



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 10 czerwca 2024 r.
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

NOTA

Od: Prezydencja

Do: Rada

Dotyczy: Przyszłość Europy

– Sprawozdanie z postępów prac przygotowane przez prezydencję

Delegacje otrzymują w załączeniu przygotowane przez prezydencję sprawozdanie z postępów prac prowadzonych w powyższej kwestii w trakcie prezydencji belgijskiej, które zostanie przedstawione na posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych 25 czerwca 2024 r. w ramach punktu „Sprawy różne”.

PUBLIC

Sprawozdanie prezydencji belgijskiej z postępów prac nad przyszłością Europy

I. Wprowadzenie

Jak stwierdzili szefowie państw lub rządów UE w Deklaracji z Grenady (6 października 2023 r.) oraz Rada Europejska obradująca 14–15 grudnia 2023 r.¹, równocześnie z działaniami na rzecz reform podejmowanymi przez kraje aspirujące do członkostwa, UE musi przeprowadzić niezbędne prace i reformy wewnętrzne z myślą o zwiększeniu siły UE i wzmocnieniu europejskiej suwerenności. Podobnie Rada Europejska obradująca 14–15 grudnia 2023 r. uznała, że skuteczna integracja europejska wymaga, aby unijne polityki były dostosowane do przyszłych wyzwań i finansowane w sposób zrównoważony, w oparciu o wartości stanowiące podstawę Unii, i aby instytucje UE dalej funkcjonowały skutecznie. Rada Europejska postanowiła również, że do lata 2024 r. przyjmie konkluzje w sprawie planu działania dotyczącego przyszłych prac nad reformami wewnętrznymi.

W tym kontekście, w ramach wspierania prac Rady Europejskiej i w oparciu o działania przeprowadzone podczas prezydencji szwedzkiej i hiszpańskiej, w okresie od stycznia do czerwca 2024 r. prezydencja belgijska zorganizowała prace dotyczące przyszłości Europy, a w szczególności reform wewnętrznych UE. Prezydencja przeprowadziła wymiany poglądów na nieformalnym posiedzeniu dyrektorów generalnych do spraw europejskich 18–19 stycznia, na posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych 19 marca i na nieformalnym posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych 30 kwietnia. W ramach tego ostatniego posiedzenia odbyła się specjalna sesja poświęcona praworządności i ewentualnym elementom składowym w kontekście planu działania dotyczącego reform wewnętrznych. Równocześnie prezydencja stymulowała pogłębioną refleksję, organizując specjalne imprezy, a mianowicie seminarium dla dyrektorów do spraw instytucjonalnych na szczeblu UE na temat możliwości przewidzianych w Traktatach UE w odniesieniu do procesu decyzyjnego (14–15 marca), a także, wraz z Komisją, konferencję na temat rocznego budżetu UE (29 kwietnia) koncentrującą się na roli budżetu UE w przygotowywaniu Europy na przyszłe wyzwania, po której to konferencji odbyło się seminarium na szczeblu ekspertów.

II. Główne wnioski

W następstwie wyżej wymienionych dyskusji na temat różnych aspektów reform wewnętrznych UE można wyciągnąć szereg wniosków, które mogą stanowić cenny wkład w prace Rady Europejskiej i przyszłych prezydencji Rady.

¹ EUCO 20/23.

UE, jaką znamy, nie była zaprojektowana z myślą o obecnym spolaryzowanym i rozdrobnionym porządku światowym. Podczas prezydencji belgijskiej okazało się, że potrzeba reform wynika tak naprawdę z trzech wyzwań, przed którym stoi UE, a mianowicie z konieczności: (1) utrzymania i usprawnienia funkcjonowania wewnętrznego UE i jej zdolności do działania, (2) dostosowania się UE do nowego otoczenia geopolitycznego i szybko zmieniającego się świata oraz (3) przygotowania UE na rozszerzenie, tak by zapewnić wszystkim obecnym i przyszłym obywatelom UE trwałą wizję, zgodnie z którą Unia będzie zwiększać i chronić ich dobrobyt i bezpieczeństwo. Przesłanki te powinny pozostać podstawą naszych przyszłych prac.

A. Wartości unijne

UE jest przede wszystkim Unią wartości opartą na poszanowaniu praworządności i demokracji. Zarówno UE, jak i kraje aspirujące do członkostwa muszą stale dbać o to, by praworządność pozostała centralnym elementem zarówno samej UE, jak i procesu akcesyjnego. Należy zatem nadal szybko i skutecznie wykorzystywać istniejące mechanizmy, aby chronić wartości unijne od razu, gdy pojawi się zagrożenie. Państwa członkowskie uznały, że m.in. narzędzia w zakresie praworządności są już wystarczające i – gdyby były wykorzystywane w pełni – umożliwiłyby dalszy postęp. Konieczna jest dalsza refleksja nad sposobami wzmacniania tych narzędzi, tak by zapewnić konsekwentne przestrzeganie praworządności w całej UE. Jednocześnie na obecnym etapie przegląd Traktatów nie jest uważany za pożądany. Podkreślono znaczenie Prokuratury Europejskiej (EPPO) i zdecydowano opowiedziano się za tym, by kraje kandydujące ściśle z nią współpracowały. Państwa członkowskie zwróciły również uwagę na skuteczność warunkowości finansowej, wskazując przy tym, że korzystne byłoby doprecyzowanie niektórych procedur. Państwa członkowskie zaakcentowały też kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego i potrzebę wyjaśnienia procedury określonej w art. 7 TUE, w szczególności w odniesieniu do ram czasowych i ewentualnego zawieszenia praw. Dodatkowo państwa członkowskie są gotowe poprzeć włączenie krajów kandydujących do corocznego dialogu na temat praworządności.

B. Polityki UE

Państwa członkowskie uznały, że prace nad reformami wewnętrznymi powinny obejmować analizę wszystkich odpowiednich polityk UE. Powinny one obejmować zarówno polityki, na które rozszerzenie może mieć największy wpływ, jak i polityki, które wymagają dostosowania pod kątem przyszłych wyzwań, m.in. w następstwie serii kryzysów w Europie. Refleksja ta powinna odbywać się z uwzględnieniem strategicznych celów długoterminowych na kolejny cykl instytucjonalny, jak również innych wyzwań i tendencji z myślą o dłuższej perspektywie czasowej. W szczególności wśród podstawowych polityk UE, które wymagają dokładnej analizy, wyraźnie wskazano jednolity rynek, konkurencyjność UE, wspólną politykę rolną i politykę spójności. W tym kontekście zwrócono również uwagę na takie kluczowe polityki, jak przestrzeń wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).

Państwa członkowskie podkreśliły również znaczenie polityk sektorowych, o których była mowa w Deklaracji z Grenady, takich jak konkurencyjność, obronność i przemysł obronny, bezpieczeństwo gospodarcze, gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej oraz transformacja ekologiczna i cyfrowa. Stosowanie prognoz strategicznych w tym zakresie ma podstawowe znaczenie, by decydenci mogli utrzymać kierunek działań.

Państwa członkowskie zwróciły też uwagę na to, jak ważna jest dostępność ocen, analiz i danych. W tym kontekście wspomniano o zapowiadanych szczegółowych przeglądach polityki przygotowywanych przez Komisję², sprawozdaniu Enrica Letty na temat przyszłości jednolitego rynku oraz przyszłym sprawozdaniu Maria Draghiego na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności

C. Budżet UE

Biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie finansowania wynikające z obecnych i przyszłych wyzwań, budżet UE odegra kluczową rolę w realizacji naszych wspólnych unijnych priorytetów; będzie też miał zasadnicze znaczenie dla UE jako podmiotu geopolitycznego. Istnieje szeroka zgoda co do tego, że przy omawianiu i ustalaniu przyszłego budżetu UE trzeba będzie uwzględnić ogólny kontekst kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF). Zaapelowano o zachowanie ostrożności, jeśli chodzi o zastosowanie dotychczasowego scenariusza postępowania w negocjacjach w sprawie kolejnych WRF.

W odniesieniu do komponentu budżetu UE dotyczącego wydatków innowacyjny charakter opartych na wynikach instrumentów łączących reformy i inwestycje obecnie stymuluje debatę na temat kształtu przyszłych unijnych instrumentów wydatkowania. Z drugiej strony jest zbyt wcześnie, by wyciągać wnioski z wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Jednocześnie państwa członkowskie wezwały również do opracowania konkretnych sposobów umożliwiających zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z wdrażaniem unijnych środków finansowych.

Jeśli chodzi o dochody w budżecie UE, nie udało się przybliżyć do wypracowania jednomyślności niezbędnej do przyjęcia decyzji w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego nowych zasobów własnych, przedstawionego przez Komisję 20 czerwca 2023 r., pomimo konkluzji Rady Europejskiej z 1 lutego 2024 r. potwierdzających, że Unia będzie nadal pracować nad wprowadzeniem nowych zasobów własnych. Ponieważ przypadająca na 1 stycznia 2028 r. data graniczna rozpoczęcia spłacania kwoty głównej w ramach Next Generation EU jest coraz bliższa, zasadnicze znaczenie postępy będą miały w kwestii dochodów w budżecie UE. Choć wiele osób

² 20 marca 2024 r. Komisja przyjęła komunikat na temat reform przedakcesyjnych i przeglądów polityki jako swój wkład poprzedzający przyjęcie do lata 2024 r. konkluzji Rady Europejskiej w sprawie planu działania dotyczącego przyszłych prac i przygotowujący grunt pod szczegółowe przeglądy polityki, które Komisja ma przygotować na początku 2025 r.

uważa, że negocjacje w sprawie nowych zasobów własnych powinny być prowadzone równoległe z negocjacjami dotyczącymi WRF na okres po 2027 r., inni wciąż dążą do wypracowania porozumienia przed przedstawieniem wniosku dotyczącego kolejnych WRF. Kilka państw członkowskich wspomniało, że sprawiedliwy podział obciążeń między państwa członkowskie powinien pozostać nadrzędnym elementem, którym kierowano by się przy wprowadzaniu nowych zasobów własnych, przy czym wyraźnym celem powinien być klucz DNB, tak by uniknąć nierównego podziału obciążeń między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie opowiedziały się również za rzeczywistymi zasobami własnymi, które nie wynikają (już) z budżetów krajowych.

D. Zarządzanie UE

Na licznych posiedzeniach potwierdzono potrzebę utrzymania i poprawy zdolności UE do działania pod kątem jej funkcjonowania wewnętrznego. Jednocześnie ogólne poparcie uzyskało podejście pragmatyczne, zgodnie z którym należy zbadać możliwości i elastyczne rozwiązania przewidziane w obecnych Traktatach UE w tym zakresie. Prezydencji udało się uzyskać duże poparcie dla rozszerzenia zakresu dyskusji na temat procedur decyzyjnych, tak by obejmowały one szerszą kwestię zarządzania, która również dotyczy reform mających na celu poprawę ogólnych metod pracy i funkcjonowania UE i jej instytucji, począwszy od etapu koncepcji, ocen skutków i analiz po etap wdrażania. Te reformy powinny poprawić zarówno możliwości wykonania, jak i egzekwowania polityk i przepisów UE.

Pewnym poparciem cieszyła się możliwość szerszego stosowania głosowania większością kwalifikowaną w niektórych (pod-) obszarach polityki (takich jak WPZiB, polityki społeczne, opodatkowanie i rynek wewnętrzny) poprzez zastosowanie klauzuli pomostowej przewidzianej w Traktatach. Przypomniano o znaczeniu mechanizmu towarzyszącego w celu ochrony żywotnych interesów państw członkowskich.

W przypadku głosowania na zasadzie jednomyślności analizowano możliwość częstszego stosowania konstruktywnego wstrzymania się od głosu w ramach WPZiB. Innym możliwym rozwiązaniem, które zostało omówione, było określenie ram korzystania z prawa weta i podjęcie przez członków Rady politycznego zobowiązania do ograniczenia korzystania z prawa weta wyłącznie do sytuacji, które dotyczą istotnych względów polityki krajowej bezpośrednio związanych z konkretnym aktem będącym przedmiotem dyskusji, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy. Analizowano również możliwość politycznego zobowiązania się państw członkowskich do wyjaśnienia swojej decyzji dotyczącej głosowania, gdy korzystają z prawa weta.

E. Przyszłe prace nad reformami wewnętrznymi UE

Oczekuje się, że na posiedzeniu pod koniec czerwca 2024 r. Rada Europejska przyjmie konkluzje w sprawie planu działania dotyczącego przyszłych prac nad reformami wewnętrznymi, zgodnie ze swoimi konkluzjami z 14–15 grudnia 2023 r.

Aby wnieść wkład w prace Rady Europejskiej, państwa członkowskie – w oparciu o notę prezydencji – omówiły ewentualne elementy składowe na potrzeby tego planu działania na posiedzeniach Rady do Spraw Ogólnych oraz na nieformalnym posiedzeniu tej Rady.

Podejście prezydencji spotkało się ze zdecydowanym poparciem państw członkowskich. W tym kontekście kilka państw członkowskich odniosło się do trzech czynników leżących u podstaw programu reform wewnętrznych, zwracając przy tym uwagę na fakt, że UE musi być gotowa stawić czoła przyszłym wyzwaniom. Wyrażono szerokie poparcie dla założenia, że prace nad reformami powinny koncentrować się na unijnych wartościach, politykach, budżecie i zarządzaniu, przy czym budżet będzie omawiany z uwzględnieniem zbliżających się negocjacji w sprawie WRF. Dyskusja na temat ewentualnego formalnego dostosowania procedur decyzyjnych będzie wymagała więcej czasu. Państwa członkowskie podkreśliły, jak ważna w tym kontekście jest lepsza komunikacja z obywatelami, tak by zapewnić publiczne poparcie dla reform.

Zgodnie z tymi dyskusjami w załączniku do niniejszego sprawozdania z postępu prac zawarto proponowane przez prezydencję elementy, które można uwzględnić we wspomnianym planie działania.

Elementy, które można uwzględnić w planie działania dotyczącym reform wewnętrznych

Jak przypomniała Rada Europejska obradująca 23–24 czerwca 2022 r., integracja nowych państw członkowskich z UE zależy od spełnienia kryteriów kopenhaskich¹ w ich różnych aspektach: (i) tych, które dotyczą krajów kandydujących; oraz (ii) tego, który dotyczy samej UE, jej zdolności do utrzymania swojego własnego rozwoju i jego pogłębiania, w tym zdolności do przyjmowania nowych członków.

Zgodnie z Deklaracją z Granady Rada Europejska stwierdziła, że „[w] miarę rozszerzania się Unii skuteczna integracja europejska wymaga, aby unijne polityki były dostosowane do przyszłych wyzwań i finansowane w sposób zrównoważony, w oparciu o wartości stanowiące podstawę Unii, oraz aby instytucje UE dalej funkcjonowały skutecznie”² oraz że rozszerzenie i reformy wewnętrzne powinny „przebiegać równolegle, tak by zapewnić gotowość – w momencie akcesji – zarówno przyszłych państw członkowskich, jak i UE”³.

Celem niniejszej noty jest przedstawienie elementów, które można uwzględnić w planie działania dotyczącym przyszłych prac nad reformami wewnętrznymi, który ma zostać przyjęty przez Radę Europejską do lata 2024 r. Bazując na działaniach prezydencji szwedzkiej i hiszpańskiej, elementy te określono na podstawie dyskusji na temat przyszłości Europy przeprowadzonych na forum Rady do Spraw Ogólnych (19 marca 2024 r.), na nieformalnym posiedzeniu ministrów spraw europejskich (30 kwietnia 2024 r.) i nieformalnym posiedzeniu dyrektorów generalnych do spraw europejskich (19 stycznia 2024 r.), a także na podstawie komunikatu Komisji na temat reform przedakcesyjnych i przeglądów polityki przyjętego 20 marca 2024 r.

Główne zasady

- Podstawowym celem reform jest zapewnienie wszystkim obecnym i przyszłym obywatelom UE trwałej wizji, zgodnie z którą Unia będzie zwiększać i chronić ich dobrobyt i bezpieczeństwo, dzięki jedności i solidarności, lojalnej i inkluzywnej współpracy i z poszanowaniem zasady pomocniczości.
- U podstaw programu reform wewnętrznych leżą trzy czynniki:
 - Potrzeba utrzymania i poprawy zdolności UE do działania pod kątem jej funkcjonowania wewnętrznego.

¹ Rada Europejska w Kopenhadze, 21–22 czerwca 1993 r., konkluzje prezydencji.

² Konkluzje Rady Europejskiej z 14–15 grudnia 2023 r.

³ Konkluzje Rady Europejskiej z 21–22 marca 2024 r.

- Potrzeba dostosowania się UE do nowego otoczenia geopolitycznego i szybko zmieniającego się świata.
- Potrzeba przygotowania się UE na rozszerzenie. Ten proces reform powinien odbywać się równoległe z procesem rozszerzenia. Proces rozszerzenia opiera się na osiągnięciach i przebiega według własnego rytmu.
- W pracach nad reformami wewnętrznymi i usprawnieniem zarządzania UE należy przeanalizować wszelkie elastyczne rozwiązania i możliwości działania.
- W planie działania należy określić pragmatyczny sposób prowadzenia prac nad reformami wewnętrznymi, a sam plan powinien zachować elastyczność; należy zapewnić możliwość jego uzupełnienia lub rozwinięcia, stosownie do potrzeb.
- Prace nad reformami wewnętrznymi UE powinny być prowadzone w następujących czterech blokach: wartości unijne jako podstawowe i nadrzędne ramy, polityki UE, budżet UE (z uwzględnieniem negocjacji w sprawie WRF) i zarządzanie UE.
- Plan ten, w szczególności program strategiczny, wniosek Komisji dotyczący kolejnych WRF spodziewany w lipcu 2025 r., a także przygotowywane przez Komisję szczegółowe przeglądy polityki spodziewane w 2025 r., zamiast sztucznych lub bezwzględnych terminów mogłyby zawierać kalendarz polityczny.
- Proces ten powinien być prowadzony przez państwa członkowskie na różnych szczeblach:
 - Rada Europejska powinna nadawać kierunek działaniom, zapewniać wytyczne strategiczne i zlecać zadania Radzie do Spraw Ogólnych.
 - Rada do Spraw Ogólnych powinna przygotowywać dyskusje w następstwie wytycznych Rady Europejskiej i otrzymanych od niej zadań oraz w razie potrzeby koordynować ewentualny wkład ze strony innych składów Rady.
 - Coreper powinien przygotowywać dyskusje, które zostaną przeprowadzone na ten temat na forum Rady do Spraw Ogólnych i Rady Europejskiej.
 - Powinna istnieć możliwość rozważenia wsparcia prac Rady w tej kwestii przez ekspertów / urzędników wyższego szczebla z państw członkowskich.
- Ten prowadzony przez państwa członkowskie proces powinien być wspierany przez prezydencję Rady, we współpracy z SGR.
- Refleksje nad reformami wymagają analiz, ocen i danych. Duże znaczenie ma zwłaszcza wkład ze strony Komisji, począwszy od jej komunikatu na temat reform przedakcesyjnych i przeglądów polityk (20 marca 2024 r.) oraz jej przyszłych szczegółowych przeglądów polityki (spodziewanych w 2025 r.) po ewentualne oceny i sprawozdania (np. sprawozdanie wysokiego szczebla na temat przyszłości jednolitego rynku i sprawozdanie na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności). Ponadto 29 lutego 2024 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie pogłębienia integracji europejskiej z myślą o przyszłym rozszerzeniu.
- W tym kontekście komunikacja z obywatelami, przejrzystość prowadzonych działań i zaangażowanie obywateli mają istotne znaczenie, by zapewnić publiczne wsparcie dla tego procesu. Obywatelom należy jasno wytłumaczyć, jakie działania przygotowawcze powinny zostać podjęte z jednej strony przez kraje kandydujące, a z drugiej strony przez UE. To samo dotyczy korzyści płynących z rozszerzenia i reform wewnętrznych UE, w szczególności w odniesieniu do środków podjętych w celu sprostania związanym z tym wyzwaniom.

Główne etapy

Krok 1: Zdefiniowanie ambitnych celów długoterminowych i wspólnych celów rozszerzonej UE dostosowanej do przyszłych wyzwań, zdolnej do skutecznego działania w obliczu nowej rzeczywistości geopolitycznej i coraz bardziej złożonych problemów, a także sposobów realizacji tych celów (obejmuje to m.in. Program strategiczny na lata 2024–2029, który ma zostać przyjęty przez Radę Europejską w czerwcu 2024 r.).

Krok 2: Refleksja nad ewentualnymi reformami w następujących dziedzinach: (1) wartości unijne, (2) polityki UE, (3) budżet UE oraz (4) zarządzanie UE.

1. Wartości unijne: należy zastanowić się nad sposobami dalszego wzmocnienia istniejących unijnych narzędzi i procesów, aby zapewnić poszanowanie i ochronę praworządności i podstawowych wartości w całej UE.
2. Polityki UE: musimy w dalszym ciągu wskazywać, określać, opracowywać polityki UE i dokonywać ich przeglądu; chodzi m.in. o jednolity rynek, konkurencyjność i kluczowe powiązane polityki, transformację ekologiczną i cyfrową, wspólną politykę rolną, politykę spójności, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Refleksje powinny być poparte danymi, w szczególności danymi pochodzącymi z przyszłych szczegółowych przeglądów polityki, które Komisja ma opracować w 2025 r. Oprócz wpływu, jaki będzie miało rozszerzenie, w programie strategicznym należy również uwzględnić priorytety polityczne.
3. Budżet UE: jak zapowiedziano w komunikacie na temat reform przedakcesyjnych i przeglądów polityki, rozszerzenie będzie jednym z tematów uwzględnionych w przyszłym wniosku Komisji w sprawie kolejnych WRF (2028–2035) spodziewanym w lipcu 2025 r. Biorąc pod uwagę dyskusje na temat kolejnych WRF, powinniśmy przeanalizować, jak przyszły budżet UE powinien/może ewoluować, w tym poprzez ewentualną reformę systemu zasobów własnych.
4. Zarządzanie UE: powinniśmy przeanalizować możliwości i elastyczne rozwiązania oferowane przez obecne ramy traktatowe, dotyczące m.in.:
 - o metod pracy instytucji, począwszy od etapu koncepcji i analiz po etap wdrażania i egzekwowania;
 - o zdolności Rady do podejmowania decyzji, które to zdolności z czasem mogłyby zostać zwiększone poprzez uruchomienie klauzul pomostowych powiązanych z odpowiednimi mechanizmami ochronnymi, a także poprzez określenie ram korzystania z prawa weta;
 - o stopniowej integracji, ułatwiającej postępujące, ale również odwracalne, wdrażanie – z biegiem czasu – środków, praw i obowiązków, w oparciu o odpowiednie instrumenty prawne, uznając przy tym w pełni, że ostatecznym celem procesu akcesyjnego jest pełne członkostwo, przy całkowitym zachowaniu integralności Unii;
 - o umożliwienia stosowania mechanizmów pozwalających niektórym państwom członkowskim na ściślejszą współpracę w konkretnych przypadkach (dzięki np. wzmocnionej współpracy), przy utrzymaniu otwartości i inkluzywności oraz poszanowaniu podstawowych zasad i integralności Unii, w tym jednolitego rynku.

Krok 3: Refleksja na temat instrumentów i sposobów dotyczących wprowadzenia tych ewentualnych reform. W tym kontekście w swoim niedawnym komunikacie na temat reform przedakcesyjnych i przeglądów polityki Komisja zapowiedziała ewentualne propozycje istotnych reform w poszczególnych sektorach w oparciu o wyniki przeglądów.