



Bruxelles, den 10. juni 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

NOTE

fra: formandskabet
til: Rådet

Vedr.: Europas fremtid
– Formandskabets situationsrapport

Vedlagt følger til delegationerne formandskabets situationsrapport om det arbejde, der er udført under det belgiske formandskab med ovennævnte emne, til forelæggelse på samlingen i Rådet (almindelige anliggender) den 25. juni 2024 som et punkt under Eventuelt.

PUBLIC

Det belgiske formandskabs situationsrapport om Europas fremtid

I. Indledning

Som anført af EU's stats- og regeringschefer i Granadaerklæringen (6. oktober 2023) og Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2023¹ er EU parallelt med de kommende medlemmers reformbestræbelser nødt til at skabe det nødvendige interne grundlag og forberede reformer med henblik på at gøre EU og den europæiske suverænitet stærkere. I tråd hermed fandt Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2023, at vellykket europæisk integration kræver, at Unionens politikker er fremtidssikrede og finansieres på en bæredygtig måde på grundlag af de værdier, som Unionen bygger på, og at EU's institutioner fortsat fungerer effektivt. Det Europæiske Råd besluttede også, at det senest i sommeren 2024 vil vedtage konklusioner om en køreplan for det fremtidige arbejde med interne reformer.

Inden for disse rammer og til støtte for Det Europæiske Råds arbejde fremmede det belgiske formandskab mellem januar og juni 2024 arbejdet med Europas fremtid, navnlig med EU's interne reformer, på grundlag af indsatsen under det svenske og det spanske formandskab. Det havde udvekslinger af synspunkter på det uformelle møde mellem generaldirektørerne for europæiske anliggender den 18.-19. januar, samlingen i Rådet (almindelige anliggender) den 19. marts og det uformelle møde i Rådet (almindelige anliggender) den 30. april. Sidstnævnte omfattede særlige møder om retsstatsprincippet og mulige grundlæggende elementer med henblik på en køreplan for interne reformer. Sideløbende hermed støttede formandskabet overvejelserne på et indgående niveau med særlige arrangementer, nemlig et seminar for direktørerne for EU's institutionelle spørgsmål om mulighederne i EU-traktaterne vedrørende EU's beslutningstagning den 14.-15. marts samt den årlige EU-budgetkonference den 29. april, der blev tilrettelagt i samarbejde med Kommissionen, og som fokuserede på EU-budgettets rolle med hensyn til at ruste Europa til fremtiden og blev efterfulgt af et seminar på ekspertniveau.

II. De vigtigste konklusioner

Efter ovennævnte drøftelser om de forskellige aspekter af EU's interne reformer kan der drages flere konklusioner, som kan danne et værdifuldt grundlag for Det Europæiske Råds og de kommende rådsformandskabers arbejde.

¹ EUCO 20/23.

Det EU, som vi kender, er ikke udtænkt til nutidens polariserede og fragmenterede verdensorden. I løbet af det belgiske formandskab opstod der enighed om, at behovet for reformer faktisk skyldes den tredobbelte udfordring, som EU står over for med hensyn til 1) at bevare og forbedre sin interne funktion og handleevne, 2) at tilpasse sig et nyt geopolitisk miljø og en verden i hastig forandring og 3) at forberede sig på udvidelsen, for at give alle nuværende og fremtidige EU-borgere det vedvarende perspektiv, at Unionen fremmer og sikrer deres velstand og sikkerhed. Dette rationale bør fortsat være ryggraden i vores fremtidige arbejde.

A. EU's værdier

EU er først og fremmest en Union af værdier, der er baseret på respekt for retsstatsprincippet og demokratiet. Både EU og kommende medlemmer er nødt til løbende at sikre, at retsstatsprincippet forbliver et centralt element, både i EU selv og i tiltrædelsesprocessen. De eksisterende mekanismer bør derfor fortsat anvendes hurtigt og effektivt til at beskytte EU's værdier, så snart de er truet. Medlemsstaterne mente bl.a., at retsstatsværktøjskassen allerede er veludstyret og giver mulighed for yderligere fremskridt, hvis den udnyttes fuldt ud. Der er behov for at fortsætte overvejelserne om, hvordan disse værktøjer kan styrkes yderligere for at sikre, at retsstatsprincippet konsekvent opretholdes i hele EU. Samtidig anses en revision af traktaterne i denne henseende ikke for ønskelig på nuværende tidspunkt. Betydningen af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) blev understreget, og der var kraftig opbakning til kandidatlandenes tætte samarbejde med EPPO. Medlemsstaterne understregede også effektiviteten af finansiel konditionalitet og påpegede samtidig, at nogle procedurer med fordel kan præciseres yderligere. Desuden understregede medlemsstaterne civilsamfundets afgørende rolle og behovet for at præcisere proceduren i artikel 7 i TEU, navnlig med hensyn til tidsplanen og den mulige suspension af rettigheder. Endelig kunne medlemsstaterne støtte inddragelsen af kandidatlande i den årlige dialog om retsstatsprincippet.

B. EU's politikker

Medlemsstaterne mente, at alle relevante EU-politikker bør gennemgås i arbejdet med interne reformer, herunder både de politikker, der med størst sandsynlighed vil blive berørt af udvidelsen, og de politikker, der kræver fremtidssikring, herunder i kølvandet på rækken af kriser i Europa. Disse overvejelser bør tage hensyn til de strategiske langsigtede mål for den næste institutionelle cyklus samt andre udfordringer og tendenser med et længere tidsperspektiv. Navnlig blev det indre marked, EU's konkurrenceevne, den fælles landbrugspolitik og samhørighedspolitikken specifikt fremhævet som grundlæggende EU-politikker, der kræver en omhyggelig gennemgang. Politikker som frihed, sikkerhed og retfærdighed, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) blev også nævnt som centrale i denne sammenhæng.

Medlemsstaterne fremhævede desuden betydningen af sektorpolitikker som beskrevet i Granadaerklæringen, f.eks. konkurrenceevne, forsvar og forsvarsindustri, økonomisk sikkerhed, kriseberedskab og den grønne og den digitale omstilling. Anvendelsen af strategisk fremsynethed i denne henseende er afgørende for, at de politiske beslutningstagere kan holde kursen.

Medlemsstaterne understregede også betydningen af at have adgang til vurderinger, analyser og data. Kommissionens kommende grundige gennemgang af politikker², Enrico Lettas rapport om det indre markeds fremtid og Mario Draghis kommende rapport om fremtiden for den europæiske konkurrenceevne blev nævnt i denne sammenhæng.

C. EU's budget

I betragtning af finansieringsbehovene som følge af nuværende og fremtidige udfordringer vil EU's budget spille en central rolle i håndteringen af vores fælles EU-prioriteter og for EU som geopolitisk aktør. Der var bred anerkendelse af, at det fremtidige EU-budget skal drøftes og fastlægges under hensyntagen til den overordnede kontekst for den næste flerårige finansielle ramme (FFR). Der blev opfordret til forsigtighed i forhold til en "business as usual" -tilgang i forbindelse med de næste FFR-forhandlinger.

For så vidt angår EU-budgettets udgiftskomponent bidrager den innovative karakter af resultatbaserede instrumenter, der kombinerer reformer og investeringer, i øjeblikket til debatten om udformningen af EU's fremtidige udgiftsinstrumenter. På den anden side er det for tidligt at drage konklusioner om gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Parallelt hermed efterlyste medlemsstaterne også konkrete metoder til at lette den administrative byrde, der er forbundet med gennemførelsen af EU-midler.

Med hensyn til EU-budgettets indtægtsside er der ikke gjort fremskridt med at opnå en enstemmig afgørelse om det tilpassede forslag til nye egne indtægter, som Kommissionen forelagde den 20. juni 2023, på trods af Det Europæiske Råds konklusioner af 1. februar 2024, der bekræfter Unionens tilsagn om fortsat at arbejde hen imod indførelsen af nye egne indtægter. Da skæringsdatoen den 1. januar 2028 for at påbegynde tilbagebetalingen af hovedstolen for midler fra Next Generation EU nærmer sig med hastige skridt, er det afgørende, at der sker fremskridt med EU-budgettets indtægtsside. Mange mener, at forhandlingerne om nye egne indtægter bør gå hånd i hånd med forhandlingerne om FFR for perioden efter 2027, mens andre stadig sigter mod enighed

² Den 20. marts 2024 vedtog Kommissionen en meddelelse om forudvidelsesreformer og gennemgang af politikker som sit bidrag forud for vedtagelsen inden sommeren 2024 af Det Europæiske Råds konklusioner om en køreplan for det fremtidige arbejde og for at bane vejen for Kommissionens grundige gennemgang af politikker, der forventes i begyndelsen af 2025.

inden forslaget til den næste FFR. Flere medlemsstater nævnte, at en retfærdig byrdefordeling mellem medlemsstaterne fortsat bør være det overordnede element, der fungerer som rettesnor for indførelsen af nye egne indtægter, med BNI-nøglen som et klart mål for at undgå et nulsumsspil mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne gik også ind for egentlige egne indtægter, som ikke (allerede) stammer fra nationale budgetter.

D. EU's forvaltning

Behovet for, at EU bevarer og forbedrer sin handleevne med hensyn til sin interne funktion, blev bekræftet på flere møder. Samtidig var der generel støtte til en pragmatisk tilgang, hvilket understregede behovet for at undersøge de nuværende EU-traktaters potentiale og fleksibilitet med henblik herpå. Formandskabet fik stor opbakning til at udvide drøftelserne om beslutningsprocedurer, så det omfatter det bredere forvaltningsspørgsmål, herunder også reformbestræbelser med henblik på at forbedre EU's og dets institutioners overordnede arbejdsmetoder og funktion fra politikudformning, konsekvensanalyser og analyser til gennemførelse. Disse reformbestræbelser bør forbedre både muligheden for håndhævelse og selve håndhævelsen af EU's politikker og lovgivning.

Muligheden for at øge anvendelsen af afstemning med kvalificeret flertal inden for visse (underområder af) politikområder (f.eks. FUSP, socialpolitik, beskatning og det indre marked) ved at anvende traktaternes passerelleklausuler fik en vis støtte. Der blev mindet om betydningen af en ledsagemekanisme for at beskytte medlemsstaternes vitale interesser.

Muligheden for øget anvendelse af konstruktiv afståelse inden for FUSP, når enstemmighed er afstemningsreglen, blev undersøgt. En anden mulighed, der blev drøftet, var at fastlægge rammer for anvendelse af vetoretten gennem et politisk tilsagn fra Rådets medlemmer om at begrænse anvendelsen af deres vetoet alene til vitale og begrundede årsager af hensyn til national politik, der er direkte forbundet med den berørte retsakt, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde. Medlemsstaternes mulighed for politisk at forpligte sig til at begrunde deres stemme, når de gør brug af deres vetoet, blev også undersøgt.

E. Det fremtidige arbejde med EU's interne reformer

På mødet i slutningen af juni 2024 forventes Det Europæiske Råd at vedtage konklusioner om en køreplan for det fremtidige arbejde med interne reformer som anført i dets konklusioner af 14.-15. december 2023.

Som bidrag til arbejdet i Det Europæiske Råd drøftede medlemsstaterne mulige grundlæggende elementer med henblik på denne køreplan på samlingerne i Rådet (almindelige anliggender) og på det uformelle møde i Rådet (almindelige anliggender) på grundlag af en note fra formandskabet.

Formandskabets tilgang fik stærk støtte fra medlemsstaterne. I den forbindelse henviste flere medlemsstater til de tre drivkræfter bag den interne reformdagsorden og fremhævede nødvendigheden af, at EU er parat til at se fremtidige udfordringer i øjnene. Der var bred støtte til, at arbejdet med reformer bør fokusere på EU's værdier, politikker, budget og forvaltning, mens budgettet vil blive behandlet under hensyntagen til de kommende FFR-forhandlinger. Det vil kræve mere tid at drøfte en eventuel formel tilpasning af beslutningsprocedurerne. Medlemsstaterne understregede betydningen af bedre kommunikation med borgerne i denne sammenhæng for at sikre offentlighedens støtte til reformerne.

I overensstemmelse med disse drøftelser er denne situationsrapport vedlagt de mulige elementer med henblik på formandskabets forslag til køreplan.

Mulige elementer med henblik på en køreplan for interne reformer

Som Det Europæiske Råd mindede om på mødet den 23.-24. juni 2022, afhænger integrationen af nye medlemsstater i EU af, hvordan Københavnskriterierne¹ forskellige aspekter opfyldes: i) kriterierne til kandidatlandene og ii) kriteriet til EU selv om at kunne opretholde og intensivere sin egen udvikling, herunder integrere nye medlemmer.

I overensstemmelse med Granadaerklæringen erklærede Det Europæiske Råd, at "[e]fterhånden som Unionen udvides, kræver vellykket europæisk integration, at Unionens politikker er fremtidssikrede og finansieres på en bæredygtig måde på grundlag af de værdier, som Unionen bygger på, og at EU's institutioner fortsat fungerer effektivt"², og at udvidelsen og de interne reformer bør "videreføres parallelt for at sikre, at både de kommende medlemsstater og EU er klar på tiltrædelsestidspunktet"³.

Formålet med denne note er at forelægge mulige elementer med henblik på køreplanen for det fremtidige arbejde med interne reformer til vedtagelse af Det Europæiske Råd i sommeren 2024. Disse elementer tager udgangspunkt i det svenske og det spanske formandskabs indsats og bygger på drøftelserne om Europas fremtid på samlingen i Rådet (almindelige anliggender) (den 19. marts 2024), på det uformelle møde mellem ministrene for EU-anliggender (den 30. april 2024) og på det uformelle møde mellem generaldirektørerne for EU-anliggender (den 19. januar 2024) samt på Kommissionens meddelelse om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker, der blev vedtaget den 20. marts 2024.

Hovedprincipper

- Det grundlæggende mål med reformerne er at give alle nuværende og fremtidige EU-borgere det vedvarende perspektiv, at Unionen fremmer og sikrer deres velstand og sikkerhed, gennem sammenhold og solidaritet, loyalt og inklusivt samarbejde og under overholdelse af nærhedsprincippet.
- Den interne reformdagsorden understøttes af tre drivkræfter:
 - behovet for, at EU bevarer og forbedrer sin handleevne med hensyn til sin interne funktion

¹ Det Europæiske Råd i København, den 21.-22. juni 1993, formandskabets konklusioner.

² Det Europæiske Råds konklusioner af 14.-15. december 2023.

³ Det Europæiske Råds konklusioner af 21.-22. marts 2024.

- nødvendigheden af, at EU tilpasser sig et nyt geopolitisk miljø og en verden i hastig forandring
- behovet for, at EU forbereder sig på udvidelsen. Reformprocessen bør finde sted parallelt med udvidelsesprocessen. Udvidelsesprocessen er meritbaseret og følger sit eget tempo.
- I forbindelse med arbejdet med interne reformer og forbedringen af EU's forvaltning bør alle former for fleksibilitet og potentiale undersøges.
- Køreplanen bør fastlægge processen for arbejdet med interne reformer på en pragmatisk måde, forblive fleksibel og kunne afsluttes og udvikles efter behov.
- Arbejdet med EU's interne reformer bør baseres på følgende fire blokke: EU's værdier som den grundlæggende og overordnede ramme, EU's politikker, EU's budget (under hensyntagen til FFR-forhandlingerne) og EU's forvaltning.
- Politiske tidsplaner frem for kunstige eller absolutte frister kan medtages i køreplanen, navnlig den strategiske dagsorden, Kommissionens forslag til den næste FFR, der forventes i juli 2025, samt Kommissionens grundige gennemgang af politikker, der forventes i 2025.
- Processen bør styres af medlemsstaterne på forskellige niveauer:
 - Det Europæiske Råd skal styre processen, udstikke strategiske retningslinjer og pålægge Rådet (almindelige anliggender) opgaver.
 - Rådet (almindelige anliggender) skal forberede drøftelserne i Det Europæiske Råd, følge op på Det Europæiske Råds retningslinjer og de opgaver, som dette har pålagt, og om nødvendigt koordinere eventuelle bidrag fra andre rådssammensætninger.
 - Coreper skal forberede drøftelserne i Rådet (almindelige anliggender) og Det Europæiske Råd om dette spørgsmål.
 - Mulighed for at overveje, at medlemsstaternes eksperter/højtstående embedsmænd kan støtte Rådets arbejde på dette område.
- Denne medlemsstatsledede proces bør støttes af Rådets formandskab i samarbejde med GSR.
- Overvejelserne om reformer kræver analyser, vurderinger og data. Navnlig vil bidraget fra Kommissionen være vigtigt, og dette begynder med meddelelsen om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker (20. marts 2024) og den kommende grundige gennemgang af politikker (forventet i 2025) samt yderligere mulige vurderinger og rapporter (f.eks. højniveaurapporten om det indre markeds fremtid og rapporten om fremtiden for den europæiske konkurrenceevne). Desuden vedtog Europa-Parlamentet den 29. februar 2024 en beslutning om uddybning af EU-integrationen med henblik på fremtidige udvidelser.
- I denne forbindelse er det vigtigt med kommunikation, gennemsigtighed over for og inddragelse af borgerne for at sikre offentlighedens støtte til processen. De forberedelser, der skal foretages af henholdsvis kandidatlandene og EU, bør forklares tydeligt til borgerne. Det samme gælder for fordelene ved udvidelsen og EU's interne reformer, navnlig med hensyn til de foranstaltninger, der træffes for at imødegå de udfordringer, der er forbundet dermed.

Hovedfaser

Fase 1: Fastlæggelse af langsigtede ambitioner og fælles mål for et udvidet og fremtidssikret EU, der er i stand til at handle effektivt i lyset af en ny geopolitisk virkelighed og stadig mere komplekse udfordringer, og metoder til at opfylde disse (denne øvelse omfatter, men går videre end den strategiske dagsorden 2024-2029, der skal vedtages af Det Europæiske Råd i juni 2024).

Fase 2: Overvejelser om mulige reformer af 1) EU's værdier, 2) EU's politikker, 3) EU's budget og 4) EU's forvaltning

1. EU's værdier: Overvejelser om, hvordan de eksisterende EU-værktøjer og -processer kan styrkes yderligere for at sikre respekt for og beskyttelse af retsstatsprincippet og grundlæggende værdier i hele EU.
2. EU's politikker: Vi skal yderligere identificere, definere, udarbejde og revidere EU's politikker, herunder bl.a. det indre marked, konkurrenceevne og relaterede nøglepolitikker, den grønne og den digitale omstilling, den fælles landbrugspolitik, samhørighedspolitikken, området med frihed, sikkerhed og retfærdighed samt den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Overvejelserne bør underbygges med data, navnlig Kommissionens kommende grundige gennemgang af politikker, der forventes i 2025. Ud over virkningerne af udvidelsen bør der også tages hensyn til de politiske prioriteter, der er identificeret i den strategiske dagsorden.
3. EU's budget: Som bebudet i meddelelsen om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker vil spørgsmålet om udvidelse være et af de emner, som der tages hensyn til i Kommissionens kommende forslag til den næste FFR (2028-2035), der forventes i juli 2025. Under hensyntagen til de næste FFR-drøftelser bør vi undersøge, hvordan det fremtidige EU-budget bør/kan udvikle sig, herunder gennem en eventuel reform af ordningen for egne indtægter.
4. EU's forvaltning: Vi bør undersøge den nuværende traktatrammes potentiale og fleksibilitet, bl.a. vedrørende:
 - institutionernes arbejdsmetoder fra politikudformning og analyse til gennemførelse og håndhævelse
 - Rådets beslutningskapacitet, som med tiden kan forbedres ved at udløse passerelleklausuler, der er knyttet til passende beskyttelsesmekanismer, samt ved at fastlægge rammer for anvendelse af vetoet
 - gradvis integration, der letter en trinvis, men også reversibel, gennemførelse af foranstaltninger, rettigheder og forpligtelser over tid, på grundlag af de relevante retlige instrumenter, idet det fuldt ud anerkendes, at det endelige mål for tiltrædelsesprocessen er fuldt medlemskab, og Unionens integritet samtidig bevares fuldt ud
 - mulighed for mekanismer, der sætter nogle medlemsstater i stand til at samarbejde tættere i specifikke tilfælde (f.eks. gennem forstærket samarbejde), samtidig med at åbenheden og inklusiviteten opretholdes, og Unionens, herunder det indre markeds, grundlæggende principper og integritet respekteres.

Fase 3: Overvejelser om instrumenterne og måder, hvorpå disse mulige reformer kan indføres. I den forbindelse har Kommissionen i sin nylige meddelelse om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker bebudet mulige indholdsmæssige reformforslag inden for de enkelte sektorer på grundlag af resultatet af gennemgangene.