.

S cílem přispět k práci Evropské rady členské státy na zasedáních v Radě pro obecné záležitosti a na neformálním zasedání Rady pro obecné záležitosti na základě poznámky předsednictví projednaly možné dílčí prvky s ohledem na tento plán.

Přístup předsednictví získal silnou podporu členských států. Několik členských států v této souvislosti poukázalo na tři hlavní faktory, o které se program vnitřních reforem opírá, a zdůraznilo, že je nezbytné, aby byla EU připravena čelit budoucím výzvám. Široké podpory se dostalo přístupu, že by se práce na reformách měla zaměřit na unijní hodnoty, politiky, rozpočet a správu věcí veřejných, přičemž rozpočet bude řešen s přihlédnutím k nadcházejícím jednáním o víceletém finančním rámci. Diskuse o možné formální úpravě rozhodovacích postupů si vyžádá více času. Členské státy v této souvislosti zdůraznily význam lepší komunikace s občany, aby byla zajištěna podpora reforem ze strany veřejnosti.

V souladu s těmito jednáními jsou možné prvky s ohledem na plán navržený předsednictvím uvedeny v příloze této zprávy o pokroku.

Možné prvky s ohledem na plán vnitřních reforem

Jak připomněla Evropská rada na svém zasedání ve dnech 23. a 24. června 2022, integrace nových členských států do EU závisí na splnění kodaňských kritérií¹ v nejrůznějších aspektech: i) těch, které jsou určeny kandidátským zemím; a ii) kritéria, které je určeno samotné EU, pokud jde o její schopnost udržet a prohlubovat svůj vlastní rozvoj, včetně své kapacity integrovat nové členy.

V souladu s Granadským prohlášením Evropská rada uvedla: „*S postupným rozšiřováním Unie úspěšná evropská integrace vyžaduje, aby politiky Unie obstály i v budoucnosti a byly financovány udržitelným způsobem a opíraly se o hodnoty, na nichž je Unie založena, a aby orgány EU nadále fungovaly efektivně*“² a dále konstatovala, že rozšíření a vnitřní reformy by měly „*postupovat souběžně, aby bylo zajištěno, že budoucí členské státy i EU budou v okamžiku přistoupení připraveny*“³.

Cílem této poznámky je nadnést možné prvky s ohledem na plán budoucí práce na vnitřních reformách, který má Evropská rada přijmout do léta 2024. V návaznosti na úsilí švédského a španělského předsednictví vycházejí tyto prvky z jednání o budoucnosti Evropy na zasedání Rady pro obecné záležitosti (19. března 2024), na neformálním zasedání ministrů pro záležitosti EU (30. dubna 2024) a na neformálním zasedání generálních ředitelů pro záležitosti EU (19. ledna 2024), jakož i ze sdělení Komise o předvstupních reformách a přezkumech předvstupní politiky přijatého dne 20. března 2024.

Hlavní zásady

- Základním cílem reforem je poskytnout všem současným i budoucím občanům EU trvalou perspektivu, že Unie podporuje a zajišťuje jejich prosperitu a bezpečnost prostřednictvím jednoty a solidarity, loajální a inkluzivní spolupráce a dodržování zásady subsidiarity.
- Program vnitřních reforem se opírá o tři pilíře, jimiž jsou:
 - potřeba, aby si EU zachovala a zlepšila svou akceschopnost, pokud jde o její vnitřní fungování;

¹ Evropská rada, Kodaň, 21. a 22. června 1993, závěry předsednictví.

² Závěry Evropské rady ze zasedání ve dnech 14. a 15. prosince 2023.

³ Závěry Evropské rady ze zasedání ve dnech 21. a 22. března 2024.

- nutnost, aby se EU přizpůsobila novému geopolitickému prostředí a rychle se měnícímu světu;
- potřeba, aby se EU připravila na rozšíření. Proces reforem by měl probíhat souběžně s procesem rozšíření. Proces rozšíření je založen na dosažených cílech a řídí se svým vlastním tempem.
- Při práci na vnitřních reformách a zlepšování správy věcí veřejných v EU by měly být prozkoumány všechny varianty flexibility a alternativy.
- V plánu by měl být pragmatickým způsobem stanoven postup prací na vnitřních reformách, měl by zůstat flexibilní a podle potřeby by mohl být naplněn či rozvíjen.
- Práce na vnitřních reformách EU by měla být vycházet z těchto čtyř východisek: hodnoty EU jako základní a zastřešující rámec, dále politiky EU, rozpočet EU (s přihlédnutím k jednáním o VFR) a správa věcí veřejných v EU.
- Plán by mohl obsahovat spíše politické časové rámce než umělé nebo absolutní termíny, zejména strategickou agendu, návrh Komise týkající se příštího VFR, který se očekává v červenci 2025, a také hloubkové přezkumy politik, které má Komise provést v roce 2025.
- Členské státy by měly řídit tento proces na různých úrovních:
 - Evropská rada by proces usměrňovala, poskytovala strategické pokyny a pověřovala úkoly Radu pro obecné záležitosti.
 - Rada pro obecné záležitosti by za účelem příprav jednání Evropské rady navázala na pokyny a úkoly Evropské rady a v případě potřeby by koordinovala případné příspěvky dalších složení Rady.
 - Coreper by se zabýval přípravami jednání o této otázce v Radě pro obecné záležitosti a Evropské radě.
 - Nabízí se možnost zvážit v této otázce podporu činnosti Rady ze strany odborníků nebo vyšších úředníků členských států.
- Tento proces vedený členskými státy by mělo podporovat předsednictví Rady ve spolupráci s generálním sekretariátem Rady.
- Úvahy o reformách vyžadují analýzy, hodnocení a údaje. Důležitý bude zejména příspěvek Komise, počínaje jejím sdělením o předvstupních reformách a přezkumech předvstupní politiky (20. března 2024) a nadcházejícími hloubkovými přezkumy politik (očekávanými v roce 2025), jakož i další možná hodnocení a zprávy (např. zpráva na vysoké úrovni o budoucnosti jednotného trhu a zpráva o budoucnosti evropské konkurenceschopnosti). Kromě toho Evropský parlament dne 29. února 2024 přijal usnesení o prohloubení integrace EU s ohledem na budoucí rozšíření.
- Aby byla zajištěna podpora tohoto procesu ze strany veřejnosti, je v této souvislosti důležitá komunikace, transparentnost vůči občanům a jejich zapojení. Občanům by mělo být jasně vysvětleno, jaké přípravy musí uskutečnit kandidátské země na jedné straně a EU na straně druhé. Totéž platí pro přínosy rozšíření a vnitřních reforem EU, zejména pokud jde o opatření přijatá k řešení souvisejících výzev.

Hlavní kroky

Krok 1: Vymezení dlouhodobých ambicí a společných cílů rozšířené EU připravené na budoucnost, která je schopna účinně at tváří v tvář nové geopolitické realitě a stále složitějším výzvám, a způsobů jejich dosažení (tento proces zahrnuje strategickou agendu na období 2024–2029, kterou má Evropská rada přijmout v červnu 2024, ale překračuje její rámec).

Krok 2: Úvahy o možných reformách 1) hodnot EU, 2) politik EU, 3) rozpočtu EU a 4) správy věcí veřejných v EU:

1. Hodnoty EU: zamyslet se nad tím, jak dále posílit stávající nástroje a procesy EU s cílem zajistit dodržování a ochranu právního státu a základních hodnot v celé EU.
2. Politiky EU: musíme dále určit, vymezit, rozpracovat a přezkoumat politiky EU, mimo jiné i v oblasti jednotného trhu, konkurenceschopnosti a souvisejících klíčových politik, ekologické a digitální transformace, společné zemědělské politiky, politiky soudržnosti, prostoru svobody, bezpečnosti a práva a společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Úvahy by měly být podloženy údaji, zejména nadcházejícími hloubkovými přezkumy politik, které má Komise provést v roce 2025. Vedle dopadu rozšíření by měly být zohledněny také politické priority stanovené ve strategické agendě.
3. Rozpočet EU: jak oznámila Komise ve svém sdělení o předvstupních reformách a přezkumech předvstupní politiky, rozšíření bude jedním z témat, která budou zohledněna v připravovaném návrhu Komise týkajícím se příštího VFR (2028–2035), jehož předložení se očekává v červenci 2025. S ohledem na jednání o příštím VFR bychom měli důkladně prozkoumat, jakým způsobem by se měl/mohl budoucí rozpočet EU vyvíjet, mimo jiné i prostřednictvím případné reformy systému vlastních zdrojů.
4. Správa věcí veřejných v EU: měli bychom prozkoumat potenciální možnosti a flexibilitu, které nabízí současný rámec Smluv, mimo jiné pokud jde o:
 - pracovní metody orgánů, od koncepce a analýzy politik až po jejich provádění a prosazování;
 - rozhodovací pravomoc Rady, kterou by bylo možné časem zlepšit uplatňováním překlenovacích ustanovení spojených s vhodnými ochrannými mechanismy, jakož i nastavením rámce pro využívání práva veta;
 - postupnou integraci, která by v průběhu času usnadnila postupné, ale také odvolatelné provádění opatření, práv a povinností, přičemž by vycházela z příslušných právních nástrojů a zároveň v plném rozsahu uznávala, že konečným cílem procesu přistoupení je plné členství, a v plné míře zachovávala integritu Unie;
 - umožnění mechanismů, které některým členským státům umožní užší spolupráci v konkrétních případech (díky např. posílené spolupráci), při zachování otevřenosti a inkluzivnosti a dodržování základních zásad a integrity Unie, včetně jednotného trhu.

Krok 3: Úvahy o nástrojích a způsobech zavedení těchto možných reforem. V této souvislosti Komise ve svém nedávném sdělení o předvstupních reformách a přezkumech předvstupní politiky oznámila možné návrhy podstatných reforem v jednotlivých odvětvích, které vycházejí z výsledků přezkumů.