

Bruxelles, den 9. september 2025
(OR. en)

12388/25

INST 249
POLGEN 127
AG 127

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	9. september 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2025) 484 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Strategisk fremsynsrapport 2025 Modstandsdygtighed 2.0: Styrkelse af EU's modstandsdygtighed i en tid med turbulens og usikkerhed

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 484 final.

Bilag: COM(2025) 484 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.9.2025
COM(2025) 484 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Strategisk fremsynsrapport 2025

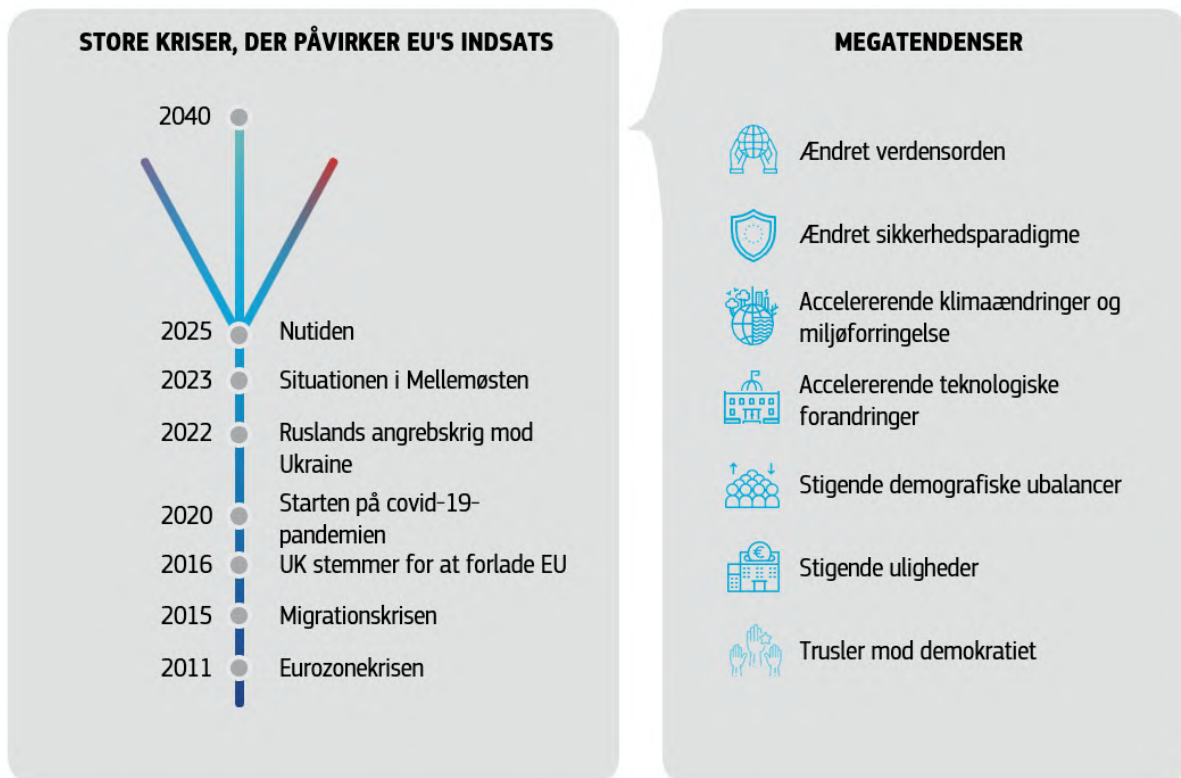
**Modstandsdygtighed 2.0: Styrkelse af EU's modstandsdygtighed i en tid med turbulens
og usikkerhed**

1. INDLEDNING

Siden den første strategiske fremsynsrapport i 2020 er verdensordenen blevet rystet voldsomt. I den første rapport blev begrebet modstandsdygtighed behandlet hovedsagelig i forbindelse med de første strukturelle erfaringer fra covid-19-pandemien, men tiden er inde til at styrke både beredskabet og modstandsdygtigheden for at bevare og genetablere EU som en stærk aktør i denne foranderlige verden.

Derfor introduceres begrebet modstandsdygtighed 2.0 i denne rapport. Allerede i 2020-rapporten blev det beskrevet, hvordan modstandsdygtighed ikke blot drejer sig om at absorbere kriser for at opretholde status quo. I den rapport blev der argumenteret for, at modstandsdygtighed over for systemiske chok og langsigtede tendenser gjorde det nødvendigt for EU at omstille sig og komme styrket videre på en bæredygtig, retfærdig og demokratisk måde¹. Og EU har faktisk vist styrke og sammenhold i sin reaktion på de seneste chok og har hjulpet borgere og virksomheder med at tilpasse sig store kriser og globale megatendenser (jf. figur 1).

Figur 1: De seneste større kriser og indbyrdes forbundne megatendenser, der påvirker EU's indsats



Omfanget af de udfordringer, der ligger forude, deres kompleksitet og mangeartede og vedholdende karakter – fra geopolitiske og geoøkonomiske omvæltninger, konflikter og sikkerhedstrusler, over den tredobbelte krise på planeten (klimaændringer, forurening og tab af

¹ Modstandsdygtighed i EU's politikker er defineret i: Manca A et al., Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part 1: a Conceptual Framework, 2017, DOI: [10.2760/635528](https://doi.org/10.2760/635528), Giovannini, E. et al., Time for transformative resilience: the COVID-19 emergency, 2020, DOI: [10.2760/062495](https://doi.org/10.2760/062495) og i den strategiske fremsynsrapport 2020, COM(2020) 493 final.

biodiversitet)², til teknologiske og demografiske ændringer og trusler mod demokrati og værdier – kræver imidlertid en ny grad af modstandsdygtighed. Da vores verden i dag er mere uforudsigelig end nogensinde før, indebærer dette at gå fra en primært reaktiv tilgang til en, der er proaktiv og fremadskuende, for at foregribe begivenheder, optimere ressourcer og være forberedt på forskellige fremtidige scenarier. Mange forskellige scenarier er plausible, herunder nogle, der indtil for nylig forekom utænkelige³. I en sådan verden er det ikke længere tilstrækkeligt at reagere på hver krise som et vendepunkt. En tilgang til modstandsdygtighed, der er **transformativ, proaktiv og fremadskuende ("modstandsdygtighed 2.0")**, bliver en afgørende fordel i den nye geopolitiske virkelighed og helt nødvendig for Den Europæiske Union.

Denne rapport bidrager til overvejelserne om, hvordan det er muligt at nå denne nye højere grad af modstandsdygtighed. Med udgangspunkt i de seneste strategier og rapporter, der er relevante for modstandsdygtighed, og understøttet af en bred proces⁴ analyseres de vigtigste langsigtede tendenser og den vigtigste udvikling. På det grundlag fremlægges der i rapporten til de politiske beslutningstagere mulige områder, hvor der i dag kan handles for at realisere visionen om et modstandsdygtigt EU.

Denne tilgang er tæt forbundet med beredskabsbegrebet, der blev indført med Niniistö-rapporten⁵ og omsat til politiske EU-foranstaltninger i strategien for EU's beredskabsunion⁶. Beredskab fokuserer på EU's evne til at forudse, forebygge og modstå trusler og reagere på dem. I strategien anerkendes det også, at EU har brug for fremadskuende kapaciteter og systematisk informationsindsamling, herunder gennem EU-ejede ruminfrastrukturer og -tjenester, for proaktivt at kunne kortlægge ikke kun de umiddelbare, men også fremtidige trusler og tage højde for ukendte eller mere langsigtede scenarier – også dem, der kan være svære at forestille sig. I denne forbindelse er strategisk fremsyn, situationsbevidsthed og tidlig varslings afgørende og bør styrkes yderligere.

I tider med global turbulens hjælper strategisk fremsyn EU med at holde kursen og se ud over den nuværende dagsorden. Det giver en klar forståelse ikke blot af nye risici, men også af fremtidige muligheder: ved at scanne horisonten, genoverveje antagelser, afdække blinde vinkler, forbinde begivenheder og vurdere deres samlede virkninger, og undersøge spændvidden af det mulige, herunder en ønskværdig fremtid og vejene dertil. For at gøre dette udnyttes den kollektive intelligens på en struktureret og systemisk måde. Sådanne indsigter indgår i Kommissionens politikudformning, strategiske planlægning og beredskab. Det gør det muligt bedre at tage hensyn til de langsigtede virkninger og sammenhængen i de politikker, der iværksættes i dag, samt deres robusthed i forskellige fremtidige scenarier og udvikle en fælles positiv vision for EU's fremtid. Siden 2020 har Kommissionens strategiske fremsynsrapporter været afgørende i denne sammenhæng. Denne rapport, den første under dette mandat, er en overgangsrapport, der baner vejen for fremsynsprocessen, hvor hele spektret af fremsynsmetoder og -værktøjer, som vil understøtte de næste udgaver fra 2026 og frem, anvendes. De kan også bruges til at udarbejde sammenhængende

² Se <https://unfccc.int/news/what-is-the-triple-planetary-crisis>.

³ Se f.eks. 25 evidensbaserede potentielle større forstyrrelser, der helt kan ændre politikken mellem 2030 og 2050, i: OECD, "Strategic Foresight Toolkit for Resilient Public Policy: A Comprehensive Foresight Methodology to Support Sustainable and Future-Ready Public Policy", 2025, <https://doi.org/10.1787/bcdd9304-en>.

⁴ Rapporten bygger på Kommissionens seneste strategier, der er relevante for modstandsdygtighed, og de strategiske rapporter, som dannede grundlag for dem (såsom rapporterne fra Enrico Letta, Mario Draghi og Sauli Niinistö), den dokumentation, der er nævnt i rapporten, indsigter fra en offentlig indkaldelse af feedback, en deltagelsesbaseret proces i Europa-Kommissionen, høringer med EU's institutionelle partnere gennem det europæiske strategi- og politikanalysesystem (ESPAS), fremsynsnetværket for de decentrale EU-agenturer, tænketanke og medlemsstaterne gennem det EU-dækkende fremsynsnetværk. Den bygger også på de tidligere strategiske fremsynsrapporter (2020-2023).

⁵ [Safer Together](#) – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.

⁶ JOIN(2025) 130 final.

handlingsplaner for at styrke vores modstandsdygtighed, tackle de konstaterede udfordringer og udnytte mulighederne.

Fra modstandsdygtighed til modstandsdygtighed 2.0

EU har en række gunstige forudsætninger for at styrke modstandsdygtigheden.

For det første har EU unikke ressourcer til at sikre modstandsdygtighed i et omfang, som ingen enkelt medlemsstat kan opnå alene: 450 millioner mennesker og et indre marked, der huser 24 millioner virksomheder og står for 15 % af verdens varehandel, en landbrugsfødevarersektor, der opretholder en pålidelig forsyning af fødevarer til overkommelige priser med høje kvalitets- og bæredygtighedsstandarder, etablerede, fælles demokratiske regler og en retsstat for dets borgere, virksomheder og eksterne partnere samt en række forvaltningskapaciteter, fra solide handelspolitiske instrumenter til fastsættelse af globale standarder.

For det andet har EU også størrelsen og kapaciteten til at iværksætte en transformativ reaktion på de geoøkonomiske omvæltninger, den tredobbelte krise på planeten og den digitale revolution.

For det tredje kan EU på trods af komplekse beslutningsprocesser hurtigt tilpasse og omstille sig under en krise ved at justere sine mekanismer og strukturer. Det har vi bevist ved at gennemføre NextGenerationEU for at hjælpe medlemsstaterne i kølvandet på pandemien og ved at øge de europæiske investeringer kraftigt for at sikre, at vores forsvarsindustri kan producere hurtigere og i større omfang, og ved at fremme hurtig indsættelse af militære tropper og kapaciteter i hele EU gennem Beredskab 2030.

For det fjerde har EU allerede udvist modstandsdygtighed over for forskellige nylige kriser og har lært af erfaringerne. Fælles europæiske reaktionsmekanismer er blevet indført og styrket: fælles indkøb af covid-19-vacciner, diversificering af gasforsyninger under den seneste energikrise og mobilisering af rescEU-ressourcer som reaktion på naturbrande eller andre naturkatastrofer – alt dette er eksempler på smidige og effektive reaktioner baseret på solidaritet og tilpasningsevne.

På grundlag af disse erfaringer er tiden inde til at udvikle en vision for et modstandsdygtigt EU 2040. En sådan vision bør være forankret i EU's mål og værdier⁷. Et modstandsdygtigt EU 2040 vil skulle opfylde følgende tre grundlæggende krav:

- **Fred gennem europæisk sikkerhed:** Takket være sin enorme kapacitet vil EU i fuld overensstemmelse med internationale alliancer afskrække og forsvare sig mod ondsindede statslige eller ikkestatslige aktører. EU vil opnå dette gennem en kombination af militær styrke, beredskab i hele samfundet, instrumenter, der kan forsvare Unionens interesser, samt en stærk global position og diplomati. Et udvidet EU vil være afgørende for varig fred, sikkerhed og velstand på hele det europæiske kontinent. Det vil have stærke bånd til ligesindede lande samt partnerskaber, der er baseret på fælles interesser, og udnytte sin økonomiske og handelsmæssige magt og åbne strategiske autonomi.
- **Værdierne demokrati, menneskelig værdighed, frihed, ligestilling, retsstatsprincippet og respekt for menneskerettighederne:** EU vil opretholde, hævde, forsvare og håndhæve disse værdier og sin demokratiske model internt og fremme dem på verdensplan. EU vil sikre en effektiv forvaltning gennem demokratiske institutioner og muliggøre en effektiv udøvelse af personers og virksomheders rettigheder og forpligtelser.
- **Menneskers velfærd:** Ved at sikre indre og økonomisk sikkerhed, kvalitetsjob, attraktive vilkår for arbejdstagere og virksomheder, bæredygtig velstand, der respekterer planetens

⁷ Artikel 3, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union: Unionens mål er at fremme freden, sine værdier (defineret i artikel 2) og befolkningernes velfærd.

grænser, en beboelig planet med en klimaneutral og klimarobust økonomi og et sundt, naturligt miljø samt uddannelses- og sundhedssystemer af høj kvalitet, der er økonomisk overkommelige og inkluderende. Europæerne skal trygt kunne anvende sikre teknologier, der gør deres liv bedre, samtidig med at de nyder godt af et givende arbejde, et tilfredsstillende liv, gunstige betingelser for at stifte familie og få børn, økonomisk overkommelige boliger samt sikre fødevarer af høj kvalitet. Europa skal være et sted med infrastruktur i verdensklasse, sundhedspleje og uddannelse samt blomstrende lande, regioner og byer, der tilbyder "frihed til at blive" under hensyntagen til nuværende og fremtidige generationer.

At realisere denne vision kræver modige forandringer. Selv om forudsigelighed og stabilitet er afgørende og et af EU's aktiver, **skal vi være parate til forandring, når det er nødvendigt, og holde os på forkant med udviklingen for at bevare og styrke grundlaget for det europæiske projekt.**

2. VIGTIG GLOBAL UDVIKLING OG EU-SPECIFIKKE UDFORDRINGER FOR ØGET MODSTANDSDYGTIGHED

EU's fremtidige politiske råderum til at øge sin modstandsdygtighed bestemmes af **globale megatendenser** og af de **EU-specifikke udfordringer, der er kommet i fokus siden den første strategiske fremsynsrapport i 2020**. For at arbejde hen imod et modstandsdygtigt EU 2040 bør EU integrere disse tendenser i politikudformningen og de politiske valg, øge sin handlekraft og være bedre til at navigere i de muligheder og udfordringer, der venter forude.

2.1. Vigtig global udvikling på lang sigt

Sikkerhed er blevet en nøgelfaktor for alle EU-politikker. Ruslands angrebskrig mod Ukraine har ændret sikkerhedsperspektivet. Geopolitisk uro og den multilaterale verdensordens erosion øger yderligere behovet for uafhængighed, hvad angår evnen til at beskytte nuværende og kommende generationer. De seneste år har vist, at alt kan gøres til et våben: forsyningskæder, migration, handel, humanitær bistand, rummet og information⁸. Da hybride trusler befinder sig i gråzonen mellem krig og fred, skaber de tvetydighed om ansvar, hvor interne og eksterne sikkerhedsaspekter i stigende grad flettes sammen. Sikkerhed, eller mangel på samme, påvirker hele samfundet og økonomien: erhvervslivet, investeringerne, den sociale og territoriale samhørighed, velstanden og velfærden samt vores demokratier og værdier. Desuden udfordrer afslutningen på fredsdividenden efter den kolde krig og turbulente økonomiske fremskrivninger de offentlige budgetter, hvilket fører til vanskelige valg, men også fremhæver muligheder, f.eks. for at udnytte synergier på det civil-militære område.

Vi er vidne til en underminering af den regelbaserede verdensorden og en opsplitning af det globale landskab. Centrale søjler i den globale orden lige fra De Forenede Nationer til Verdenshandelsorganisationen er under pres. Dette er især af betydning for EU, som har opbygget sin styrke på grundlag af åbenhed: En fælles handelspolitik, der er i synergi med det indre marked, internationale partnerskaber og standarder er alle afhængige af regelbaseret multilateral styring⁹. Derfor har verdensordenens ustabilitet og delvise funktionssvigt samt den

⁸ Den Europæiske Unions Institut for Sikkerhedsstudier, "Hacking minds and machines. Foreign interference in the digital age", 2024, [CP_184.pdf](#).

⁹ Se den fælles meddelelse om styrkelse af EU's bidrag til regelbaseret multilateralisme, JOIN(2021) 3 final.

delvise opsplitning af de globale økonomier en destabiliserende virkning på EU's evne til at handle i sin økonomis og befolkningernes velfærds interesse. En tilbagevenden til den tidligere status quo synes stadig mere usandsynlig. På trods af de negative virkninger skaber dette også mulighed for, at EU kan være mere fremtrædende i forbindelse med udformningen af en fremtidssikret, regelbaseret verdensorden¹⁰.

Virkningerne af klimaændringerne og forringelsen af naturen og vandressourcerne er blevet forværret og har nået niveauer, der er sværere at håndtere. De årlige globale gennemsnitstemperaturer er allerede mere end 1,5 °C over det førindustrielle niveau. Den kumulative virkning kan betyde overskridelse af tippekupper lige fra smeltende iskapper over koralrev, der dør ud, til forstyrrelser af atlantehavsstrømmene, hvorefter der vil ske pludselige og uoprettelige ændringer. Klimarelaterede ekstreme vejrhændelser har allerede forårsaget økonomiske tab i EU på 738 mia. EUR i de seneste 40 år (mellem 1980 og 2023, og 22 % af disse tab fandt sted mellem 2021 og 2023)¹¹. Skovbrande har afbrændt mere end 1 million hektar land i EU ved udgangen af sommeren 2023, hvilket er det højeste niveau, siden de officielle opgørelser begyndte i 2006¹². Europas biodiversitet og naturens vitale bidrag gennem økosystemtjenester såsom ren luft og vand er i hastig tilbagegang, hvilket bringer vigtige forudsætninger for sundhed i fare. Det er også en risikomultiplikator: fra megatørke, der fører til usikker vandforsyning og manglende fødevarerikring, uforudsigelige naturbrande, afbrydelser af kritisk infrastruktur og kritiske transportruter, til trusler mod finansmarkederne¹³.

Det politiske momentum for at afbøde klimaændringer er i fare i dele af verden, og klima- og miljøpolitikker bruges i stigende grad som politiske instrumenter og er genstand for desinformation¹⁴. Samtidig kan den grønne omstilling for mange lande føre til større uafhængighed og vækst. Også for Europa giver en vellykket omstilling til bæredygtig vækst mulighed for at styrke både Unionens strategiske autonomi og dens konkurrenceevne, især gennem opskalering af rene teknologier.

2.2. EU-specifikke udfordringer

Stræben efter økonomisk konkurrenceevne og strategisk autonomi på samme tid Med afsæt i erfaringerne fra de seneste kriser arbejder forskellige økonomier, herunder EU, aktivt på at opnå strategisk autonomi af hensyn til deres økonomiske sikkerhed på lang sigt¹⁵. Sideløbende hermed stræber EU efter at styrke sin konkurrenceevne på tværs af nøglesektorer for at imødegå globale udfordringer. Begge prioriteter er afgørende for modstandsdygtigheden: Europas sikkerhed og åbne strategiske autonomi vil mere end nogensinde afhænge af vores evne til at innovere og konkurrere med andre økonomier i verden, især inden for

¹⁰ Biscop, S. *This is not a new world order. Europe rediscovers geopolitics from Ukraine to Taiwan*, 2024.

¹¹ Det Europæiske Miljøagentur, "Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe", 2024, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>.

¹² <https://forest-fire.emergency.copernicus.eu/apps/effis/statistics/seasonaltrend>.

¹³ Det Europæiske Miljøagentur, den europæiske klimarisikovurdering, 2024. For en nylig status over det analytiske arbejde, der udføres i Den Europæiske Union, og de politiske tiltag, der hidtil er truffet, henvises til [rapporten om overvågning af klimarelaterede risici for den finansielle stabilitet](#), C(2024) 4372 final.

¹⁴ International Panel on the Information Environment, "Information integrity about climate science: a systematic review", 2025, <http://doi.org/10.61452/BTZP3426>.

¹⁵ Europa-Kommissionen, "Shaping and securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond", 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/877497>.

nettonulteknologier og digitale teknologier. For at opbygge reel modstandsdygtighed bør Europa derfor forfølge begge mål. En åben strategisk autonomi beskytter EU mod eksterne chok og ekstern afhængighed, mens konkurrenceevnen fremmer den innovation og økonomiske styrke, der er nødvendig for at tilpasse sig, lede og lykkes i en hastigt foranderlig verden.

I et globalt økonomisk system, der er belastet af geopolitisk konkurrence, handelsspændinger og øget offentlig gæld bør EU integrere hensyn til sikkerhed og strategisk autonomi mere systematisk i sine økonomiske politikker. At stræbe efter konkurrenceevne og strategisk autonomi samtidigt kræver en omhyggelig udformning af politikker, da foranstaltninger til at øge autonomien kan medføre startomkostninger eller strukturelle tilpasninger og potentielt reducere effektiviteten på kort sigt. Udviklingen i de globale dynamikker og overdreven strategisk afhængighed har også skabt fornyet opmærksomhed om brugen af offentlige udbud (herunder fælles indkøb og præferentielt EU-indkøb) som et politisk redskab til at styrke åben strategisk autonomi og opretholde den industrielle dekarboniseringsindsats¹⁶.

Overdreven afhængighed af nøgleydelser leveret af enheder uden for EU i sektorer som det digitale område og finansområdet udsætter EU for risici såsom datasikkerhedssårbarheder, driftsforstyrrelser, spionage og økonomisk tvang. Dette er særlig relevant for digitale tjenester, der er underlagt netværkseffekter, som har tendens til at begrænse konkurrencen¹⁷. F.eks. kontrolleres ca. 70 %¹⁸ af EU's cloudinfrastruktur af tre amerikanske virksomheder: Amazon Web Services, Microsoft og Google.

Energisikkerhed er en vigtig byggesten i en modstandsdygtig, fremtidssikret og konkurrencedygtig økonomi, især i betragtning af at EU i 2023 importerede 58 % af sin energi¹⁹. En fremskyndelse af omstillingen til ren energi er derfor ikke kun afgørende for at nå klimamålene, men også en strategisk nødvendighed for at mindske afhængigheden af import af fossile brændstoffer og beskytte EU mod geopolitiske chok såsom dem, det har oplevet som følge af Ruslands brug af energi som våben. Ved at styrke energisikkerheden kan EU reducere udgifterne til import af fossile brændstoffer med 2,8 billioner EUR mellem 2031 og 2050 sammenlignet med gennemsnittet for 2011-2020. Ved at investere i lokalt produceret ren energi og energieffektivitet styrker EU sin autonomi og opbygger et mere modstandsdygtigt energisystem med lave omkostninger for fremtiden. Denne omstilling skaber imidlertid også ny afhængighed, både af selve de produkter, der er baseret på ren teknologi, hvor industriproduktionen domineres af andre globale aktører, og af den voksende liste over og de øgede mængder²⁰ af de kritiske råstoffer, der indgår i disse produkter, når de produceres i EU eller andre steder (jf. tekstboks 1)²¹.

¹⁶ Nicoli, F., Mapping the road ahead for EU public procurement reform, 2025, <https://www.bruegel.org/first-glance/mapping-road-ahead-eu-public-procurement-reform>.

¹⁷ Montero, J., Finger, M., *The rise of the new network industries: regulating digital platforms*, 2021.

¹⁸ [June – 2024 BDO Market-research IaaS PaaS.pdf](#)

¹⁹ Eurostat, [Shedding light on energy in Europe – 2025 edition – Interactive publications – Eurostat](#).

²⁰ Antallet af kritiske råmaterialer, som EU har kortlagt, er steget fra 14 i 2011 til 34 i 2023.

²¹ Tekstboksene i denne rapport illustrerer relevante nye signaler om forandring, som er udvalgt fra den horisontscanningsproces, der ledes af ESPAS (<https://espas.eu/horizon.html>).

Tekstboks 1. I horisonten: en æra med mulig ny dominans for råstoffer og ren teknologi

Den intensiverede globale konkurrence om kritiske ressourcer og markedsandelen for ren teknologi kombineret med en mere transaktionsbaseret tilgang til internationale relationer kan fremme nye alliancer mellem statslige og private aktører med henblik på at etablere OPEC-lignende dominans over specifikke ressourcer eller teknologier. En sådan styring kan medføre betydelig prisinflation og begrænse adgangen til nøglematerialer, hvilket udgør en alvorlig udfordring for EU's teknologiske fremskridt og omstilling til ren energi. Som reaktion herpå kan der opstå stadig mere interesse om praksis inden for cirkulær økonomi og avancerede mineteknologier, herunder

Kritiske råmaterialer spiller en central rolle i andre strategiske sektorer i EU såsom forsvar, civil sikkerhed, sundhedsvæsen og bilindustrien. Forstyrrelser i forsyningskæderne, uanset om det skyldes sanktioner, geopolitisk tvang eller kriminelle organisationers smugling af råmaterialer²², kan få betydelige negative konsekvenser for EU. Unionens afhængighed af import af disse materialer kombineret med den ofte høje koncentration af forsyninger i nogle få lande i værdikæden (både inden for udvinding og forarbejdning) udgør alvorlige økonomiske og sikkerhedsmæssige risici, navnlig da eksportrestriktionerne på industrielle råmaterialer er blevet øget mere end fem gange siden 2009²³. Styrkelse af cirkulariteten i EU kan mindske disse afhængigheder.

Afbalancering af tilgangen til teknologi: nøglen til at frigøre fremtidig konkurrenceevne, men det er nødvendigt at styre de dermed forbundne risici. Teknologier har et transformativt potentiale: fra støtte til den grønne og den digitale omstilling eller sundhedspleje til fremme af produktivitet og konkurrenceevne samt forøgelse af sikkerheden. Beherskelse af fremtidens teknologier, fra grundforskning til fuld operationel implementering, er derfor et stærkt geopolitisk, økonomisk og – hvilket har betydning for modstandsdygtigheden – samfundsmæssigt aktiv. At favne og forme disse teknologier i EU er fundamentet for vores fremtidige konkurrenceevne. Det sikrer de nyeste forvaltningskompetencer og muliggør effektiv beskyttelse og forsvar mod ondsindede statslige og ikke-statslige aktører.

Der er imidlertid behov for målrettede sikkerhedsforanstaltninger for at afværge potentielle systemiske risici for sikkerhed, borgernes og arbejdstagernes rettigheder, privatliv, klima og miljø samt demokrati, tillid og social og territorial samhørighed. Vi ser allerede en hurtig og eksponentiel markedsindtrængning af nye teknologier, som drives af en håndfuld af verdens største globale virksomheder. Mange nye teknologier kommer til at præge det næste årti: kvanteteknologi, bioteknologi, neuroteknologi og avancerede materialer eller robotteknologi, hver med vidtrækkende muligheder, men også betydelige risici. Den potentielle anvendelse af visse andre teknologier såsom styring af solens indstråling (eller ændring af solindstrålingen)²⁴, er stærkt omstridt (se tekstboks 2).

²² Europa-Kommissionen, "Emerging risks and opportunities for EU internal security stemming from new technologies", 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/9617320>.

²³ OECD (2025), "OECD supply chain resilience review: navigating risks", <https://doi.org/10.1787/94e3a8ea-en>.

²⁴ Europa-Kommissionens Gruppe af Ledende Videnskabelige Rådgivere, "Solar radiation modification", 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/391614>.

Tekstboks 2. I horisonten: global styring af forskning i solens indstråling

På trods af globale bestræbelser intensiveres de negative virkninger af klimaændringer i faretruende grad. I denne sammenhæng er der blevet foreslået en række teknologier til ændring af solindstråling (SRM), også kendt som solar geoengineering. Formålet hermed er at reducere den globale opvarmning ved at øge refleksionen af sollys tilbage til rummet. Da deres potentielle fordele er meget usikre, giver de også anledning til forskellige bekymringer vedrørende de fordelingsmæssige virkninger eller ondsindet brug. I øjeblikket findes der ingen international ramme for regulering af forskning, afprøvning eller anvendelse på dette område. Ikke desto mindre har flere nationer de nødvendige kapaciteter og kan teste dem, f.eks. via stratosfærisk aerosolinjektion. Andre, såsom Det Forenede Kongerige, investerer betydeligt i SRM-forskning og opnår derved viden og ekspertise som grundlag for fremtidige evidensbaserede afvejninger og en rolle i den internationale

Kunstig intelligens (AI) skiller sig ud som en generel teknologi med vidtrækkende konsekvenser for alle områder af den menneskelige aktivitet. AI fremmer videnskabelige opdagelser – som det ses inden for materialeinnovation eller potentialet inden for kvantecomputing, omstilling af industriel produktion, sundhedspleje²⁵, optimering af energiforsyning²⁶ og forskellige andre aspekter af menneskelivet, herunder potentielle produktivitetstigninger samt forandringer på arbejdsmarkedet²⁷. AI kan ses som en styrkemultiplikator, der giver viden og kapaciteter – herunder kritisk infrastruktur, avancerede biologiske våben, cyberkapacitet eller autonom overvågning – som tidligere udelukkende var forbeholdt regeringer eller eksperter²⁸. Sjældent har en teknologi opnået udbredt anvendelse så hurtigt. Nogle få globale aktørers markedsdominans og indflydelse, fra fastsættelse af forskningsdagsordener til politiske retningslinjer, er med til at udviske grænserne mellem kommercielle og offentlige aktører og rum. Dette understreger det presserende behov for overvejelser om forskellige scenarier, herunder ekstremerne, og skaber et klart rationale for en beslutsom politisk indsats.

EU's innovationsmodel fremmer idéen om, at data, der genereres i samfundet – uanset om de er personlige eller industrielle – bør være tilgængelige til produktiv og interoperabel anvendelse på klare etiske betingelser. Desuden forhindrer EU's lovgivningsmæssige tilgang ukontrolleret adgang til data om europæere. Samtidig kan denne model hindre innovation og markedsadgang og støde på udfordringer med finansiering og implementering. EU-iværksættere er f.eks. ofte afhængige af bankfinansiering og har mere begrænset adgang til egenkapital eller andre former for risikovillig kapital, hvor risikovillig kapital i højere grad er forbundet med udvikling af disruptive teknologier, som kan fremme innovation og skabe økonomisk vækst²⁹.

Med den stadigt hurtigere teknologiske udvikling er det i stigende grad relevant at styrke EU's værdibaserede innovationsmodel, i modsætning til de amerikanske markedsbaserede eller kinesiske statsdrevne modeller³⁰. En central udfordring i bestræbelserne på at fremme

²⁵ Verdenssundhedsorganisationen, "Artificial Intelligence for Health", 2024, <https://www.who.int/publications/m/item/artificial-intelligence-for-health>.

²⁶ Det Internationale Energiagentur, "Energy and AI", 2025, <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai>

²⁷ Centre for Future Generations, "Preparing for AI labour shocks should be a resilience priority for Europe", 2025, <https://cfg.eu/ai-labour-shocks/>

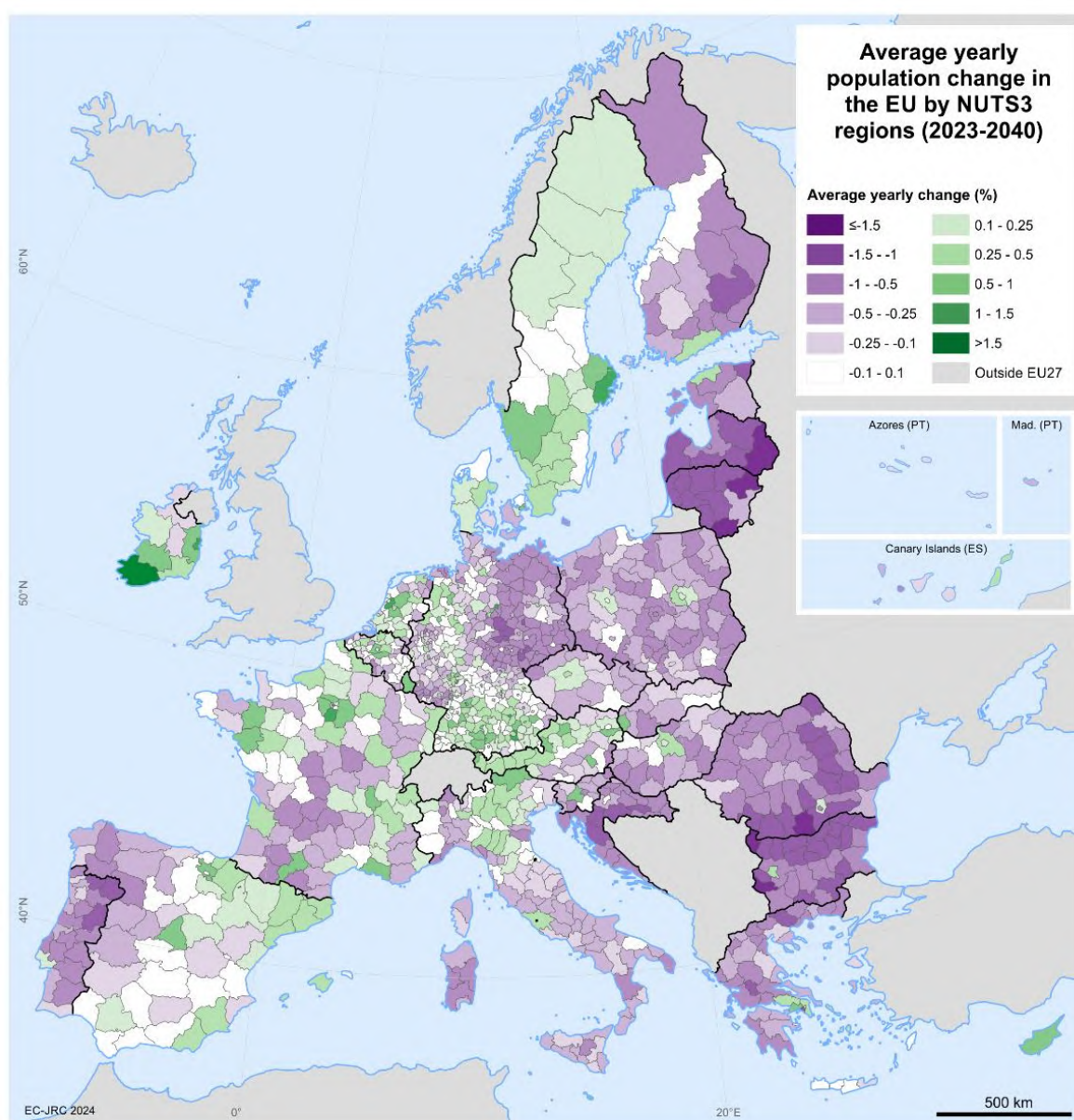
²⁸ Amodei, D. *Machines of Loving Grace*, 2024.

²⁹ Den Europæiske Centralbank, "Capital markets union: a deep dive – five measures to foster a single market for capital", 2024, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op369~246a103ed8.en.pdf>.

³⁰ Bradford, A., *Digital empires. The global battle to regulate technology*, 2023.

innovation, der er etisk funderet og globalt konkurrencedygtig, er fragmenteringen af EU's teknologiforvaltning og relaterede politikker mellem EU og dets medlemsstater.

Figur 2: Ændringer i EU's befolkning frem mod 2040³¹



Menneskers trivsel og samfundets modstandsdygtighed under pres. EU-borgernes velfærd er blandt Unionens kernemål. Kvaliteten og den samlede oplevelse af livet, uddannelse og færdigheder, arbejde, mental og fysisk sundhed samt miljøet udgør værdier i sig selv. De udgør også et fundament for samfundets modstandsdygtighed – menneskers evne til at modstå forstyrrelser og forandringer. I denne sammenhæng er den europæiske model en af vores centrale styrker. Mange EU-lande huser verdens lykkeligste borgere³², og europæerne har nogle af de laveste niveauer af ulighed sammenlignet med andre dele af verden. Alligevel er denne model under pres: ligheden er fortsat ujævn, og fuld inklusion er stadig uden for

³¹ Europa-Kommissionen, "Outlook and demographic perspectives for EU's rural regions. A modelling-based exercise", 2025.

³² World Happiness Report 2025, <https://worldhappiness.report/ed/2025/>.

rækkevidde. Opretholdelsen af den europæiske velfærdsstat kræver bæredygtige offentlige finanser og en produktiv og konkurrencedygtig økonomi.

Demografiske ændringer vil, selv om de ofte overses, få meget betydelige afsmittende virkninger i fremtiden. Europæerne lever længere. Den gennemsnitlige forventede levetid er steget med næsten fire år siden 2002 og er nu 81,4 år. En højere gennemsnitlig levetid giver forskellige muligheder, men også udfordringer, især når den kombineres med det sideløbende fald i fødselshyppigheden³³. Det forventes således, at der er 17 millioner færre personer i den erhvervsaktive alder i EU i 2040 i forhold til i 2023³⁴. Dette vil påvirke vores konkurrenceevne og lægge et stort pres på arbejdsmarkedet og de offentlige budgetter, herunder muligheden for at generere tilstrækkelige indtægter fra beskatning af arbejde³⁵. Problemet forstærkes af de forventede markante regionale forskelle i befolkningsnedgangen med skarpe kontraster mellem byområder og landdistrikter, navnlig mere fjerntliggende områder (jf. figur 2).

Den globale udvikling vil øge presset på migrationsstrømmene til EU – navnlig fra Afrika, hvis befolkning forventes at vokse fra 1,2 milliarder mennesker til 1,8 milliarder mellem 2017 og 2035, hvor ca. halvdelen af befolkningen vil være under 21 år³⁶. EU vil på grund af de demografiske tendenser få brug for regulær migration og skal samtidig modvirke irregulær migration. Sammen udgør dette en mulig politisk vej til at matche behov på EU's arbejdsmarkeder med arbejdstagere fra udlandet³⁷. Migration er imidlertid en kompleks størrelse på grund af volatiliteten i tendenserne for både regulær og irregulær migration, men også på grund af markedsbhøvene, og fordi det er et politisk følsomt spørgsmål, der kræver en evidensbaseret og depolariserende debat³⁸.

I et regionalt perspektiv er forskellene i EU stigende og bliver stadig mere komplekse³⁹. Vi oplever desuden, at der opstår en "utilfredshedens geografi"⁴⁰, idet de økonomiske fordele ikke er ligeligt fordelt. Teknologiske fremskridt og klimaændrings indvirkninger kan yderligere komplicere dette billede og bidrage til industriel omfordeling.

På sundhedsområdet omfatter de langsigtede udfordringer kravene til sundheds- og ældreplejesystemerne, som forværres af mangel på arbejdskraft og kvalifikationer samt virkningerne af klimaændringer. Særligt bekymrende er øget isolation og ensomhed⁴¹, og en

³³ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.

³⁴ Det europæiske strategi- og politikanalysesystem (ESPAS), "Choosing Europe's future. Global trends to 2040", 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/180422>.

³⁵ Europa-Kommissionen, "Annual report on taxation 2025 – Review of taxation policies in the EU Member States", 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/6367826>, og "2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States".

³⁶ ESPAS-rapporten (2024), op.cit.

³⁷ <https://population-europe.eu/research/policy-insights/labour-markets-rescue-policy-pathways-forward>

³⁸ Europa-Kommissionen, "Navigating migration narratives", 2025, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC142039>.

³⁹ ESPAS-rapporten (2024), op.cit.

⁴⁰ Europa-Kommissionen, "Økonomiske briefing om det indre marked", https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-economics-briefs_en.

⁴¹ Schnept, S.V. at al. (eds.), *Loneliness in Europe. Determinants, risks, interventions*, Population Economics.

ekstrem stigning i de mentale sundhedsproblemer blandt unge⁴², til dels på grund af sociale mediers skadelige virkninger⁴³, samt stigende forekomst af ikkeoverførbare sygdomme.

Modstandsdygtighed og trivsel er også forbundet med planetens sundhed⁴⁴. Der er synergier mellem handling på klima-, vand- og miljøområdet og mellem disse og andre prioriterede politikområder. Sunde økosystemer såsom ferskvandsområder, havet, skove eller tørvemoser er f.eks. nogle af de mest effektive kulstofdræn, der bidrager til at afbøde de stigende virkninger af klimaændringer såsom skybrud og langvarig tørke. At handle i overensstemmelse med naturen bidrager til sikkerhed og økonomisk velstand⁴⁵. Modvirkning af og tilpasning til klimaændringer bidrager eksempelvis til at inddæmme pandemier og støtter fødevarerikringen. En systemisk og fremtidssikret tilgang til klimatilpasning kan bidrage til flere mål, f.eks. infrastrukturens og bygningers modstandsdygtighed over for både klimarelaterede og andre farer⁴⁶. Kritiske økosystemtjenester såsom rent vand, uforurenet jord eller ren luft er afgørende for mennesker, men også for økonomien⁴⁷.

Der er dog stadig mange presserende udfordringer, når det gælder udnyttelsen af disse synergier. Selv om EU er på vej til at nå sit mål om en emissionsreduktion på 55 % senest i 2030, er fremskridtene hen imod EU's miljømål stadig utilstrækkelige⁴⁸. Samtidig er potentielle spændinger mellem bæredygtighedspolitikker og social retfærdighed blevet synlige, hvilket øger behovet for at støtte de mennesker og steder, der er mest berørt.

Der opstår også nye muligheder for forbedre planetens sundhed. Vores forståelse af økosystemer kan eksempelvis udvides betydeligt (se tekstboks 3), hvilket kan udnyttes til systemiske forandringer og til at integrere biodiversitet som en tværgående politisk prioritet. Globalt set kan den nye "geopolitik for biodiversitet" bidrage til at flytte fokus hen imod at anerkende værdien af knappe naturressourcer og deres bæredygtige anvendelse og væk fra deres udnyttelse⁴⁹.

⁴² Verdenssundhedsorganisationen, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health>.

⁴³ Haidt, J., *The Anxious generation. How the great rewiring of childhood is causing an epidemic of mental illness*, 2024.

⁴⁴ FN's Miljøprogram, "Navigating new horizons. A global foresight report on planetary health and human wellbeing", 2024.

⁴⁵ United Nations University, "Interconnected disaster risks: turning over a new leaf", 2025.

⁴⁶ Det Europæiske Miljøagentur, den europæiske klimarisikovurdering, 2024.

⁴⁷ Se f.eks. Dechezleprêtre, A. og V. Vienne, "The impact of air pollution on labour productivity: Large-scale micro evidence from Europe", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2025/14, <https://doi.org/10.1787/318cb85f-en>.

⁴⁸ Det Europæiske Miljøagentur, "European Union 8th Environment Action Programme – Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives", 2025.

⁴⁹ Europa-Kommissionen, "The EU environmental foresight system (FORENV) – Final report of 2023-24 annual cycle – Emerging risks and opportunities for biodiversity protection and ecosystem services in the context of economic and societal challenges", 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/9033877>.

Tekstboks 3. I horisonten: Forståelse af den mørke biosfære og dybhavsøkosystemerne

I takt med at vi står over for en tiltagende forringelse af økosystemerne og de kritiske tjenester, de leverer, retter den videnskabelige opmærksomhed sig mod mindre udforskede områder. Under verdens overflade findes det dybe ocean og den "mørke biosfære" i jordens indre og skorpe, hvor mikrober genererer så meget "mørk ilt" (produceret i det dybe hav og under overfladen i fravær af lys), at deres globale betydning kan sammenlignes med regnskovenes. Ny forskning fokuserer på, hvad disse underjordiske ressourcer kan betyde for modvirkning af klimaændringer, biodiversitet og levering af væsentlige tjenester. Dybhavsøkosystemer og deres potentielt revolutionerende betydning for bioteknologi, klimamodstandsdygtighed og medicin er et andet nyt område. Fremtidige tiltag kan f.eks. omfatte oprettelse af vertikale beskyttelseszoner og "usynlige" reserver, der indarbejdes i fremtidige biodiversitetsmål. Avancerede udforskningsteknologier kan fremskynde videnskabelige opdagelser og øge presset for at udnytte dybhavsmiljøer (f.eks. til kritiske råstoffer), hvilket forudsætter en forsigtighedspræget og systemisk tilgang.

Vores demokrati og grundlæggende værdier under pres. Europæerne ser demokrati og regeringsførelse (41 %) som det område, der er mest afgørende for modstandsdygtighed⁵⁰. Sammenlignet med andre systemer har sunde demokratier en indbygget modstandsdygtighed, der hænger sammen med tilpasningsevne, folkelig opbakning, ansvarlighed og selvkorrigerende mekanismer. Alligevel kan de uden stærke beskyttelsesmekanismer være sårbare over for nedbrydning, og gendemokratisering er ikke let, selv ikke efter ændringer i det politiske landskab, der lover at vende demokratiske tilbageskridt⁵¹. Samtidig er demokratiet i EU under eksternt og internt pres: fra underminering af retsstaten og mediefriheden, angreb på civilsamfundet, spyware, udenlandsk informationsmanipulation og indblanding og desinformation til indblanding i valg. Vi er vidne til den stigende udbredelse af antidemokratiske fortællinger og holdninger, herunder blandt unge, og til udnyttelse af samfundsmæssige, politiske, økonomiske og teknologiske sårbarheder.

Selv om truslerne ikke alle er nye, er de vokset og er stadig mindre skjulte. Befolkningens synspunkter formes i stigende grad af algoritmebaserede, personaliserede kilder, som begrænser det fælles rum for demokratisk debat baseret på fælles fakta og beviser. 42 % af de unge europæere får primært deres nyheder fra TikTok, Instagram eller YouTube⁵². Sociale medier forstærker ideologiske ekkokamre og fremmer polariseringen, fordi algoritmer prioriterer splittende indhold. Der synes at være ved at opstå en politisk og ideologisk kløft mellem unge kvinder og mænd⁵³. Vi ser også virkningerne af et nyt globalt oligarki, hvor nogle få tech-milliardærer i stigende grad påvirker politik. Selv om AI har potentiale til at øge effektiviteten, gennemsigtigheden og inklusionen i de demokratiske processer, er manipulationskampagner, der anvender deepfakes eller AI-genererede falske nyheder, allerede i stand til at svække regeringer, mindske tilliden, destabilisere markeder og påvirke valg (jf. tekstboks 4). Udenlandsk indblanding og misbrug af sociale medieplatforme til desinformation under de seneste valg i nogle medlemsstater illustrerer dette. Hurtig og ukontrolleret teknologisk udvikling kan kun komplicere den udfordring, som desinformation udgør, yderligere.

⁵⁰ Europa-Kommissionen, "Resilience: The future of Europe as seen by EU citizens – Thematic analysis of the future stories shared through the "OurFutures initiative", 2025.

⁵¹ European Democracy Hub, "How to strengthen democratic resilience. Five lessons for democratic renewal", 2024, <https://europeandemocracyhub.epd.eu/how-to-strengthen-democratic-resilience/>.

⁵² Eurobarometer-ungdomsundersøgelsen 2024, Europa-Parlamentet 2025.

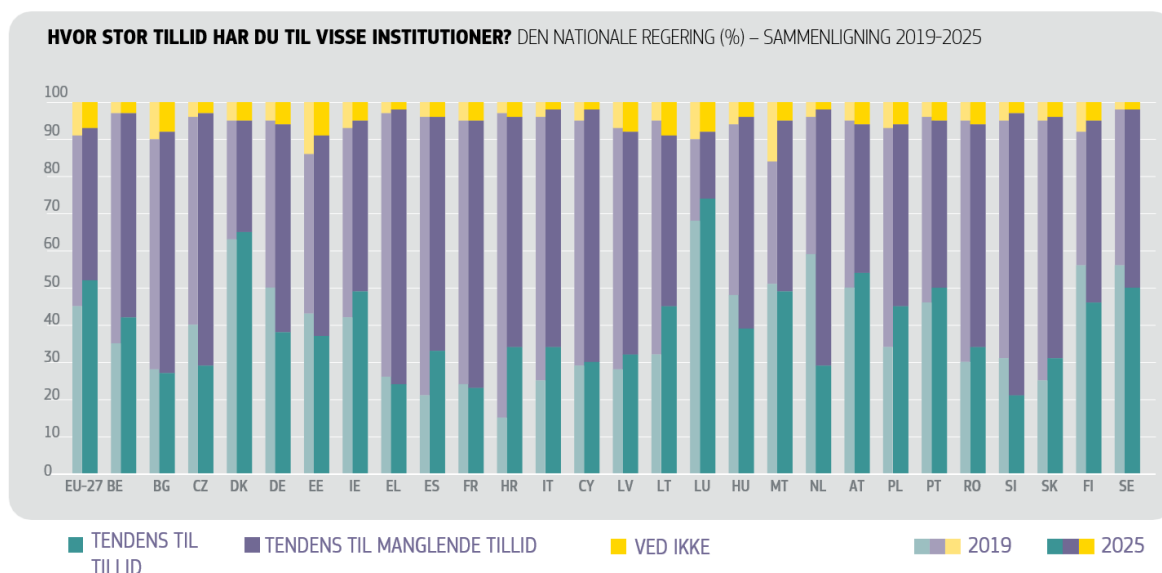
⁵³ Berland, O. og Leroutier, M., "The gender gap in carbon footprints: determinants and implications", Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2025, Working Paper No. 424.

Tekstboks 4. I horisonten: En krone for dine tanker

Den teknologiske udvikling åbner også diskussionen om, hvilke personoplysninger og følsomme data der kan anvendes til politiske formål i fremtiden. For nogle kan dette være tilfældet for neurale data, der genereres af vores nervesystemer, f.eks. indsamlet gennem biometriske bærbare enheder. Store avancerede AI-sprogmodeller kan allerede tage følelser i betragtning. På grundlag af neurale data kan de i væsentlig grad øge deres kapacitet til at imødekomme følelsesmæssige behov. Algoritmer kan nu endog forudsige, hvilket indhold der vil gå viralt på de sociale medier. Kombinationen af denne viden med neurale data kan åbne døren for hidtil usete muligheder for også at styre politisk adfærd på individ- og samfunds niveau. Dette åbner op for en debat om det mulige behov for at udvide retten til privatlivets fred til også at omfatte andre områder, såsom

Det ser dog ikke helt sort ud, hvis vi tager tillid til regeringer som en indikator for demokratisk sundhed. 52 % af europæerne har tillid til EU, hvilket er det højeste resultat siden 2007 (jf. figur 3). Blandt unge (15-24 år) er niveauet endnu højere – 59 %.

Figur 3: Tillid til de nationale regeringer og til EU (2019 og 2025)⁵⁴



Grundlaget for demokratisk modstandsdygtighed og fornyelse skal findes i social samhørighed, i de institutionelle kontrolforanstaltninger og i innovation, der forbedrer demokratiet⁵⁵. EU har redskaberne til at handle på alle disse områder på en sammenhængende måde gennem sine politikker og instrumenter.

3. VEJEN MOD ET MODSTANDSDYGTIGT EU I 2040: INDSATSOMRÅDER

På grundlag af de forskellige nylige europæiske initiativer, der er relevante for modstandsdygtighed, bør EU fortsat formulere en politiksammensætning, der er baseret på en sammenhængende og overordnet tilgang, for at opbygge økonomisk, samfundsmæssig, miljømæssig og politisk modstandsdygtighed. Dette kræver en tilgang på tværs af ministerier og myndigheder samt konsekvent "stresstestning" af EU's politikker hvad angår nuværende og fremtidig modstandsdygtighed. Endnu mere grundlæggende er det i betragtning af både de eksisterende udfordringer og visionen om et større EU, at Unionen gennemfører de nødvendige reformer for at sikre en institutionel struktur på flere niveauer og

⁵⁴ Standard Eurobarometer-undersøgelse, efteråret 2019 og foråret 2025.

⁵⁵ European Democracy Hub, "A new dynamic of democratic resilience?", 2025, <https://europeandemocracyhub.epd.eu/a-new-dynamic-of-democratic-resilience/>.

mekanismer, der ikke blot gør det muligt for den at fungere effektivt, men også sikrer, at den har kapacitet til at træffe modige beslutninger ved at fremme brugen af beslutningstagning med kvalificeret flertal, når det er nødvendigt. EU har også brug for en flerårig finansiel ramme, der passer til Unionens prioriteter og er mere fokuseret, enklere og mere virkningsfuld⁵⁶. EU-institutionerne bør sikre en modstandsdygtig, moderne og effektiv offentlig administration, der er i stand til at levere vores politiske prioriteter i en udfordrende kontekst.

I denne rapport foreslås en ikkeudtømmende liste over centrale indsatsområder, som kan have stor positiv indvirkning, og hvor EU og dets medlemsstater har mulighed for at handle.

Nøgleområde nr. 1: Udvikling af en sammenhængende global vision for EU

EU skal udnytte sin position som et stærkt, stabilt og pålideligt hjem for dets borgere og en global partner, baseret på EU's grundlæggende værdier og mål. EU bør være tydeligere om, hvad det står for, og mere beslutsom i forhold til at forsvare sin egen model. Dette kræver udvikling af en klar strategisk EU-begrebsramme, der består af de grundlæggende principper for at forme interne politikker, navigere på den globale scene og styrke det internationale regelbaserede system. Den bør ledsages af gennemførelsen af projekter, der vækker genklang blandt mennesker og steder i Europa, baseret på deres interesser og europæiske værdier. De bør se Europa som en pålidelig aktør og partner, der foretrækker samarbejde frem for rivalisering, men som også er i stand til at hævde sig og modstå dem, der truer dets interesser. Dette omfatter også tiltrækning af talent fra udlandet inden for den akademiske verden, forskning og andre vigtige sektorer såsom bioteknologi.

For at gennemføre denne tilgang bør EU støtte euroen, så den indtager en mere fremtrædende rolle på den globale scene, og sikre et stabilt lovgivningsmiljø, der er befordrende for at tiltrække investeringer. Kandidatlandenes tiltrædelse bør være en prioritet for en økonomisk og geopolitisk stærkere Union. Efterhånden som EU's udvidelsesproces fremskyndes, og den gradvise integration intensiveres, bør kandidatlande, potentielle kandidatlande og EU's nærmeste naboer integreres trin for trin i EU's politiske initiativer. EU skal danne nye partnerskaber og alliancer baseret på fælles interesser med udgangspunkt i Global Gateway-strategien og samtidig styrke mekanismerne til at forsvare sin energisikkerhed og økonomiske sikkerhed kombineret med klimabeskyttelse. EU bør aktivt og med en sammenhængende tilgang forme diskussionen om en ny regelbaseret verdensorden og en reform af multilateralismen, herunder af De Forenede Nationer og Verdenshandelsorganisationen. EU bør bevæge sig ud over en reaktiv, krisedrevet tilgang til naboskabspolitikken og i stedet opbygge langsigtede, gensidigt fordelagtige partnerskaber. Disse kan fremme stabiliteten i det bredere naboskabsområde, samtidig med at de skaber fælles velstand og styrker EU's globale indflydelse.

Nøgleområde nr. 2: Styrkelse af den indre og ydre sikkerhed

EU og dets medlemsstater bør sammen med kandidatlande, de nærmeste naboer og ligesindede partnere udvikle en teknologikyndig og fremadskuende tilgang. Tilgangen bør udnytte civil-militære synergier for at afskrække ondsindede aktører og beskytte borgere, virksomheder og civilsamfundet mod kombinerede interne og eksterne sikkerhedstrusler, i fuld overensstemmelse med EU's værdier og folkeretten. Der bør lægges særlig vægt på strømlinet beslutningstagning i krisesituationer samt på udvikling og konkretisering af strategiske EU-baserede katalysatorer såsom sikre digitale infrastrukturer, energinet, transportnet- og infrastrukturer, ruminfrastruktur og -tjenester samt systemer til indsamling og analyse af efterretninger. Dette bør gøres ved at udnytte EU's stordriftsfordele bedre, f.eks. ved at samle indkøb, især i forbindelse med omfattende infrastruktur og inden for sikkerhedsområdet.

⁵⁶ Se Kommissionens forslag til den flerårige finansielle ramme 2028-2034 (COM(2025) 570 final).

Effektiv håndtering af sikkerhedsrisici kræver et øget beredskab og forberedelse i hele kæden fra individuelle borgere og lokale civile organisationer til industrien, statslige aktører og EU-medlemsstaternes væbnede styrker. Desuden bør de eksisterende fremsynskapaciteter på områder som civil sikkerhed, grænseforvaltning og modstandsdygtighed over for katastrofer styrkes. Samarbejdet mellem EU og NATO bør styrkes for at undgå fragmentering i lyset af de sikkerhedsmæssige udfordringer. Der bør tages hånd om sikkerhed på tværs af alle centrale politikker og sektorer, med et integreret territorielt perspektiv.

Nøgleområde nr. 3: Udnyttelse af teknologiens og forskningens potentiale

EU bør indtage en lederrolle i udformningen af global styring og beskyttende regler for teknologier med stor indvirkning, især innovative og rene teknologier, og samtidig sikre, at vi har adgang til flere af EU's kritiske teknologier.

For at udnytte AI's enorme forandringspotentiale til gavn for samfundet bør EU og dets medlemsstater sikre, at avanceret AI kan udvikles sikkert i Europa, og at indførelsen og udbredelsen af kunstig intelligens er i overensstemmelse med de europæiske værdier om værdighed, retfærdighed og solidaritet, samtidig med at der sker en systematisk forberedelse til de dybtgående forandringer, som AI vil medføre, f.eks. på arbejdsmarkedet og inden for sikkerhed. Ved at fastsætte globale standarder og opbygge strategisk autonomi inden for central AI-forskning, AI-infrastruktur og grundlæggende AI-modeller kan EU sikre, at AI's omvæltende kraft bliver en drivkraft for velstand, inklusion, sikkerhed, tryghed og demokratisk tillid. EU bør positionere sig som en global leder i forbindelse med udformningen af etiske og sikre AI-innovationer ved at fremme gennemsigtig, ansvarlig og menneskecentreret AI og ved systematisk at vurdere og afbøde systemiske risici for misbrug, funktionsfejl eller misjusteringer af de mest avancerede AI-modeller.

For at forankre sine værdier bør EU kunne påvirke, hvordan teknologisystemer og -infrastrukturer opbygges, og hvilke mål de optimeres efter. Det er her, koordinering med medlemsstaterne, finansiell støtte, forenkling af regler for strategiske projekter (såsom sikre datacentre og de mest avancerede europæiske grundlæggende AI-modeller), åben videnskab, EU's forskningsinfrastrukturer, reguleringsmæssige sandkasser, gennemsigtige standarder og robust institutionelt tilsyn bliver afgørende. AI-gigafabrikker som infrastruktur eller adfærdskodeksen om kunstig intelligens til generelle formål som en de facto-standard for sikkerhed og tryghed ved avanceret kunstig intelligens er lovende eksempler på sådanne intelligente og strategiske tilgange.

EU bør også styrke sin teknologiske suverænitet på afgørende områder ved at fokusere på fremtidige strategiske værdikæder, opbygge sin rolle som en pålidelig regional partner og stressteste EU's og medlemsstaternes politikker for virkningerne af deres strategiske autonomi. EU bør udvise etisk og videnskabeligt baseret lederskab inden for ansvarlige og forsigtighedsprægede tilgange til nye kontroversielle teknologier såsom superintelligens og menneskelig forstærkning, avanceret havefterforskning eller ændring af solindstråling, herunder ved at fremme globale samarbejdsbaserede forvaltningsstrukturer til håndtering af potentielle risici, fordele og fordelingsmæssige virkninger. På grundlag af erfaringerne fra IRIS²-satellitkommunikationsnettet kan europæiske offentlig-private partnerskaber overvejes i tilfælde, hvor nye teknologier anvendes som offentlige goder, dvs. digitale platforme, kunstig intelligens og algoritmer i offentlige tjenester og sundhed eller strategisk infrastruktur, herunder til forskning. EU bør tage hånd om den politiske fragmentering inden for teknologiforvaltning. Sammenhæng på alle niveauer og områder vil muliggøre proaktiv identifikation og håndtering af potentielle afvejninger (f.eks. mellem effektivitet i forsyningskæden og strategisk autonomi, nye digitale teknologier og energiforbrug), styrke

synergier mellem forskellige politikområder (f.eks. industripolitik og sikkerhed) og muliggøre øget internationalt samarbejde og fastsættelse af standarder med ligesindede partnere.

Nøgleområde nr. 4: Styrkelse af den økonomiske modstandsdygtighed på lang sigt og forberedelse af omvæltninger på arbejdsmarkedet

EU bør styrke evnen til at skabe inklusiv og bæredygtig vækst kombineret med kapaciteten til hurtigt at absorbere og tilpasse sig eksterne chok. EU bør arbejde for at styrke og omdanne industrier for at skabe kollektive fordele ved nye teknologier. EU bør udarbejde en omfattende vurdering af nuværende og fremtidige sektorer, især dem, der er afgørende for dets strategiske autonomi, og tage sammenhængende initiativer for at styrke forsyningskæder, ressourcer (herunder færdigheder), kapaciteter, evner og kontrol, samtidig med at Unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed sikres. EU bør også forberede sig på forventede forstyrrelser og omstruktureringer på arbejdsmarkedet som følge af forskellige megatendenser, fra geopolitiske, grønne og teknologiske transformationer til job og demografi, der ændrer karakter.

Desuden bør EU og dets medlemsstater investere i dekarbonisering af EU's økonomi og fremme af globale tiltag for at fremskynde omstillingen til ren energi og for at reducere udledningen af drivhusgasser samt investere i infrastruktur i verdensklasse, der er modstandsdygtig over for klimaforandringer. EU bør videreudvikle den cirkulære økonomi, styrke indenlandsk udvinding, fremstilling og genanvendelse af kritiske råstoffer og samtidig investere i forskning og udvikling med henblik på ikkefossil substitution af disse materialer i strategiske sektorer, og sideløbende sikre et øget samarbejde med partnerlandene om kritiske råstoffer.

For at mobilisere den nødvendige private kapital i stor skala er det afgørende at opbygge en ægte opsparings- og investeringsunion, så europæiske opsparinger kan kanaliseres over i strategiske investeringer i klimamodstandsdygtighed, konkurrenceevne og innovation. EU og dets medlemsstater bør fortsat arbejde på forenkling, især for SMV'er.

Opbygningen af EU's forsvarsunion er en mulighed for at føre en koordineret politik (både mellem EU og medlemsstaterne og inden for EU), hvor konkurrenceevne, sikkerhed, kompetencer, innovation og beredskab samles. Yderligere investeringer i forsvar samt i forskning og innovation bør anvendes til at støtte teknologier og infrastrukturer med dobbelt anvendelse, hvor det er muligt, med fokus på at udnytte civil-militære synergier gennem hele innovationskæden, fra grundforskning til indkøb af kapaciteter. Ligeledes bør civile teknologier udnyttes bedst muligt for at understøtte forsvarsberedskabet.

Nøgleområde nr. 5: Støtte til bæredygtig og inklusiv velfærd

EU bør fortsat styrke den sociale markedsøkonomi og en retfærdig omstilling til en ren økonomi. Det bør omfatte fortsat støtte til omlægning af beskatningen væk fra beskatning af arbejde og over mod beskatning af negative eksternaliteter på en afbalanceret måde, der sikrer bæredygtige skatteindtægter samt økonomisk overkommelige og tilgængelige bæredygtige produkter og tjenesteydelser. I forbindelse med en retfærdige omstilling bør der sættes fornyet fokus på rettidig og håndgribelig støtte til og engagement med de berørte samfund og grupper samt en attraktiv vision for dem om en fremtid uden brug af kulstoffer. EU bør fortsætte overvejelserne om en ny social kontrakt, der genopbygger tilliden til gavn for alle europæere, med fornyede velfærdspolitikker og fokus på offentlige tjenester af høj kvalitet samt på de regioner og befolkninger, der er mest påvirket af uligheder. Der bør lægges særlig vægt på at opretholde sikre og modstandsdygtige forsyningskæder for lægemidler og på forebyggende sundhedspleje, give patienter effektive og økonomisk overkommelige behandlinger, tackle uligheder på sundhedsområdet og fremme sundere livsstil ved hjælp af nye teknologier.

Kommissionens arbejde med en oversigt over bæredygtige og inkluderende trivselsindikatorer, der har potentiale til at reducere rapporteringsbyrderne⁵⁷, er nu tilstrækkeligt modent til at kunne indarbejdes i politikevaluering og i beslutningstagning om investeringer og reformer. Kommissionen bør styrke samarbejdet med OECD og De Forenede Nationer (som opfølgning på pagten for fremtiden) om de internationale bestræbelser på at udvikle rammer, der rækker ud over BNP, med udgangspunkt i 2030-dagsordenen og dens mål for bæredygtig udvikling.

Nøgleområde nr. 6: Nytænkning af uddannelse

EU og dets medlemsstater bør overveje at nytænke uddannelse og arbejde i lyset af nye teknologier, fremtidige omvæltninger og transformationer. Dette indebærer, at livslang læring integreres som en samfundsnorm, at der sikres trygge og stimulerende barndomsmiljøer, at læseplanerne tilpasses fremtidige kompetencebehov, og at der skabes fleksible overgange mellem uddannelse, erhvervsuddannelse og beskæftigelse. Det kræver også, at man fremmer tilpasningsevne og kreativitet og forbereder borgerne, ikke kun til specifikke job, men til flere overgange i løbet af deres liv. Ved at styrke de lærendes mobilitet fra skole til universitet, så de kan drage fordel af den bedste uddannelse, Europa har at tilbyde, rustes de bedre til usikkerhed, åbenhed og kritisk tænkning.

EU har brug for en klar tilgang til at tiltrække og uddanne både en kvalificeret arbejdsstyrke til den voksende service- og plejeøkonomi og den hjernekapacitet, der er nødvendig for at styrke EU's forsknings- og innovationspotentiale, samtidig med at regionale skævheder bør undgås. I betragtning af den afgørende rolle, som videnskabsfolk og ingeniører spiller for at fremme innovation, sikre konkurrenceevnen og muliggøre omstillingen til bæredygtighed, bør EU udnytte sine talenter bedst muligt for at øge antallet af færdiguddannede inden for naturvidenskab, teknologi, ingeniørvirksomhed og matematik (STEM), både inden for erhvervsrettede og videregående uddannelser.

EU bør forberede sig på at høste fordelene ved den accelererede automatisering og generative AI-systemer ved at investere i omfattende om- og opkvalificering og fremme borgernes AI-kompetencer. Dette vil styrke modstandsdygtigheden, mindske uligheder og sikre, at den brede befolkning nyder godt af fordelene ved kunstig intelligens. Ved at koble uddannelsesreformer sammen med fremtidsorienterede arbejdsmarkeds- og socialbeskyttelsespolitikker kan EU vende forstyrrende forandringer til en mulighed for større lighed, indflydelse og solidaritet mellem generationerne.

Nøgleområde nr. 7: Styrkelse af demokratiets fundament som et fælles gode

EU bør arbejde på at modvirke polarisering, informationsmanipulation og desinformation, der forstærkes af sociale medier og AI-algoritmer. Det bør omfatte styrkelse af mediekendskab og digitale færdigheder samt støtte til pålidelige og uafhængige informationsøkosystemer, der bidrager til at skabe fælles debatområder, der overskrider informationsbobler. Skolerne bør styrkes yderligere, så de kan udnytte deres afgørende rolle i at fremme mediekendskab og opbygge modstandsdygtighed over for desinformation. Der er behov for en evidensbaseret og koordineret indsats både for at beskytte unge mod de negative konsekvenser af sociale medier og digitale teknologier, især for deres mentale sundhed og trivsel, og for at gøre det muligt for dem bedre at drage fordel af disse teknologier.

EU bør øge støtten til social samhørighed og opbygning af fællesskaber gennem innovative måder at engagere sig og indgå partnerskaber med lokalsamfund på, herunder ved yderligere at styrke deltagelsesbaserede territoriale udviklingsinstrumenter. EU, medlemsstaterne og

⁵⁷ Europa-Kommission, Measuring sustainable and inclusive wellbeing: a multidimensional dashboard approach, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/4186342>.

kandidatlandene bør beslutsomt forfølge den fælles vision for EU (se nøgleområde nr. 1), beskytte og fremme retsstaten, mediefriheden og civilsamfundets frihedsrettigheder samt styrke værktøjskassen til bekæmpelse af udenlandsk informationsmanipulation og indblanding samt desinformation. Kommissionen og andre EU-institutioner bør udvikle en klarere kommunikationsstrategi for bedre at informere europæiske borgere og virksomheder om EU og for at bevare deres forståelse og opbakning. EU bør også fortsætte bestræbelserne på samtaledemokrati gennem åbne og evidensbaserede debatter om politiske valgmuligheder. EU bør desuden styrke båndene til civilsamfundet og lokale demokratiske aktører. Kommissionen bør foreslå foranstaltninger til at styrke den demokratiske modstandsdygtighed og civilsamfundet i hele Europa ved at tilvejebringe særlige rammer, strategier og støtte.

Nøgleområde nr. 8: Foregribelse af demografiske forandringer og styrkelse af retfærdighed mellem generationerne

EU bør udvikle en ramme for retfærdighed mellem generationerne, for at sikre at de beslutninger, der træffes i dag, ikke skader fremtidige generationer, og for at øge solidariteten og engagementet mellem mennesker i forskellige aldre, hvilket yderligere vil bidrage til at udnytte den demografiske omstilling som en mulighed snarere end en destabiliserende kraft. Den bør være intersektionel og sigte mod at afbøde de komplekse, overlappende sårbarheder, der truer de europæiske samfunds modstandsdygtighed, fra klimaændringer til levering af basale tjenester, adgang til sundhedspleje og langtidspleje eller social inklusion. Strategien bør gøre det muligt at tilpasse de europæiske politikker til nuværende og fremtidige generationer ved at gentænke og genudforme vores beslutningstagning, så den understøttes af værdier og mål, der sikrer europæernes trivsel på lang sigt.

4. KONKLUSION

Ved at gennemføre tiltag, der er baseret på fremsynsteknikker og -processer, frem mod et stadig mere modstandsdygtigt EU 2040 vil EU kunne drage fuld fordel af sin transformative kraft i den skiftende globale kontekst. EU skal forholde sig til følgerne af den langsigtede globale udvikling på en række områder og sine egne specifikke udfordringer, der er beskrevet i denne rapport. En sammenhængende indsats og styring vil i sidste ende kunne sætte EU i stand til at håndtere pludselige kriser og strukturelle forandringer. Dette kræver, at man tænker ud over de politiske cyklusser på kort og mellemlang sigt og anlægger et perspektiv, der i højere grad værdsætter de langsigtede virkninger af de politikker, der iværksættes i dag, samt deres robusthed under forskellige fremtidsscenarier.

Med henblik herpå vil Kommissionen med udgangspunkt i det arbejde, der er udført fra 2019 til 2024, fortsat understøtte sine politikker med strategisk fremsynethed, herunder ved at vedtage årlige strategiske fremsynsrapporter, der dækker relevante tværgående emner.

Fra 2026 vil disse rapporter blive baseret på en robust fremsynsproces, herunder gennem overordnet undersøgelse af alternative mulige fremtidsscenarier på tværs af forskellige politikområder. Ud over offentliggørelsen af de årlige rapporter vil Kommissionen sikre, at fremsynsværktøjer i hele denne nye mandatperiode integreres fuldt ud i politikudformningen, så vores politikker bliver mere virkningsfulde og fremtidsorienterede og kan give EU en varig og betydelig indvirkning på en stadig mere kompleks virkelighed. Dette vil blive understøttet af de stærke fremsynskapaciteter, der er udviklet i de seneste år, og som specifikt er udformet til at forudse og håndtere usikkerhed. Den strategiske fremsynsrapport for 2026 vil fokusere på EU's fremtid i en verden i forandring.