



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 10 juni 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Rådet
Ärende:	Europas framtid – Lägesrapport från ordförandeskapet

För delegationerna bifogas ordförandeskapets lägesrapport om det arbete som utförts under det belgiska ordförandeskapet i ovannämnda ärende, vilken kommer att läggas fram under Övriga frågor vid mötet i rådet (allmänna frågor) den 25 juni 2024.

PUBLIC

Det belgiska ordförandeskapets lägesrapport om Europas framtid

I. Inledning

Såsom angavs av EU:s stats- och regeringschefer i Granadaförklaringen (den 6 oktober 2023) och av Europeiska rådet den 14–15 december 2023¹ måste EU – samtidigt med de reformansträngningar som görs av de länder som vill bli medlemmar – genomföra det grundläggande arbete och de reformer som krävs internt för att göra EU och den europeiska suveräniteten starkare. I samma anda konstaterade Europeiska rådet den 14–15 december 2023 att en framgångsrik europeisk integration kommer att kräva att unionens politik är framtidsanpassad och finansieras på ett hållbart sätt – på grundval av de värden som unionen bygger på – och att EU-institutionerna fortsätter att fungera effektivt. Europeiska rådet beslutade också att det senast sommaren 2024 kommer att anta slutsatser om en färdplan för det framtida arbetet med interna reformer.

Inom denna ram, till stöd för Europeiska rådets arbete och med utgångspunkt i det arbete som utförts under det svenska och det spanska ordförandeskapet, påskyndade det belgiska ordförandeskapet mellan januari och juni 2024 arbetet med Europas framtid och i synnerhet med EU:s interna reformer. Det förde diskussioner vid det informella mötet mellan generaldirektörerna för Europafrågor den 18–19 januari, vid mötet i rådet (allmänna frågor) den 19 mars och vid det informella mötet i rådet (allmänna frågor) den 30 april. Det sistnämnda mötet omfattade särskilda sessioner om rättsstatsprincipen och om möjliga grundläggande inslag inför en färdplan för interna reformer. Samtidigt främjade ordförandeskapet djupgående diskussioner inom ramen för särskilda evenemang, såsom ett seminarium för direktörerna för EU:s institutionella frågor den 14–15 mars om EU-fördragets potential när det gäller EU:s beslutsfattande, och den årliga konferensen om EU:s budget den 29 april. Denna anordnades i samarbete med kommissionen, var inriktad på EU-budgetens roll när det gäller att rusta Europa för framtiden, och följdes av ett seminarium på expertnivå.

II. De viktigaste resultaten

Efter de ovannämnda diskussionerna om de olika aspekterna av EU:s interna reformer kan man dra flera slutsatser som på ett värdefullt sätt kan bidra till arbetet i Europeiska rådet och de kommande rådsordförandeskapen.

¹ EUCO 20/23.

Det EU som vi känner har inte utformats för dagens polariserade och fragmenterade världsordning. Under det belgiska ordförandeskapet uppnåddes samsyn om att behovet av reformer faktiskt härrör från den trefaldiga utmaningen för EU att 1) bibehålla och förbättra sitt interna funktionssätt och sin förmåga att agera, 2) anpassa sig till en ny geopolitisk miljö och en snabbt föränderlig värld och 3) förbereda sig för utvidgningen, i syfte att ge alla nuvarande och framtida EU-medborgare det varaktiga perspektivet att unionen främjar och säkerställer deras välbefinnande och säkerhet. Detta resonemang bör fortsätta att utgöra stommen i vårt framtida arbete.

A. EU:s värden

EU är i första hand en värdeunion som bygger på respekt för rättsstatsprincipen och demokrati. Både EU och de länder som vill bli medlemmar måste kontinuerligt säkerställa att rättsstatsprincipen fortsätter att stå i centrum för både EU självt och anslutningsprocessen. Befintliga mekanismer bör därför fortsätta att användas snabbt och effektivt för att skydda EU:s värden så snart de hotas. Medlemsstaterna ansåg att bland annat verktygslådan för rättsstatsprincipen redan är väl utrustad och att den, om den utnyttjas till sin fulla potential, skulle möjliggöra ytterligare framsteg. Diskussionerna behöver fortsätta om hur dessa verktyg kan stärkas ytterligare i syfte att säkerställa att rättsstatsprincipen upprätthålls konsekvent i hela EU. Samtidigt anses en översyn av fördragen i detta avseende inte vara önskvärd i detta skede. Europeiska åklagarmyndighetens (Eppo) roll betonades, och ett starkt stöd uttrycktes för kandidatländernas nära samarbete med Eppo. Medlemsstaterna betonade också de finansiella villkorens effektivitet, samtidigt som de påpekade att vissa förfaranden gärna skulle kunna förtydligas ytterligare. Dessutom underströk medlemsstaterna det civila samhällets avgörande roll och behovet av att klargöra förfarandet enligt artikel 7 i EU-fördraget, särskilt när det gäller tidsplanen och det eventuella upphävandet av rättigheter. Slutligen kunde medlemsstaterna stödja kandidatländernas deltagande i den årliga rättsstatsdialogen.

B. EU:s politik

Medlemsstaterna ansåg att man i arbetet med de interna reformerna bör granska all relevant EU-politik. Detta bör omfatta både politik som mest sannolikt kommer att påverkas av utvidgningen och politik som kräver framtidssäkring, bland annat i efterdyningarna av en rad olika kriser i Europa. Denna diskussion bör äga rum med beaktande av de strategiska långsiktiga målen för nästa institutionella cykel samt mot bakgrund av andra utmaningar och trender med ett längre tidsperspektiv. Framför allt framhölls den inre marknaden, EU:s konkurrenskraft, den gemensamma jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken som grundläggande EU-politik som kräver noggrann granskning. Politik såsom frihet, säkerhet och rättvisa, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och den gemensamma

säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) ansågs också vara centrala i detta sammanhang. Medlemsstaterna tog också upp vikten av sektorspolitik i enlighet med Granadaförklaringen, såsom konkurrenskraft, försvar och försvarsindustri, ekonomisk säkerhet, krisberedskap och den gröna och den digitala omställningen. Användningen av strategisk framsyn i detta avseende är avgörande för att beslutsfattarna ska kunna hålla kursen.

Medlemsstaterna betonade också vikten av att ha tillgång till bedömningar, analyser och uppgifter. Kommissionens kommande djupgående politiska översyner², Enrico Lettas rapport om den inre marknadens framtid och Mario Draghis kommande rapport om EU:s framtida konkurrenskraft nämndes i detta sammanhang.

C. EU-budgeten

Med tanke på de finansieringsbehov som härrör från nuvarande och framtida utmaningar kommer EU-budgeten att spela en avgörande roll när det gäller att ta itu med våra gemensamma EU-prioriteringar, och även för EU som geopolitisk aktör. Det rådde bred enighet om att EU:s framtida budget kommer att behöva diskuteras och fastställas mot bakgrund av nästa fleråriga budgetram. Det varnades mot en strategi som utgår från oförändrade förhållanden i förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram.

När det gäller utgiftskomponenten i EU:s budget ger den innovativa karaktären hos prestationsbaserade instrument, som kombinerar reformer och investeringar, för närvarande näring åt debatten om hur EU:s framtida utgiftsinstrument ska utformas. Å andra sidan är det för tidigt att dra slutsatser om genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Samtidigt efterlyste medlemsstaterna också konkreta sätt att minska den administrativa bördan i samband med genomförandet av EU-medel.

I fråga om EU-budgetens inkomstsida har inga framsteg gjorts när det gäller att nå ett enhälligt beslut om det justerade förslaget om nya egna medel, som kommissionen lade fram den 20 juni 2023, trots att Europeiska rådet i sina slutsatser av den 1 februari 2024 bekräftade unionens åtagande att fortsätta att arbeta för införandet av nya egna medel. Eftersom brytdatumet den 1 januari 2028 för att inleda återbetalningen av kapitalbeloppet för medel från Next Generation EU snabbt närmar sig kommer framsteg på inkomstsidan i EU:s budget att vara avgörande. Många anser att förhandlingarna om nya egna medel bör gå hand i hand med förhandlingarna om den fleråriga budgetramen efter 2027, medan andra fortfarande strävar efter en överenskommelse innan förslaget om nästa fleråriga budgetram läggs fram. Flera medlemsstater nämnde att en rättvis fördelning av bördan mellan medlemsstaterna bör förbli den övergripande faktor som styr

² Den 20 mars 2024 antog kommissionen ett meddelande om reformer och politisk översyn inför utvidgningen som sitt bidrag till antagandet senast sommaren 2024 av Europeiska rådets slutsatser om en färdplan för det framtida arbetet, vilket banar väg för kommissionens djupgående politiska översyner som väntas till början av 2025.

införandet av nya egna medel, med BNI-nyckeln som ett tydligt mål i syfte att undvika ett nollsummespel mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna förespråkade också genuina egna medel som inte (redan) härrör från nationella budgetar.

D. EU-styrning

Vid flera möten bekräftades att EU måste bibehålla och förbättra sin förmåga att agera när det gäller dess interna funktionssätt. Samtidigt fick en pragmatisk strategi allmänt stöd, där man underströk behovet av att undersöka möjligheterna och flexibiliteten i de nuvarande EU-fördragen i detta syfte. Ordförandeskapet fick stort stöd för sitt förslag om att utvidga diskussionerna om beslutsordningen till att omfatta den bredare frågan om styrning, som också omfattar reformansträngningar i syfte att förbättra EU:s och dess institutioners övergripande arbetsmetoder och funktionssätt, med allt från utformning av politik och konsekvensbedömningar till analys och genomförande. Dessa reformansträngningar bör förbättra både verkställbarheten och efterlevnaden av EU:s politik och lagstiftning.

Möjligheten att öka användningen av omröstning med kvalificerad majoritet inom vissa (underområden av) politikområden (såsom Gusp, socialpolitik, beskattning och den inre marknaden) genom att använda övergångsklausulerna i fördragen fick visst stöd. Man erinrade om vikten av att ha en kompletterande mekanism som skyddar medlemsstaternas grundläggande intressen.

När det gäller omröstning med enhällighet undersöktes möjligheten att öka användningen av konstruktiv röstnedläggning inom Gusp. En annan möjlig lösning som diskuterades var att avgränsa användningen av vetorätten genom ett politiskt åtagande från rådsmedlemmarnas sida om att begränsa återopandet av vetorätten till fall som avser viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik och som har direkt samband med den specifika akten i fråga, i linje med principen om lojalt samarbete. Man undersökte också den eventuella möjligheten att medlemsstaterna politiskt skulle förbinda sig att förklara sitt val när de använder sin vetorätt.

E. Det framtida arbetet med EU:s interna reformer

Vid sitt möte i slutet av juni 2024 förväntas Europeiska rådet anta slutsatser om en färdplan för det framtida arbetet med interna reformer, såsom angavs i Europeiska rådets slutsatser av den 14–15 december 2023.

För att bidra till Europeiska rådets arbete diskuterade medlemsstaterna möjliga grundläggande inslag inför denna färdplan vid sina möten i rådet (allmänna frågor) och vid det informella mötet i rådet (allmänna frågor), på grundval av en not från ordförandeskapet.

Ordförandeskapets strategi fick starkt stöd från medlemsstaterna. I detta sammanhang hänvisade flera medlemsstater till de tre drivkrafter som ligger till grund för den interna reformagendan och betonade att EU måste vara redo att möta framtida utmaningar. Det fanns ett brett stöd för att arbetet med reformerna bör inriktas på EU:s värden, politik, budget och styrning, medan budgeten kommer att behandlas med beaktande av de kommande förhandlingarna om den fleråriga budgetramen. Diskussionen om en eventuell formell anpassning av beslutsordningen kommer att kräva mer tid. Medlemsstaterna betonade i detta sammanhang vikten av bättre kommunikation med medborgarna i syfte att säkerställa allmänhetens stöd för reformerna.

I linje med dessa diskussioner återges i bilagan till denna lägesrapport de möjliga inslagen inför en färdplan, som föreslagits av ordförandeskapet.

Möjliga inslag inför en färdplan för interna reformer

Som Europeiska rådet erinrade om vid sitt möte den 23–24 juni 2022 förutsätter integreringen av nya medlemsstater i EU att Köpenhamnskriterierna¹ uppfylls i deras olika aspekter: i) de som riktar sig till kandidatländerna och ii) det som riktar sig till EU självt, angående dess förmåga att bibehålla och fördjupa sin egen utveckling, inbegripet sin förmåga att integrera nya medlemmar.

I linje med Granadaförklaringen konstaterade Europeiska rådet att ”[a]llteftersom unionen utvidgas kommer en framgångsrik europeisk integration att kräva att unionens politik är framtidsanpassad och finansieras på ett hållbart sätt – på grundval av de värden som unionen bygger på – och att EU-institutionerna fortsätter att fungera effektivt”², samt att utvidgningen och de interna reformerna bör ”gå framåt parallellt för att säkerställa att såväl framtida medlemsstater som EU är redo vid tidpunkten för anslutningen”³.

Syftet med denna not är att tillhandahålla möjliga inslag till den färdplan för det framtida arbetet med interna reformer som ska antas av Europeiska rådet senast sommaren 2024. Med utgångspunkt i det svenska och det spanska ordförandeskapets insatser bygger dessa inslag på diskussionerna om Europas framtid vid mötet i rådet (allmänna frågor) (den 19 mars 2024), vid det informella mötet mellan EU-ministrarna (den 30 april 2024) och vid det informella mötet mellan generaldirektörerna för EU-frågor (den 19 januari 2024) samt på kommissionens meddelande av den 20 mars 2024 om reformer och politisk översyn inför utvidgningen.

Grundläggande principer

- Det grundläggande målet med reformerna är att ge alla nuvarande och framtida EU-medborgare det varaktiga perspektivet att unionen främjar och säkerställer deras välbefinnande och säkerhet, genom enighet och solidaritet, genom lojalt och inkluderande samarbete och med respekt för subsidiaritetsprincipen.
- Den interna reformagendan bygger på tre drivkrafter:
 - EU måste bibehålla och förbättra sin förmåga att agera när det gäller dess interna funktionssätt.

¹ Europeiska rådet i Köpenhamn den 21–22 juni 1993, ordförandeskapets slutsatser.

² Europeiska rådets slutsatser av den 14–15 december 2023.

³ Europeiska rådets slutsatser av den 21–22 mars 2024.

- EU måste anpassa sig till en ny geopolitisk miljö och en snabbt föränderlig värld.
- EU måste förbereda sig för utvidgningen. Denna reformprocess bör äga rum samtidigt med utvidgningsprocessen. Utvidgningsprocessen är meritbaserad och följer sin egen rytm.
- I arbetet med de interna reformerna och förbättringen av EU:s styrning bör all flexibilitet och potential undersökas.
- Färdplanen bör fastställa processen för arbetet med de interna reformerna på ett pragmatiskt sätt, förbli flexibel och kunna kompletteras och utvecklas vid behov.
- Arbetet med EU:s interna reformer bör bygga på följande fyra block: EU:s värden som den grundläggande och övergripande ramen, EU:s politik, EU:s budget (med beaktande av förhandlingarna om den fleråriga budgetramen) och EU:s styrning.
- Politiska tidsramar, snarare än konstlade eller absoluta tidsfrister, skulle kunna ingå i färdplanen, särskilt den strategiska agendan, kommissionens förslag om nästa fleråriga budgetram, som väntas till juli 2025, och kommissionens djupgående politiska översyner, som väntas till 2025.
- Processen bör drivas av medlemsstaterna på olika nivåer:
 - Europeiska rådet ska styra processen, bistå med strategisk vägledning samt ge allmänna rådets relevanta uppdrag.
 - Allmänna rådet ska förbereda Europeiska rådets diskussioner, följa upp Europeiska rådets vägledning och uppdrag och vid behov samordna eventuella bidrag från andra rådskonstellationer.
 - Coreper ska förbereda allmänna rådets och Europeiska rådets diskussioner i denna fråga.
 - Det kan övervägas huruvida rådet i dess arbete med denna fråga ska bistås av experter/högre tjänstemän från medlemsstaterna.
- Denna medlemsstatsledda process bör stödjas av rådets ordförandeskap i samarbete med rådets generalsekretariat.
- Diskussionerna om reformerna kräver analyser, bedömningar och uppgifter. Särskilt viktigt blir det underlag som kommissionen står för: alltifrån dess meddelande om reformer och politisk översyn inför utvidgningen (20 mars 2024) och dess kommande fördjupade granskningar (som förväntas under 2025) samt ytterligare möjliga bedömningar och rapporter (t.ex. högnivårapporten om den inre marknadens framtid och rapporten om EU:s framtida konkurrenskraft). Dessutom antog Europaparlamentet den 29 februari 2024 en resolution om fördjupad integration i EU inför framtida utvidgningar.
- Kommunikation, öppenhet gentemot och engagemang från medborgarnas sida är viktiga i detta sammanhang för att säkerställa allmänhetens stöd för processen. De förberedelser som krävs av kandidatländerna, å ena sidan, och av EU, å andra sidan, bör tydligt förklaras för medborgarna. Detsamma gäller fördelarna med utvidgningen och EU:s interna reformer, särskilt när det gäller de åtgärder som vidtas för att ta itu med de relaterade utmaningarna.

Huvudsakliga steg

Steg 1: Fastställande av långsiktiga ambitioner och gemensamma mål för ett utvidgat och framtidssäkrat EU som kan agera effektivt mot bakgrund av en ny geopolitisk verklighet och allt mer komplexa utmaningar och sätt att uppnå dem (detta arbete omfattar, men går längre än, den strategiska agendan 2024–2029, som ska antas av Europeiska rådet i juni 2024).

Steg 2: Reflektioner om möjliga reformer när det gäller 1) EU:s värden, 2) EU:s politik, 3) EU:s budget, och

4) EU:s styrning:

1. EU:s värden: reflektera över hur man ytterligare kan stärka EU:s befintliga verktyg och processer för att säkerställa respekten för och skyddet av rättsstatsprincipen och grundläggande värden i hela EU.
2. EU:s politik: Vi måste ytterligare identifiera, definiera, utarbeta och se över EU:s politik, bland annat den inre marknaden, konkurrenskraften och tillhörande nyckelpolitikområden, den gröna och digitala omställningen, den gemensamma jordbrukspolitiken, sammanhållningspolitiken, området med frihet, säkerhet och rättvisa samt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Reflektionerna bör underbyggas med uppgifter, särskilt kommissionens kommande fördjupade politiska översyner som förväntas under 2025. Vid sidan av utvidgningens effekter bör även de politiska prioriteringar som fastställs i den strategiska agendan beaktas.
3. EU:s budget: Såsom tillkännagavs i kommissionens meddelande om reformer och politisk översyn inför utvidgningen kommer utvidgningen att vara ett av de ämnen som beaktas i kommissionens kommande förslag till nästa fleråriga budgetram (2028–2035) som förväntas komma i juli 2025. Med beaktande av diskussionerna om nästa fleråriga budgetram bör vi granska hur EU:s framtida budget bör/skulle kunna utvecklas, bland annat genom en eventuell reform av systemet för egna medel.
4. EU:s styrning: Vi bör undersöka all flexibilitet och alla möjligheter som den nuvarande fördragsramen erbjuder, bland annat när det gäller
 - institutionernas arbetsmetoder, från utformning och analys av politik till genomförande och tillämpning,
 - rådets beslutskapacitet, som med tiden skulle kunna förbättras genom utlösande av övergångsklausuler kopplade till lämpliga skyddsmekanismer, samt genom att reglera användningen av vetorätt,
 - gradvis integration, som underlättar ett stegvis men även reversibelt genomförande av åtgärder, rättigheter och skyldigheter över tid, med utgångspunkt i de relevanta rättsliga instrumenten, varvid man fullt ut erkänner att anslutningsprocessens slutliga mål är fullvärdigt medlemskap, samtidigt som unionens integritet bevaras fullt ut,
 - tillåta mekanismer som gör det möjligt för vissa medlemsstater att samarbeta närmare i specifika fall (t.ex. tack vare fördjupat samarbete), samtidigt som öppenhet och inkludering upprätthålls och unionens grundläggande principer och integritet respekteras, inbegripet den inre marknaden.

Steg 3: Reflektioner om instrument och sätt att införa dessa möjliga reformer. I detta sammanhang har kommissionen i sitt nyligen offentliggjorda meddelande om reformer och översyn av politiken inför utvidgningen aviserat möjliga konkreta reformförslag inom enskilda sektorer, med utgångspunkt i resultatet av översynerna.