



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.3.2017
COM(2017) 2025 final

VITBOK

OM EU:S FRAMTID

Tankar och scenarier för EU-27 fram till 2025

VITBOK OM EU:S FRAMTID

Tankar och scenarier för EU-27 fram till 2025

1. Inledning

För många generationer har Europa alltid varit framtiden.

Det började med Altiero Spinelli och Ernesto Rossi som hölls som politiska fångar på ön Ventotene av en fascistisk regim under andra världskriget. I deras manifest, *För ett fritt och enat Europa*, skildrades en plats där bundsförvanter och motståndare skulle förenas med målet att se till att de ”gamla absurditeterna” i Europa aldrig skulle upprepas.

Inspirerade av den drömmen om en fredlig gemensam framtid gav sig EU:s grundare för 60 år sedan ut på en unik och ambitiös resa mot ett integrerat Europa. De enades om att lösa sina konflikter runt förhandlingsbordet och inte på slagfältet. De bytte vapenkraft mot laga kraft. De banade väg för andra länder att följa med, för att göra Europa starkare och mer enat.

Vår oroliga historia har fått ge plats för en fred som varat i sju decennier och för en utvidgad union med 500 miljoner invånare som lever i frihet i en av världens mest blomstrande ekonomier. Bilderna av strider på slagfält och i skyttegravar i Verdun, eller av en kontinent som delades upp av järnridån och Berlinmuren, har ersatts av en union som utmärks av fred och stabilitet.

Vi får aldrig glömma tidigare generationers uppoffringar. Det tog tid och kraft att uppnå mänsklig värdighet, frihet och demokrati, och vi får aldrig släppa efter på dessa värden igen. Även om alla människor idag inte känner på samma starka sätt för freden som deras föräldrar och farföräldrar gjorde, fortsätter dessa värden att förena oss.

I EU kan vi nu glädjas åt en unik mångfald av kultur, idéer och traditioner i en union som omfattar fyra miljoner kvadratkilometer. I EU har vi knutit livslånga band med andra européer. Vi kan resa, studera och arbeta över landsgränserna utan att byta valuta. I EU har lag ersatt våld. I EU talar vi inte bara om jämlikhet. Vi fortsätter att kämpa för den.

Trots det anser många européer att EU antingen är något alltför avlägset eller att det blandar sig för mycket i saker som rör deras dagliga liv. Andra ifrågasätter mervärdet med unionen och frågar sig på vilket sätt EU förbättrar deras levnadsstandard. Och medan EU kämpade med den värsta finansiella, ekonomiska och sociala krisen under hela efterkrigstiden, var det alldeles för många som ansåg att unionen inte lyckades leva upp till deras förväntningar.

Europas utmaningar visar inga tecken på att avta. Vår ekonomi håller på att återhämta sig från den globala finanskrisen, men effekterna av återhämtningen är ännu ojämnt fördelade. Delar av vårt grannskap har destabiliserats, vilket har lett till den största flyktingkrisen sedan andra världskriget. Terroristattacker har drabbat människor i flera av våra städer. Nya världsmakter uppstår och de gamla ställs inför en ny verklighet. Och förra året röstade ett av våra medlemsländer för att lämna unionen.

Den nya situationen behöver inte nödvändigtvis vara begränsande för EU:s framtid. Unionen har ofta handlat om kriser och strandade försök. Från Europeiska försvarsgemenskapen som aldrig kom till stånd under 1950-talet och växelkurschockerna på 1970-talet till avbrutna anslutningar och nederlag i folkomröstningar under senare decennier – EU har alltid kommit till ett vägskal och alltid anpassat sig och tagit sig vidare.

Bara under de senaste 25 åren har Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget och Nicefördraget på ett genomgripande sätt reformerat och förvandlat EU, som under samma tid mer än fördubblat sin storlek. Lissabonfördraget och den tio år långa debatten som föregick detta, inledde ett nytt kapitel i den europeiska integrationen som fortfarande har outnyttjad potential.

Precis som för generationerna före oss får vi inte reagera med nostalgi eller kortsiktighet på utmaningarna som ligger framför oss. Våra åtgärder måste bygga på en gemensam vision och en gemensam övertygelse om att vi alla får det bättre om vi samarbetar.

När EU:s 27 stats- och regeringschefer träffas i Rom för att fira vårt gemensamma projekts 60-årsdag, måste vi återigen blicka framåt.

Denna vitbok kartlägger vad som kan driva på förändringarna under nästa decennium och lägger fram olika scenarier för hur EU kan utvecklas fram till 2025. Vitboken ska bli inledningen på en diskussion som ska bidra till att fokusera och hitta nya svar på en gammal fråga:

Vilken framtid vill vi ha – för oss själva, för våra barn och för EU?

2. Vad driver på Europas framtid?

EN FÖRÄNDERLIG PLATS I EN VÄRLD I UTVECKLING

I Europa finns världens största gemensamma marknad och den näst mest använda valutan. EU är den största handelsmakten och den största givaren av utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd. EU ligger i framkant när det gäller innovation, delvis tack vare Horisont 2020 som är världens största multinationella forskningsprogram. EU-diplomatin väger tungt och bidrar till att hålla världen säker och mer hållbar. Exempel på det är det historiska avtalet med Iran om dess kärntekniska program och den ledande roll som Europeiska unionen spelade för klimatavtalet i Paris och vid FN:s antagande av målen för hållbar utveckling 2030. Denna påverkan kompletteras av EU:s nära samarbete med Nato och vår aktiva roll i Europarådet.

Europa är attraktivt för många av dess partner. Men även om EU inte väntas få några nya medlemmar på kort sikt, är själva utsikterna till ett medlemskap ett kraftfullt verktyg för stabilitet och säkerhet längs våra gränser. EU samarbetar aktivt med sina grannar både österut och söderut. Från det stärkta partnerskapet med Ukraina till det breda samarbetet med våra partner i Afrika: EU:s roll som positiv global kraft är viktigare än någonsin tidigare.

EU:s nuvarande ställning döljer emellertid det faktum att Europas plats i världen krymper, allt eftersom andra delar av världen växer. År 1900 bodde cirka 25 % av världens befolkning i Europa. År 2060 kommer mindre än 5 % att göra det. Inget enskilt medlemsland kommer då att ha mer än 1 % av världens befolkning.

EU:s ekonomiska makt väntas också avta i relativa termer, från omkring en fjärdedel i dag till mycket mindre än 20 % av världens BNP 2030. Tillväxtekonomiernas inflytande ökar snabbt, vilket gör det ännu viktigare att EU talar med en röst och samlar de individuella länderna för att agera gemensamt.

Trupper samlas vid våra gränser österut, i Mellanöstern och Afrika pågår krig och terrorism, militariseringen ökar runtom i världen. Detta är tydliga exempel på en alltmer spänd global situation. En diskussion om hur vi ska motverka, reagera på och skydda oss mot hot, alltifrån storskaliga it-angrepp till mer traditionella former av attacker, är viktigare än någonsin. Natos hårda säkerhet kommer att fortsätta skydda de flesta av EU-länderna, men EU får inte vara naivt utan måste garantera sin egen säkerhet. Att vara en mjuk makt är inte längre tillräckligt kraftfullt när regler kan brytas med våld.

Världen har aldrig varit mindre eller bättre sammankopplad. Ändå har isolationismen skapat tvivel om den internationella handelns och multilateralismens framtid. Europas välstånd och våra möjligheter att hålla fast vid våra värderingar på världsscenen fortsätter att bero på dess öppenhet och starka band med dess partner. Att stå upp för progressiv frihandel och att forma globaliseringen så att alla vinner på den kommer att vara alltmer utmanande.

EN EKONOMI OCH ETT SAMHÄLLE SOM FÖRÄNDRATS PÅ DJUPET

Den globala finansiella och ekonomiska krisen som uppstod i USA 2008 skakade Europa i grunden. Tack vare beslutsamma insatser är EU:s ekonomi nu mer stabil igen med en arbetslöshet som sjunkit till den lägsta nivån sedan den stora recessionen. Återhämtningen är dock ojämnt fördelad över samhället och även regionalt. Att ta itu med krisens konsekvenser, från långtidsarbetslöshet till hög offentlig och privat skuldsättning i många delar av Europa, är fortfarande viktigt och brådskande.

Utmaningen är särskilt allvarig för den yngre generationen. För första gången sedan andra världskriget finns det en verklig risk att dagens generation av unga vuxna får det sämre än sina föräldrar. EU har inte råd att

förlora sin mest välutbildade åldersgrupp någonsin och låta ojämlikheten mellan generationerna förstöra dess framtid.

Den här utvecklingen har spått på tvivlen om EU:s sociala marknadsekonomi och dess förmåga att leva upp till löftet om att inte låta någon släpa efter och att varje generation ska få det bättre än den föregående generationen. Detta har varit särskilt tydligt i euroområdet, vilket understryker behovet av att fullfölja den ekonomiska och monetära unionen och stärka den ekonomiska konvergensen och de sociala resultaten. Att göra EU:s ekonomi mer inkluderande, konkurrenskraftig, tålig och framtidssäker kommer inte att bli lättare under de kommande åren.

Befolkningen i EU åldras snabbt och medellivslängden är högre än någonsin. Med en medianålder på 45 år kommer Europa att vara den äldsta regionen i världen 2030. Nya familjestrukturer, en befolkning i förändring, urbanisering och mer varierande yrkesliv påverkar grunderna för den sociala sammanhållningen. På en enda generation har den genomsnittliga arbetstagaren i Europa gått från att ha samma jobb hela livet till att ha tio olika jobb. Fler kvinnor arbetar än någonsin förut, men för att verklig jämställdhet ska kunna uppnås måste kvarstående hinder undanröjas. När Europas arbetsföra befolkning minskar måste vi utnyttja den fulla potentialen av dess kompetens.

Europa har redan världens mest avancerade välfärdssystem som kan ge lösningar på samhällsproblem runtom i världen. Det europeiska forskarsamhället ligger i framkant i den globala hälsoforskningen, t.ex. när det handlar om att behandla Alzheimers sjukdom. De sociala trygghetssystemen måste dock moderniseras avsevärt för att kostnaderna ska förbli rimliga och för att kunna följa med den demografiska utvecklingen och förändringarna i arbetslivet.

Detta är desto viktigare när EU får kontroll på den djupgående digitaliseringen av samhället som redan nu suddar ut gränserna mellan arbetstagare och egenföretagare, varor och tjänster, konsumenter och producenter. Många av dagens jobb fanns inte för bara tio år sedan. Många fler kommer att uppstå under de kommande åren. Troligen kommer de flesta barn som börjar i grundskolan idag att jobba med nya typer av uppgifter som inte finns ännu. Ökad teknik användning och automatisering kommer att påverka alla jobb och branscher. Att göra det bästa av de nya möjligheterna och samtidigt motverka eventuella negativa verkningar kommer att kräva omfattande investeringar i kompetens och en genomgående omprövning av systemen för utbildning och livslångt lärande. Det kommer också att krävas nya sociala rättigheter för det förändrade arbetslivet.

Samtidigt har EU beslutat att fasa ut de fossila bränslena i ekonomin och minska de skadliga utsläppen. Och vi kommer att bli tvungna att anpassa oss till växande klimat- och miljöpåfrestningar. Våra industrier, städer och hushåll måste ändra sina funktionssätt och sin elförsörjning. Vi är redan ledande när det gäller smarta städer, effektiv användning av naturtillgångar och den globala kampen mot klimatförändringarna. Våra företag innehar 40 % av världens patent på förnyelsebar energiteknik. En av våra största utmaningar är att få ut innovativa lösningar på marknaden, både hemma och utomlands.

SKÄRPSTA HOT OCH ORO FÖR SÄKERHET OCH GRÄNSER

Europa är en anmärkningsvärt fri och stabil plats i en värld full av konflikter och splittring. Av de 25 fredligaste länderna i världen är 15 EU-länder. Den senaste tidens terroristattacker har dock skakat om vårt samhälle. Skiljelinjen mellan inre och yttre hot suddas ut alltmer och förändrar människors syn på personlig säkerhet och gränser. Paradoxalt nog sker detta i en tid då det är lättare och vanligare att resa runt i världen, både för arbete och för nöjes skull, än någonsin tidigare.

Orsakerna till migrationen kommer att bli fler och migranterna kommer att komma från olika delar av världen, när följderna av befolkningstillväxten, de utbredda spänningarna och klimatförändringarna börjar märkas av. Flyktningkrisen vilken innebar att 1,2 miljoner kom till Europa under 2015 var den största sedan andra världskriget. Detta har lett till en häftig debatt mellan medlemsländerna om solidaritet och ansvar, något som spädde på ett bredare ifrågasättande om framtiden för gränsförvaltningen och den fria rörligheten i EU.

För de 1,7 miljoner människor i EU som pendlar till ett annat medlemsland varje dag, och för de hundratals miljoner som varje år reser genom Europa för att träffa släkt och vänner, turista eller göra affärer, är gränser något från det förflutna. Trots det har den senaste tidens kriser, för första gången sedan murarna revs för en generation sedan, lett till att tillfälliga kontroller införts vid vissa gränser inom EU.

FÖRTROENDET OCH LEGITIMITETEN IFRÅGASÄTTS

De många förändringar som påverkar världen och den djupa känslan av osäkerhet hos många har lett till ett växande missnöje med politik i allmänhet och myndigheter på alla nivåer. Det visar sig ofta som likgiltighet och misstroende gentemot offentliga myndigheter. Det skapar också ett tomrum som lätt fylls av populistisk och nationalistisk retorik.

Att skylla på Bryssel och samtidigt ta åt sig äran för framsteg hemmavid, att inte ta ansvar för gemensamma beslut och vanan att peka finger har redan visat sig vara farligt. Människorna i EU är inte immuna mot dessa starka uttryck för oenighet.

Det finns fortfarande ett starkt stöd för det europeiska projektet, men det är inte längre ovillkorligt. Över två tredjedelar av européerna ser EU som en stabil plats i en osäker värld. Över 80 % stöder EU:s fyra grundläggande friheter. Den gemensamma valutan har stöd av 70 %. Allmänhetens förtroende för EU har emellertid minskat precis som förtroendet för nationella myndigheter. Omkring en tredjedel av medborgarna har förtroende för EU i dag, jämfört med ungefär hälften för tio år sedan.

Att minska klyftan mellan vad som utlovas och vad som levereras är fortfarande en utmaning. Det beror delvis på att EU inte är lätt att förstå eftersom det är en konstruktion på både EU- och medlemslandsnivå. Vem som gör vad förklaras inte tillräckligt väl och EU:s positiva påverkan på det dagliga livet är osynlig om ingen berättar om den på det lokala planet. På lokal nivå vet man inte alltid att lantbruket i närheten, transportnätet eller universiteten delvis finansierats av EU.

Det finns fortfarande en klyfta mellan människors förväntningar och EU:s förmåga att möta dem. Ta ungdomsarbetslösheten till exempel. Trots många toppmöten och bra stödåtgärder från EU är det de nationella, regionala och lokala myndigheterna som har verktyg och inflytande. Tillgängliga resurser på EU-nivå inom det sociala området motsvarar bara 0,3 % av medlemslänternas satsningar på detta område.

Att åter bygga upp förtroendet, nå enighet och skapa en känsla av tillhörighet är svårare i en tid när det finns mer information än någonsin, så lättillgänglig men ändå så svår att greppa. Med snabba nyheter, dygnet runt, varje dag, är det svårare att följa med och reagera än någonsin tidigare. Det skickas fler tweetar varje dag nu än på ett helt år för tio år sedan. År 2018 kommer omkring en tredjedel av världens befolkning att använda sociala nätverk.

De här tendenserna kommer att bli tydligare och fortsätta påverka hur demokratin fungerar. Det skapar nya möjligheter att underlätta den offentliga debatten och engagera människorna i EU. Det innebär också att EU och EU-länderna måste agera snabbare och interagera med sina medborgare, ta sitt ansvar samt snabbare och bättre leverera i enlighet med gemensamma beslut.

3. Fem scenarier för Europa 2025

Många av de djupgående förändringar som Europa genomgår för närvarande är oundvikliga och oåterkalleliga. Andra är svåra att förutse och kommer att vara oväntade. Antingen kan EU låta sig dras med av händelserna eller så kan vi försöka påverka dem. Det är nu vi måste besluta.

De fem scenarierna i den här vitboken kommer att bidra till diskussionen om Europas framtid. De består av en rad glimtar av hur unionen kan komma att se ut 2025 beroende på vilka val vi gör gemensamt.

Utgångspunkten för varje scenario är att de 27 medlemsländerna går vidare som en union.

Scenarierna är tydliga för att stimulera till eftertanke. De är inga utförliga planer eller politiska recept. Med avsikt nämns inga rättsliga eller institutionella processer – formen kommer att följa funktionen.

Alldeles för ofta har diskussionen om EU:s framtid begränsats till ett val mellan mer eller mindre samarbete. Det är en missvisande och förenklad syn. Här tas i stället olika möjligheter upp från status quo till ändrad omfattning och inriktning eller ett delvist eller gemensamt kliv framåt. De finns också många överlappningar mellan de olika scenarierna, och de behöver varken utesluta varandra eller vara heltäckande.

Slutresultatet kommer utan tvekan att se annorlunda ut än de scenarier som beskrivs här. EU-27 kommer att tillsammans besluta om hur olika delar från de fem scenarierna ska kombineras för att på bästa sätt driva på vårt projekt för våra medborgares bästa.

Scenario 1: Fortsätta som förut

EU FOKUSERAR PÅ SIN POSITIVA REFORMAGENDA

Hur och varför?

I ett scenario där EU-27 håller fast vid sin nuvarande kurs, fokuserar vi på att genomföra och förbättra den nuvarande reformagendan. Detta görs i överensstämmelse med kommissionens Ny start för EU från 2014 och Bratislavaförklaringen som alla 27 medlemsländer ställde sig bakom 2016. Prioriteringarna uppdateras regelbundet, problemen tas upp vartefter de uppstår och ny lagstiftning införs efter behov.

Det innebär att de 27 medlemsländerna och EU-institutionerna har en gemensam agenda att följa. Beslut fattas i olika takt beroende på hur snabbt man når fram till en samsyn om långsiktiga gemensamma prioriteringar. EU-lagstiftningen kontrolleras regelbundet så att vi ser att den är ändamålsenlig. Föråldrad lagstiftning upphävs.

Så här ser det ut 2025

EU-27 fortsätter att fokusera på jobb, tillväxt och investeringar genom att stärka den inre marknaden och öka investeringarna i digital infrastruktur samt transport- och energiinfrastruktur.

Förbättringen av den gemensamma valutans funktion fortsätter, driver på tillväxten och förebygger chocker inom och utanför EU. Ytterligare åtgärder vidtas för att stärka den finansiella tillsynen, sörja för hållbara offentliga finanser och utveckla kapitalmarknaderna så att de finansierar den reala ekonomin.

Tack vare kommissionens reformer av reglerna för statligt stöd är det nationella, regional och lokala myndigheter som beslutar om statligt stöd i 90 % av fallen.

Kampen mot terrorismen skärps i takt med att nationella myndigheter blir villigare att dela underrättelseinformation. Försvarssamarbetet fördjupas inom forskning, industri och gemensam upphandling. Medlemsländerna beslutar att samla vissa militära resurser och att stärka den finansiella solidariteten för EU:s utlandsuppsatser.

Inom utrikespolitiken görs det framsteg när det gäller att tala med en röst. EU-27 eftersträvar aktivt handelsavtal med partner runtom i världen på samma sätt som i dag. Förvaltningen av de yttre gränserna är i första hand de enskilda ländernas ansvar, men samarbetet stärks tack vare den europeiska gräns- och kustbevakningens operativa stöd. Fortsatta förbättringar av gränsförvaltningen behövs för att möta nya utmaningar. Annars kan vissa länder vilja behålla riktade interna kontroller.

EU-27 klarar att påverka den globala agendan positivt på en rad områden, t.ex. klimat, finansiell stabilitet och hållbar utveckling.

För- och nackdelar:

Den positiva agendan fortsätter att ge konkreta resultat, baserat på en strävan mot gemensamma mål. Medborgerliga rättigheter som har stöd i EU-lagstiftningen värnas. EU-27 är fortfarande enigt men kan ställas inför prövningar vid större skiljaktigheter. Det är bara ett gemensamt beslut om att tillsammans leverera i viktiga frågor som kan medverka till att få bort klyftan mellan löften på pappret och allmänhetens förväntningar.

Policyöversikt

INRE MARKNADEN OCH HANDEL	EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONEN	SCHENGEN, MIGRATION OCH SÄKERHET	UTRIKESPOLITIK OCH FÖRSVAR	EU:S BUDGET	FÖRMÅGA ATT NÅ RESULTAT
Den inre marknaden stärks, även inom energisektorn och den digitala sektorn, EU-27 strävar efter progressiva handelsavtal.	Euroområdets funktion förbättras stegvis.	Gradvis utökat samarbete kring förvaltningen av de yttre gränserna, det tas ett steg närmare ett gemensamt asylsystem, samordningen förbättras i säkerhetsfrågor.	Framsteg görs när det gäller att tala med en röst inom utrikespolitiken, närmare samarbete i försvarsfrågor.	Delvis moderniserad budget som anpassats till de reformer som EU-27 enats om.	En positiv agenda för åtgärder ger konkreta resultat, beslutsfattandet är komplicerat och svårt att förstå, förmågan att nå resultat motsvarar inte alltid förväntningarna.

Ögonblicksbilder

- Privathushåll och företag har incitament att minska energiförbrukningen och producera egen ren energi. De kan lätta byta leverantör. I snitt blir räkningarna lägre men hälften av pengarna går fortfarande till leverantörer utanför EU.
- Européerna kan använda uppkopplade bilar, men det förekommer fortfarande vissa juridiska och tekniska hinder när de korsar gränser.
- Det finns bra och snabbt bredband i alla EU:s städer och på landsbygden. E-handeln ökar men det är fortfarande oproportionerligt dyrt att få varor levererade från ett annat medlemsland.
- Européerna kan oftast resa över gränserna utan att behöva stanna för kontroller. På grund av skärpta säkerhetskontroller måste man komma i god tid före avgång till flygplatser och tågstationer.
- EU sluter riktade och progressiva handelsavtal med likasinnade partner, t.ex. Japan, Australien, Nya Zeeland och Latinamerika. Ratificeringen tar lång tid och fördröjs ofta av diskussioner och oenighet i vissa nationella och regionala parlament.

Scenario 2: Enbart den inre marknaden

EU SKIFTAR GRADVIS FOKUS TILL ENBART DEN INRE MARKNADEN

Hur och varför?

I ett scenario där EU-27 är oeniga om fler gemensamma insatser på en rad olika politikområden riktas uppmärksamheten gradvis om till att fördjupa vissa centrala aspekter av den inre marknaden. Det finns ingen strävan efter mer samarbete kring migration, säkerhet eller försvar.

Till följd av detta kommer EU-27 inte att öka sina ansträngningar på de flesta politikområden. Samarbete kring frågor av gemensamt intresse hanteras ofta bilateralt. EU-27 minskar också regelbördan betydligt genom att upphäva två befintliga lagar för varje nytt initiativ som föreslås.

Så här ser det ut 2025

Den inre marknaden är EU-27:s främsta anledning att fortsätta samarbetet. En fördjupning av samarbetet hänger på förmågan att enas kring politik och normer för den inre marknaden. Detta visar sig vara enklare för den fria rörligheten för kapital och varor, som fortfarande sker tullfritt, än för andra områden.

Ett starkt fokus på minskad reglering inom EU gör att olikheterna består eller ökar mellan normerna på konsumentområdet, det sociala området och miljöskyddsområdet. Detta gäller även beskattning och offentliga subventioner. Detta innebär en risk för ”en kapplöpning mot botten”. Det är också svårt att enas om nya regler för migrerande arbetstagare eller om tillträde till reglerade yrken. Den fria rörligheten för arbetstagare och tjänster kan därför inte garanteras fullt ut.

Euron underlättar handeln, men ökande olikheter och begränsat samarbete utgör källor till sårbarhet. Detta äventyrar den gemensamma valutans integritet och dess förmåga att klara av finanskriser.

Det görs fler systematiska kontroller av personer vid de nationella gränserna på grund av ett otillräckligt samarbete på områdena säkerhet och migration.

Interna motsättningar när det gäller synen på internationell handel medför att EU får svårt att sluta avtal med sina partner. Migrationen och vissa frågor som rör utrikespolitiken blir i allt högre grad föremål för bilateralt samarbete. Humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd sköts på nationell nivå. EU som helhet representeras inte längre vid vissa internationella forum då man inte kan enas om frågor av global vikt, exempelvis klimatförändring, att bekämpa skatteflykt, utnyttja globaliseringen eller främja internationell handel.

För- och nackdelar:

EU:s omprioriteringar innebär att meningsskiljaktigheter mellan medlemsländer angående nya problem måste lösas bilateralt från fall till fall. Medborgerliga rättigheter som har stöd i EU-lagstiftningen kan med tiden komma att begränsas. Beslutsfattandet kan vara lättare att förstå men möjligheterna att agera kollektivt är begränsade. Det kan medföra att klyftan mellan vilka förväntningar som finns och vad som faktiskt kan göras ökar på alla nivåer.

Policyöversikt

INRE MARKNADEN OCH HANDEL	EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONEN	SCHENGEN, MIGRATION OCH SÄKERHET	UTRIKESPOLITIK OCH FÖRSVAR	EU:S BUDGET	FÖRMÅGA ATT NÅ RESULTAT
Den inre marknaden för varor och kapital sätts i	Begränsat samarbete inom euroområdet.	Inga gemensamma regler om migration eller	Utrikespolitiska frågor sköts från fall till fall av medlemsländerna,	Nytt fokus där endast de funktioner som är	Beslutsfattandet kan vara lättare att förstå men möjligheterna

första rummet, standarderna skiljer sig eventuellt allt mer, och fullständig fri rörlighet för människor och tjänster garanteras inte.		asyl, samordningen av säkerhetsfrågor sköts bilateralt, mer systematiska kontroller vid de inre gränserna.	Försvarssamarbetet sker inom Nato eller bilateralt.	nödvändiga för den inre marknaden finansieras.	att agera kollektivt är begränsade, frågor av gemensamt intresse måste ofta lösas bilateralt.
--	--	--	---	--	---

Ögonblicksbilder

- Det finns stora skillnader i luftkvaliteten i EU, och några länder har valt att avskaffa normer och regleringar av skadliga utsläpp. Vattenkvaliteten kan skilja sig mellan olika ställen i floder som flyter genom flera länder, exempelvis Donau eller Rhen.
- •Européerna är tveksamma till att använda uppkopplade bilar på grund av att det inte finns EU-omfattande regler och tekniska standarder.
- Det är svårare att resa över de inre gränserna för att göra affärer eller turista på grund av regelbundna gränskontroller. Det är också svårare att hitta arbete utomlands, och det är inte säkert att det går att överföra pensionsrättigheter från ett medlemsland till ett annat. Om man blir sjuk utomlands kan det leda till höga sjukvårdskostnader.
- EU-27 lyckas inte sluta nya handelsavtal då medlemsländerna inte kan enas om gemensamma prioriteringar eller då vissa länder hindrar ratificeringar.
- Invånarna i ett land där det sker kränkningar av luftrummet eller som utsätts för storskaliga IT-angrepp av främmande makt har svårt att se varför EU-27 eller till och med grannländerna inte beslutar om sanktioner.
- Åternationaliseringen av utvecklingsbiståndet gör det svårare att bygga heltäckande partnerskap med afrikanska länder, vilket begränsar de ekonomiska möjligheterna på en växande marknad och hindrar arbetet med att få bukt med de bakomliggande orsakerna till migrationen.

Scenario 3: De som vill ha mer gör mer

EU LÅTER DE MEDLEMSLÄNDER SOM SÅ VILL GÖRA MER TILLSAMMANS PÅ SPECIFIKA OMRÅDEN

Hur och varför?

I ett scenario där EU-27 fortsätter som vanligt men där vissa medlemsländer vill göra mer tillsammans börjar en eller flera ”koalitioner med villiga länder” arbeta tillsammans inom specifika politikområden. Det kan handla om försvar, inre säkerhet, beskattning eller sociala frågor.

Som en följd av detta kommer nya grupper av medlemsländer överens om specifika rättsliga och budgetmässiga arrangemang för att fördjupa samarbetet inom utvalda politikområden. Liksom för Schengenområdet eller euron kan man utgå från de gemensamma ramarna för EU-27, och sedan klargöra vilka rättigheterna och ansvarsområdena är. De andra medlemsländernas status påverkas inte och behåller möjligheten att senare ansluta sig till dem som gör mer.

Så här ser det ut 2025

En grupp medlemsländer bestämmer sig för att samarbeta mycket närmare i försvarsfrågor med stöd i befintliga juridiska möjligheter. Det inbegriper en gemensam forsknings- och industribas, gemensam upphandling, mer integrerad kompetens och utökad militär beredskap för gemensamma uppdrag utomlands.

Flera länder går vidare i frågor som gäller säkerhet och rättvisa. De bestämmer sig för att stärka samarbetet mellan polis och underrättelsetjänst. De utbyter all information i kampen mot organiserad brottslighet och terrorism. Genom en gemensam åklagarmyndighet utreder de gemensamt bedrägerier, penningtvätt och olaglig handel med narkotika och vapen. De bestämmer sig också för att skapa ett gemensamt civilrättsligt område.

En grupp länder, inom euroområdet och möjligen några andra, väljer att samarbeta mycket närmare särskilt inom beskattning och sociala frågor. Genom ökad harmonisering av skatteregler och skattesatser sjunker kostnaderna för att följa reglerna samtidigt som skatteflykt försvåras. Gemensamma sociala standarder ger företagen säkerhet och bidrar till bättre arbetsförhållanden. Industrisamarbetet förstärks när det gäller spjutspetsteknik, produkter och tjänster, och man tar gemensamt fram regler för användningen.

EU-27 går vidare för att förstärka den inre marknaden och dess fyra friheter. Förbindelserna med tredjeländer, även i fråga om handel, hanteras alltjämt på EU-nivå för samtliga EU-länders räkning.

För- och nackdelar:

Sammanhållningen inom EU-27 bibehålls samtidigt som möjligheten till närmare samarbete finns för dem som vill göra mer. Medborgerliga rättigheter som har stöd i EU-lagstiftningen börjar variera för människor beroende på om de bor i ett land som valt att gå längre. Det är oklart hur öppenhet och ansvarsskyldighet fungerar inom de olika beslutsfattande skikten. Klyftan mellan förväntningar och resultat börjar minska i de länder som väljer att göra mer.

Policyöversikt

INRE MARKNADEN OCH HANDEL	EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONEN	SCHENGEN, MIGRATION OCH SÄKERHET	UTRIKESPOLITIK OCH FÖRSVAR	EU:S BUDGET	FÖRMÅGA ATT NÅ RESULTAT
Samma som om man fortsätter som förut, den inre marknaden stärks och EU-27 strävar efter progressiva handelsavtal.	Samma som om man fortsätter som förut, utom för en grupp länder som fördjupar samarbetet när det gäller skatter och sociala standarder.	Samma som om man fortsätter som förut, utom för en grupp länder som fördjupar samarbetet när det gäller säkerhet och rättsliga frågor.	Samma som om man fortsätter som förut, utom för en grupp länder som fördjupar försvarssamarbetet, med fokus på militär samordning och gemensam utrustning.	Samma som om man fortsätter som förut, men en del medlemsländer bidrar med ytterligare medel på de områden där de beslutar att göra mer.	Samma som om man fortsätter som förut, en positiv agenda för åtgärder som vidtas av EU-27 ger resultat, vissa grupper uppnår mer tillsammans på vissa områden, beslutsfattandet blir mer komplicerat.

Ögonblicksbilder

- En grupp länder inrättar en polisstyrka och en åklagarkår för att utreda gränsöverskridande brottslighet. Säkerhetsinformation utbyts genast eftersom databaserna är helt sammanlänkade. Bevismaterial som tas fram i ett land erkänns automatiskt i de andra länderna.
- Användningen av uppkopplade bilar är utbredd i de tolv medlemsländer som har kommit överens om att harmonisera sina regler och standarder. Samma medlemsländer tar fram regler för att klargöra äganderätt och ansvarsskyldighet när det gäller sakernas internet.
- En grupp länder arbetar tillsammans och kommer överens om en gemensam lagstiftning för företag där man samlar bolagsrätt, handelsrätt och besläktade lagstiftningsområden för att hjälpa företag oavsett storlek att bedriva gränsöverskridande verksamhet.
- Arbetstagarna i 21 medlemsländer har tillgång till bättre och alltmer likartade villkor när det gäller arbetsrätt och social trygghet, oberoende av nationalitet eller bostadsort.
- Sex länder skaffar en drönare för militära ändamål. Den kan användas för land- och sjöbevakning men också för räddningsinsatser. Ett gemensamt försvarsprogram inrättas för att skydda kritisk infrastruktur mot cyberattacker.

Scenario 4: Göra mindre men göra det effektivare

EU SATSAR PÅ ATT GÖRA MER OCH GÖRA DET SNABBARE INOM UTVALDA OMRÅDEN, OCH GÖR MINDRE PÅ ANDRA OMRÅDEN

Hur och varför?

I ett scenario där det råder samsyn om att det finns behov av att gemensamt hantera vissa prioriterade frågor bättre bestämmer sig EU-27 för att inrikta sina begränsade resurser på ett fåtal områden.

Det innebär att EU-27 kan agera mycket snabbare och med större kraft på de prioriterade områdena. På dessa politikområden förfogar EU-27 över kraftfullare medel för att direkt verkställa och genomföra gemensamma beslut, precis som redan sker inom konkurrenspolitiken eller i fråga om banktillsyn. På andra områden slutar EU att vara aktivt eller börjar göra mindre.

Däriigenom vill EU-27 få en tydligare koppling mellan löften, förväntningar och resultat. Ett typiskt exempel är bilutsläppsskandalen nyligen då det fanns utbredda förväntningar på att EU skulle skydda konsumenterna från tillverkarnas fusk, men EU inte hade möjligheter eller resurser att ingripa synligt och direkt.

Så här ser det ut 2025

EU-27 intensifierar arbetet på områden som innovation, handel, säkerhet, migration, gränsbevakning och försvar. Man tar fram nya regler och tillsynsverktyg för att fördjupa den inre marknaden på viktiga nya områden. Man fokuserar på spetskompetens inom FoU och investerar i nya EU-övergripande projekt för att stödja digitaliseringen och utfasningen av fossila bränslen.

Några typiska exempel är utökat samarbete om rymdfrågor, högteknologiska kluster och upprättandet av regionala energihubbar. EU-27 kan fatta snabba beslut om att förhandla fram och sluta handelsavtal. Det pågår ett systematiskt samarbete mellan polis och rättsmyndigheter i terrorismrelaterade frågor som underlättas av ett gemensamt EU-organ för bekämpning av terrorism.

Den europeiska gräns- och kustbevakningen tar över hela förvaltningen av de yttre gränserna. Alla asylansökningar behandlas av en gemensam europeisk asylbyrå. Det finns en gemensam försvarskapacitet.

Däremot avstår EU-27 från att agera eller göra mindre på områden där man anser att mervärdet är litet eller att man inte kan leva upp till löfterna. Det gäller områden som regional utveckling och folkhälsa, och de delar inom sysselsättning och socialpolitik som inte direkt har att göra med den inre marknaden.

Kontrollen av statligt stöd delegeras ännu mer till de nationella myndigheterna. Nya standarder för konsumentskydd, miljö och arbetsmiljö övergår från ingående harmonisering till lägsta möjliga nivå. Medlemsländerna får mer utrymme att pröva sig fram på vissa områden. Men för de områden som regleras på EU-nivå säkerställs efterlevnaden genom större verkställighetsbefogenheter.

På andra områden fortsätter man med konsolideringen av euroområdet och arbetet med att säkerställa en stabil gemensam valuta. EU:s betydelse internationellt förändras i takt med justeringen av ansvarsområdena.

För- och nackdelar:

En tydligare uppdelning av ansvarsområdena gör det lättare för EU:s invånare att förstå vilka frågor som hanteras på EU-27-nivå och vilka som hanteras på nationell eller regional nivå. Medborgerliga rättigheter som har stöd i EU-lagstiftningen stärks på alla områden där vi väljer att gå längre och reduceras i övrigt. Det bidrar till att minska klyftan

mellan löften och resultat, även om förväntningarna inte infrias på vissa områden. Till en början har EU-27 svårt att komma överens om vilka områden man bör prioritera och var mindre bör göras.

Policyöversikt

INRE MARKNADE N OCH HANDEL	EKONOMISK A OCH MONETÄRA UNIONEN	SCHENGEN, MIGRATION OCH SÄKERHET	UTRIKESPOLITI K OCH FÖRSVAR	EU:S BUDGET	FÖRMÅGA ATT NÅ RESULTAT
De gemensamma standarderna hålls på miniminivå men tillsynen skärps på de områden som regleras på EU-nivå, handelsfrågor sköts uteslutande på EU-nivå.	Flera åtgärder vidtas för att konsolidera euroområdet och säkerställa dess stabilitet, EU-27 vidtar färre åtgärder inom sysselsättning och socialpolitik.	Systematiskt samarbete kring gränsförvaltning, asylpolitik och åtgärder mot terrorism.	EU talar med en röst i frågor där unionen har en starkare roll än förut, en europeisk försvarsunion skapas.	Budgeten ses över avsevärt för att anpassas till de nya prioriteringar EU-27 enats om.	Till en början svårt att enas om vilka uppgifter ska prioriteras och vilka som ska släppas, men när det är gjort kan beslutsfattandet vara lättare att förstå, och EU kan agera snabbare och mer beslutsamt där unionen har en större roll.

Ögonblicksbilder

- En europeisk telekommyndighet har befogenhet att frigöra frekvenser för kommunikation över gränserna, t.ex. sådana som behövs för en smidig användning av uppkopplade bilar i hela Europa. Den fungerar som tillsynsmyndighet för att skydda mobil- och internetanvändarna oavsett var i EU de befinner sig.
- Ett nytt EU-organ för bekämpning av terrorism bidrar till att avvärja och förhindra allvarliga attacker i europeiska städer genom att systematiskt spåra och varna för misstänkta individer. Nationella polismyndigheter har enkel tillgång till europeiska databaser med biometriska uppgifter om brottslingar.
- Den europeiska gräns- och kustbevakningen tar över hela förvaltningen av de yttre gränserna.
- Skillnaderna mellan länderna är fortfarande stora när det gäller löner, sociallagstiftning och skattesatser.
- Europeiska konsumenter som vilseletts av biltillverkare kan nu lita på att EU straffar dessa företag och ser till att konsumenterna får ersättning.
- Lantbrukare har tillgång till väder- och odlingsdata i realtid till rimligt pris tack vare ett fullt fungerande europeiskt satellitsystem.

Scenario 5: Göra mycket mer tillsammans

EU BESTÄMMER SIG FÖR ATT GÖRA MYCKET MER TILLSAMMANS PÅ ALLA POLITIKOMRÅDEN

Hur och varför?

I ett scenario där alla är överens om att varken EU-27 som det ser ut nu eller EU-länderna på egen hand är rustade att ta itu med de nuvarande utmaningarna, bestämmer sig medlemsländerna för att i ökad utsträckning dela befogenheter, resurser och beslutsfattande över hela linjen.

Det innebär att medlemsländerna på alla områden samarbetar mer än någonsin tidigare. Euroområdet är starkare och alla är på det klara med att det som är bra för de länder som har gemensam valuta också är bra för alla. Besluten fattas snabbare på EU-nivå och verkställs snabbt.

Så här ser det ut 2025

Internationellt talar EU med en röst i handelsfrågor och har en gemensam representant i de flesta internationella forum. Europaparlamentet har sista ordet när det gäller internationella handelsavtal. Försvar och säkerhet prioriteras. Som ett komplement till Nato skapas en europeisk försvarsunion. Samarbetet i säkerhetsfrågor sker rutinmässigt. EU-27 fortsätter att leda den globala kampen mot klimatförändringar och stärker sin roll som världens största givare av humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd.

Genom sin omfattande utrikespolitik förstärker EU sin gemensamma migrationsstrategi. Närmare partnerskap och ökade investeringar i EU:s grannländer och längre bort bidrar till att skapa ekonomiska möjligheter, hantera reguljär migration och ta itu med irreguljära migrationskanaler.

Inom EU-27 finns en stark och fokuserad ambition att fullborda den inre marknaden inom energi, digitalisering och tjänster. Tack vara gemensamma investeringar i innovation och forskning uppstår det flera europeiska motsvarigheter till Silicon Valley, med kluster av riskkapitalister, uppstarts företag, stora företag och forskningscentrum. Fullt integrerade kapitalmarknader bidrar till att få fram finansiering till små och medelstora företag och stora infrastrukturprojekt i hela EU.

Inom euroområdet, men också i de länder som vill ansluta sig till euron, är samordningen mycket större i finanspolitiska frågor, sociala frågor och skattefrågor och det finns en europeisk tillsyn av finansiella tjänster. Mer ekonomiskt stöd från EU ges för att stärka den ekonomiska utvecklingen och klara chocker på regional, sektoriell och nationell nivå.

För- och nackdelar:

Många fler och snabbare beslut fattas på EU-nivå. Medborgarna har fler rättigheter med direkt stöd i EU-lagstiftningen. Men det finns risk för att delar av samhället känner sig uteslutna och anser att EU inte har någon legitimitet eller har tagit över för mycket makt från de nationella myndigheterna.

Policyöversikt

INRE MARKNADE N OCH HANDEL	EKONOMIS KA OCH MONETÄRA UNIONEN	SCHENGEN, MIGRATION OCH SÄKERHET	UTRIKESPOLIT IK OCH FÖRSVAR	EU:S BUDGET	FÖRMÅGA ATT NÅ RESULTAT
Den inre marknaden stärks genom harmonisering av standarder och strängare tillsyn, handelsfrågor sköts uteslutande på EU-nivå.	En ekonomisk, finansiell och finanspolitisk union skapas i enlighet med de fem ordförandenas rapport från juni 2015.	Samma som om man gör mindre men mer effektivt, systematiskt samarbete kring gränsförvaltning, asylpolitik och åtgärder mot terrorism.	EU talar med en röst i utrikespolitiska frågor, samma som om man gör mindre men mer effektivt, en europeisk försvarsunion skapas.	Budgeten moderniseras och utökas avsevärt, backas upp med egna medel, det finns en finanspolitisk stabiliseringsfunktion inom euroområdet.	Beslut kan fattas snabbare och tillsynen är strängare på alla områden, frågor om ansvarsskyldighet uppstår för vissa som anser att EU har tagit över för mycket makt från medlemsländerna.

Ögonblicksbilder

- Man eftersträvar aktivt handelsavtal, som EU tar initiativ till, förhandlar fram och snabbt ratificerar på de 27 medlemsländernas vägnar.
- Européerna använder uppkopplade bilar utan problem i hela EU tack vare EU-övergripande regler och arbetet inom ett verkställande EU-organ.
- Det är svårt för européer som vill tycka till om ett förslag till EU-finansierat vindkraftprojekt där de bor att veta vilken europeisk myndighet de ska vända sig.
- EU-medborgare som reser utomlands får konsulärt skydd och hjälp från EU-ambassader, som har ersatt de nationella ambassaderna i vissa delar av världen. De som inte är EU-medborgare och vill resa in i EU kan få sina viseringsansökningar handlagda genom samma nätverk.
- Europeiska stabilitetsmekanismen omvandlas till Europeiska valutafonden. Den är underställd Europaparlamentets kontroll och får nya ansvarsområden för att hjälpa Europeiska investeringsbanken att få fram medel till tredje generationens Junckerplan för ökade investeringar inom hela EU.

4. Vägen framåt

Många av de framsteg som verkade omöjliga i Europa för 60 år sedan tar vi nu för givna. Vår mörkaste dag är bra mycket ljusare än någon av de dagar då våra förfäder satt fängslade i Ventotene.

Inte ens visionärer som de hade kunnat föreställa sig de friheter, rättigheter och möjligheter som EU skapat. När ett enat EU firar sitt jubileum är det dags att förnya våra band, återupptäcka vår stolthet och påverka vår egen framtid.

Förändringar kan vara oundvikliga, men vad vi vill ha ut av våra liv och de europeiska värderingar vi finner viktiga förblir detsamma. Vi vill ha ett samhälle där fred, frihet, tolerans och solidaritet är det som sätts högst. Vi vill leva i en demokrati med en mångfald av åsikter och en kritisk oberoende och fri press. Vi vill kunna säga vad vi tycker, och kunna lita på att ingen människa eller institution står över lagen. Vi vill ha ett EU där alla, medborgare och medlemsländer, behandlas lika. Vi vill se till att våra barn får det bättre än vi.

Oavsett vilket av de här scenarierna som blir verklighet, kommer dessa värderingar och förhoppningar att förena oss européer. De är värda att kämpa för.

EU är ett unikt projekt där inrikes prioriteringar har jämkats samman och man frivilligt samlat självbestämmandet för att bättre tjäna nationella och gemensamma intressen. Det har inte alltid varit en lätt resa. Det har aldrig varit perfekt. Men EU har visat en förmåga att reformera sig och bevisa sitt värde över tiden. Med mottot förenade i mångfald har EU och dess medlemsländer kunnat ta till vara på de egna ländernas unika styrka och rikedom och gjort framsteg av aldrig tidigare skådat slag.

I en osäker värld kan isolering verka lockande för vissa, men konsekvenserna av splittring och söndring blir långtgående. Det skulle utsätta EU-länderna och deras invånare för farorna från ett splittrat förflutet och göra dem till offer för starkare krafter.

Nu måste EU välja. Det finns lika många möjligheter som utmaningar. Det här kan bli avgörande för EU, men tillfället måste gripas av alla 27 medlemsländerna tillsammans i ett gemensamt beslut.

Den här vitboken bör vara inledningen på en ärlig och bred diskussion med medborgarna om hur Europa ska utvecklas de kommande åren. Alla ska kunna göra sig hörda. EU-kommissionen kommer tillsammans med Europaparlamentet och intresserade medlemsländer att hålla en rad debatter om Europas framtid i Europas nationella parlament, städer och regioner. Hundratals miljoner européers idéer och uppfattningar kommer att bli en katalysator för våra framsteg.

Denna vitbok är EU-kommissionens bidrag till toppmötet i Rom. Precis som vid andra jubiléer kommer mötet i Rom att vara ett naturligt tillfälle att tänka tillbaka på framgångarna under de senaste 60 åren. Men vi bör också se det som början på en process då EU-27 gemensamt beslutar om unionens framtid.

EU-kommissionen kommer att bidra till den här diskussionen under de kommande månaderna med en rad diskussionsunderlag om följande frågor:

- Utveckla EU:s sociala dimension.
- Fördjupa Ekonomiska och monetära unionen, baserat på de fem ordförandenas rapport från juni 2015.
- Möta globaliseringen.
- EU:s försvar i framtiden.
- EU:s finanser i framtiden.

Precis som den här vitboken kommer diskussionsunderlagen att innehålla olika idéer, förslag, alternativ och scenarier för Europa 2025, som öppnar för diskussion utan några slutgiltiga beslut på det här stadiet.

Ordförande Jean-Claude Juncker kommer att föra de här idéerna framåt vid 2017 års tal om tillståndet i unionen, innan de första slutsatserna kan dras vid Europeiska rådets möte i december 2017, något som, i god tid före valet till Europaparlamentet i juni 2019, kan underlätta ett beslut om vad som ska göras.

Det är vår gemensamma vilja som driver EU framåt. Precis som generationerna före oss har vi EU:s framtid i vår hand.