



Svet
Evropske unije

Bruselj, 10. junij 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Svet
Zadeva:	Prihodnost Evrope – poročilo predsedstva o napredku

V prilogi vam pošiljamo poročilo predsedstva o napredku pri delu v zvezi z navedeno zadevo, opravljenem v času belgijskega predsedovanja, ki bo predstavljeno na seji Sveta za splošne zadeve 25. junija 2024 kot točka pod „Razno“.

PUBLIC

Poročilo belgijskega predsedstva o napredku pri delu v zvezi s prihodnostjo Evrope

I. Uvod

Kot so voditelji in voditeljice držav ali vlad EU navedli v Izjavi iz Granade (6. oktober 2023) in Evropski svet na zasedanju 14. in 15. decembra 2023¹, morajo države, ki želijo postati članice, okrepiti svoja reformna prizadevanja, hkrati pa mora Unija vzpostaviti potrebne notranje temelje in reforme, da bi EU postala močnejša in da bi okrepili evropsko suverenost. Podobno je Evropski svet na zasedanju 14. in 15. decembra 2023 menil, da je za uspešno evropsko integracijo treba politike Unije pripraviti na prihodnost in jih trajnostno financirati na podlagi vrednot, na katerih temelji Unija, institucije EU pa morajo še naprej učinkovito delovati. Evropski svet se je tudi odločil, da bo do poletja 2024 sprejel sklepe o časovnem načrtu za prihodnje delo v zvezi z notranjimi reformami.

V tem okviru je belgijsko predsedstvo v podporo delu Evropskega sveta in na podlagi dela, opravljenega v času švedskega in španskega predsedovanja, med januarjem in junijem 2024 podpiralo delo v zvezi s prihodnostjo Evrope, zlasti v zvezi z notranjimi reformami EU. Organiziralo je izmenjavo mnenj na neformalnem srečanju generalnih direktorjev za evropske zadeve 18. in 19. januarja, seji Sveta za splošne zadeve 19. marca in neformalnem zasedanju Sveta za splošne zadeve 30. aprila. Slednje je vključevalo namenske seje o pravni državi in morebitnih sestavnih elementih v zvezi s časovnim načrtom za notranje reforme. Hkrati je predsedstvo spodbujalo poglobljen razmislek z namenskimi dogodki, in sicer seminarjem za direktorje institucionalnih zadev EU o možnostih Pogodb EU v zvezi z odločanjem v EU, ki je potekalo 14. in 15. marca, ter letno konferenco o proračunu EU, ki jo je skupaj s Komisijo organiziralo 29. aprila in ki je bila osredotočena na vlogo proračuna EU pri pripravi Evrope na prihodnost, sledil pa ji je seminar na strokovni ravni.

II. Glavne ugotovitve

Po navedenih razpravah o različnih vidikih notranjih reform EU je mogoče izpeljati več stališč, ki bi lahko pomembno vplivala na delo Evropskega sveta in prihodnjih predsedstev Sveta.

¹ EUCO 20/23.

EU, kot jo poznamo, ni bila zasnovana za današnji polariziran in razdrobljen svetovni red. Med belgijskim predsedovanjem se je pokazalo, da potreba po reformah dejansko izhaja iz trojnega izziva za EU, tj. da (1) ohrani in izboljša svoje notranje delovanje in sposobnost ukrepanja, (2) se prilagodi novemu geopolitičnemu okolju in hitro spreminjajočemu se svetu ter (3) se pripravi na širitev, da bi vsem sedanjim in prihodnjim državljanom EU omogočili trajno perspektivo Unije, ki spodbuja in zagotavlja njihovo blaginjo in varnost. Ta utemeljitev bi morala ostati temelj našega prihodnjega dela.

A. Vrednote EU

EU je predvsem Unija vrednot, ki temelji na spoštovanju pravne države in demokracije. EU in države, ki želijo postati njene članice, morajo stalno zagotavljati, da pravna država ostane v središču same EU in pristopnega procesa. Zato bi bilo treba še naprej hitro in učinkovito uporabljati obstoječe mehanizme za zaščito vrednot EU takoj, ko so ogrožene. Države članice so menile, da je nabor orodij za pravno državo med drugim že dobro pripravljen in bi, če bi v celoti izkoristili njegov potencial, omogočil nadaljnji napredek. Potreben je nadaljnji razmislek o tem, kako bi lahko dodatno okrepili ta orodja, da bi zagotovili dosledno spoštovanje načela pravne države po vsej EU. Hkrati se revizija Pogodb v zvezi s tem na tej stopnji ne zdi zaželeno. Poudarjen je bil pomen Evropskega javnega tožilstva (EJT) in izražena je bila močna podpora tesnemu sodelovanju držav kandidatk z EJT. Države članice so poudarile tudi učinkovitost finančne pogojenosti, hkrati pa navedle, da bi bila koristna dodatna pojasnitev nekaterih postopkov. Poleg tega so države članice poudarile ključno vlogo civilne družbe in potrebo po pojasnitvi postopka iz člena 7 PEU, zlasti v zvezi s časovnim razporedom in morebitnim začasnim prenehanjem pravic. Nazadnje, države članice bi lahko podprle vključitev držav kandidatk v letni dialog o pravni državi.

B. Politike EU

Države članice so menile, da bi bilo treba pri delu na področju notranjih reform preučiti vse ustrezne politike EU. To bi moralo vključevati politike, na katere bo širitev najverjetneje vplivala, pa tudi politike, ki jih je treba prilagoditi izzivom v prihodnosti, med drugim tudi zaradi ponavljajočih se kriz v Evropi. Pri tem razmisleku bi bilo treba upoštevati dolgoročne strateške cilje za naslednji institucionalni cikel ter druge izzive in trende v okviru dolgoročnejshe perspektive. Kot temeljne politike EU, ki jih je treba skrbno preučiti, so bili posebej poudarjeni zlasti enotni trg, konkurenčnost EU, skupna kmetijska politika in kohezijska politika. V tem kontekstu so bile kot ključne opredeljene tudi politike, kot so svoboda, varnost in pravica, skupna zunanja in varnostna

politika (SZVP) ter skupna varnostna in obrambna politika (SVOP). Države članice so poudarile tudi pomen sektorskih politik, opredeljenih v Izjavi iz Granade, kot so konkurenčnost, obramba in obrambna industrija, gospodarska varnost, pripravljenost na krize ter zeleni in digitalni prehod. Uporaba strateškega predvidevanja v zvezi s tem je bistvenega pomena za oblikovalce politik, da ostanejo na pravi poti.

Države članice so poudarile tudi pomen ocenjevanja, analiz in podatkov. V zvezi s tem so bili omenjeni prihodnji poglobljeni pregledi politik, ki jih bo izvedla Komisija², poročilo Enrica Lette o prihodnosti enotnega trga in prihodnje poročilo Maria Draghija o prihodnosti evropske konkurenčnosti.

C. Proračun EU

Glede na potrebe po financiranju, ki izhajajo iz sedanjih in prihodnjih izzivov, bo imel proračun EU ključno vlogo pri uresničevanju naših skupnih prednostnih nalog EU in za vlogo EU kot geopolitičnega akterja. Splošno sprejeto je bilo, da bo treba razpravljati o prihodnjem proračunu EU in pri njegovem določanju upoštevati splošni kontekst naslednjega večletnega finančnega okvira. Priporočena je bila previdnost glede uporabe običajnega pristopa v pogajanjih o naslednjem večletnem finančnem okviru.

Kar zadeva komponento porabe proračuna EU, se zaradi inovativne narave instrumentov, ki temeljijo na uspešnosti ter združujejo reforme in naložbe, trenutno spodbuja razprava o obliki prihodnjih instrumentov porabe EU. Po drugi strani pa je še prezgodaj za oblikovanje sklepov o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost. Hkrati so države članice pozvale tudi h konkretnim načinom za zmanjšanje upravnega bremena, povezanega z izvrševanjem sredstev EU.

Kar zadeva prihodkovno stran proračuna EU, ni bilo napredka pri doseganju soglasne odločitve o prilagojenem predlogu za nove vire lastnih sredstev, ki ga je Komisija predstavila 20. junija 2023, čeprav je Evropski svet v sklepih z dne 1. februarja 2024 ponovno potrdil zavezo Unije, da si bo še naprej prizadevala za uvajanje novih virov lastnih sredstev. Ker se presečni datum 1. januarja 2028 za začetek odplačevanja glavnice sredstev instrumenta Next Generation EU hitro približuje, bo napredek na prihodkovni strani proračuna EU ključnega pomena. Medtem ko mnogi menijo, da bi morala pogajanja o novih virih lastnih sredstev potekati vzporedno s pogajanja o večletnem

² Komisija je 20. marca 2024 sprejela Sporočilo o reformah in pregledih politik pred širitvijo kot svoj prispevek pred sprejetjem sklepov Evropskega sveta o časovnem načrtu za prihodnje delo do poletja 2024 in utiranju poti poglobljenim pregledom politik, ki naj bi jih Komisija izvedla v začetku leta 2025.

finančnem okviru za obdobje po letu 2027, si drugi še vedno želijo doseči dogovor pred predlogom za naslednji večletni finančni okvir. Več držav članic je navedlo, da bi morala pravična porazdelitev bremena med državami članicami ostati glavni element, ki usmerja uvajanje novih virov lastnih sredstev, pri čemer bi moral biti jasen cilj ključ na podlagi BND, da bi se izognili „igri z ničelnimi vsotami“ med državami članicami. Države članice so se tudi zavzele za resnična lastna sredstva, ki (že) ne izvirajo iz nacionalnih proračunov.

D. Upravljanje EU

Na več srečanjih je bilo potrjeno, da mora EU ohraniti in izboljšati svojo sposobnost za ukrepanje v zvezi z notranjim delovanjem. Hkrati je bila izražena splošna podpora pragmatičnemu pristopu, pri čemer je bilo poudarjeno, da je treba v ta namen preučiti možnosti in prilagodljivosti, ki jih v zvezi s tem ponujajo sedanje pogodbe EU. Predsedstvo je dobilo veliko podporo pri razširitvi obsega razprav o postopkih odločanja na širšo temo upravljanja, ki zajema tudi prizadevanja za reforme, da bi izboljšali splošne delovne metode in delovanje EU in njenih institucij od zasnove politik, ocen učinka in analize do izvajanja. V okviru teh prizadevanj za reforme bi bilo treba izboljšati tako izvršljivost kot izvrševanje politik in zakonodaje EU.

Nekaj podpore je dobila možnost, da bi povečali uporabo glasovanja s kvalificirano večino na nekaterih (pod)področjih politike (kot so SZVP, socialne politike, obdavčitev in notranji trg) z uporabo premostitvenih klavzul, predvidenih v Pogodbah. Opozorjeno je bilo na pomen spremljevalnega mehanizma za zaščito ključnih interesov držav članic.

V zvezi s primeri, ko je pravilo glasovanja soglasje, je bila preučena možnost povečane uporabe konstruktivne vzdržanosti na področju SZVP. Druga možnost, omenjena v razpravah, je bila vzpostavitev okvira za uporabo pravic do veta s politično zavezo članov Sveta, da omejijo uporabo svojih pravic do veta na zelo pomembne in utemeljene razloge nacionalne politike, ki so neposredno povezani s posameznim konkretnim aktom, v skladu z načelom lojalnega sodelovanja. Preučena je bila tudi možnost, da bi se države članice politično zavezale, da bodo pojasnile razloge za glasovanje, kadar bodo uporabile pravico do veta.

E. Prihodnje delo v zvezi z notranjimi reformami EU

Evropski svet naj bi na zasedanju konec junija 2024 sprejel sklepe o časovnem načrtu za prihodnje delo v zvezi z notranjimi reformami, kot je navedeno v sklepih z dne 14. in 15. decembra 2023.

Da bi države članice prispevale k delu Evropskega sveta, so na sejah Sveta za splošne zadeve in na neformalnem zasedanju Sveta za splošne zadeve na podlagi dopisa predsedstva razpravljale o možnih sestavnih elementih v zvezi s tem časovnim načrtom.

Države članice so odločno podprle pristop predsedstva. V zvezi s tem se je več držav članic sklicevalo na tri dejavnike, na katerih temelji program notranjih reform, in poudarilo, da mora biti EU pripravljena na prihodnje izzive. Izražena je bila široka podpora predlogu, da bi moralo biti delo v zvezi z reformami usmerjeno v vrednote, politike, proračun in upravljanje EU, pri obravnavi proračuna pa bodo upoštevana prihodnja pogajanja o večletnem finančnem okviru. Za razpravo o morebitni formalni prilagoditvi postopkov odločanja bo potrebnega več časa. Države članice so poudarile pomen boljšega komuniciranja z državljani v zvezi s tem, da bi zagotovili javno podporo reformam.

V skladu s temi razpravami so možni elementi v zvezi s časovnim načrtom, ki ga je predlagalo predsedstvo, navedeni v prilogi k temu poročilu o napredku.

Možni elementi v zvezi s časovnim načrtom za notranje reforme

Kot je opozoril Evropski svet na zasedanju 23. in 24. junija 2022, je vključevanje novih držav članic v EU odvisno od izpolnjevanja kopenhavnskih meril¹, ob upoštevanju njihovih različnih vidikov: (i) tistih, ki zadevajo države kandidatke; in (ii) tistih, ki se nanašajo na EU, njeno sposobnosti ohranjanja in poglobljanja lastnega razvoja, vključno z zmožnostjo vključevanja novih članic.

Evropski svet je v skladu z izjavo iz Granade izjavil, da je „za uspešno evropsko integracijo v vse večji Uniji [...] treba politike Unije pripraviti na prihodnost in jih trajnostno financirati na podlagi vrednot, na katerih temelji Unija, institucije EU pa morajo učinkovito delovati še naprej“², ter da bi bilo treba delo na področjih širitve in notranjih reform „nadaljevati vzporedno, da bi zagotovili, da bodo ob pristopu pripravljene tako prihodnje države članice kot EU“³.

Namen tega dopisa je zagotoviti možne elemente v zvezi s časovnim načrtom za prihodnje delo na področju notranjih reform, ki naj bi ga Evropski svet sprejel do poletja 2024. Na podlagi prizadevanj švedskega in španskega predsedstva ti elementi temeljijo na razpravah o prihodnosti Evrope na seji Sveta za splošne zadeve (19. marca 2024), neformalnem srečanju ministrov in ministric za zadeve EU (30. aprila 2024) in neformalnem srečanju generalnih direktorjev za zadeve EU (19. januarja 2024) ter na sporočilu Komisije o reformah in pregledih politik pred širitvijo, sprejetem 20. marca 2024.

Glavna načela

- Osnovni cilj reform je vsem sedanjim in prihodnjim državljanom EU zagotoviti trajno perspektivo Unije, ki spodbuja in zagotavlja njihovo blaginjo in varnost, in sicer z enotnostjo in solidarnostjo, iskrenim in vključujočim sodelovanjem ter spoštujoč načelo subsidiarnosti.
- Program notranjih reform temelji na treh dejavnikih:
 - potrebi, da EU ohrani in izboljša svojo sposobnost za ukrepanje v smislu notranjega delovanja;

¹ Evropski svet, København, 21.–22. junij 1993, sklepi predsedstva

² Sklepi Evropskega sveta z dne 14. in 15. decembra 2023

³ Sklepi Evropskega sveta z dne 21. in 22. marca 2024

- potrebi, da se EU prilagodi novemu geopolitičnemu okolju in hitro spreminjajočemu se svetu;
- potrebi, da se EU pripravi na širitev. Proces reform bi moral potekati vzporedno s procesom širitve. Proces širitve temelji na dosežkih in poteka v lastnem ritmu.
- Pri delu v zvezi z notranjimi reformami in izboljšanjem upravljanja EU bi bilo treba preučiti vse prilagodljivosti in možnosti.
- Časovni načrt bi moral na pragmatičen način vzpostaviti proces dela v zvezi z notranjimi reformami in ostati prilagodljiv ter bi ga bilo mogoče po potrebi izpopolniti in razvijati.
- Delo v zvezi z notranjimi reformami EU bi moralo temeljiti na naslednjih štirih sklopih: vrednote EU kot temeljni in splošni okvir, politike EU, proračun EU (ob upoštevanju pogajanj o večletnem finančnem okviru) in upravljanje EU.
- V časovni načrt bi lahko namesto umetnih ali absolutnih rokov vključili politične časovne okvire, zlasti strateško agendo, predlog Komisije za naslednji večletni finančni okvir, ki naj bi bil pripravljen julija 2025, in poglobljene preglede politik, ki naj bi jih Komisija izvedla v letu 2025.
- Proces bi morale voditi države članice na različnih ravneh:
 - Evropski svet bi moral usmerjati proces, zagotavljati strateške smernice in določati naloge Sveta za splošne zadeve.
 - Svet za splošne zadeve bi moral pripravljati razprave Evropskega sveta, ukrepati na podlagi smernic Evropskega sveta in nalog, ki mu jih ta naloži, ter po potrebi usklajevati morebitne prispevke drugih sestav Sveta.
 - Coreper bi moral pripravljati razprave Sveta za splošne zadeve in Evropskega sveta o tem vprašanju.
 - Lahko bi preučili možnost, da bi strokovnjaki/višji uradniki držav članic podpirali delo Sveta v zvezi s tem vprašanjem.
- Predsedstvo Sveta bi moralo v sodelovanju z GSS podpirati ta proces, ki ga vodijo države članice.
- Za razmislek o reformah so potrebne analize, ocene in podatki. Pomemben bo zlasti prispevek Komisije, najprej z njenim sporočilom o in pregledih politike pred širitvijo (20. marec 2024) in njenimi prihodnjimi poglobljenimi pregledi politike (pričakovanimi leta 2025) ter nadaljnjimi možnimi ocenami in poročili (npr. poročilo na visoki ravni o prihodnosti enotnega trga in poročilo o prihodnosti evropske konkurenčnosti). Poleg tega je Evropski parlament 29. februarja 2024 sprejel resolucijo o tesnejšem povezovanju EU glede na prihodnjo širitev.
- V zvezi s tem so pomembni komuniciranje, preglednost in vključevanje državljanov, da bi zagotovili javno podporo procesu. Priprave, ki jih morajo opraviti države kandidatke na eni strani in EU na drugi strani, je treba državljanom jasno pojasniti. Enako velja za koristi širitve in notranjih reform EU, zlasti kar zadeva ukrepe, sprejete za reševanje s tem povezanih izzivov.

Najpomembnejši koraki

Prvi korak: Opredelitev dolgoročnih ambicij in skupnih ciljev razširjene EU, ki bo kos izzivom prihodnosti in bo sposobna učinkovito ukrepati glede na novo geopolitično realnost in vse bolj zapletene izzive, ter načinov za njihovo uresničevanje (ta postopek vključuje in hkrati presega strateško agendo za obdobje 2024–2029, ki naj bi jo Evropski svet sprejel junija 2024).

Drugi korak: Razmislek o možnih reformah (1) vrednot EU, (2) politik EU, (3) proračuna EU in (4) upravljanja EU:

1. Vrednote EU: razmislek o tem, kako bi lahko dodatno okrepili obstoječa orodja in postopke EU, da bi zagotovili spoštovanje in zaščito pravne države in temeljnih vrednot po vsej EU.
2. Politike EU: Treba je dodatno opredeliti, določiti, izpopolniti in pregledati politike EU, med drugim tudi enotni trg, konkurenčnost in povezane ključne politike, zeleni in digitalni prehod, skupno kmetijsko politiko, kohezijsko politiko, območje svobode, varnosti in pravice ter skupno zunanjo in varnostno politiko. Razmisleki bi morali biti utemeljeni s podatki, zlasti s prihodnjimi poglobljenimi pregledi politik Komisije, ki se pričakujejo leta 2025. Poleg učinka širitve bi bilo treba upoštevati tudi prednostne naloge politike, opredeljene v strateški agendi.
3. Proračun EU: Kot je Komisija napovedala v sporočilu o reformah in pregledih politik pred širitvijo, bo širitev ena od tem, ki bodo upoštevane v njenem prihodnjem predlogu za naslednji večletni finančni okvir (2028–2035), ki se pričakuje julija 2025. Ob upoštevanju naslednjih razprav o večletnem finančnem okviru bi morali preučiti, kako bi morali/bi lahko razvijali prihodnji proračun EU, tudi z morebitno reformo sistema virov lastnih sredstev.
4. Upravljanje EU: preučiti moramo možnosti in prilagodljivosti, ki jih ponuja sedanji okvir Pogodbe, med drugim v zvezi z:
 - o delovnimi metodami institucij, od zasnove in analize politik do njihovega izvajanja in izvrševanja;
 - o sposobnostjo Sveta za odločanje, ki bi jo bilo mogoče sčasoma izboljšati z uporabo premostitvenih klavzul, povezanih z ustreznimi zaščitnimi mehanizmi, in z določitvijo uporabe pravic do veta;
 - o postopno integracijo, ki omogoča postopno, vendar tudi reverzibilno izvajanje ukrepov, pravic in obveznosti v daljšem obdobju, na podlagi ustreznih pravnih instrumentov, pri čemer se v celoti priznava, da je končni cilj pristopnega procesa polnopravno članstvo in hkrati popolna ohranitev celovitosti Unije;
 - o odobritvijo mehanizmov, ki nekaterim državam članicam omogočajo tesnejše sodelovanje v posebnih primerih (zahvaljujoč npr. okrepljenemu sodelovanju), hkrati pa ohranjajo odprtost in vključenost ter spoštujejo temeljna načela in celovitost Unije, vključno z enotnim trgovom.

Tretji korak: Razmislek o instrumentih in načinih za uvedbo teh možnih reform. V zvezi s tem je Komisija v nedavnem sporočilu o reformah in pregledih politik pred širitvijo napovedala morebitne vsebinske predloge reform v posameznih sektorjih, ki temeljijo na rezultatih pregledov.