

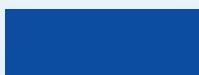


Europese
Commissie



WITBOEK OVER DE **TOEKOMST VAN EUROPA**

*Beschouwingen en scenario's
voor de EU27 tegen 2025*





Europese Commissie
COM(2017)2025, 1 maart 2017

Rue de la Loi / Wetstraat, 200
1040 Bruxelles/Brussels
+32 2 299 11 11

Voorwoord

Op 25 maart 2017 zullen 27 leiders van de lidstaten van de Europese Unie eendrachtig in vrede en vriendschap samenkomen in Rome.

Dat op zich is een prestatie die voor velen ondenkbaar was toen de zes stichtende lidstaten zestig jaar geleden hun goedkeuring hechtten aan de Verdragen van Rome.

Op deze verjaardag gaan onze gedachten uit naar degenen die ons zijn voorgegaan met hun droom voor Europa, die inmiddels werkelijkheid is geworden. Het is nu zaak deze gelegenheid aan te grijpen om met gepaste trots stil te staan bij wat is bereikt en bij de waarden die ons met elkaar verbinden.

Rome moet echter ook het begin worden van een nieuw hoofdstuk. De toekomst heeft grote uitdagingen in petto, voor onze veiligheid, het welzijn van onze burgers, voor de rol die Europa zal moeten spelen in een wereld die steeds meer wordt gekenmerkt door multipolariteit. Een verenigd Europa met 27 lidstaten moet zijn lot in eigen handen nemen en een visie voor zijn eigen toekomst ontwikkelen.

Met dit witboek schrijft de Europese Commissie mee aan een nieuw hoofdstuk van het Europese project. We willen een proces op gang brengen waarin Europa zijn eigen koers bepaalt. We willen de uitdagingen en kansen die voor ons liggen, in kaart brengen en aangeven hoe we daar collectief op wensen te reageren.

De komende maanden zal hierover in heel Europa een debat worden gevoerd, onder meer in het Europees Parlement, in de nationale parlementen, bij de lokale en regionale overheden en in het maatschappelijk middenveld in de brede zin van het woord. Uitgaande van de ideeën die daar naar voren komen, zal ik in




september 2017 mijn persoonlijke mening aangaande de toekomst van Europa uiteenzetten in mijn toespraak over de toestand van de Unie. Dit moet de Europese Raad helpen tegen het einde van het jaar zijn eerste conclusies te trekken en een koers uit te zetten met het oog op de Europese verkiezingen in juni 2019.

Wanneer we beslissen welke weg we inslaan, moeten we goed voor ogen houden dat Europa steeds het beste van zichzelf laat zien als we eensgezind zijn, doortastend en vol vertrouwen in ons vermogen om gezamenlijk vorm te geven aan onze toekomst.

De Europese Unie heeft ons leven ten goede veranderd. Het is onze taak ervoor te zorgen dat zij dat blijft doen voor degenen die na ons komen.

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'Jean-Claude Juncker'. The signature is stylized and written in a cursive-like font.

*Jean-Claude Juncker
1 maart 2017*



„Europa wordt niet in één keer of volgens één plan opgebouwd, maar door middel van concrete vorderingen die eerst een feitelijke solidariteit tot stand brengen.”

Robert Schuman
9 mei 1950



Inhoud

VOORWOORD VAN DE VOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE	3
1. INLEIDING	6
2. DE DRIJVENDE KRACHTEN VOOR DE TOEKOMST VAN EUROPA	8
3. VIJF SCENARIO'S VOOR EUROPA TEGEN DE HORIZON 2025	15
SCENARIO 1: OP DEZELFDE VOET DOORGAAN	16
SCENARIO 2: DE INTERNE MARKT EN NIETS MEER	18
SCENARIO 3: WIE MEER WIL, DOET MEER	20
SCENARIO 4: MINDER EN EFFICIËNTER	22
SCENARIO 5: VEEL MEER SAMEN DOEN	24
4. DE TOEKOMST	26
5. BIJLAGEN:	
HET PROCES VAN HET WITBOEK	28
DE VIJF SCENARIO'S: EEN POLITIEK OVERZICHT	29

1. Inleiding

Generaties lang was Europa de toekomst.

Het verhaal van Europa begint met twee visionaire politici, Altiero Spinelli en Ernesto Rossi, die in de Tweede Wereldoorlog om politieke redenen op het eiland Ventotene werden gevangengezet door een fascistisch regime. In hun manifest *voor een vrij en verbonden Europa* schetsen zij het beeld van een plaats waar medestanders en tegenstanders elkaar ontmoeten om de spoken van het oude Europa voor altijd te bezweren.

Ventotene Manifesto



Geïnspireerd door die droom van een vreedzame, gezamenlijke toekomst gaan de stichters van de EU, zestig jaar geleden, samen in zee voor een unieke en ambitieuze reis op weg naar Europese integratie. Conflicten, zo spreken ze af, worden voortaan beslecht aan de onderhandelingstafel in plaats van op het slagveld. De gewapende macht wordt ingeruild voor de macht van de wet. Door de deur open te zetten voor andere landen, herenigen ze Europa en maken ze ons sterker.

Als gevolg hiervan kent het eeuwenlang geteisterde Europa inmiddels zeven decennia vrede en is het uitgegroeid tot een Unie van 500 miljoen burgers die in vrijheid leven in een van 's werelds meest welvarende economieën. De beelden van gevechten in de loopgraven en de velden van Verdun, of van een continent verscheurd door het IJzeren Gordijn en de Berlijnse Muur, zijn vervangen door die van een Unie die in een onrustige wereld opvalt als baken van vrede en stabiliteit.

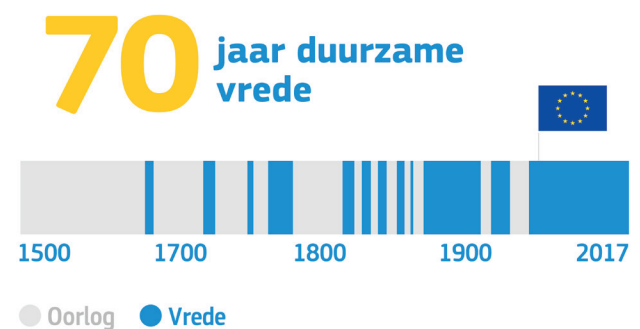
De offers die de vorige generaties hebben gebracht, mogen nooit worden vergeten. Menselijke waardigheid, vrijheid en democratie zijn één voor één een hard bevochten goed dat we nooit en te nimmer

mogen opgeven. Zelfs als het belang van vrede tegenwoordig niet door alle Europeanen even hoog wordt ingeschat als door hun ouders of grootouders, blijven deze kernwaarden ons verbinden.

De EU is uitgegroeid tot een ruimte van vier miljoen vierkante kilometer, waar Europeanen zich kunnen onderdompelen in een unieke diversiteit op het gebied van cultuur, ideeën en tradities. Waar zij over de grenzen heen banden voor het leven smeden met andere Europeanen en kunnen reizen, studeren en werken zonder geld te moeten wisselen. Waar de rechtsstaat de wet van de ijzeren vuist heeft verdrongen. Waar gelijkheid een waarde is waarover niet alleen wordt gepraat, maar waarvoor nog steeds wordt gevochten.

Ondanks dit alles vinden veel Europeanen dat de Unie te ver van hun bed staat of juist te diep ingrijpt in hun dagelijkse leven. Anderen hebben twijfels bij de toegevoegde waarde van de Unie en vragen zich af hoe Europa hun levensstandaard verbetert. En voor een te grote groep is de EU tekortgeschoten toen ze af te rekenen kreeg met haar zwaarste financiële, economische en sociale crisis in de naoorlogse geschiedenis.

De uitdagingen die op Europa afkomen worden er niet minder op. De economie is na de mondiale financiële crisis aan een inhaalbeweging bezig, maar de resultaten daarvan zijn nog niet overal even voelbaar. De destabilisatie in bepaalde delen van het nabuurschap van Europa heeft de grootste vluchtelingencrisis sinds de Tweede Wereldoorlog veroorzaakt. Terroristische aanslagen hebben onze steden in hun hart geraakt. Nieuwe mondiale machten staan op terwijl oude zich voor nieuwe feiten geplaatst zien. En vorig jaar heeft één van onze lidstaten voor uittreding uit de Unie gestemd.



Bron: Europese Commissie

De huidige situatie hoeft de toekomstkansen voor Europa niet per definitie te beperken. Meer dan eens heeft een crisis of een valse start de opbouw van de Unie een nieuw elan gegeven. Sinds de Europese Defensiegemeenschap, die in de jaren 50 nooit van de grond is gekomen, de wisselkoersschokken van de jaren 70 en de afgebroken toetredingen en afwijzende referenda in recentere decennia heeft Europa keer na keer aan een kruispunt gestaan en zich keer na keer aangepast en verder ontwikkeld.

In de afgelopen 25 jaar heeft de Unie op grond van de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice een diepgaande hervorming en transformatie ondergaan, wat des te opmerkelijker is als men bedenkt dat zij haar omvang meer dan verdubbelde. Met het Verdrag van Lissabon, en het tien jaar durende debat dat eraan voorafging, is een nieuw hoofdstuk in het verhaal van de Europese integratie begonnen, met mogelijkheden die vooralsnog niet zijn uitgeput.

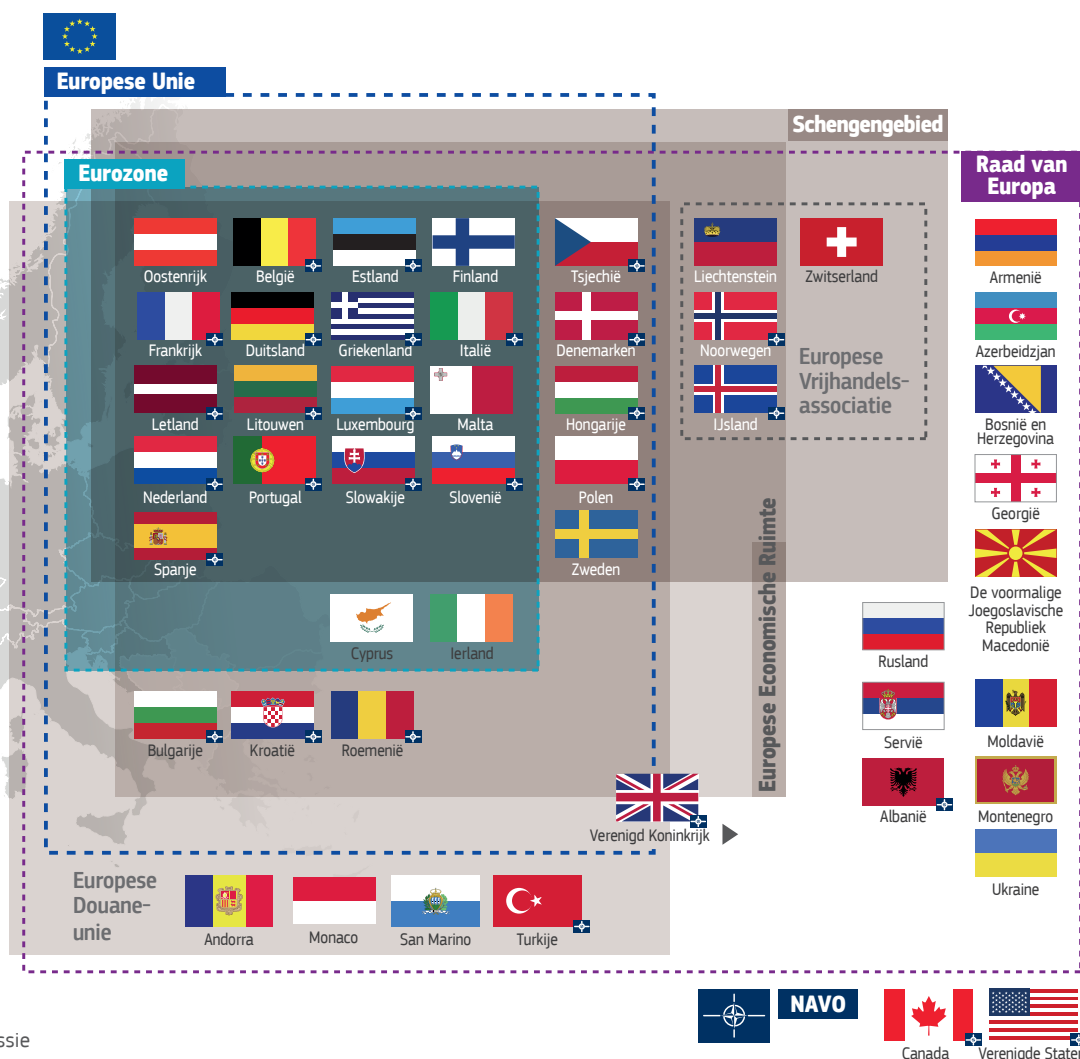
Net zomin als de vorige generaties mogen wij ons laten leiden door nostalgie of kortetermijndenken. Ons antwoord op de taken die voor ons liggen, moet gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke visie en de gedeelde overtuiging dat wat we samen doen, ook voor ieder afzonderlijk beter is.

Wanneer de staatshoofden en regeringsleiders van 27 lidstaten in Rome samenkomen ter gelegenheid van de zestigste verjaardag van ons gemeenschappelijke project, moeten we vooruitblikken.

Dit witboek gaat in op de drijvende krachten die het veranderingsproces de komende tien jaar gestalte zullen geven, en op een aantal scenario's voor de manier waarop Europa in de periode tot 2025 zou kunnen evolueren. Het geeft daarmee de aanzet tot een debat dat ons moet helpen gericht na te denken over nieuwe antwoorden op een oude vraag:

Welke toekomst willen we voor onszelf, onze kinderen en onze Unie?

Europa vandaag



Bron: Europese Commissie

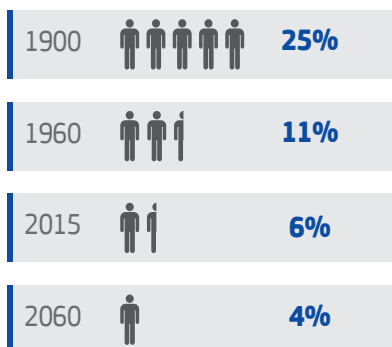
2. De drijvende krachten voor de toekomst van Europa

EEN VERANDEREND EUROPA IN EEN WERELD IN ONTWIKKELING

Wereldwijd heeft Europa de grootste eengemaakte markt en de op een na meest gebruikte munt. Het is de grootste handelsmacht en de belangrijkste donor van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp. Mede dankzij Horizon 2020, het meest omvangrijke multinationale onderzoeksprogramma ter wereld, neemt Europa het voortouw op het gebied van innovatie. Europa's diplomatie legt gewicht in de schaal en draagt bij tot de mondiale veiligheid en duurzaamheid – getuige de historische afspraak met Iran over zijn kernprogramma, en de voortrekkersrol van de EU bij de Klimaatovereenkomst van Parijs en de aanneming van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen voor 2030 door de Verenigde Naties. Deze invloed wordt nog versterkt door onze nauwe samenwerking met de NAVO en onze actieve bijdrage in de Raad van Europa.

Europa is aantrekkelijk voor veel van zijn partners. Hoewel op korte termijn geen verdere toetreding tot de EU wordt verwacht, is het perspectief daarop een krachtige stimulans voor stabiliteit en veiligheid aan onze grenzen. De EU werkt actief samen met haar oostelijke en zuidelijke nabuurschap. Als gevolg van ons versterkte partnerschap met Oekraïne en de brede samenwerking met onze Afrikaanse partners is de rol van Europa als positieve mondiale speler belangrijker dan ooit.

Europa maakt een steeds kleiner deel uit van de wereldbevolking



Bron: VN/Afdeling Statistiek en Eurostat EU27

Die status kan echter niet verhullen dat het belang van Europa in de wereld afneemt naarmate dat van andere delen van de wereld groeit. In 2060 zal het aandeel

van Europa in de wereldbevolking – dat in 1900 circa 25 % bedroeg – gekrompen zijn tot minder dan 5 % en zal geen enkele lidstaat meer dan 1 % van de wereldbevolking tellen.

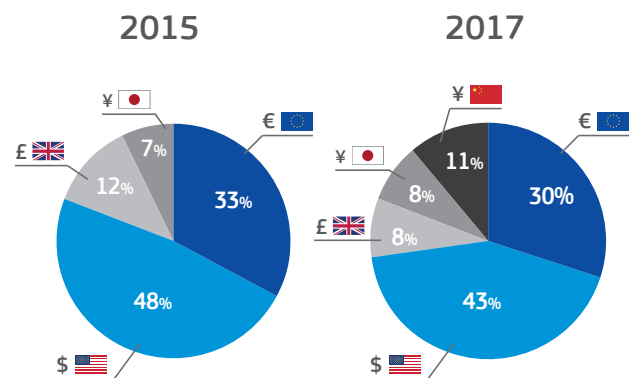
Verwacht wordt dat ook de economische macht van Europa in relatieve termen sterk zal afnemen, van circa 22 % van het mondiale bbp vandaag tot een stuk minder dan 20 % in 2030. De snel toenemende invloed van de opkomende economieën maakt nog scherper duidelijk hoe belangrijk het voor Europa is met één stem te spreken en het collectieve gewicht van zijn samenstellende delen aan te wenden.

Europa's aandeel in het mondiale bbp krimpt

	2004	2015	
Verenigde Staten	28%	24%	↓
EU27	26%	22%	↓
Japan	11%	6%	↓
VK	5%	4%	↓
China	5%	15%	↑
Canada	2%	2%	→
Mexico	2%	2%	→
Brazilië	<2%	2%	↑
India	<2%	3%	↑
Rest van de wereld	18%	21%	↑

Bron: Eurostat en VN/afdeling statistiek

De euro is inmiddels een mondiale munt, maar andere spelers worden sterker



Noot: de grafiek toont de recente verandering in de mand van valuta's die als referentie worden gebruikt door het Internationaal Monetair Fonds, de zogenoemde "bijzondere trekkingsrechten"

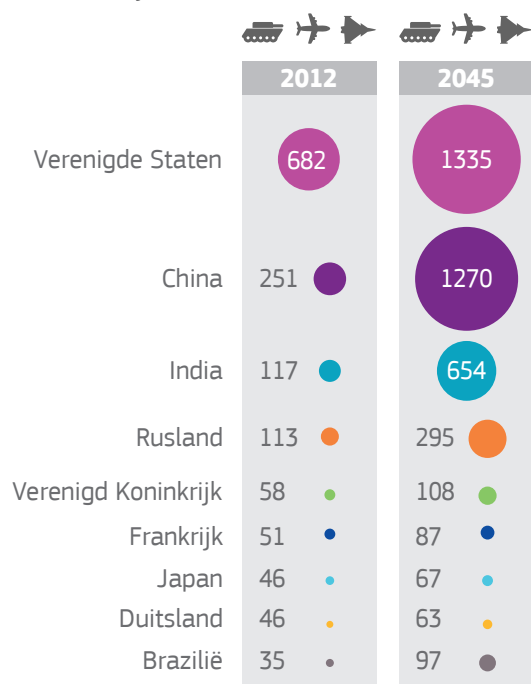
Bron: Internationaal Monetair Fonds, cijfers voor 30.11.2015 en 24.02.2017 respectievelijk

De opbouw van het leger aan onze oostelijke grenzen, oorlog en terrorisme in het Midden-Oosten en Afrika en de toenemende militarisering wereldwijd vormen een prangende illustratie van de toenemende spanningen op wereldvlak. Nooit eerder was het van dermate cruciaal belang na te denken over bestrijdings-, reactie-

en beschermingsmaatregelen tegen dreigingen, van grootschalige cyberaanvallen tot meer traditionele vormen van agressie. De NAVO zal blijven instaan voor de “harde” veiligheid van de meeste EU-lidstaten, maar Europa mag niet naïef zijn en moet zijn veiligheid in eigen hand nemen. Een “zachte macht” is niet meer krachtig genoeg, als geweld de overhand kan krijgen op regels.

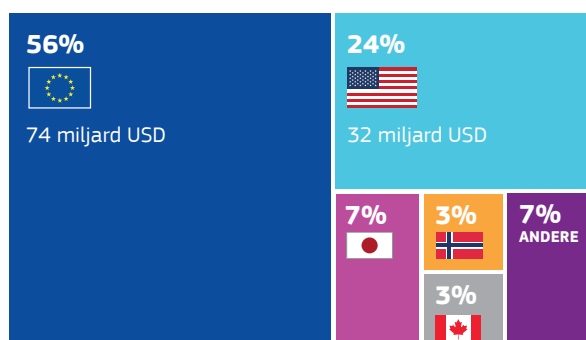
Hoewel de wereld nog nooit zo klein en goed verbonden is geweest, heeft de terugkeer van het isolationisme de toekomst van de internationale handel en het multilateralisme ter discussie gesteld. Europa’s welvaart en vermogen om op het wereldtoneel vast te houden aan onze waarden, zullen als vanouds worden

Het merendeel van de landen met de hoogste defensie-uitgaven zal deze tegen 2045 naar verwachting hebben verdubbeld (in miljard USD)



Bron: Stockholm International Peace Research Institute

De EU is de grootste donator van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp (% van total en miljard USD)



Bron: OE OESO, 2015, EU = EU en haar lidstaten

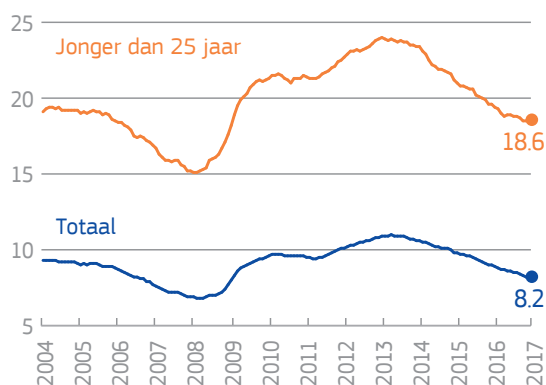
bepaald door zijn openheid en sterke banden met zijn partners. Dit neemt echter niet weg dat het een steeds grotere uitdaging zal worden om op te komen voor vrije en vooruitstrevende handel, en om de globalisering zo vorm te geven dat iedereen er baat bij heeft.

EEN GRONDIG VERANDERDE ECONOMIE EN SAMENLEVING

De mondiale financiële en economische crisis die in 2008 in de Verenigde Staten is ontstaan, heeft Europa op zijn grondvesten doen daveren. Vastberaden ingrijpen heeft de EU-economie inmiddels weer een stabiele basis gegeven, met een werkloosheid die is gedaald tot het laagste peil sinds de “grote recessie”. Desondanks zijn de resultaten van het herstel nog steeds ongelijk verdeeld over de samenleving en de regio’s. Het aanpakken van de gevolgen van de crisis, gaande van langetermijnwerkloosheid tot een hoge openbare en particuliere schuld in talrijke delen van Europa, blijft een dringende prioriteit.

Deze uitdaging is met name acuut voor de jongere generatie. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog bestaat er een reëel risico dat de huidige generatie jongvolwassenen het minder goed zal hebben dan haar ouders. Europa kan zich niet veroorloven de best opgeleide leeftijdsgroep die het ooit heeft gehad, te verliezen en zijn toekomst in gevaar te laten brengen door ongelijkheid tussen generaties.

Werkloosheid in EU-28 neemt af maar blijft hoog

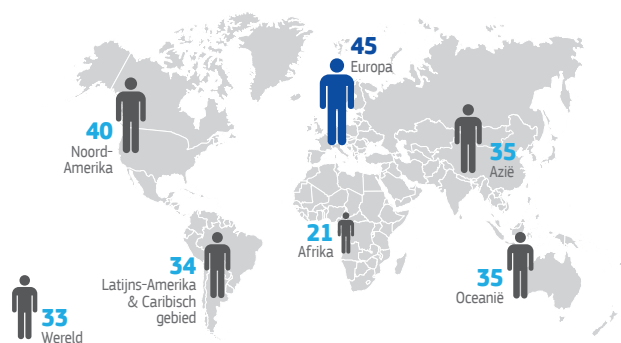


Bron: Europese Commissie

Deze ontwikkelingen hebben twijfel gezaaid over de sociale markteconomie van de EU. De vraag wordt geopperd of zij in staat zal zijn haar belofte niemand uit de boot te laten vallen en elke volgende generatie

een welvarender leven te bezorgen, in te lossen. Dit is in het bijzonder sterk ervaren in de eurozone en heeft onderstreept dat er nood is aan vervollediging van de economische en monetaire unie en grotere convergentie van de economische en sociale prestaties. Het streven naar een meer inclusieve, concurrerende, veerkrachtige en toekomstbestendige Europese economie zal er de komende jaren niet eenvoudiger op worden.

Europa heeft in 2030 de oudste bevolking ter wereld (mediane leeftijd per werelddeel)



Bron: Rand Europe

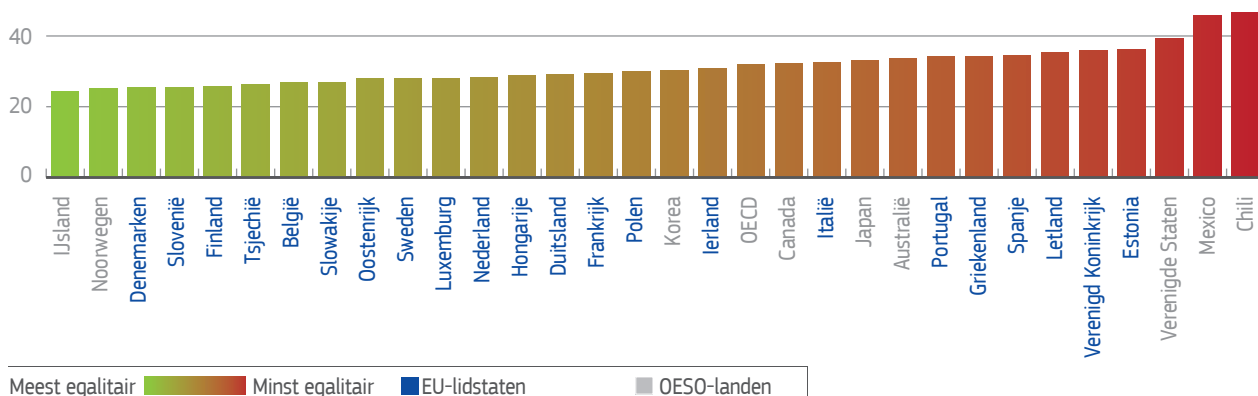
Europa veroudert in een snel tempo en de levensverwachting stijgt naar ongeziene niveaus. Met een mediane leeftijd van 45 zal Europa in 2030 de “oudste” regio ter wereld zijn. Nieuwe gezinsstructuren, een veranderende bevolking, de verstedelijking en de diversifiëring van de arbeidsvormen beïnvloeden de sociale cohesie. In één generatie heeft de gemiddelde Europese werknemer een baan voor het leven ingeruild voor meer dan tien

banen in de loop van zijn actieve leven. Er zijn meer vrouwen aan het werk dan ooit tevoren, maar van echte gendergelijkheid zal pas sprake zijn als een aantal hardnekkige barrières worden geslecht. Om aan de krimp van het actieve segment van zijn bevolking het hoofd te bieden, zal Europa al haar talenten optimaal moeten benutten.

De stelsels ter ondersteuning van de welvaartsstaat waarover Europa reeds beschikt, behoren tot de meest geavanceerde ter wereld en kunnen oplossingen bieden voor maatschappelijke uitdagingen overal ter wereld. Op wetenschappelijk vlak is Europa voortrekker in het mondiale onderzoek op het gebied van de aanpak van gezondheidsproblemen, zoals de ziekte van Alzheimer. De socialebeschermingsstelsels zijn echter aan een grondige modernisering toe, wil men dat ze betaalbaar blijven en gelijke tred houden met nieuwe ontwikkelingen op het gebied van demografie en werk.

Dit is des te belangrijker gezien de vérstrekkende digitalisering van de samenleving, die nu al de grenzen doet vervagen tussen werknemers en zelfstandigen, goederen en diensten, consumenten en producenten. Een groot aantal van de huidige beroepen bestond tien jaar geleden nog niet. De komende jaren zullen er nog talrijke bijkomen. De meeste kinderen die vandaag aan de basisschool beginnen, zullen later waarschijnlijk een beroep uitoefenen dat nu nog niet bestaat. De toename van het technologiegebruik en de automatisering zal gevolgen hebben voor elk beroep en elke sector. Om de nieuwe kansen optimaal te benutten en eventuele negatieve effecten ervan te beperken, zal massaal moeten worden geïnvesteerd

Europa telt de meest egalitaire samenlevingen ter wereld



Noot: de grafiek toont de distributie van inkomen tussen individuen gebruik makend van de Gini-coëfficiënt, waarbij een index van 0 perfecte gelijkheid representeert.

Bron: OESO, laatst beschikbare data

in vaardigheden en moeten onderwijssystemen en systemen voor levenslang leren opnieuw uitgevonden worden. De veranderingen in de arbeidswereld zullen bovendien moeten worden geflankeerd door nieuwe sociale rechten.

Terzelfder tijd heeft Europa de ambitie haar economie verregaand koolstofarm te maken en schadelijke emissies te reduceren. En we zullen ons moeten blijven aanpassen aan de groeiende klimaat- en milieuproblemen. Onze bedrijven, steden en huishoudens zullen hun manier van functioneren en hun stroomvoorziening moeten veranderen. Wij zijn reeds koploper op het gebied van “slimme steden”, het efficiënte gebruik van natuurlijke hulpbronnen en inzake de wereldwijde strijd tegen de klimaatverandering. Onze ondernemingen hebben, mondiaal bekeken, 40 % van alle patenten voor hernieuwbare energietechnologieën in handen. Een van onze grootste uitdagingen zal erin bestaan innovatieve oplossingen ingang te doen vinden op de markt, in particuliere woningen en in het buitenland.

VEILIGHEID EN GRENZEN: VERSCHERPTE DREIGINGEN EN BEZORGDEHEID

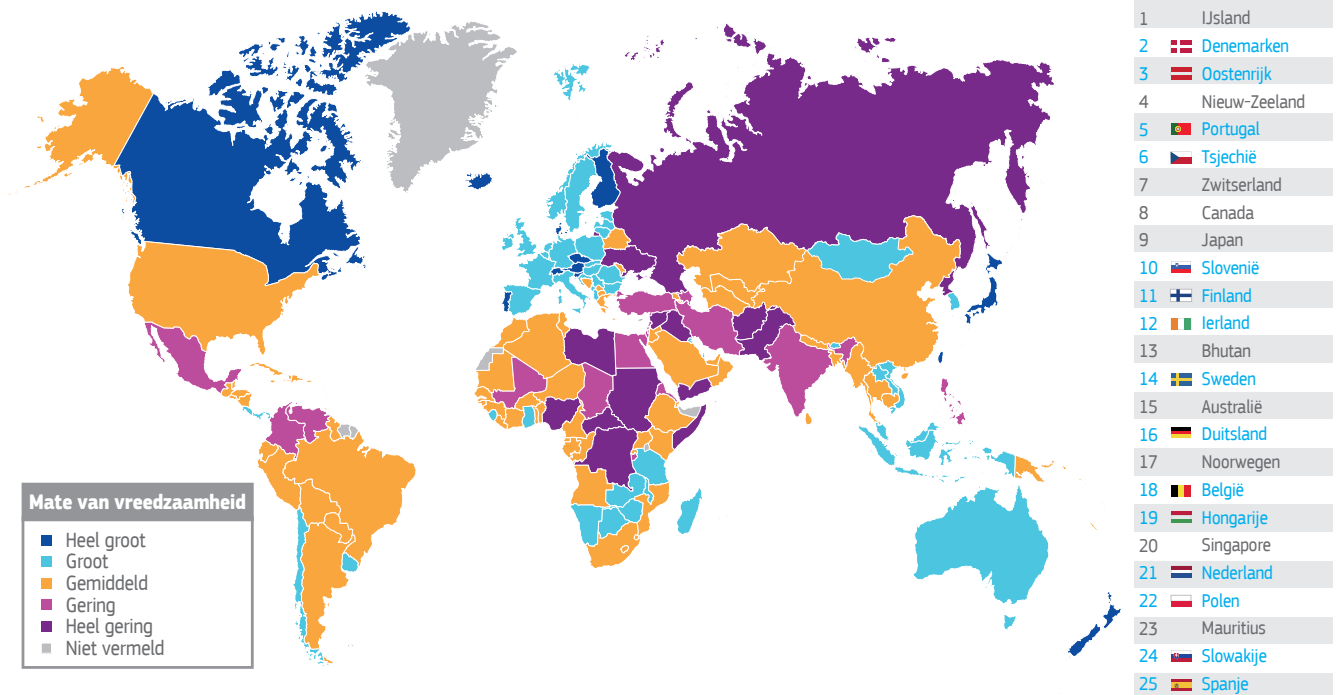
In een wereld vol wrijving en verdeeldheid is de mate van vrijheid en stabiliteit die de Europese burgers in Europa genieten, opmerkelijk. Van de 25 vreedzaamste landen ter wereld behoren er 15 tot de EU. De recente terroristische aanslagen hebben echter een schokgolf door onze samenleving gejaagd die nog steeds nazindert. Naarmate het onderscheid tussen interne en externe dreigingen steeds vager wordt, gaan mensen anders aankijken tegen thema's als persoonlijke veiligheid en grenzen. Paradoxaal genoeg gebeurt dit in een periode waarin internationaal reizen voor werk of ontspanning gemakkelijker en comfortabeler is geworden dan ooit tevoren.

De druk om te migreren zal toenemen. Uit verschillende delen van de wereld zullen migranten toestromen naarmate de gevolgen van de bevolkingstoename, grootschalige spanningen en de klimaatverandering voelbaar worden.

25 jaar geleden: de val van de Berlijnse muur



25 vreedzaamste landen ter wereld



Bron: Global Peace Index

De vluchtelingencrisis, tijdens welke in 2015 1,2 miljoen mensen naar Europa zijn gekomen, heeft een omvang aangenomen die ongekend is sinds de Tweede Wereldoorlog. Als gevolg hiervan is een heftig debat ontstaan over solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten en is de bredere kwestie van de toekomst van het grensbeheer en het vrije verkeer in Europa weer aan de orde gesteld.

Voor de 1,7 miljoen Europeanen die dagelijks naar een andere lidstaat forenzen en voor de honderden miljoenen die jaarlijks voor familieaangelegenheden, ontspanning of zaken door Europa reizen, behoren grenzen tot het verleden. Als gevolg van de recente crises zijn echter voor het eerst sinds – een generatie geleden – muren werden neergehaald, tijdelijk weer controles ingevoerd aan bepaalde Europese binnengrenzen.

VERTROUWEN EN LEGITIMITEIT OP DE HELLING

De veranderingen in de wereld en het breed gedeelde reële gevoel van onveiligheid hebben geleid tot toenemende onvrede met traditionele politiek en

instellingen op alle niveaus. Deze onvrede uit zich vaak als onverschilligheid en wantrouwen tegenover het optreden van de overheid. Het creëert bovendien een vacuüm dat zich al te makkelijk laat opvullen met populistische en nationalistische retoriek.

De gewoonte “Brussel” de schuld te geven van problemen en thuis de eer op te strijken voor successen, de eigen verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke beslissingen van zich af te schuiven en met een beschuldigende vinger naar anderen te wijzen, is al schadelijk gebleken. Europeanen zijn niet immuun voor dergelijke aperte tekenen van tweedracht.

De steun voor het Europese project is nog steeds groot, maar niet meer onvoorwaardelijk. Ruim twee derde van de Europeanen vindt dat de EU stabiliteit biedt in een onrustige wereld. Meer dan 80 % staat achter de vier basisvrijheden van de EU. De gemeenschappelijke munt kan op de steun van 70 % van de burgers in de eurozone rekenen. Niettemin slinkt het vertrouwen van de burger in de EU, net als in de nationale overheden. Ongeveer een derde van de burgers heeft vandaag vertrouwen in de EU, tegenover circa de helft tien jaar geleden.

Het dichten van de kloof tussen beloven en doen vereist een niet-aflatende inspanning. De EU-constructie is namelijk niet gemakkelijk te begrijpen, omdat het Europese niveau en het lidstaatniveau erin worden gecombineerd. Er wordt onvoldoende uitgelegd wie wat doet, en de positieve rol van de EU in het dagelijkse leven blijft onderbelicht als op lokaal niveau niet wordt uitgelegd hoe de vork in de steel zit. De gemeenschap is er zich niet altijd van bewust dat het landbouwbedrijf verderop, haar transportnetwerk of universiteit deels door de EU wordt gefinancierd.

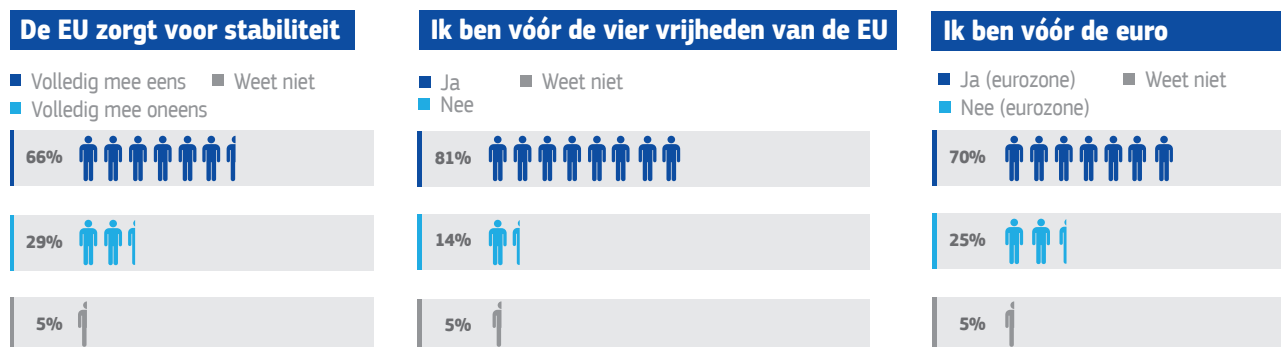
Bovendien staan de verwachtingen niet in verhouding tot de capaciteit van de EU hieraan te voldoen. Neem bijvoorbeeld de jeugdwerkloosheid. De EU mag dan talrijke toppen en nuttige steunmaatregelen aan dit probleem hebben gewijd, de betrokken instrumenten en bevoegdheden blijven in handen van de nationale, regionale en lokale overheden. De middelen die het Europese niveau op het sociale vlak kan inzetten, bedragen slechts 0.3 % van wat de lidstaten in totaal op sociaal vlak uitgeven.

De taak het vertrouwen te herstellen, een consensus tot stand te brengen en mensen het gevoel te geven dat ze erbij horen, is des te moeilijker in een tijdperk waarin zoveel informatie voor het grijpen ligt dat men door de bomen het bos soms niet meer ziet. De nieuwscyclus draait sneller dan ooit, 24 uur per dag en zeven dagen in de week, waardoor het moeilijker dan ooit is geworden het nieuws bij te houden en erop te reageren. Per dag worden tegenwoordig meer twitterberichten verstuurd dan tien jaar geleden in een volledig jaar. In 2018 zal ongeveer een derde van de wereldbevolking gebruikmaken van socialemedianetwerken, tegenover minder dan een miljoen mensen in 2010.

Deze trends zullen alleen maar versnellen en het functioneren van de democratie blijven veranderen. Dit schept nieuwe kansen om het publieke debat te stimuleren en de Europeanen meer bij de zaak te betrekken. Het is voor Europa en zijn lidstaten echter zaak sneller contact te leggen met de burger, meer verantwoording af te leggen en zowel beter als sneller waar te maken wat collectief is afgesproken. De nieuwscyclus draait sneller dan ooit, 24 uur per dag en zeven dagen in de week, waardoor het moeilijker dan ooit is geworden het nieuws bij te houden en erop te reageren. Per dag worden tegenwoordig meer twitterberichten verstuurd dan tien jaar geleden in een volledig jaar. In 2018 zal ongeveer een derde van de wereldbevolking gebruikmaken van socialemedianetwerken.

Deze trends zullen alleen maar versnellen en het functioneren van de democratie blijven veranderen. Dit schept nieuwe kansen om het publieke debat te stimuleren en de Europeanen meer bij de zaak te betrekken. Het is voor Europa en zijn lidstaten echter zaak sneller contact te leggen met de burger, meer verantwoording af te leggen en zowel beter als sneller waar te maken wat collectief is afgesproken.

Hoe denken de Europeanen over de EU?



Bron: Eurobarometer, oktober en november 2016, EU-28





3. Vijf scenario's voor Europa tegen 2025

De ingrijpende veranderingen die Europa doormaakt, zijn grotendeels onvermijdelijk en onomkeerbaar. Andere zijn moeilijker te voorspellen en zullen onverwachts komen. Europa kan de zaken ondergaan of mee aan het roer staan. Het moment om te kiezen is aangebroken.

De in dit witboek gepresenteerde vijf scenario's moeten helpen een debat over de toekomst van Europa in goede banen te leiden. Aan de hand van enkele sprekende voorbeelden verschaffen zij een vooruitblik op hoe de Unie er in 2025, afhankelijk van de gemaakte keuzes, zou kunnen uitzien.

Het uitgangspunt van elk van de scenario's is dat de 27 lidstaten als een Unie samen progressie maken.

Deze vijf scenario's zijn illustratief, bedoeld om de gedachten te prikkelen. Het zijn geen volledig uitgeschreven blauwdrukken of beleidsvoorschriften. Daarom worden er ook geen institutionele methoden of procedures in vermeld: het functionele primeert, het formele aspect volgt.

Het debat over de toekomst van Europa verzandt te vaak in zwart-witdenken, in een keuze voor meer of minder Europa. Dat is een misleidende en te eenvoudige voorstelling van zaken. De hier belichte mogelijkheden variëren van een status quo, over een verandering van ambitie en prioriteiten, tot een partiële of collectieve sprong voorwaarts. Er zijn heel wat overlappingsen tussen de verschillende scenario's en zij sluiten elkaar dus niet wederzijds uit; ook zijn er andere denkbaar.

Wat uiteindelijk uit de bus komt, zal ongetwijfeld verschillen van de hier beschreven scenario's. De EU27 zal gezamenlijk beslissen welke combinatie van onderdelen van de vijf scenario's naar haar mening het best geschikt is om ons project in het belang van onze burgers vooruit te helpen.

Scenario 1: Op dezelfde voet doorgaan

DE EUROPESE UNIE FOCUST OP RESULTATEN BOEKEN MET HAAR POSITIEVE HERVORMINGSAGENDA.

Waarom en hoe?

In een scenario waarin de EU27 aan haar koers vasthoudt, concentreert zij zich op het uitvoeren en verfijnen van haar huidige hervormingsagenda, in de geest van de mededeling van de Commissie - *Een nieuwe start voor Europa* - van 2014 en de Verklaring van Bratislava die door alle 27 lidstaten in 2016 is onderschreven. De prioriteiten worden regelmatig bijgesteld, problemen worden aangepakt naarmate ze zich voordoen en worden navenant vertaald in nieuwe wet- en regelgeving.

Het resultaat is dat de lidstaten en de instellingen van de EU een gezamenlijke agenda uitvoeren. De snelheid waarmee besluiten worden genomen om collectieve langetermijnprioriteiten te verwezenlijken, is afhankelijk van het overbruggen van verschillen van inzicht. Er wordt stelselmatig gecontroleerd of wetten en regels van de EU hun doel niet voorbijschieten. Achterhaalde wetgeving wordt ingetrokken.

Tegen de horizon 2025 betekent dit:

De EU blijft zich toespitsen op banen, groei en investeringen en doet dat door de interne markt verder uit te bouwen en meer te investeren in digitale, vervoers- en energie-infrastructuur.

Het functioneren van de eenheidsmunt wordt stapsgewijze verbeterd om voor groei te zorgen en schokken, binnenlands of over de grenzen heen, te voorkomen. Er worden verdere stappen gezet om het financieel toezicht te versterken, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren en de kapitaalmarkten te ontwikkelen om de reële economie te financieren.

De hervorming door de Commissie van de voorschriften voor staatssteun leidt ertoe dat 90 %

van alle staatssteun wordt beheerd door nationale, regionale en lokale overheden.

De strijd tegen terreur wordt opgevoerd in lijn met de bereidheid van nationale autoriteiten om inlichtingen met elkaar te delen. Er wordt op defensiegebied nauwer samengewerkt wat betreft onderzoek, industrie en plaatsing van opdrachten. De lidstaten besluiten bepaalde defensiemiddelen samen te voegen en de financiële solidariteit voor buitenlandse EU-missies op te voeren.

Inzake buitenlands beleid wordt er meer met één stem gesproken. De EU27 streeft actief naar handelsakkoorden met partners overal ter wereld, precies zoals nu het geval is. Het beheer van de buitengrenzen is primair de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke landen, maar er wordt nauwer samengewerkt dankzij de operationale steun van de Europese grens- en kustwacht. Het grensbeheer moet voortdurend worden verbeterd om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen, anders zullen sommige landen willen vasthouden aan doelgerichte controles aan de binnengrenzen.

De EU27 is bij machte de internationale agenda op een aantal gebieden zoals klimaat, financiële stabiliteit en duurzame ontwikkeling, op positieve wijze vorm te geven.

Voor- en nadelen:

De positieve agenda, die berust op een gemeenschappelijke doelstelling, blijft concrete resultaten opleveren. De rechten van de burgers die van het EU-recht afgeleid zijn, worden gehandhaafd. De eenheid van de EU27 wordt bewaard, maar kan bij belangrijke meningsverschillen op de proef worden gesteld. Alleen als de collectieve wil er is om samen zaken die ertoe doen aan te pakken, zal men de kloof kunnen dichten tussen de op papier gedane beloften en de verwachtingen van de burger.



Gevolgen voor het beleid

Interne markt en handel	Economisch en monetaire unie	Schengen, migratie en veiligheid	Buitenlands beleid en defensie	EU-begroting	Slagkracht
De interne markt wordt versterkt, met inbegrip van de digitale en energiesector; de EU27 zet in op vooruitstrevende handelsakkoorden	Geleidelijke vooruitgang bij het verbeteren van de werking van de eurozone	Geleidelijk nauwere samenwerking bij het beheer van de buitengrenzen; vooruitgang in de richting van een gemeenschappelijk asielstelsel; betere coördinatie op veiligheidsgebied	Vooruitgang bij het spreken met één stem over buitenlandse zaken; nauwere defensiesamenwerking	Deels gemoderniseerd in het licht van de door de EU27 vastgestelde hervormingsagenda	Positieve agenda leidt tot concrete resultaten; besluitvorming blijft moeilijk te begrijpen; verwachtingen worden niet altijd ingelost



Enkele snapshots ter illustratie

- Huishoudens en bedrijven worden gestimuleerd om hun energieverbruik terug te dringen en zelf schone energie te produceren. Zij kunnen eenvoudig van leverancier veranderen. Er zal gemiddeld minder worden betaald, maar de helft zal nog altijd naar leveranciers van buiten de EU gaan.
- De Europeaan kan zich met een zelfrijdende, geconnecteerde auto verplaatsen, maar bij het overschrijden van landsgrenzen problemen blijven ondervinden als gevolg van compatibiliteitskwesties en technische barrières.
- Er is zowel in de stadscentra als in plattelandsgebieden breedband van hoge kwaliteit en dito snelheid beschikbaar. Het online winkelen trekt aan, maar het blijft buitensporig duur om producten uit andere lidstaten te laten leveren.
- De Europeanen kunnen meestal over de landsgrenzen heen reizen zonder controles. Wegens verscherpte veiligheidscontroles moeten treinreizigers en vliegtuigpassagiers lang voor het vertrek ter plekke zijn.
- De EU sluit gerichte, vooruitstrevende handelsakkoorden met gelijkgezinde partners zoals bijvoorbeeld Japan, Australië, Nieuw-Zeeland en Latijns-Amerika. Het ratificatieproces is van lange duur en wordt vaak vertraagd door debatten en onenigheid in sommige nationale en regionale parlementen.

Scenario 2: De interne markt en niets meer

DE EUROPESE UNIE CONCENTREERT ZICH GELEIDELIJK WEER OP DE INTERNE MARKT

Waarom en hoe?

In een scenario waarin de EU27 het op tal van beleidsterreinen niet eens worden om meer te doen, concentreert de Unie zich in toenemende mate op het verdiepen van sommige essentiële aspecten van de interne markt. Er is geen collectieve wil om meer samen te werken inzake bijvoorbeeld migratie, veiligheid of defensie.

Het resultaat is dat de EU27 minder actief optreedt op de meeste beleidsgebieden. De samenwerking inzake nieuwe kwesties van gemeenschappelijk belang wordt vaak bilateraal geregeld. De EU27 verlicht tevens de regelgevingsdruk aanzienlijk door twee bestaande maatregelen in te trekken voor elk nieuw initiatief dat wordt voorgesteld.

Tegen de horizon 2025 betekent dit:

Het functioneren van de interne markt wordt de belangrijkste “raison d’être” van de EU. Het vermogen om het eens te worden over daarmee samenhangende beleidsmaatregelen en normen bepaalt of er vooruitgang wordt geboekt. Dit blijkt inzake het vrij verkeer van kapitaal en goederen, dat vrij van heffingen en rechten blijft, vlotter te verlopen dan op andere gebieden.

Omdat sterk wordt gefocust op het verminderen van de regels op EU-niveau, blijven verschillen inzake consumenten-, sociale en milieubescherming, en inzake belastingen en subsidiëring door de overheid, bestaan of worden ze groter. Hierdoor dreigt een “race to the bottom” te ontstaan. Ook blijkt het lastig te zijn overeenstemming te bereiken over nieuwe gemeenschappelijke regels voor de mobiliteit van werknemers of over de toegang tot gereguleerde beroepen. Het resultaat is dat het vrij verkeer van werknemers en diensten niet volledig gegarandeerd is.

De euro vergemakkelijkt de handel, maar toenemende divergentie en beperkte samenwerking zorgen voor belangrijke kwetsbaarheidsrisico's. Hierdoor worden de integriteit van de eenheidsmunt en haar vermogen om een nieuwe financiële crisis op te vangen bedreigd.

Mensen worden aan de landsgrenzen systematischer gecontroleerd wegens onvoldoende samenwerking inzake veiligheids- en migratievraagstukken.

Interne onenigheid over de aanpak van buitenlandse handel leidt ertoe dat de EU maar moeizaam akkoorden met haar partners kan sluiten. Migratie en sommige buitenlandbeleidskwesties worden in toenemende mate via bilaterale samenwerking geregeld. Humanitaire hulp en ontwikkelingshulp zijn nationale aangelegenheden. De EU is niet langer als blok vertegenwoordigd op internationale fora omdat geen gemeenschappelijke positie kan worden bepaald inzake aangelegenheden die relevant zijn voor andere wereldspelers, zoals de strijd tegen klimaatverandering, belastingontduiking, de governance van de mondialisering en het bevorderen van de wereldhandel.

Voor- en nadelen:

Door de concentratie op de kernprioriteiten van de EU moeten verschillen van inzicht tussen lidstaten inzake nieuwe problemen die opdoemen vaak bilateraal worden opgelost, geval per geval. De rechten van de burgers die van het EU-recht afgeleid zijn, kunnen gaandeweg worden ingeperkt. De besluitvorming wordt doorzichtelijker, maar het vermogen om collectief op te treden is beperkt. De kloof tussen de verwachtingen en de inlossing ervan op alle niveaus kan hierdoor groter worden.



Gevolgen voor het beleid

Interne markt en handel	Economisch en monetaire unie	Schengen, migratie en veiligheid	Buitenlands beleid en defensie	EU-begroting	Slagkracht
De interne markt voor goederen en kapitaal wordt versterkt; normen lopen verder uiteen; vrij verkeer van personen en diensten is niet volledig gewaarborgd	Beperkte samenwerking binnen de eurozone	Niet één beleid inzake migratie en asiel; verdere coördinatie op veiligheidsgebied; stelselmatiger controles aan de binnengrenzen	Sommige kwesties op het gebied van buitenlands beleid steeds meer bilateraal geregeld; defensiesamenwerking blijft zoals nu	Bijgesteld voor de financiering van basisfuncties die nodig zijn voor de interne markt	Besluitvorming is misschien begrijpelijker, maar vermogen om collectief op te treden is beperkt; kwesties van gemeenschappelijk belang moeten vaak bilateraal worden opgelost



Enkele snapshots ter illustratie

- De luchtkwaliteit in Europa vertoont aanzienlijke verschillen doordat sommige landen ervoor kiezen om de normen en voorschriften inzake schadelijke emissies in te trekken. De waterkwaliteit van rivieren zoals de Donau of de Rijn die door meerdere landen stromen, is misschien niet meer overal gelijk.
- Europeanen staan weifelend tegenover het gebruik van geconnecteerde auto's omdat er geen gemeenschappelijke EU-regels en technische standaarden zijn.
- Het overschrijden van binnengrenzen om professionele redenen of voor toerisme wordt bemoeilijkt door stelselmatige controles. Ook een baan in het buitenland vinden wordt moeilijker en overdracht van pensioenrechten naar een andere lidstaat is niet gegarandeerd. Voor wie in het buitenland medische verzorging nodig heeft, lopen de kosten hoog op.
- De EU27 slaagt er niet in nieuwe handelsakkoorden te sluiten omdat de lidstaten het niet eens kunnen worden over gemeenschappelijke prioriteiten of sommige de ratificatie tegenhouden.
- De burgers in een land waarvan het luchtruim wordt geschonden of dat het doelwit is van grootschalige cyberaanvallen door een buitenlandse mogendheid verbazen zich erover dat de EU of zelfs de buurlanden geen sancties uitvaardigen.
- De hernationalisering van de ontwikkelingshulp maakt het lastiger om allesomvattende partnerschappen met Afrikaanse landen aan te gaan, waardoor de economische mogelijkheden op een groeiende markt niet ten volle worden benut en niets wordt gedaan aan de onderliggende oorzaken van migratie.

Scenario 3: Wie meer wil, doet meer

LIDSTATEN DIE DAT WILLEN, MOGEN OP SPECIFIEKE TERREINEN NAUWER SAMENWERKEN.

Waarom en hoe?

Wanneer de EU27 op dezelfde voet verdergaat, maar bepaalde lidstaten meer samen willen doen, ontstaan een of meer “coalities van bereidwillige landen” om samen te werken op een bepaald beleidsterrein, bijvoorbeeld defensie, binnenlandse veiligheid, belastingen of sociale aangelegenheden.

Het resultaat is dat nieuwe groepen lidstaten afspraken over wetgeving en begroting maken om hun samenwerking op de gekozen terreinen te verdiepen. Net zoals voor het Schengengebied en de euro kan dit binnen het gedeelde kader van de EU27, maar de rechten en plichten moeten duidelijk worden vastgelegd. De status van de andere lidstaten blijft ongewijzigd, en zij behouden de mogelijkheid om zich in een later stadium aan te sluiten bij de kopgroep.

Tegen de horizon 2025 betekent dit:

Een groep lidstaten besluit veel nauwer samen te werken op het gebied van defensie, gebruikmakend van de bestaande wettelijke mogelijkheden: intensief gezamenlijk onderzoek, een sterke gedeelde industriële basis, gezamenlijke plaatsing van opdrachten, samenvoeging van middelen en grootschaligere inzet voor gezamenlijke missies in het buitenland.

Verschillende landen ontwikkelen verdergaande samenwerking op het gebied van veiligheid en justitie. Zij besluiten de samenwerking tussen politie- en inlichtingendiensten te versterken en wisselen alle beschikbare informatie uit over de bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorismegerelateerde

activiteiten. Dankzij een gezamenlijk openbaar ministerie voeren zij collectieve onderzoeken uit naar fraude, witwassen en drugs- en wapenhandel. Zij besluiten ook een gemeenschappelijke rechtsruimte in civiele zaken tot stand te brengen.

Een groep landen, waaronder die van de eurozone en potentieel enkele andere, kiest ervoor veel nauwer samen te werken op het gebied van belastingen en sociale aangelegenheden. Door de belastingregels en -tarieven te harmoniseren kunnen de nalevingskosten dalen en kan belastingontwijking worden beperkt. Uniforme sociale normen bieden zekerheid voor bedrijven en dragen bij tot betere arbeidsomstandigheden. Industrieën werken intensiever samen aan geavanceerde technologieën, producten en diensten en regels voor het gebruik daarvan worden gezamenlijk ontwikkeld.

De 27 lidstaten bouwen de interne markt verder uit en versterken de vier vrijheden. De betrekkingen met derde landen, waaronder op het gebied van handel, worden nog steeds op Europees niveau beheerd namens alle lidstaten.

Voor- en nadelen

De eenheid van de 27 lidstaten blijft behouden, maar degenen die dat willen, kunnen intensiever samenwerken. De rechten van de burger die van het EU-recht afgeleid zijn, beginnen uiteen te lopen, volgens de scheidingslijn tussen landen die hebben besloten meer te doen en de andere. Er kunnen vragen worden gesteld bij de transparantie en verantwoordingsplicht van de verschillende besluitvormingslagen. In de landen die ervoor kiezen om meer te doen, worden de verwachtingen van de burger ingelost.



Gevolgen voor het beleid

Interne markt en handel	Economisch en monetaire unie	Schengen, migratie en veiligheid	Buitenlands beleid en defensie	EU-begroting	Slagkracht
Als bij scenario 1; de interne markt wordt versterkt en de EU27 zet in op vooruitstrevende handelsakkoorden	Als bij scenario 1, uitgezonderd een groep landen die nauwer gaat samenwerken op gebieden als belastingen en sociale normen	Als bij scenario 1, uitgezonderd een groep landen die nauwer gaat samenwerken op het gebied van veiligheid en justitie	De EU spreekt met één stem over alle kwesties van buitenlands beleid; er komt een Europese defensie-unie	Als bij scenario 1; een aantal lidstaten stelt extra middelen beschikbaar voor de gebieden waarop zij besluiten meer te doen	Als bij scenario 1, een positieve agenda voor EU27 leidt tot resultaat; een aantal groepen kan op bepaalde gebieden meer bereiken; besluitvorming wordt complexer



Enkele snapshots ter illustratie

- Een groep landen richt een korps van politieagenten en officieren van justitie op om grensoverschrijdende criminaliteit te onderzoeken. Veiligheidsinformatie wordt onmiddellijk uitgewisseld doordat databanken rechtstreeks aan elkaar gekoppeld zijn. In strafzaken wordt bewijsmateriaal dat in een bepaald land is vergaard, automatisch erkend in de andere landen.
- Er rijden veel geconnecteerde auto's rond in de twaalf lidstaten die hun voorschriften en normen hebben geharmoniseerd. Dezelfde lidstaten ontwikkelen regels voor eigendoms- en aansprakelijkheidskwesties in verband met het internet van de dingen.
- Een groep landen ontwikkelt een gemeenschappelijk "wetboek ondernemingsrecht" waarin vennootschaps- en handelsrecht en daarmee samenhangende rechtsgebieden worden samengebracht, zodat bedrijven van elke omvang gemakkelijk grensoverschrijdend kunnen opereren.
- Werknemers in 21 lidstaten genieten meer en vergelijkbare arbeidsrechten en sociale bescherming, ongeacht nationaliteit of woonplaats.
- Zes landen kopen samen een drone voor militaire doeleinden, die kan worden ingezet voor patrouilles op zee en boven land, en voor humanitaire reddingsoperaties. Er wordt een gezamenlijk defensieprogramma opgezet om kritieke infrastructuur te beschermen tegen cyberaanvallen.

Scenario 4: Minder, en efficiënter

DE EUROPESE UNIE FOCUST OP MEER EN SNELLERE RESULTATEN OP BEPAALDE TERREINEN EN DOET OP ANDERE TERREINEN MINDER.

Waarom en hoe?

In dit scenario is er consensus over de noodzaak om bepaalde prioriteiten beter aan te pakken. De EU27 besluit om haar aandacht en beperkte middelen te concentreren op een beperkter aantal terreinen.

Het resultaat is dat de EU27 veel sneller en krachtadiger kan optreden inzake de gekozen prioriteiten. De EU27 krijgt sterkere instrumenten om collectieve besluiten rechtstreeks te handhaven en te implementeren, zoals vandaag al het geval is voor het mededingingsbeleid en het banktoezicht. Op andere terreinen treedt de EU27 niet meer op of doet zij minder.

Bij de keuze van de nieuwe prioriteiten worden beloften, verwachtingen en uitvoering beter met elkaar in overeenstemming gebracht. Een goed voorbeeld waarbij dit niet het geval was, is het recente schandaal rond de auto-emissies: van de EU wordt algemeen verwacht dat zij consumenten beschermt tegen malafide fabrikanten, maar zij heeft niet de bevoegdheid of de instrumenten om hier rechtstreeks en zichtbaar iets aan te doen.

Tegen de horizon 2025 betekent dit:

De EU27 intensiveert haar werk op het gebied van innovatie, handel, veiligheid, migratie, grensbeheer en defensie. Zij ontwikkelt nieuwe regels en handhavinginstrumenten om de interne markt op belangrijke nieuwe terreinen te verdiepen. Zij focust op topkwaliteit in Onderzoek en Ontwikkelingen investeert in nieuwe EU-brede projecten voor decarbonisatie en digitalisering.

Dit omvat bijvoorbeeld meer samenwerking op het gebied van ruimtevaarttechnologie en hightechgroepen en voltooiing van het netwerk van regionale energieknooppunten. De EU27 kan snel besluiten over onderhandelingen over en sluiting van handelsakkoorden. Politie en justitie werken systematisch samen op het gebied van terrorismebestrijding, wat wordt gefaciliteerd door

een gemeenschappelijk Europees agentschap voor terrorismebestrijding.

De Europese grens- en kustwacht neemt het beheer van de buitengrenzen volledig over. Alle asielaanvragen worden behandeld door een gemeenschappelijk Europees asielaagentschap. Er wordt gezamenlijke defensiecapaciteit ontwikkeld.

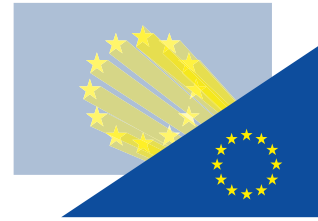
De EU27 treedt daarentegen niet langer op, of veel minder, wanneer haar toegevoegde waarde eerder beperkt wordt geacht of wanneer zij beloften niet kan inlossen, zoals op het gebied van regionale ontwikkeling, volksgezondheid, of delen van het werkgelegenheids- en sociaal beleid die niet rechtstreeks samenhangen met de interne markt.

Staatssteuncontrole wordt verder gedelegeerd aan de nationale overheden. Voor nieuwe normen op het gebied van consumentenbescherming, milieu en gezondheid en veiligheid op het werk wordt eerder gestreefd naar minimumnormen dan naar gedetailleerde harmonisatie. De lidstaten krijgen op sommige gebieden meer flexibiliteit om te experimenteren, maar op gebieden die op EU-niveau worden geregeld, krijgt de EU meer bevoegdheden om volledige naleving af te dwingen.

Op andere gebieden zullen verdere stappen worden gezet om de euro te consolideren en de stabiliteit van de gemeenschappelijke munt te waarborgen. De rol die de EU op het wereldtoneel vervult, verandert gezien deze nieuwe verantwoordelijkheden.

Voor- en nadelen

Dankzij meer duidelijkheid in de taakverdeling is het voor de Europese burger duidelijker wat op Europees, nationaal en regionaal niveau wordt geregeld. Rechten van de burger die van het EU-recht afgeleid zijn, zullen worden versterkt op gebieden waar is besloten meer te doen en elders ingeperkt. De kloof tussen beloften en uitvoering wordt grotendeels gedicht, maar op sommige terreinen zullen verwachtingen van de burger niet worden ingelost. Om te beginnen heeft de EU27 al grote moeite om het eens te worden over welke terreinen voorrang moeten krijgen en waar zij minder moet doen.



Gevolgen voor het beleid

Interne markt en handel	Economisch en monetaire unie	Schengen, migratie en veiligheid	Buitenlands beleid en defensie	EU-begroting	Slagkracht
Minimale gemeenschappelijke normen, maar versterkte handhaving op gebieden die op EU-niveau worden geregeld; handel uitsluitend behandeld op EU-niveau	Verscheidene stappen om de eurozone te consolideren en de stabiliteit ervan te waarborgen; de EU27 houdt zich minder bezig met werkgelegenheid en sociaal beleid	Stelselmatige samenwerking bij grensbeheer, asielbeleid en terrorismebestrijding	De EU spreekt met één stem over alle kwesties van buitenlands beleid; er komt een Europese defensie-unie	Ingrijpend aangepast aan de nieuwe prioriteiten die op het niveau van de EU27 zijn afgesproken	Eerst lastig om het eens te worden over welke taken prioriteit verdienen en welke worden afgestoten; daarna besluitvorming wellicht begrijpelijker; EU-optreden sneller en doortastender op gebieden waarop zij een grotere rol speelt



Enkele snapshots ter illustratie

- Een Europese telecomautoriteit heeft de bevoegdheid om frequenties vrij te maken voor grensoverschrijdende telecommunicatiediensten, bijvoorbeeld voor naadloos gebruik van geconnecteerde auto's overal in Europa, en om regels op te stellen om de rechten van de gebruikers van mobiele diensten en internet overal in de EU te beschermen.
- Een nieuw Europees agentschap voor terrorismebestrijding helpt zware aanslagen in Europese steden af te wenden en te voorkomen door verdachte personen stelselmatig te volgen en te signaleren. Nationale politiediensten hebben gemakkelijk toegang tot Europese databanken met biometrische informatie over criminelen.
- De Europese grens- en kustwacht neemt het beheer van de buitengrenzen volledig over.
- Verspreid over Europa blijven er aanzienlijke verschillen bestaan tussen lonen, sociale wetgeving en belastingniveaus.
- Europese consumenten die zijn misleid door autofabrikanten, kunnen erop vertrouwen dat de EU sancties oplegt en compensatie afdwingt bij die bedrijven.
- Boeren hebben toegang tot betaalbare gegevens in realtime over het weer en gewasbeheer dankzij een volledig operationeel Europees satellietstelsel.

Scenario 5: Veel meer samen doen

DE EUROPESE UNIE BESLUIT OP ALLE BELEIDSTERREINEN VEEL NAUWER SAMEN TE WERKEN.

Waarom en hoe?

Gesteld dat er consensus over bestaat dat noch de EU27 in haar huidige vorm, noch de afzonderlijke Europese landen zijn opgewassen tegen de uitdagingen van deze tijd, besluiten de lidstaten om over de hele linie meer macht, middelen en beslissingsbevoegdheden te delen.

Het resultaat is dat de lidstaten op alle gebieden nauwer samenwerken dan ooit tevoren. Ook wordt de eurozone versterkt, vanuit het besef dat wat gunstig is voor de landen met de gemeenschappelijke munt, ook het collectief ten goede komt. Op Europees niveau wordt sneller besloten en de besluiten worden vlot uitgevoerd.

Tegen de horizon 2025 betekent dit:

Op het internationale toneel spreekt en handelt Europa eensgezind en in de meeste internationale fora bekleedt zij één zetel. Het Europees Parlement heeft het laatste woord over internationale handelsakkoorden. Defensie en veiligheid krijgen prioriteit. Volledig complementair met de NAVO wordt een Europese defensie-unie opgericht. Op veiligheidsgebied wordt standaard samengewerkt. De EU blijft vooroplopen in de mondiale strijd tegen klimaatverandering en versterkt haar rol als 's werelds grootste donor van humanitaire en ontwikkelingshulp.

Dankzij de brede opzet van haar buitenlandse beleid slaagt de EU erin de gezamenlijke aanpak van migratie te versterken. Hechtere partnerschappen en meer investeringen in Europa's nabuurschap en daarbuiten helpen economische kansen te creëren, reguliere migratie te beheren en irreguliere kanalen aan te pakken.

Binnen de EU27 is alles erop gericht om de interne markt op het gebied van energie, digitale en andere diensten te voltooiën. Dankzij gezamenlijke investeringen in innovatie en onderzoek ontstaan er meerdere Europese "Silicon Valleys", waar verschaffers van durfkapitaal, start-ups, grote bedrijven en onderzoekscentra elkaar vinden. Volledig geïntegreerde kapitaalmarkten helpen financiële middelen te mobiliseren voor kleine en middelgrote ondernemingen en grootschalige infrastructuurprojecten in de hele EU.

Binnen de eurozone, maar ook ten aanzien van de lidstaten die zich daarbij willen aansluiten, worden sociale, fiscale en begrotingszaken veel krachtiger gecoördineerd en staan de financiële diensten onder Europees toezicht. De EU stelt extra financiële steun beschikbaar om de economische ontwikkeling te bevorderen en te reageren op schokken op regionaal, sectoraal en nationaal niveau.

Voor- en nadelen:

De besluitvorming op EU-niveau verloopt veel sneller en beter. Burgers hebben meer rechten die direct van het EU-recht afgeleid zijn. Groepen die vinden dat het de EU aan legitimiteit ontbreekt of dat de EU te veel macht van de nationale autoriteiten naar zich toe heeft getrokken, kunnen echter het gevoel krijgen dat er niet naar hen wordt geluisterd.



Gevolgen voor het beleid

Interne markt en handel	Economisch en monetaire unie	Schengen, migratie en veiligheid	Buitenlands beleid en defensie	EU-begroting	Slagkracht
De interne markt wordt versterkt door harmonisatie van normen en krachtiger handhaving; handel wordt uitsluitend behandeld op EU-niveau	Er komt een economische, financiële en fiscale Unie, zoals voorzien in het verslag van de vijf voorzitters van juni 2015	Als bij scenario 4, stelselmatige samenwerking bij grensbeheer, asielbeleid en terrorisme-bestrijding	Als bij scenario 4. De EU spreekt met één stem over alle kwesties van buitenlands beleid; er komt een Europese defensie-unie	Ingrijpend gemoderniseerd en uitgebreid met eigen middelen; er is een stabiliserings-functie operationeel voor de overheidsfinanciën in de eurozone	Over de hele linie snellere besluitvorming en krachtigere handhaving; wie vindt dat de EU te veel bevoegdheden van de lidstaten naar zich toe heeft getrokken, zal kanttekeningen plaatsen uit het oogpunt van de verantwoordings-plicht



Enkele snapshots ter illustratie

- Er wordt actief gestreefd naar het sluiten van handelsakkoorden. Daarbij is het de EU die namens haar 27 lidstaten het voortouw neemt, onderhandelingen voert en voor een vlotte ratificatie zorgt.
- Europeanen rijden met geconnecteerde auto's probleemloos door heel Europa doordat overal in de Unie dezelfde regels gelden en er een EU-handhavingsagentschap is.
- Europeanen die hun mening willen geven over een voorstel om bij hen in de buurt met EU-geld een windturbineproject te starten, hebben grote moeite om uit te zoeken welke Europese instantie hiervoor verantwoordelijk is.
- Burgers die op reis zijn in het buitenland, krijgen consulaire bescherming en bijstand van EU-ambassades, die op sommige plaatsen de nationale ambassades hebben vervangen. Alle niet-EU-burgers die naar Europa willen reizen, kunnen gebruikmaken van hetzelfde netwerk om een visum aan te vragen.
- Het Europees Stabieleitsmechanisme wordt het Europees Monetair Fonds. Het wordt gecontroleerd door het Europees Parlement en neemt nieuwe verantwoordelijkheden op zich om de Europese Investeringsbank te ondersteunen bij het financieren van de derde generatie van het plan-Juncker om investeringen overal in Europa te stimuleren.

4. De toekomst

Veel van de vooruitgang die zestig jaar geleden onmogelijk leek in Europa, geldt nu als vanzelfsprekend. Onze donkerste dagen zijn nog altijd een stuk lichter zijn dan de dagen die de vaders van de Europese gedachte in gevangenschap doorbrachten op Ventotene.

Zelfs voor visionaire geesten als de hunne waren de vrijheden, rechten en kansen die de EU sindsdien heeft gecreëerd, onvoorstelbaar. Nu het verenigd Europa zestig jaar bestaat, is het tijd om onze belofte te vernieuwen, onze trots te hervinden en onze toekomst vorm te geven.

Ook als ingrijpende veranderingen onvermijdelijk blijken, blijven wij pal staan voor onze manier van leven en houden wij de Europese waarden hoog. Wij willen een samenleving waarin niets boven vrede, vrijheid, verdraagzaamheid en solidariteit gaat. Wij willen leven in een pluralistische democratie met een kritische, onafhankelijke en vrije pers. Wij willen vrij zijn om te zeggen wat we denken, in het vertrouwen dat niets of niemand boven de wet staat. Wij willen een Unie waarin alle burgers en alle lidstaten gelijk worden behandeld. We willen een betere toekomst voor onze kinderen.

Het zijn deze waarden en deze wensen waar we als Europeanen samen voor zullen blijven vechten, ongeacht welk van de hier geschetste scenario's de toekomst het dichtst benadert.

De EU is een uniek project waarbij binnenlandse prioriteiten zijn gecombineerd en soevereiniteit vrijwillig is overgedragen om nationale en collectieve belangen beter te behartigen. Een sinecure is de Unie nooit geweest en volmaakt evenmin, maar zij blijkt keer op keer zichzelf te kunnen hervormen en heeft haar waarde mettertijd bewezen. Onder het motto "eenheid in verscheidenheid" zijn de EU en haar lidstaten erin geslaagd hun unieke nationale troeven en diversiteit te benutten om ongekende vooruitgang te bereiken.

In een onzekere wereld kan de verleiding van isolement sommigen aantrekkelijk voorkomen, maar verdeeldheid en versnippering zouden ver reikende gevolgen hebben. Isolement zou het spook van Europa's verdeelde verleden oproepen en burgers en landen tot speelbal maken van sterkere machten.

De keus is nu aan Europa. Er wachten talloze kansen én uitdagingen. In dit uur der waarheid kan Europa zijn belofte alleen waarmaken als alle 27 lidstaten de handen vastberaden ineenslaan.

Dit witboek is bedoeld als aanzet tot een eerlijk en breed debat met de burgers over hoe Europa zich de komende jaren zou moeten ontwikkelen. Daarbij moeten alle geluiden worden gehoord. De Europese Commissie zal samen met het Europees Parlement en belangstellende lidstaten een reeks debatten over de toekomst van Europa organiseren in de nationale parlementen, steden en regio's van Europa. De ideeën en plannen van honderden miljoenen Europeanen zullen een impuls geven aan onze vooruitgang.

Het witboek is de bijdrage van de Europese Commissie aan de Top van Rome. Deze bijeenkomst ter gelegenheid van zestig jaar Europa nodigt natuurlijk uit om terug te blikken op de geboekte successen. De top markeert echter ook het begin van een proces waarin de 27 lidstaten zich samen moeten uitspreken over de toekomst van hun Unie.

De Europese Commissie zal de komende maanden aan dit debat bijdragen met een reeks discussienota's over:

- het ontwikkelen van de sociale dimensie van Europa,
- het verdiepen van de Economische en Monetaire Unie op basis van het verslag van de vijf voorzitters van juni 2015,
- het omarmen van de mondialisering,
- de toekomst van Europa's defensie,
- de toekomst van de financiën van de EU.

Net als in dit witboek zal de Commissie in deze discussienota's verschillende ideeën, voorstellen, opties en scenario's voor Europa in 2025 aandragen; in dit stadium zijn er geen definitieve beslissingen genomen.

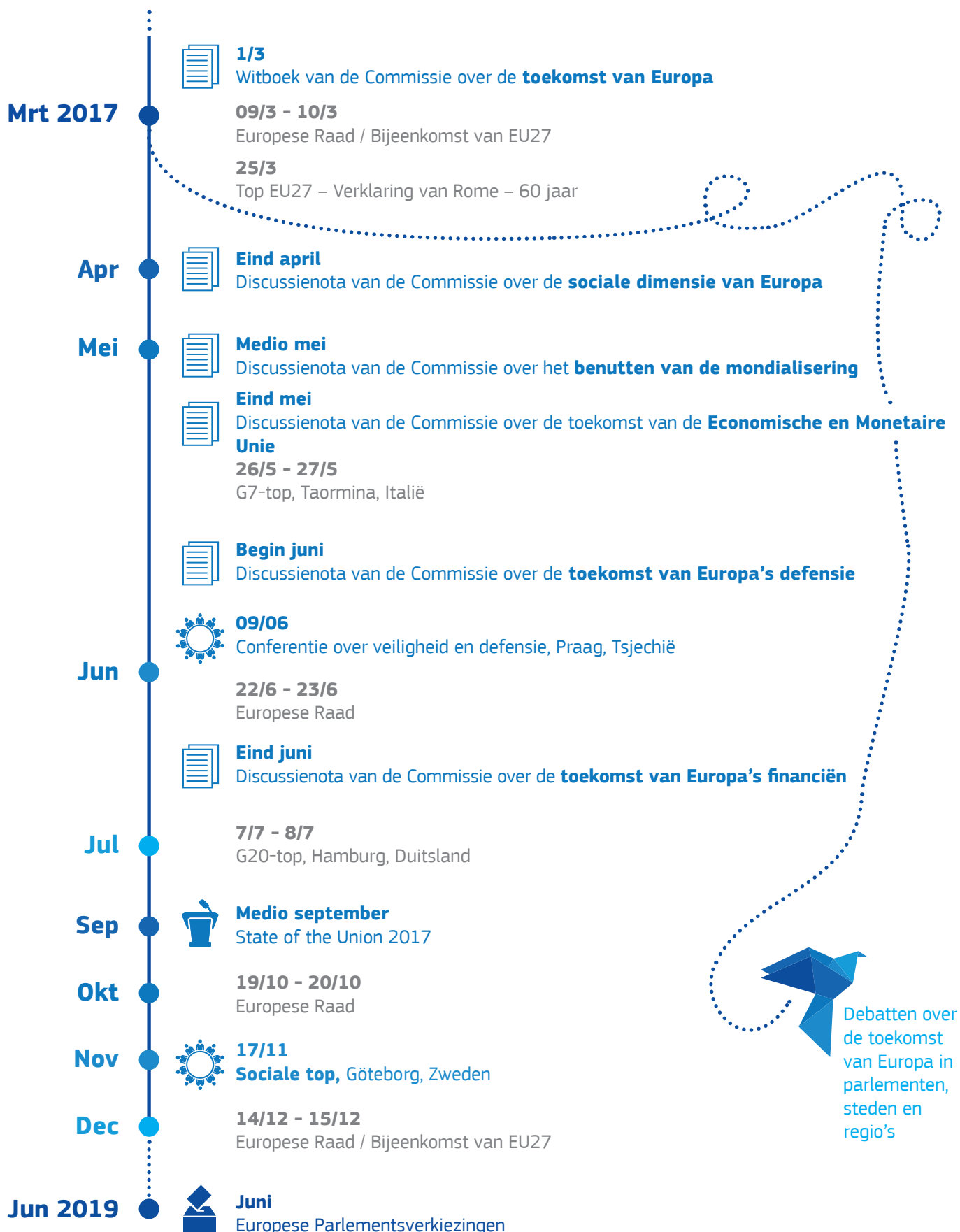
Deze onderwerpen zullen verder worden uitgewerkt in de State of the Union 2017 van voorzitter Juncker. Vervolgens zouden op de Europese Raad van december 2017 de eerste conclusies kunnen worden getrokken. Dit moet helpen een koers uit te zetten met het oog op de Europese parlements verkiezingen in juni 2019.

Met onze vereende krachten komt Europa vooruit. Wij hebben Europa's toekomst in onze eigen handen, net als de generaties voor ons.








BIJLAGEN

Het proces van het witboek van Rome tot de Europese Parlementsverkiezingen in 2019



Bijlage 2: De vijf scenario's: een politiek overzicht

	 Op dezelfde voet doorgaan	 De interne markt en niets meer	 Wie meer wil, doet meer	 Minder, maar efficiënter	 Veel meer samen doen
Interne markt en handel	De interne markt wordt versterkt, met inbegrip van de digitale en energiesector; de EU27 zet in op vooruitstrevende handelsakkoorden	De interne markt voor goederen en kapitaal wordt versterkt; normen lopen verder uiteen; vrij verkeer van personen en diensten is niet volledig gewaarborgd	Als bij scenario 1; de interne markt wordt versterkt en de EU27 zet in op vooruitstrevende handelsakkoorden	Minimale gemeenschappelijke normen, maar versterkte handhaving op gebieden die op EU-niveau worden geregeld; handel uitsluitend behandeld op EU-niveau	De interne markt wordt versterkt door harmonisatie van normen en krachtiger handhaving; handel wordt uitsluitend behandeld op EU-niveau
Economisch en monetaire unie	Geleidelijke vooruitgang bij het verbeteren van de werking van de eurozone	Bepaalde samenwerking binnen de eurozone	Als bij scenario 1, uitgezonderd een groep landen die nauwer gaat samenwerken op gebieden als belastingen en sociale normen	Verscheidene stappen om de eurozone te consolideren en de stabiliteit ervan te waarborgen; de EU27 houdt zich minder bezig met werkgelegenheid en sociaal beleid	Er komt een economische, financiële en fiscale Unie, zoals voorzien in het verslag van de vijf voorzitters van juni 2015
Schengen, migratie en veiligheid	Geleidelijk nauwere samenwerking bij het beheer van de buitengrenzen; vooruitgang in de richting van een gemeenschappelijk asielstelsel; betere coördinatie op veiligheidsgebied	Niet één beleid inzake migratie en asiel; verdere coördinatie op veiligheidsgebied; stelselmatiger controles aan de binnengrenzen	Als bij scenario 1, uitgezonderd een groep landen die nauwer gaat samenwerken op het gebied van veiligheid en justitie	Stelselmatige samenwerking bij grensbeheer, asielbeleid en terrorismebestrijding	Als bij scenario 4, stelselmatige samenwerking bij grensbeheer, asielbeleid en terrorismebestrijding
Buitenlands beleid en defensie	Vooruitgang bij het spreken met één stem over buitenlandse zaken; nauwere defensiesamenwerking	Sommige kwesties op het gebied van buitenlands beleid steeds meer bilateraal geregeld; defensiesamenwerking blijft zoals nu	Als bij scenario 1, uitgezonderd een groep landen die nauwer gaat samenwerken op defensiegebied, focussend op militaire coördinatie en gezamenlijk materieel	De EU spreekt met één stem over alle kwesties van buitenlands beleid; er komt een Europese defensie-unie	Net als bij scenario 4 spreekt de EU met één stem over alle kwesties van buitenlands beleid; er komt een Europese defensie-unie
EU-begroting	Deels gemoderniseerd in het licht van de door de EU27 vastgestelde hervormingsagenda	Bijgesteld voor de financiering van basisfuncties die nodig zijn voor de interne markt	Als bij scenario 1; een aantal lidstaten stelt extra middelen beschikbaar voor de gebieden waarop zij besluiten meer te doen	Ingrijpend aangepast aan de nieuwe prioriteiten die op het niveau van de EU27 zijn afgesproken	Ingrijpend gemoderniseerd en uitgebreid met eigen middelen; er is een stabiliseringsfunctie operationeel voor de overheidsfinanciën in de eurozone
Slagkracht	Positieve agenda leidt tot concrete resultaten; besluitvorming blijft moeilijk te begrijpen; verwachtingen worden niet altijd ingelost	Besluitvorming is misschien begrijpelijker, maar vermogen om collectief op te treden is beperkt; kwesties van gemeenschappelijk belang moeten vaak bilateraal worden opgelost	Als bij scenario 1, een positieve agenda voor EU27 leidt tot resultaat; een aantal groepen kan op bepaalde gebieden meer bereiken; besluitvorming wordt complexer	Eerst lastig om het eens te worden over welke taken prioriteit verdienen en welke worden afgestoten; daarna besluitvorming wellicht begrijpelijker; EU-optreden sneller en doortastender op gebieden waarop zij een grotere rol speelt	Over de hele linie snellere besluitvorming en krachtigere handhaving; wie vindt dat de EU te veel bevoegdheden van de lidstaten naar zich toe heeft getrokken, zal kanttekeningen plaatsen uit het oogpunt van de verantwoordingsplicht





