



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 10. lipnja 2024.
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

NAPOMENA

Od: Predsjedništvo
Za: Vijeće

Predmet: Budućnost Europe
– izvješće predsjedništva o napretku

Za delegacije se u Prilogu nalazi izvješće predsjedništva o napretku u radu u vezi s navedenom temom ostvarenom tijekom belgijskog predsjedanja, koje će biti predstavljeno na sastanku Vijeća za opće poslove 25. lipnja 2024. pod točkom „Razno”.

PUBLIC

Izvješće belgijskog predsjedništva o napretku u pogledu budućnosti Europe

I. Uvod

Kako su šefovi država ili vlada EU-a naveli u Izjavi iz Granade (od 6. listopada 2023.) i kako je Europsko vijeće navelo na svojem sastanku održanom 14. i 15. prosinca 2023.¹, usporedno s naporima u pogledu reformi koje ulažu države koje žele postati članice, EU treba obaviti potrebne pripreme radove i provesti potrebne reforme kako bi postao snažniji i kako bi se pospješio europski suverenitet. Isto tako, Europsko vijeće na svojem je sastanku održanom 14. i 15. prosinca 2023. navelo da je za uspješnu europsku integraciju potrebno da su politike Unije prikladne za budućnost i financirane na održiv način, na temelju vrijednosti na kojima je Unija zasnovana, te da institucije EU-a nastave funkcionirati učinkovito. Europsko vijeće ujedno je odlučilo da će do ljeta 2024. usvojiti zaključke o planu za budući rad na unutarnjim reformama.

U tom kontekstu, kao potpora radu Europskog vijeća i nadovezujući se na rad obavljen tijekom švedskog i španjolskog predsjedanja, belgijsko predsjedništvo od siječnja do lipnja 2024. podupiralo je rad na budućnosti Europe, a posebno na unutarnjim reformama EU-a. Održalo je razmjene mišljenja na neformalnom sastanku glavnih direktora za europske poslove 18. i 19. siječnja, na sastanku Vijeća za opće poslove 19. ožujka i na neformalnom sastanku Vijeća za opće poslove 30. travnja. Posljednji od navedenih sastanaka uključivao je sjednice posvećene vladavini prava i mogućim sastavnim elementima u vezi s planom za unutarnje reforme. Predsjedništvo je istodobno poticalo dubinska promišljanja na posebnim događanjima koje je organiziralo, a to su seminar za direktore za institucijske poslove EU-a o potencijalu Ugovorâ EU-a u pogledu donošenja odluka EU-a organiziran 14. i 15. ožujka te godišnja konferencija o proračunu EU-a posvećena ulozi proračuna EU-a u pripremi Europe za budućnost, koju je predsjedništvo organiziralo zajedno s Komisijom 29. travnja i nakon koje je uslijedio seminar na stručnoj razini.

II. Glavni zaključci

Slijedom navedenih rasprava o različitim aspektima unutarnjih reformi EU-a može se izvući nekoliko zaključaka koji bi mogli biti vrijedan doprinos radu Europskog vijeća i predstojećih predsjedništava Vijeća.

¹ EUCO 20/23.

EU, kakav ga poznajemo, nije bio osmišljen za današnji polariziran i fragmentiran svjetski poredak. Tijekom belgijskog predsjedanja pokazalo se da potreba za reformama zapravo proizlazi iz trostrukog izazova za EU, odnosno da (1) očuva i poboljša svoje unutarnje funkcioniranje i sposobnost djelovanja, (2) prilagodi se novom geopolitičkom okružju i svijetu koji se brzo mijenja te (3) pripremi se za proširenje kako bi se svim sadašnjim i budućim građanima EU-a pružila trajna perspektiva Unije koja promiče i jamči njihovo blagostanje i sigurnost. Taj bi princip i dalje trebao biti okosnica našeg budućeg rada.

A. Vrijednosti EU-a

EU je prvenstveno Unija vrijednosti koja se temelji na poštovanju vladavine prava i demokracije. EU i države koje žele postati članice moraju kontinuirano osiguravati da vladavina prava nastavi biti u središtu samog EU-a i procesa pristupanja. Stoga bi se postojeći mehanizmi i dalje trebali brzo i djelotvorno upotrebljavati za zaštitu vrijednosti EU-a čim se pojavi prijetnja za njih. Države članice procijenile su, među ostalim, da je paket instrumenata za vladavinu prava već dobro opremljen i da bi, ako se iskoristi njegov puni potencijal, omogućio daljnji napredak. Potrebno je dodatno razmotriti kako dodatno ojačati te instrumente kako bi se zajamčilo dosljedno poštovanje vladavine prava u cijelom EU-u. Istodobno se revizija Ugovorâ u vezi s time ne smatra poželjnom u ovoj fazi. Naglašena je važnost Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) te je izražena snažna potpora bliskoj suradnji zemalja kandidatkinja s EPPO-om. Države članice istaknule su i djelotvornost financijske uvjetovanosti te su naglasile da bi bilo korisno dodatno pojasniti neke postupke. Nadalje, države članice istaknule su ključnu ulogu civilnog društva i potrebu za pojašnjenjem postupka iz članka 7. UEU-a, posebice kad je riječ o vremenskom okviru i mogućoj suspenziji prava. Naposljetku, države članice poduprle su mogućnost uključivanja zemalja kandidatkinja u godišnji dijalog o vladavini prava.

B. Politike EU-a

Države članice navele su da bi u okviru rada na unutarnjim reformama trebalo ispitati sve relevantne politike EU-a. Pritom bi trebalo obuhvatiti politike na koje će proširenje najvjerojatnije utjecati i politike koje je potrebno prilagoditi budućim promjenama, među ostalim nakon uzastopnih kriza u Europi. U okviru tog razmatranja trebalo bi uzeti u obzir strateške dugoročne ciljeve za sljedeći institucijski ciklus i druge izazove i trendove, imajući na umu dugoročniju perspektivu. Konkretno, jedinstveno tržište, konkurentnost EU-a, zajednička poljoprivredna politika i kohezijska politika posebno su istaknuti kao temeljne politike EU-a koje je potrebno pažljivo ispitati. Politike kao što su sloboda, sigurnost i pravda, zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) i zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) također su naglašene kao ključne u tom kontekstu. Države članice istaknule su i važnost sektorskih

politika navedenih u Izjavi iz Granade, kao što su konkurentnost, obrana i obrambena industrija, gospodarska sigurnost, pripravnost na krize te zelena i digitalna tranzicija. Primjena strateškog predviđanja u vezi s time iznimno je važna kako bi oblikovatelji politika i dalje bili na dobrom putu.

Države članice ujedno su naglasile važnost procjena, analiza i podataka. U tom su kontekstu spomenuti Komisijina predstojeća detaljna preispitivanja politika², izvješće Enrica Lette o budućnosti jedinstvenog tržišta i predstojeće izvješće Marija Draghija o budućnosti europske konkurentnosti.

C. Proračun EU-a

Imajući u vidu potrebe za financiranjem koje proizlaze iz trenutačnih i budućih izazova, proračun EU-a imat će ključnu ulogu u ostvarivanju zajedničkih prioriteta EU-a kao i za EU u svojstvu geopolitičkog aktera. Općenito je uvaženo da će biti potrebne rasprave o budućem proračunu EU-a i da će ga trebati utvrditi uzimajući u obzir opći kontekst sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Izražena je potreba za izbjegavanjem uobičajenog pristupa tijekom sljedećih pregovora o VFO-u.

Kad je riječ o rashodnoj komponenti proračuna EU-a, inovativna priroda instrumenata koji se temelje na uspješnosti i u okviru kojih se kombiniraju reforme i ulaganja trenutačno pogoduje raspravama o obliku budućih instrumenata EU-a za potrošnju. S druge strane, prerano je za izvođenje zaključaka o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice ujedno su zatražile konkretne načine na koje bi se moglo smanjiti administrativno opterećenje povezano s izvršavanjem sredstava EU-a.

Kad je riječ o prihodovnoj strani proračuna EU-a, nije ostvaren napredak u postizanju jednoglasne odluke u vezi s prilagođenim prijedlogom o novim vlastitim sredstvima, koji je Komisija predstavila 20. lipnja 2023., unatoč zaključcima Europskog vijeća od 1. veljače 2024. u kojima se ponovno potvrđuje predanost Unije nastavku rada na uvođenju novih vlastitih sredstava. Budući da se brzo približava krajnji datum od 1. siječnja 2028. za početak isplate glavnice sredstava iz instrumenta Next Generation EU, presudno će biti ostvariti napredak na prihodovnoj strani proračuna EU-a. Dok mnogi smatraju da bi se pregovori o novim vlastitim sredstvima trebali odvijati usporedno s pregovorima o VFO-u za razdoblje nakon 2027., drugi i dalje žele postići dogovor prije prijedloga za sljedeći VFO. Nekoliko država članica navelo je da bi pravedna raspodjela tereta među državama članicama trebala ostati glavni element koji usmjerava uvođenje novih vlastitih sredstava, uz ključ BND-a kao jasan cilj,

² Komisija je 20. ožujka 2024. donijela Komunikaciju o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja kao svoj doprinos uoči donošenja zaključaka Europskog vijeća o planu za buduću rad do ljeta 2024., čime se utire put detaljnim preispitivanjima politika koja će Komisija provesti početkom 2025.

kako bi se izbjegla igra nultog zbroja među državama članicama. Države članice ujedno su izrazile preferenciju za stvarna vlastita sredstva koja (već) ne potječu iz nacionalnih proračuna.

D. Upravljanje u EU-u

Na nekoliko je sastanaka potvrđeno da EU treba očuvati i poboljšati svoju sposobnost djelovanja u pogledu svojeg unutarnjeg funkcioniranja. Istodobno je izražena općenita potpora pragmatičnom pristupu, pri čemu je istaknuto da u tu svrhu treba istražiti potencijal i fleksibilne mogućnosti postojećih Ugovora EU-a. Predsjedništvo je dobilo veliku potporu pri proširenju opsega rasprava o postupcima donošenja odluka na širu temu upravljanja, koja obuhvaća i napore u pogledu reformi s ciljem poboljšanja sveukupnih metoda rada i funkcioniranja EU-a i njegovih institucija, od osmišljavanja politika, procjena učinka i analize do provedbe. Zahvaljujući tim reformama trebali bi se poboljšati izvršivost i izvršenje politika i zakonodavstva EU-a.

U određenoj je mjeri izražena potpora mogućnosti proširenje primjene glasovanja kvalificiranom većinom u nekim (pot)područjima politike (kao što su ZVSP, socijalna politika, oporezivanje i unutarnje tržište) upotrebom premošćujućih klauzula predviđenih u Ugovorima. Naglašena je važnost popratnog mehanizma za očuvanje ključnih interesa država članica.

Kad je riječ o pravilu jednoglasnog odlučivanja, razmotrena je mogućnost povećane primjene konstruktivnog suzdržavanja u području ZVSP-a. Druga opcija o kojoj se raspravljalo bila je uspostava okvira za primjenu prava veta na osnovi političke odlučnosti članova Vijeća da ograniče korištenje svojih prava veta samo na iznimno važne i utemeljene razloge nacionalne politike koji su izravno povezani s konkretnim dotičnim aktom, u skladu s načelom lojalne suradnje. Razmotrena je i mogućnost političke predanosti država članica da daju obrazloženje kada pri glasovanju iskoriste svoje pravo veta.

E. Budući rad na unutarnjim reformama EU-a

Očekuje se da će Europsko vijeće na svojem sastanku krajem lipnja 2024. usvojiti zaključke o planu za budući rad na unutarnjim reformama, kako je navedeno u njegovim zaključcima od 14. i 15. prosinca 2023.

Kako bi se doprinijelo radu Europskog vijeća, države članice raspravljale su o mogućim sastavnim elementima u vezi s tim planom na sastancima Vijeća za opće poslove i na neformalnom sastanku Vijeća za opće poslove na temelju napomene predsjedništva.

Pristup predsjedništva dobio je snažnu potporu država članica. U tom se kontekstu nekoliko država članica osvrnulo na tri čimbenika na kojima se temelji program unutarnjih reformi i pritom je naglasilo da EU treba biti spreman za suočavanje s budućim izazovima. Izražena je široka potpora tome da bi rad na reformama trebao biti usmjeren na EU-ove vrijednosti, politike, proračun i upravljanje, a pritom će se pri razmatranju o proračunu u obzir uzeti predstojeći pregovori o VFO-u. Za raspravu o mogućoj formalnoj prilagodbi postupaka donošenja odluka bit će potrebno više vremena. Države članice istaknule su važnost bolje komunikacije s građanima u tom području kako bi se zajamčila javna potpora reformama.

U skladu s tim raspravama u Prilogu ovom izvješću o napretku navedeni su mogući elementi u vezi s planom koje je predložilo predsjedništvo.

Mogući elementi u vezi s planom za unutarnje reforme

Kako je Europsko vijeće navelo na sastanku 23. i 24. lipnja 2022., integracija novih država članica u EU ovisi o ispunjavanju Kopenhaških kriterija¹, imajući u vidu njihove različite aspekte: (i) one koji se odnose na zemlje kandidatkinje i (ii) one koji se odnose na sam EU-u, u pogledu njegove sposobnosti očuvanja i produbljivanja vlastitog razvoja, uključujući njegov kapacitet da prihvati nove članice.

U skladu s Izjavom iz Granade Europsko vijeće navelo je da, kako se Unija širi, za uspješnu europsku integraciju potrebno je da su njezine politike prikladne za budućnost i financirane na održiv način, na temelju vrijednosti na kojima je Unija zasnovana, te da institucije EU-a nastave funkcionirati učinkovito² i da bi proširenje i unutarnje reforme trebali „usporedno napredovati kako bi se osiguralo da i buduće države članice i EU budu spremni u trenutku pristupanja”³.

Cilj je ove napomene izložiti moguće elemente u vezi s planom za budući rad na unutarnjim reformama, koji Europsko vijeće treba usvojiti do ljeta 2024. Nadovezujući se na rad švedskog i španjolskog predsjedništva, ti se elementi temelje na raspravama o budućnosti Europe održanima na sastanku Vijeća za opće poslove (19. ožujka 2024.), na neformalnom sastanku ministara i ministrica europskih poslova (30. travnja 2024.) i neformalnom sastanku glavnih direktora za europske poslove (19. siječnja 2024.), kao i na Komunikaciji Komisije o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja donesenoj 20. ožujka 2024.

Glavna načela

- Osnovni je cilj reformi svim sadašnjim i budućim građanima EU-a osigurati trajnu perspektivu Unije koja promiče i jamči njihovo blagostanje i sigurnost zahvaljujući jedinstvu i solidarnosti, lojalnoj i uključivoj suradnji te poštovanju načela supsidijarnosti.
- Program unutarnjih reformi temelji se na trima čimbenicima:
 - potrebi da EU očuva i poboljša svoju sposobnost djelovanja u pogledu svojeg unutarnjeg funkcioniranja,

¹ Europsko vijeće u Kopenhagenu, 21. i 22. lipnja 1993., zaključci predsjedništva.

² Zaključci Europskog vijeća od 14. i 15. prosinca 2023.

³ Zaključci Europskog vijeća od 21. i 22. ožujka 2024.

- potrebi da se EU prilagodi novom geopolitičkom okružju i svijetu koji se brzo mijenja,
- potrebi da se EU pripremi za proširenje. Taj proces reformi trebao bi se odvijati usporedno s procesom proširenja. Proces proširenja temelji se na zaslugama i slijedi vlastiti ritam.
- Pri radu na unutarnjim reformama i poboljšanju upravljanja u EU-u trebalo bi istražiti sve fleksibilne mogućnosti i potencijale.
- Plan bi na pragmatičan način trebao uspostaviti postupak rada na unutarnjim reformama, ostati fleksibilan te bi se prema potrebi mogao upotrijebiti i razviti.
- Rad na unutarnjim reformama EU-a trebao bi se zasnivati na četirima cjelinama kako su navedene u nastavku: vrijednosti EU-a kao temeljni i sveobuhvatni okvir, politike EU-a, proračun EU-a (uzimajući u obzir pregovore o VFO-u) i upravljanje u EU-u.
- U plan bi se umjesto umjetnih ili apsolutnih rokova mogli uključiti politički vremenski okviri, a posebice Strateški program, prijedlog Komisije za sljedeći VFO koji se očekuje u srpnju 2025. te detaljna preispitivanja politika koja bi Komisija trebala provesti 2025.
- Taj bi proces trebale predvoditi države članice na različitim razinama:
 - Europsko vijeće trebalo bi usmjeravati proces, pružati strateške smjernice i nalogati zadaće Vijeću za opće poslove,
 - Vijeće za opće poslove trebalo bi pripremati rasprave Europskog vijeća, poduzimati daljnje korake u vezi sa smjernicama i zadaćama koje je izdalo Europsko vijeće i prema potrebi koordinirati eventualni doprinos drugih sastava Vijeća,
 - COREPER bi trebalo pripremati rasprave Vijeća za opće poslove i Europskog vijeća posvećene tom pitanju,
 - mogla bi se razmotriti mogućnost da stručnjaci / viši dužnosnici iz država članica podupiru rad Vijeća u vezi s tim pitanjem.
- Predsjedništvo Vijeća u suradnji s GTV-om trebalo bi podupirati taj proces pod vodstvom država članica.
- Za promišljanja o reformama potrebne su analize, procjene i podaci. Osobito će biti važan doprinos Komisije, počevši od njezine Komunikacije o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja (od 20. ožujka 2024.) i predstojećih detaljnih preispitivanja politika (koja se očekuju 2025.) te daljnjih mogućih procjena i izvješća (npr. Izvješće na visokoj razini o budućnosti jedinstvenog tržišta i Izvješće o budućnosti europske konkurentnosti). Nadalje, Europski parlament 29. veljače 2024. donio je Rezoluciju o produbljivanju integracije EU-a s obzirom na buduće proširenje.
- U vezi s time važni su komunikacija, transparentnost i uključenost građana kako bi se zajamčila javna potpora tom procesu. Pripreme koje trebaju poduzeti zemlje kandidatkinje, s jedne strane, i EU, s druge strane, trebalo bi jasno obrazložiti građanima. Isto vrijedi i za koristi od proširenja i unutarnjih reformi EU-a, posebice kad je riječ o mjerama poduzetima za svladavanje povezanih izazova.

Glavni koraci

1. korak: utvrđivanje dugoročnih ambicija i zajedničkih ciljeva proširenog EU-a otpornog na promjene u budućnosti koji je sposoban učinkovito djelovati u kontekstu nove geopolitičke stvarnosti i sve složenijih izazova, kao i načina za njihovo postizanje (ovaj postupak uključuje Strateški program za razdoblje 2024. – 2029. koji Europsko vijeće treba donijeti u lipnju 2024., ali nije na njega ograničen).

2. korak: razmatranja o mogućim reformama u pogledu (1) vrijednosti EU-a, (2) politika EU-a, (3) proračuna EU-a i (4) upravljanja u EU-u:

1. vrijednosti EU-a: razmatranje o tome kako dodatno ojačati postojeće alate i postupke EU-a kako bi se osiguralo poštovanje i zaštita vladavine prava i temeljnih vrijednosti diljem EU-a;
2. politike EU-a: trebamo dodatno utvrditi, definirati, razraditi i preispitati politike EU-a, među kojima su jedinstveno tržište, konkurentnost i povezane ključne politike, zelena i digitalna tranzicija, zajednička poljoprivredna politika, kohezijska politika, područje slobode, sigurnosti i pravde te zajednička vanjska i sigurnosna politika. Razmatranja bi trebala biti utemeljena na podacima, posebno na Komisijinim predstojećim detaljnim preispitivanjima politika koja se očekuju 2025. U obzir bi, uz utjecaj proširenja, trebalo uzeti i prioritete politika utvrđene u Strateškom programu;
3. proračun EU-a: kako je najavljeno u Komunikaciji o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja, proširenje će biti jedna od tema uzetih u obzir u predstojećem prijedlogu Komisije za sljedeći VFO (2028. – 2035.) koji se očekuje u srpnju 2025. Vodeći računa o raspravama o sljedećem VFO-u, trebali bismo pomno razmotriti kako bi se budući proračun EU-a trebao/mogao razvijati, među ostalim u okviru moguće reforme sustava vlastitih sredstava;
4. upravljanje u EU-u: trebali bismo istražiti potencijal i fleksibilne mogućnosti koje nudi aktualni okvir Ugovorâ, među ostalim u pogledu:
 - o metoda rada institucija, od osmišljavanja i analize politika do provedbe i izvršenja,
 - o sposobnosti Vijeća za odlučivanje, koja bi se s vremenom mogla poboljšati aktivacijom premošćujućih klauzula povezanih s odgovarajućim zaštitnim mehanizmima i uspostavom okvira za primjenu prava veta,
 - o postupnog prihvatanja kojim se omogućuje postupna, ali i reverzibilna provedba mjera, prava i obveza tijekom vremena, na temelju relevantnih pravnih instrumenta i uz potpuno priznavanje činjenice da je krajnji cilj procesa pristupanja punopravno članstvo, pri čemu je u potpunosti očuvana cjelovitost Unije,
 - o dopuštanja mehanizama koji nekim državama članicama omogućuju bližu suradnju u određenim slučajevima (zahvaljujući primjerice pojačanoj suradnji), uz istodobno očuvanje otvorenosti i uključivosti te poštovanje temeljnih načela i cjelovitosti Unije, uključujući jedinstveno tržište.

3. korak: razmatranja o instrumentima i načinima uvođenja tih mogućih reformi. U tom je kontekstu Komisija u svojoj nedavnoj Komunikaciji o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja najavila moguće prijedloge opsežnih reformi u pojedinim sektorima, nadovezujući se na ishod preispitivanja.