



Rada
Európskej únie

V Bruseli 10. júna 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

POZNÁMKA

Od: Predsedníctvo
Komu: Rada
Predmet: Budúcnosť Európy
– správa predsedníctva o pokroku

Delegáciám v prílohe zasielame správu predsedníctva o pokroku, ktorý sa dosiahol v predmetnej veci počas belgického predsedníctva, ktorá sa predloží na zasadnutí Rady pre všeobecné záležitosti 25. júna 2024 ako bod „Rôzne“.

PUBLIC

Správa belgického predsedníctva o pokroku v oblasti budúcnosti Európy

I. Úvod

Ako uviedli hlavy štátov alebo predsedovia vlád EÚ vo Vyhlásení z Granady (6. októbra 2023) a Európska rada 14. – 15. decembra 2023¹, EÚ musí súbežne s reformným úsilím krajín aspirujúcich na členstvo vybudovať potrebné vnútorné základy a uskutočniť reformy s cieľom posilniť EÚ a jej suverenitu. Európska rada 14. – 15. decembra 2023 rovnako konštatovala, že úspešná európska integrácia si vyžaduje, aby boli politiky Únie pripravené na budúcnosť a financované udržateľným spôsobom na základe hodnôt, na ktorých je Únia založená, a aby inštitúcie EÚ naďalej účinne fungovali. Európska rada tiež rozhodla, že do leta 2024 prijme závery o pláne budúcej práce na vnútorných reformách.

Belgické predsedníctvo v tomto kontexte podporilo prácu Európskej rady na základe úsilia švédskeho a španielskeho predsedníctva a od januára do júna 2024 uľahčovalo prácu v oblasti budúcnosti Európy, a najmä na vnútorných reformách EÚ. Uskutočnilo výmeny názorov počas neformálneho zasadnutia generálnych riaditeľov pre európske záležitosti 18. – 19. januára, zasadnutia Rady pre všeobecné záležitosti 19. marca a neformálneho zasadnutia Rady pre všeobecné záležitosti 30. apríla. Posledné uvedené zasadnutie zahŕňalo osobitné rokovania o právnom štáte a možných základných prvkoch v súvislosti s plánom vnútorných reforiem. Predsedníctvo zároveň podporilo úvahy na hĺbkovej úrovni špecializovanými podujatiami, konkrétne seminárom pre riaditeľov pre inštitucionálne záležitosti EÚ o možnostiach zmlúv EÚ týkajúcich sa rozhodovania EÚ, ktorý sa konal 14. – 15. marca, ako aj výročnou konferenciou o rozpočte EÚ, ktorá sa konala 29. apríla, bola zorganizovaná v spolupráci s Komisiou a ktorá sa zamerala na úlohu rozpočtu EÚ pri príprave Európy na budúcnosť a po ktorej nasledoval seminár na úrovni expertov.

II. Hlavné závery

V nadväznosti na uvedené rokovania o rôznych aspektoch vnútorných reforiem EÚ možno vyvodit' niekoľko záverov, ktoré môžu byť cenným podkladom pre prácu Európskej rady a nadchádzajúcich predsedníctiev Rady.

¹ EUCO 20/23.

EÚ v súčasnej podobe nevyhovuje dnešnému polarizovanému a roztrieštenému svetovému poriadku. Počas belgického predsedníctva sa ukázalo, že potreba reforiem v skutočnosti vyplýva z troch výziev, ktorým EÚ čelí: 1) zachovať a zlepšiť svoje vnútorné fungovanie a schopnosť konať; 2) prispôbiť sa novému geopolitickému prostrediu a rýchlo sa meniacemu svetu a 3) pripraviť sa na rozšírenie, aby sa všetkým súčasným a budúcim občanom EÚ poskytla trvalá perspektíva, že Únia bude podporovať a zabezpečovať ich prosperitu a bezpečnosť. Tento argument by mal zostať základom našej budúcej práce.

A. Hodnoty EÚ

EÚ je predovšetkým Úniou hodnôt, ktorá je založená na dodržiavaní zásad právneho štátu a demokracie. EÚ aj krajiny aspirujúce na členstvo musia neustále zabezpečovať, aby právny štát zostal jadrom samotnej EÚ, ako aj prístupového procesu. Naďalej by sa preto mali rýchlo a účinne využívať existujúce mechanizmy na ochranu hodnôt EÚ hneď, ako budú tieto hodnoty ohrozené. Členské štáty okrem iného skonštatovali, že súbor nástrojov na podporu právneho štátu je už dobre vybavený a ak by sa využíval jeho plný potenciál, umožnil by ďalší pokrok. Je potrebné hlbšie uvažovať o tom, ako ďalej posilniť tieto nástroje, aby sa zabezpečilo dôsledné dodržiavanie zásad právneho štátu v celej EÚ. Zároveň sa v tejto fáze revízia zmlúv v tomto ohľade nepovažuje za žiaducu. Zdôraznil sa význam Európskej prokuratúry (EPPO) a vyjadrila sa silná podpora úzkej spolupráci kandidátskych krajín s Európskou prokuratúrou. Členské štáty tiež zdôraznili účinnosť finančnej podmienenosti, pričom poukázali na to, že niektoré postupy by sa mohli spresniť. Členské štáty okrem toho zdôraznili kľúčovú úlohu občianskej spoločnosti a potrebu objasniť postup podľa článku 7 ZEÚ, najmä pokiaľ ide o harmonogram a možné pozastavenie práv. Napokon by členské štáty mohli podporiť začlenenie kandidátskych krajín do každoročného dialógu o právnom štáte.

B. Politiky EÚ

Členské štáty skonštatovali, že v rámci práce na vnútorných reformách by sa mali preskúmať všetky príslušné politiky EÚ. Malo by to zahŕňať politiky, ktoré budú s najväčšou pravdepodobnosťou ovplyvnené rozšírením, ako aj politiky, ktoré si vyžadujú odolnosť voči budúcim zmenám, a to aj v období po slede viacerých kríz v Európe. Táto úvaha by sa mala uskutočniť so zreteľom na strategické dlhodobé ciele pre ďalší inštitucionálny cyklus, ako aj ďalšie výzvy a trendy s dlhobejšou perspektívou. Osobitne sa vyzdvihol jednotný trh, konkurencieschopnosť EÚ, spoločná poľnohospodárska politika a politika súdržnosti ako základné politiky EÚ, ktoré si vyžadujú dôkladné preskúmanie. Politiky ako sloboda, bezpečnosť a spravodlivosť, spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (SZBP) a spoločná bezpečnostná a obranná politika (SBOP) sa

v tejto súvislosti tiež považujú za kľúčové. Členské štáty poukázali aj na význam odvetvových politik, ako sa uvádza vo Vyhlásení z Granady, ako je konkurencieschopnosť, obrana a obranný priemysel, hospodárska bezpečnosť, pripravenosť na krízy a zelená a digitálna transformácia. Aby tvorcovia politik udržali kurz, je v tejto súvislosti nevyhnutné využívať strategický výhľad.

Členské štáty zdôraznili aj význam dostupnosti hodnotení, analýz a údajov. V tejto súvislosti sa spomenuli nadchádzajúce hĺbkové preskúmania politik vypracované Komisiou², správa Enrica Lettu o budúcnosti jednotného trhu a nadchádzajúca správa Maria Draghiho o budúcnosti európskej konkurencieschopnosti.

C. Rozpočet EÚ

Vzhľadom na potreby financovania vyplývajúce zo súčasných a budúcich výziev bude rozpočet EÚ zohrávať kľúčovú úlohu pri riešení našich spoločných priorít EÚ a pre EÚ ako geopolitického aktéra. Vo všeobecnosti sa uznalo, že o budúcom rozpočte EÚ bude potrebné diskutovať a určiť ho s prihliadnutím na celkový kontext budúceho viacročného finančného rámca (VFR). V súvislosti s rokovaniami o budúcom VFR sa požaduje opatrnosť a iný než bežný prístup.

Pokiaľ ide o výdavkovú zložku rozpočtu EÚ, inovatívna povaha nástrojov založených na výkonnosti, v ktorých sa kombinujú reformy a investície, v súčasnosti tvaruje diskusiu o podobe budúcich výdavkových nástrojov EÚ. Na druhej strane je príliš skoro na vyvodenie záverov o vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Členské štáty zároveň vyzvali na konkrétne spôsoby, ako zmierniť administratívnu záťaž spojenú s čerpaním finančných prostriedkov EÚ.

Pokiaľ ide o príjmovú stranu rozpočtu EÚ, nedosiahol sa žiadny pokrok pri snahe o dosiahnutie jednomyselného rozhodnutia o upravenom návrhu týkajúcom sa nových vlastných zdrojov, ktorý Komisia predložila 20. júna 2023, a to napriek záverom Európskej rady z 1. februára 2024, v ktorých sa opätovne potvrdzuje záväzok Únie pokračovať v práci na zavádzaní nových vlastných zdrojov. Keďže sa rýchlo blíži koncový dátum 1. januára 2028 na začatie úhrady istiny finančných prostriedkov z nástroja NextGenerationEU, pokrok na strane príjmov rozpočtu EÚ bude kľúčový. Zatiaľ čo mnohí sa domnievajú, že rokovania o nových vlastných zdrojoch by mali ísť ruka v ruke

² Komisia 20. marca 2024 prijala oznámenie o reformách pred rozšírením a o preskúmaní politik ako príspevok pred prijatím záverov Európskej rady o pláne budúcej práce do leta 2024, ktoré pripraví pôdu pre hĺbkové preskúmania politik Komisie, ktoré sa očakávajú začiatkom roka 2025.

s rokovaniami o VFR po roku 2027, ostatní sa stále zameriavajú na dosiahnutie dohody pred predložením návrhu budúceho VFR. Niekoľko členských štátov uviedlo, že spravodlivé rozdelenie zaťaženia medzi členské štáty by malo zostať zastrešujúcim prvkom, ktorým sa riadi zavádzanie nových vlastných zdrojov, pričom jasným cieľom by mal byť kľúč založený na HND, aby sa zabránilo hre s nulovým súčtom medzi členskými štátmi. Členské štáty takisto uprednostňujú skutočné vlastné zdroje, ktoré (už) nepochádzajú z vnútroštátnych rozpočtov.

D. Správa EÚ

Na viacerých zasadnutiach sa potvrdilo, že je potrebné, aby si EÚ zachovala a zlepšila svoju schopnosť konať, pokiaľ ide o jej vnútorné fungovanie. Celkovú podporu si zároveň získal pragmatický prístup, pričom sa zdôraznila potreba preskúmať na tento účel možnosti a flexibilitu súčasných zmlúv EÚ. Predsedníctvo získalo veľkú podporu pri rozšírení rozsahu rokovaní o rozhodovacích postupoch na širšiu tému správy, ktorá zahŕňa aj reformné úsilie s cieľom zlepšiť celkové pracovné metódy a fungovanie EÚ a jej inštitúcií od koncepcie politiky, posúdení vplyvu a analýzy až po vykonávanie. Toto reformné úsilie by malo zlepšiť vykonateľnosť a presadzovanie politik a právnych predpisov EÚ.

Určitú podporu získala možnosť zvýšiť využívanie hlasovania kvalifikovanou väčšinou v niektorých oblastiach politiky a ich podoblastiach, ako je SZBP, sociálne politiky, zdaňovanie a vnútorný trh využívaním premost'ovacích doložiek stanovených v zmluvách. Pripomenul sa význam sprievodného mechanizmu na ochranu životne dôležitých záujmov členských štátov.

Preskúmala sa možnosť zvýšeného využívania konštruktívneho zdržania sa hlasovania v rámci SZBP, keď sa hlasuje jednomyseľne. Ďalšou možnou cestou, o ktorej sa diskutovalo, bolo rámcovanie využívania práva veta prostredníctvom politického záväzku členov Rady jeho obmedzením len na životne dôležité a vopred uvedené dôvody vnútroštátnej politiky, ktoré priamo súvisia s daným konkrétnym aktom, v súlade so zásadou lojálnej spolupráce. Preskúmala sa aj možnosť, aby sa členské štáty politicky zaviazali vysvetliť svoje hlasovanie, keď využívajú právo veta.

E. Budúca práca na vnútorných reformách EÚ

Očakáva sa, že Európska rada na svojom zasadnutí koncom júna 2024 prijme závery o pláne budúcej práce na vnútorných reformách, ako sa uvádza v jej záveroch zo 14. – 15. decembra 2023.

S cieľom prispieť k práci Európskej rady členské štáty rokovali o možných základných prvkoch v súvislosti s týmto plánom na svojich zasadnutiach v Rade pre všeobecné záležitosti a na neformálnom zasadnutí Rady pre všeobecné záležitosti na základe poznámky predsedníctva.

Prístup predsedníctva získal silnú podporu členských štátov. V tejto súvislosti niekoľko členských štátov poukázalo na tri hnacie sily, o ktoré sa opiera program vnútorných reforiem, pričom zdôraznili, že je potrebné, aby bola EÚ pripravená čeliť budúcim výzvam. Širokú podporu získala myšlienka, aby sa práca na reformách zameriavala na hodnoty, politiky, rozpočet a správu EÚ, pričom rozpočet sa bude riešiť s prihliadnutím na nadchádzajúce rokovania o VFR. Diskusia o prípadnej formálnej úprave rozhodovacích postupov si bude vyžadovať viac času. Členské štáty v tejto súvislosti zdôraznili význam lepšej komunikácie s občanmi, aby sa zabezpečila verejná podpora reforiem.

V súlade s týmito rokovaniami sa možné prvky vzhľadom na plán, ktorý navrhlo predsedníctvo, uvádzajú v prílohe k tejto správe o pokroku.

Možné prvky vzhľadom na plán vnútorných reforiem

Ako pripomenula Európska rada na svojom zasadnutí 23. – 24. júna 2022, integrácia nových členských štátov v EÚ závisí od splnenia kodanských kritérií¹, pokiaľ ide o ich rôzne aspekty: i) tie, ktoré sú adresované kandidátskym krajinám; a ii) ten, ktorý je adresovaný samotnej EÚ, pokiaľ ide o jej schopnosť udržiavať a prehľbovať svoj vlastný rozvoj vrátane jej schopnosti integrovať nových členov.

V súlade s Vyhlásením z Granady Európska rada uviedla, že „v kontexte rozširovania Únie si úspešná európska integrácia vyžaduje, aby boli politiky Únie pripravené na budúcnosť a financované udržateľným spôsobom na základe hodnôt, na ktorých je Únia založená, a aby inštitúcie EÚ naďalej účinne fungovali“² a že rozšírenie a vnútorné reformy by mali „napredovať súbežne, aby sa zabezpečilo, že budúce členské štáty aj EÚ budú v čase pristúpenia pripravené“³.

Cieľom tejto poznámky je poskytnúť možné prvky vzhľadom na plán budúcej práce na vnútorných reformách, ktorý má Európska rada prijať do leta 2024. Tieto prvky vychádzajú z úsilia švédskeho a španielskeho predsedníctva a rokovaní o budúcnosti Európy na zasadnutí Rady pre všeobecné záležitosti (19. marca 2024), na neformálnom zasadnutí ministrov pre záležitosti EÚ (30. apríla 2024) a na neformálnom zasadnutí generálnych riaditeľov pre záležitosti EÚ (19. januára 2024), ako aj na oznámení Komisie o reformách pred rozšírením a o preskúmaní politík prijatom 20. marca 2024.

Hlavné zásady

- Základným cieľom reforiem je poskytnúť všetkým súčasným a budúcim občanom EÚ trvalú perspektívu, že Únia podporuje a zabezpečuje ich prosperitu a bezpečnosť prostredníctvom jednoty a solidarity, lojálnej a inkluzívnej spolupráce a dodržiavania zásady subsidiarity.
- Program vnútorných reforiem sa opiera o tri hnacie sily:
 - potreba, aby si EÚ zachovala a zlepšila svoju schopnosť konať, pokiaľ ide o jej vnútorné fungovanie,

¹ Zasadnutie Európskej rady v Kodani, 21. – 22. júna 1993, závery predsedníctva.

² Závery Európskej rady zo 14. – 15. decembra 2023.

³ Závery Európskej rady z 21. – 22. marca 2024.

- potreba, aby sa EÚ prispôsobila novému geopolitickému prostrediu a rýchlo sa meniacemu svetu,
- potreba, aby sa EÚ pripravila na rozšírenie. Tento reformný proces by sa mal uskutočniť súbežne s procesom rozširovania. Proces rozširovania je založený na zásluhách a napreduje svojim vlastným tempom.
- Pri práci na vnútorných reformách a zlepšovaní správy EÚ by sa mali preskúmať všetky možnosti a flexibility.
- Plánom by sa mal pragmaticky stanoviť proces práce na vnútorných reformách, mal by zostať flexibilný a mohol by sa dokončiť a rozvíjať podľa potreby.
- Práca na vnútorných reformách EÚ by mala byť založená na týchto štyroch blokoch: hodnoty EÚ ako základný a zastrešujúci rámec, politiky EÚ, rozpočet EÚ (pri zohľadnení rokovaní o VFR) a správa EÚ.
- Do plánu by sa mohli zahrnúť skôr politické časové rámce než umelé alebo absolútne lehoty, najmä strategický program, návrh Komisie týkajúci sa budúceho VFR, ktorý sa očakáva v júli 2025, ako aj hĺbkové preskúmania politík, ktoré má vypracovať Komisia a ktoré sa očakávajú v roku 2025.
- Tento proces by členské štáty mali viesť na rôznych úrovniach:
 - Európska rada má proces riadiť, poskytovať strategické usmernenia a zadávať úlohy Rade pre všeobecné záležitosti,
 - Rada pre všeobecné záležitosti má pripravovať rokovania Európskej rady, nadväzovať na usmernenia Európskej rady a úlohy, ktoré jej Európska rada zadá, a v prípade potreby koordinovať možné príspevky iných zložení Rady,
 - COREPER má pripravovať rokovania Rady pre všeobecné záležitosti a Európskej rady o tejto otázke,
 - Možnosť zvážiť podporu práce Rady v tejto otázke expertmi/vyššími úradníkmi členských štátov.
- Tento proces pod vedením členských štátov by malo podporiť predsedníctvo Rady v spolupráci s GSR.
- Úvahy o reformách si vyžadujú analýzy, posúdenia a údaje. Dôležitý bude najmä príspevok Komisie, počnúc jej oznámením o reformách pred rozšírením a o preskúmaní politík (20. marca 2024) a jej nadchádzajúcimi hĺbkovými preskúmaniami politík (očakávajú sa v roku 2025), ako aj ďalšími možnými posúdeniami a správami (napr. správa na vysokej úrovni o budúcnosti jednotného trhu a správa o budúcnosti európskej konkurencieschopnosti). Európsky parlament okrem toho 29. februára 2024 prijal uznesenie o prehĺbení integrácie EÚ s ohľadom na budúce rozšírenie.
- Komunikácia, transparentnosť voči občanom a ich zapojenie sú v tejto súvislosti dôležité, aby sa zabezpečila verejná podpora tohto procesu. Občanom by sa mali jasne vysvetliť prípravy, ktoré majú uskutočniť kandidátske krajiny na jednej strane a EÚ na strane druhej. To isté platí pre výhody rozširovania a vnútorných reforiem EÚ, najmä pokiaľ ide o opatrenia prijaté na riešenie súvisiacich výziev.

Hlavné kroky

Krok 1: Vymedzenie dlhodobých ambícií a spoločných cieľov rozšírenej EÚ, ktorá je odolná voči budúcim zmenám a schopná účinne konať vzhľadom na novú geopolitickú realitu a čoraz zložitejšie výzvy, a spôsoby ich naplnenia (tento krok zahŕňa strategický program na roky 2024 – 2029, ktorý má Európska rada prijať v júni 2024, ale presahuje jeho rámec).

Krok 2: Úvahy o možných reformách týkajúcich sa 1) hodnôt EÚ, 2) politik EÚ, 3) rozpočtu EÚ a 4) správy EÚ:

1. Hodnoty EÚ: uvažovať o tom, ako ďalej posilniť existujúce nástroje a postupy EÚ s cieľom zabezpečiť dodržiavanie a ochranu právneho štátu a základných hodnôt v celej EÚ;
2. Politiky EÚ: musíme ďalej identifikovať, vymedzovať, rozvíjať a preskúmať politiky EÚ, okrem iného vrátane jednotného trhu, konkurencieschopnosti a súvisiacich kľúčových politik, zelenej a digitálnej transformácie, spoločnej poľnohospodárskej politiky, politiky súdržnosti, priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Úvahy by mali byť podložené údajmi, najmä nadchádzajúcimi hĺbkovými preskúmaniami politik, ktoré má Komisia vypracovať v roku 2025. Okrem vplyvu rozšírenia by sa mali zohľadniť aj politické priority stanovené v strategickom programe;
3. Rozpočet EÚ: ako Komisia oznámila vo svojom oznámení o reformách pred rozšírením a o preskúmaní politik, rozšírenie bude jednou z tém zohľadnených v jej nadchádzajúcom návrhu týkajúcom sa budúceho VFR (2028 – 2035), ktorý sa očakáva v júli 2025. Vzhľadom na diskusie o budúcom VFR by sme mali preskúmať, ako by sa budúci rozpočet EÚ mal/mohol vyvíjať, a to aj prostredníctvom novej reformy systému vlastných zdrojov;
4. Správa EÚ: mali by sme preskúmať možnosti a flexibility, ktoré ponúka súčasný rámec zmluvy, okrem iného pokiaľ ide o:
 - o pracovné metódy inštitúcií, od koncepcie a analýzy politik až po vykonávanie a presadzovanie,
 - o schopnosť Rady rozhodovať, ktorá by sa časom mohla zlepšiť aktiváciou premostovacích doložiek spojených s vhodnými ochrannými mechanizmami, ako aj rámcovaním využívania práva veta,
 - o postupnú integráciu, ktorou sa uľahčí postupné, ale aj zvrátiteľné vykonávanie opatrení, práv a povinností v priebehu času, a to na základe príslušných právnych nástrojov, pričom sa plne uznáva, že konečným cieľom prístupového procesu je plné členstvo, a to pri plnom zachovaní integrity Únie,
 - o povolenie mechanizmov, ktoré umožňujú niektorým členským štátom užšiu spoluprácu v konkrétnych prípadoch (napríklad vďaka posilnenej spolupráci), pri zachovaní otvorenosti a inkluzívnosti a dodržiavaní základných zásad a integrity Únie vrátane jednotného trhu.

Krok 3: Úvahy o nástrojoch a spôsoboch zavedenia týchto prípadných reforiem. V tejto súvislosti Komisia vo svojom nedávnom oznámení o reformách pred rozšírením a o preskúmaní politik oznámila možné návrhy zásadných reforiem v jednotlivých sektoroch, ktoré vychádzajú z výsledkov preskúmaní.