



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 10 de junho de 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

NOTA

de: Presidência
para: Conselho

Assunto: O futuro da Europa
– Relatório intercalar da Presidência

Junto se envia, à atenção das delegações, o relatório intercalar da Presidência relativo aos trabalhos realizados durante a Presidência belga sobre o assunto em epígrafe, que será apresentado no Conselho dos Assuntos Gerais de 25 de junho de 2024 sob o ponto «Diversos».

PUBLIC

Relatório intercalar da Presidência belga sobre o Futuro da Europa

I. Introdução

Tal como afirmado pelos Chefes de Estado ou de Governo da UE na Declaração de Granada (6 de outubro de 2023) e no Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro de 2023¹, paralelamente aos esforços de reforma dos países que aspiram à adesão, a UE tem de levar a cabo o trabalho de base necessário a nível interno, bem como as reformas necessárias, com vista a tornar a UE mais forte e a reforçar a soberania europeia. De igual modo, o Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro de 2023 considerou que o êxito da integração europeia exige que as políticas da União estejam preparadas para o futuro e sejam financiadas de uma forma sustentável, com base nos valores em que se funda a União, e que as instituições da UE continuem a funcionar eficazmente. O Conselho Europeu decidiu igualmente que, até ao verão de 2024, adotará conclusões sobre um roteiro para os trabalhos futuros respeitantes às reformas internas.

Neste contexto, em apoio aos trabalhos do Conselho Europeu, e com base no trabalho realizado durante as Presidências sueca e espanhola, a Presidência belga promoveu, entre janeiro e junho de 2024, os trabalhos sobre o futuro da Europa e, em especial, sobre as reformas internas da UE. Procedeu a trocas de pontos de vista durante a reunião informal dos diretores-gerais dos Assuntos Europeus de 18 e 19 de janeiro, o Conselho dos Assuntos Gerais de 19 de março e a reunião informal do Conselho dos Assuntos Gerais de 30 de abril. Nesta última realizaram-se sessões específicas sobre o Estado de direito e sobre possíveis elementos constitutivos, tendo em vista um roteiro para as reformas internas. Paralelamente, a Presidência fomentou a reflexão aprofundada com a realização de eventos específicos, nomeadamente um seminário para diretores dos Assuntos Institucionais da UE, em 14 e 15 de março, sobre as potencialidades dos Tratados da UE em matéria de tomada de decisões da UE, bem como a Conferência Anual sobre o Orçamento da UE em 29 de abril, coorganizada com a Comissão, centrada no papel do orçamento da UE para preparar a Europa para o futuro, seguida de um seminário a nível de peritos.

II. Principais pontos a reter

Na sequência dos debates acima referidos sobre os diferentes aspetos das reformas internas da UE, há vários pontos a reter, que poderão contribuir de forma valiosa para os trabalhos do Conselho Europeu e das futuras Presidências do Conselho.

¹ EUCO 20/23

A UE, como sabemos, não foi concebida para a ordem mundial polarizada e fragmentada que hoje se vive. Durante a Presidência belga, houve convergência em torno da ideia de que a necessidade de reformas decorre efetivamente do triplo desafio que se coloca à UE para 1) manter e melhorar o seu funcionamento interno e a sua capacidade de ação, 2) se adaptar a um novo ambiente geopolítico e a um mundo em rápida mutação e 3) preparar o alargamento, a fim de dar a todos os cidadãos da UE, atuais e futuros, a perspetiva sustentada de que a União promove e garante a sua prosperidade e segurança. Esta lógica deverá continuar a ser a espinha dorsal do nosso trabalho futuro.

A. Valores da UE

A UE é, em primeiro lugar, uma União de valores assente no respeito pelo Estado de direito e pela democracia. Tanto a UE como os países que aspiram à adesão têm de assegurar continuamente que o Estado de direito continua a estar no centro da própria UE e do processo de adesão. Os mecanismos existentes deverão, por conseguinte, continuar a ser utilizados de forma rápida e eficaz para proteger os valores da UE assim que estes sejam ameaçados. Os Estados-Membros consideraram que, nomeadamente, o conjunto de instrumentos para defesa do Estado de direito já se encontra bem equipado e, se for utilizado em todo o seu potencial, permitirá novos progressos. É necessária uma reflexão mais aprofundada sobre a forma como se devem reforçar estes instrumentos, a fim de assegurar o respeito coerente do Estado de direito em toda a UE. Ao mesmo tempo, nesta fase, não se considera desejável uma revisão dos Tratados relativamente a essa matéria. Foi salientada a importância da Procuradoria Europeia e foi manifestado um forte apoio à estreita cooperação dos países candidatos com a mesma. Os Estados-Membros salientaram igualmente a eficácia da condicionalidade financeira, tendo assinalado, ao mesmo tempo, que alguns procedimentos poderão beneficiar de uma maior clarificação. Além disso, os Estados-Membros sublinharam o papel crucial da sociedade civil e a necessidade de clarificar o procedimento previsto no artigo 7.º do TUE, especificamente sobre o calendário e a eventual suspensão dos direitos. Por último, os Estados-Membros poderiam apoiar a inclusão dos países candidatos no diálogo anual sobre o Estado de direito.

B. Políticas da UE

Os Estados-Membros consideraram que os trabalhos sobre as reformas internas deverão analisar todas as políticas pertinentes da UE, sejam as políticas mais suscetíveis de serem afetadas pelo alargamento, sejam as políticas que exigem uma preparação para o futuro, nomeadamente na sequência da sucessão de crises na Europa. Esta reflexão deverá ter lugar tendo em conta os objetivos estratégicos a longo prazo para o próximo ciclo institucional, bem como outros desafios e tendências numa perspetiva a mais longo prazo. Em especial, o mercado único, a competitividade da UE, a política agrícola comum e a política de coesão foram especificamente destacados como sendo políticas fundamentais da UE que requerem uma análise cuidadosa. Políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça, a política externa e de segurança comum (PESC) e a política comum de segurança e defesa (PCSD) foram

também consideradas fundamentais neste contexto. Os Estados-Membros salientaram igualmente a importância das políticas setoriais, conforme explanadas na Declaração de Granada, como a competitividade, a defesa e a indústria da defesa, a segurança económica, a preparação para situações de crise e a transição ecológica e digital. A utilização da prospetiva estratégica a este respeito é essencial para que os decisores políticos se mantenham no bom caminho.

A importância de dispor de avaliações, análises e dados foi igualmente sublinhada pelos Estados-Membros. Neste contexto, foram mencionadas as próximas revisões aprofundadas das políticas² pela Comissão, o relatório de Enrico Letta sobre o futuro do mercado único e o próximo relatório de Mario Draghi sobre o futuro da competitividade europeia.

C. Orçamento da UE

Tendo em conta as necessidades de financiamento suscitadas pelos desafios atuais e futuros, o orçamento da UE será crucial para dar resposta às nossas prioridades comuns a nível da UE e para a própria UE enquanto interveniente geopolítico. Foi amplamente reconhecido que o futuro orçamento da UE terá de ser debatido e determinado tendo em conta o contexto global do próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP). Foi pedida cautela quanto a assumir uma abordagem de manutenção do *statu quo* nas próximas negociações do QFP.

No atinente à componente da despesa do orçamento da UE, a natureza inovadora dos instrumentos baseados no desempenho que combinam reformas e investimentos está atualmente a alimentar os debates sobre a forma que assumirão os futuros instrumentos de despesa da UE. Por outro lado, é demasiado cedo para tirar conclusões sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Paralelamente, os Estados-Membros apelaram ainda a que fossem implementadas formas concretas de aliviar os encargos administrativos associados à execução dos fundos da UE.

No que diz respeito ao lado da receita do orçamento da UE, não houve progressos no sentido de obter uma decisão unânime quanto à proposta adaptada de novos recursos próprios, tal como foi apresentada pela Comissão em 20 de junho de 2023, apesar das conclusões do Conselho Europeu de 1 de fevereiro de 2024, que reafirmam o compromisso da União de continuar a trabalhar no sentido de introduzir novos recursos próprios. Uma vez que se aproxima rapidamente a data-limite de 1 de janeiro de 2028 para iniciar o reembolso de capital dos fundos do *NextGenerationEU*, será fundamental registar progressos do lado das receitas do orçamento da UE. Embora muitos considerem que as negociações no respeitante aos novos recursos próprios devam andar a par das negociações sobre o QFP pós-2027, outros ainda pretendem chegar a acordo antes que seja apresentada a proposta para o próximo QFP. Vários Estados-Membros referiram que a repartição equitativa dos encargos

² Em 20 de março de 2024, a Comissão adotou uma Comunicação sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento, que constitui o seu contributo antes da adoção, no verão de 2024, das conclusões do Conselho Europeu sobre um roteiro para o trabalho futuro e que abre caminho às revisões aprofundadas das políticas pela Comissão, previstas para o início de 2025.

entre os Estados-Membros deverá continuar a ser o elemento abrangente que deve orientar a introdução de novos recursos próprios, tendo por objetivo claro a chave de repartição RNB, a fim de evitar um jogo de soma zero entre os Estados-Membros. Os Estados-Membros também se manifestaram a favor de verdadeiros recursos próprios que não provenham (já) dos orçamentos nacionais.

D. Governança da UE

Em várias reuniões, foi confirmada a necessidade de a UE manter e melhorar a sua capacidade de ação em termos de funcionamento interno. Ao mesmo tempo, ganhou apoio global uma abordagem pragmática, sublinhando a necessidade de aproveitar as potencialidades e flexibilidades dos atuais Tratados da UE para atingir este objetivo. A Presidência obteve amplo apoio quanto ao alargamento do âmbito dos debates sobre os processos de decisão ao tema mais vasto da governança, que abrange também os esforços de reforma com o objetivo de melhorar globalmente os métodos de trabalho e o funcionamento da UE e das suas instituições, desde a conceção de políticas, as avaliações de impacto e as análises até à aplicação. Estes esforços de reforma deverão otimizar tanto a exequibilidade como a execução das políticas e da legislação da UE.

Obteve algum apoio a possibilidade de aumentar o recurso à votação por maioria qualificada em alguns (subdomínios de) domínios políticos (como a PESC, as políticas sociais, a fiscalidade e o mercado interno) por meio da utilização das cláusulas-ponte previstas nos Tratados. Foi recordada a importância de dispor de um mecanismo de acompanhamento para salvaguardar os interesses vitais dos Estados-Membros.

Foi explorada a possibilidade de recorrer mais frequentemente à abstenção construtiva no âmbito da PESC quando a regra de votação é a unanimidade. Outra possível via debatida foi o enquadramento da utilização dos direitos de veto sob a forma de um compromisso político entre os membros do Conselho de se limitarem a recorrer aos seus direitos de veto apenas por razões vitais e expressas de política nacional diretamente relacionadas com o ato específico em causa, em conformidade com o princípio da cooperação leal. Foi igualmente estudada a possibilidade de os Estados-Membros se comprometerem politicamente a explicar o seu voto quando utilizarem o seu direito de veto.

E. Trabalhos futuros sobre as reformas internas da UE

Na reunião de finais de junho de 2024, o Conselho Europeu deverá adotar conclusões relativamente a um roteiro para os trabalhos futuros sobre reformas internas, tal como se refere nas conclusões de 14 e 15 de dezembro de 2023.

A fim de contribuir para os trabalhos do Conselho Europeu, os Estados-Membros debateram possíveis elementos constitutivos tendo em vista este roteiro nas reuniões do Conselho dos Assuntos Gerais e na reunião informal do Conselho dos Assuntos Gerais com base numa nota da Presidência.

A abordagem da Presidência recebeu forte apoio dos Estados-Membros. Neste contexto, vários Estados-Membros referiram os três fatores determinantes que subjazem à agenda das reformas internas, salientando a necessidade de a UE estar preparada para enfrentar desafios futuros. Verificou-se amplo apoio ao facto de os trabalhos sobre as reformas se deverem centrar nos valores, nas políticas, no orçamento e na governação da UE, ao passo que o orçamento será abordado tendo em conta as próximas negociações do QFP. O debate sobre a eventual adaptação formal dos processos de decisão exigirá mais tempo. Os Estados-Membros sublinharam a importância de haver melhor comunicação com os cidadãos neste contexto, a fim de assegurar o apoio do público às reformas.

Em consonância com estes debates, os eventuais elementos tendo em vista um roteiro sugeridos pela Presidência constam do anexo ao presente relatório intercalar.

Eventuais elementos tendo em vista um roteiro para as reformas internas

Tal como recordado pelo Conselho Europeu na sua reunião de 23 e 24 de junho de 2022, a integração dos novos Estados-Membros na UE depende do cumprimento dos critérios de Copenhaga¹ nos seus diferentes aspetos: i) os que são destinados aos países candidatos, e ii) o que é destinado à própria UE, sobre a sua capacidade de manter e aprofundar o seu desenvolvimento, nomeadamente a sua capacidade de integrar novos membros.

Em consonância com a Declaração de Granada, o Conselho Europeu declarou que «*À medida que a União se alarga, o êxito da integração europeia exige que as políticas da União estejam preparadas para o futuro e sejam financiadas de uma forma sustentável, com base nos valores em que se funda a União, e que as instituições da UE continuem a funcionar eficazmente*»², e que o alargamento e as reformas internas deverão «*avançar em paralelo para assegurar que tanto os futuros Estados-Membros como a UE estejam prontos no momento da adesão*»³.

A presente nota tem por objetivo apresentar eventuais elementos tendo em vista o roteiro para os trabalhos futuros sobre reformas internas, a adotar pelo Conselho Europeu até ao verão de 2024. Partindo dos esforços envidados pelas Presidências sueca e espanhola, estes elementos têm por base os debates sobre o futuro da Europa no Conselho dos Assuntos Gerais (19 de março de 2024), na reunião informal dos ministros dos Assuntos da UE (30 de abril de 2024) e na reunião informal dos diretores-gerais dos Assuntos da UE (19 de janeiro de 2024), bem como na Comunicação da Comissão sobre as reformas e revisões das políticas antes do alargamento, adotada em 20 de março de 2024.

Princípios essenciais

- As reformas têm por objetivo básico dar a todos os cidadãos da UE, atuais e futuros, a perspetiva sustentada de que a União promove e garante a sua prosperidade e segurança, por meio da unidade e da solidariedade, da cooperação leal e inclusiva e no respeito do princípio da subsidiariedade.
- A agenda das reformas internas assenta em três fatores determinantes:
 - A necessidade de a UE manter e melhorar a sua capacidade de ação em termos de funcionamento interno.

¹ Conselho Europeu, Copenhaga, 21 e 22 de junho de 1993, Conclusões da Presidência.

² Conclusões do Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro de 2023.

³ Conclusões do Conselho Europeu de 21 e 22 de março de 2024.

- A necessidade de a UE se adaptar a um novo ambiente geopolítico e a um mundo em rápida mutação.
- A necessidade de a UE se preparar para o alargamento. O processo de reforma deverá ter lugar em paralelo com o processo de alargamento. O processo de alargamento tem por base o mérito e segue o seu próprio ritmo.
- No âmbito dos trabalhos sobre as reformas internas e a melhoria da governação da UE, deverão ser aproveitadas todas as flexibilidades e potencialidades.
- O roteiro deverá definir de forma pragmática o processo para conduzir os trabalhos sobre as reformas internas, deverá permanecer flexível e deverá poder ser concluído e desenvolvido conforme necessário.
- Os trabalhos sobre as reformas internas da UE deverão assentar nos quatro blocos seguintes: Os valores da UE como quadro fundamental e abrangente, as políticas da UE, o orçamento da UE (tendo em conta as negociações do QFP) e a governação da UE.
- No roteiro poderão ser incluídos os calendários políticos, em vez de prazos artificiais ou absolutos, nomeadamente a Agenda Estratégica, a proposta da Comissão para o próximo QFP, prevista para julho de 2025, e as revisões aprofundadas das políticas pela Comissão, previstas para 2025.
- O processo deverá ser conduzido pelos Estados-Membros a diferentes níveis:
 - O Conselho Europeu deverá orientar o processo, fornecer orientações estratégicas e definir o trabalho do Conselho dos Assuntos Gerais.
 - O Conselho dos Assuntos Gerais deverá preparar os debates do Conselho Europeu, dar seguimento às orientações e incumbências provenientes do Conselho Europeu e coordenar os eventuais contributos de outras formações do Conselho, se for caso disso.
 - O Coreper deverá preparar os debates do Conselho dos Assuntos Gerais e do Conselho Europeu sobre estas questões.
 - Poderá ainda ser considerada a possibilidade de os trabalhos do Conselho sobre estas questões serem apoiados por peritos/altos funcionários dos Estados-Membros.
- Este processo, liderado pelos Estados-Membros, deverá ser apoiado pela Presidência do Conselho em cooperação com o Secretariado-Geral do Conselho.
- As reflexões sobre as reformas exigem análises, avaliações e dados. Em especial, o contributo da Comissão será importante, começando com a sua Comunicação sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento (20 de março de 2024) e as suas próximas revisões aprofundadas das políticas (previstas para 2025), bem como com outras possíveis avaliações e relatórios (por exemplo, relatório de alto nível sobre o futuro do mercado único e relatório sobre o futuro da competitividade europeia). Além disso, o Parlamento Europeu adotou, em 29 de fevereiro de 2024, uma resolução sobre o aprofundamento da integração europeia na perspetiva dos futuros alargamentos.
- A comunicação, a transparência e a participação dos cidadãos são importantes neste contexto, a fim de assegurar o apoio do público ao processo. Os preparativos a efetuar pelos países candidatos, por um lado, e pela UE, por outro, deverão ser claramente explicados aos cidadãos. O mesmo se aplica aos benefícios do alargamento e das reformas internas da UE, em especial no respeitante às medidas tomadas para fazer face aos desafios conexos.

Principais etapas

Etapa 1: Definição de ambições a longo prazo e de objetivos comuns de uma UE alargada e preparada para o futuro, capaz de agir eficazmente perante uma nova realidade geopolítica e desafios cada vez mais complexos, bem como de formas de os alcançar (este exercício, indo contudo mais além, inclui a Agenda Estratégica 2024-2029, a adotar pelo Conselho Europeu em junho de 2024).

Etapa 2: Reflexões sobre possíveis reformas que incidam sobre: 1) os valores da UE, 2) as políticas da UE, 3) o orçamento da UE, e 4) a governação da UE:

1. Valores da UE: refletir sobre a forma de continuar a reforçar os instrumentos e processos existentes na UE destinados a assegurar o respeito e a proteção do Estado de direito e dos valores fundamentais em toda a UE.
2. Políticas da UE: Temos de continuar a identificar, definir, elaborar e rever as políticas da UE, incluindo, nomeadamente, o mercado único, a competitividade e as principais políticas conexas, a transição ecológica e digital, a política agrícola comum, a política de coesão, o domínio da liberdade, segurança e justiça e a política externa e de segurança comum. As reflexões devem ser fundamentadas por dados, em especial pelas próximas revisões aprofundadas das políticas pela Comissão, previstas para 2025. Para além do impacto gerado pelo alargamento, deverão também ser tidas em conta as prioridades políticas identificadas na Agenda Estratégica.
3. Orçamento da UE: Tal como anunciado na sua Comunicação sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento, o alargamento será um dos temas que figurarão na próxima proposta da Comissão para o próximo QFP (2028-2035), prevista para julho de 2025. Tendo em conta os próximos debates sobre o QFP, deveremos examinar a forma como o futuro orçamento da UE deverá/poderá evoluir, nomeadamente por meio da eventual reforma do sistema de recursos próprios.
4. Governação da UE: deveremos aproveitar as potencialidades e flexibilidades proporcionadas pelo atual quadro dos Tratados, nomeadamente no que diz respeito:
 - aos métodos de trabalho das instituições, desde a conceção e análise das políticas até à sua aplicação e execução;
 - à capacidade de decisão do Conselho, que poderá, ao longo do tempo, ser melhorada mediante o desencadeamento de cláusulas-ponte associadas a mecanismos de salvaguarda adequados, bem como do enquadramento da utilização dos direitos de veto;
 - à integração gradual, facilitando a aplicação progressiva, mas também reversível, de medidas, direitos e obrigações ao longo do tempo, com base nos instrumentos jurídicos pertinentes, reconhecendo ao mesmo tempo sem reservas que o objetivo último do processo de adesão é a plena adesão e preservando plenamente a integridade da União;
 - a autorizar, em casos específicos, o recurso aos mecanismos que permitem a alguns Estados-Membros cooperarem mais estreitamente (graças, por exemplo, à cooperação reforçada), mantendo simultaneamente a abertura e a inclusividade e respeitando os princípios fundamentais e a integridade da União, incluindo o mercado único.

Etapa 3: Reflexões sobre os instrumentos e as formas de introduzir essas eventuais reformas. Neste contexto, na recente Comunicação sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento, a Comissão anunciou possíveis propostas de reforma substancial em cada um dos setores, que terão por base os resultados das revisões.