Raad van de
Europese Unie

Brussel, 9 september 2025
(OR. en)

12388/25

INST 249
POLGEN 127
AG 127

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	9 september 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2025) 484 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Strategisch prognoseverslag 2025 Veerkracht 2.0: De EU in staat stellen te bloeien in turbulente en onzekere tijden

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 484 final.

Bijlage: COM(2025) 484 final

EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 9.9.2025
COM(2025) 484 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Strategisch prognoseverslag 2025

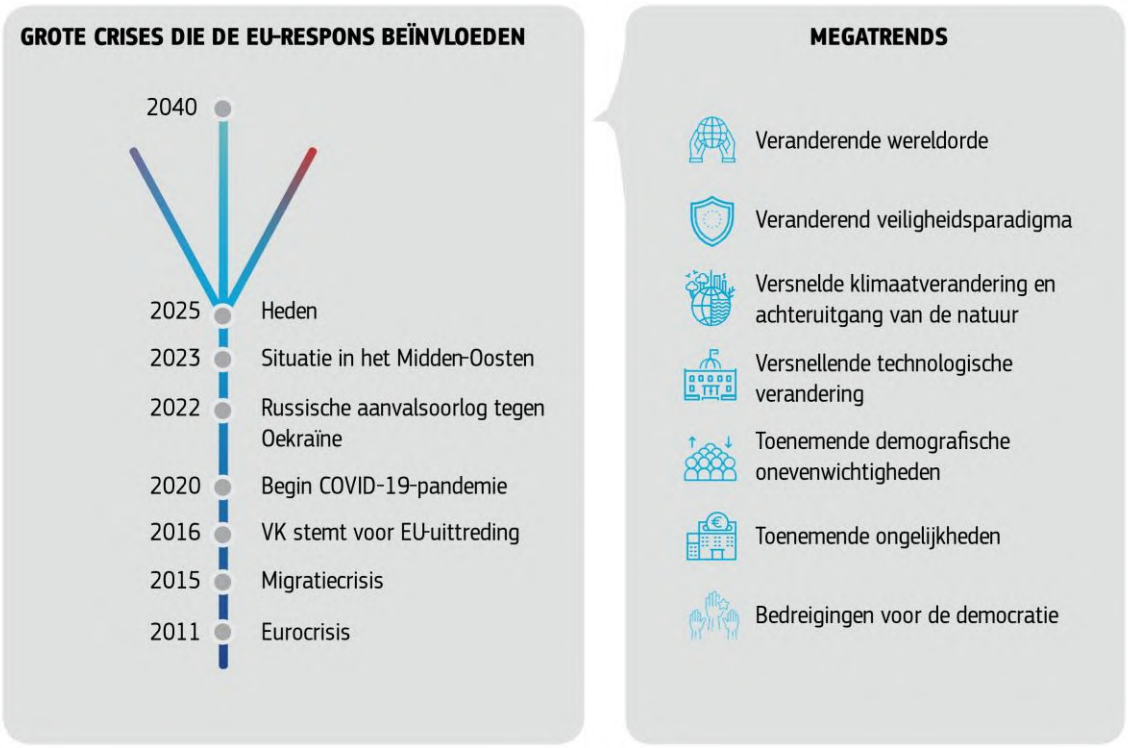
Veerkracht 2.0: De EU in staat stellen te bloeien in turbulente en onzekere tijden

1. INLEIDING

Sinds het eerste strategische prognoseverslag in 2020 is de wereldorde ruw opgeschud. In dat eerste verslag werd het begrip veerkracht nog voornamelijk onderzocht in verband met de eerste structurele lessen uit de COVID-19-pandemie. Inmiddels moet de EU zowel haar paraatheid als haar veerkracht opvoeren, wil zij zich in deze veranderende wereld handhaven en opnieuw bewijzen als sterke speler.

Daarom wordt in dit verslag het begrip veerkracht 2.0 gemunt. Al in dat verslag van 2020 werd vastgesteld dat veerkracht meer is dan het vermogen crises op te vangen om de status quo in stand te houden. Om over voldoende veerkracht te beschikken ten aanzien van systeemschokken en langetermijntrends, moet de EU volgens het verslag op een duurzame, eerlijke en democratische manier transformeren en vooruitkomen[1]. De EU heeft dan ook krachtig en verenigd op recente schokken gereageerd door burgers en bedrijven te helpen zich aan grote crises en mondiale megatrends aan te passen (zie figuur 1).

Figuur 1: Recente grote crises en samenhangende megatrends die van invloed zijn op de EU-respons



De uitdagingen die de EU wachten zijn echter zo grootschalig, complex, divers en duurzaam, of het nu gaat om geopolitieke en geo-economische omwentelingen, conflicten en veiligheidsdreigingen, om de drievoudige planetaire crisis (klimaatverandering, vervuiling en

[1] Veerkracht in het EU-beleid wordt gedefinieerd in: Manca, A. e.a.,"Building a Scientific Narrative Towards a More Resilience EU Society Part 1: a Conceptual Framework", 2017, DOI: 10.2760/635528; Giovannini, E. e.a., "Time for transformative resilience: the COVID-19 Emergency", 2020, DOI: 10.2760/062495, en in het Strategisch prognoseverslag 2020, COM(2020), 493 final.

verlies van biodiversiteit)[2], om technologische en demografische veranderingen of om bedreigingen voor haar democratie en waarden, dat een heel nieuwe mate van veerkracht geboden is. Dit betekent dat een voornamelijk reactieve benadering plaats moet maken voor een proactieve, toekomstgerichte aanpak. Het komt erop aan dat we op gebeurtenissen anticiperen, middelen optimaal inzetten en ons op verschillende toekomstscenario's voorbereiden, aangezien de wereld niet eerder zo onvoorspelbaar was. Veel uiteenlopende scenario's zijn plausibel, waaronder enkele die kort geleden nog ondenkbaar leken[3]. In de wereld van nu kan niet meer op elke crisis worden gereageerd alsof een keerpunt is bereikt. In de nieuwe geopolitieke realiteit is het van doorslaggevend belang veerkracht **transformatief, proactief en toekomstgericht** op te vatten (**"veerkracht 2.0**"); voor de Europese Unie is dit cruciaal.

Dit verslag is een bijdrage aan het proces waarin wordt nagegaan hoe de EU die nieuwe mate van veerkracht kan verwezenlijken. Het bouwt voort op recente strategieën en verslagen betreffende veerkracht en vloeit voort uit een breed proces[4]. Daarbij worden de belangrijkste trends en ontwikkelingen op lange termijn geanalyseerd. Vervolgens worden in het verslag de gebieden genoemd waarop beleidsmakers nu actie kunnen ondernemen om gestalte te geven aan de visie van een veerkrachtige EU.

Deze aanpak houdt nauw verband met de paraatheid die met het rapport- Niinistö[5] is geïntroduceerd en die met de strategie voor een paraatheidsunie[6] in EU-beleidsmaatregelen is vertaald. Paraatheid is gericht op het vermogen van de EU om op dreigingen te anticiperen, deze te voorkomen, te weerstaan en erop te reageren. De strategie houdt er ook rekening mee dat de EU toekomstgerichte capaciteiten en systematische informatievergaring nodig heeft. Het is zaak om onder meer via de ruimtevaartinfrastructuur en -diensten die eigendom zijn van de EU proactief te speuren naar niet-onmiddellijke dreigingen. Daarbij moet rekening worden gehouden met onbekende of zelfs moeilijk voorstelbare scenario's voor de langere termijn. Strategische prognoses, situationeel bewustzijn en vroegtijdige waarschuwing zijn van cruciaal belang en moeten verder worden versterkt.

Nu de wereld roerige tijden doormaakt, helpen strategische prognoses de EU op koers te blijven en verder te kijken dan de agenda van vandaag. Ze verschaffen niet alleen een duidelijk inzicht in nieuwe risico's, maar ook in toekomstige kansen. Daarvoor is het nodig de horizon te verkennen, aannames tegen het licht te houden, blinde vlekken zichtbaar te maken, gebeurtenissen met elkaar in verband te brengen en het gecombineerde effect daarvan te beoordelen, allerlei denkbare mogelijkheden te onderzoeken en zowel wenselijke toekomstscenario's te formuleren als het beleid dat daarvoor nodig is. Voor prognoses wordt op een gestructureerde en systematische manier gebruikgemaakt van collectieve intelligentie. Dergelijke inzichten zijn vast onderdeel van de beleidsvorming, strategische planning en paraatheid van de Commissie. Zo kunnen de langetermijneffecten en de samenhang van het vandaag geïnitieerde beleid, alsook de robuustheid ervan, beter in aanmerking worden genomen, in uiteenlopende toekomstscenario's. Dat maakt het ook mogelijk om een gedeelde positieve visie

[2] Zie: https://unfccc.int/news/what-is-the-triple-planetary-crisis

[3] Zie bv. de objectieve aanwijzingen voor 25 grote potentiële verstoringen die tussen 2030 en 2050 zouden kunnen nopen tot nieuw beleid, in: OESO, "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] Het verslag berust op de recente strategieën van de Commissie die betrekking hebben op veerkracht en de strategische verslagen die daaraan ten grondslag lagen (zoals de verslagen van Enrico Letta, Mario Draghi en Sauli Niinistö), het in het verslag genoemde bewijsmateriaal, inzichten uit een verzoek om input, een participatief proces binnen de Europese Commissie, raadplegingen met institutionele partners van de EU via het Europees systeem voor strategische en beleidsanalyse (ESPAS), en het werk van het prognosenetwerk van de gedecentraliseerde EU-agentschappen, denktanks en de lidstaten via het EU-brede prognosenetwerk. Het bouwt ook voort op de vorige strategische prognoseverslagen (2020-2023).

[5] "Safer together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness".

[6] JOIN(2025) 130 final.

op de toekomst van de EU te ontwikkelen. Sinds 2020 zijn in dit verband de strategische prognoseverslagen van de Commissie van groot belang. Dit verslag, het eerste in het kader van dit mandaat, is een overgangsverslag, dat vooruitwijst naar het nieuwe prognoseproces. De edities vanaf 2026 zullen met alle prognosemethoden en -instrumenten worden ondersteund. Deze kunnen ook worden gebruikt om coherente actieplannen op te stellen om onze veerkracht te vergroten, de vastgestelde uitdagingen aan te pakken en de kansen te benutten.

Van veerkracht naar veerkracht 2.0

De EU beschikt over een aantal troeven om de veerkracht te versterken.

Ten eerste beschikt de EU over unieke middelen om veerkracht te waarborgen op een schaal die geen enkele lidstaat alleen kan bereiken: 450 miljoen mensen, en een interne markt met 24 miljoen bedrijven, die goed is voor 15 % van de wereldhandel in goederen; een agrovoedingssector die zorgt voor een betrouwbare aanvoer van betaalbaar voedsel dat aan hoge kwaliteits- en duurzaamheidsnormen voldoet; gemeenschappelijke democratische kaders en rechtsstatelijke zekerheid voor zowel burgers, bedrijven als externe partners; een reeks bestuurlijke middelen, van robuuste handelsbeleidsinstrumenten tot vaststelling van mondiale normen.

Ten tweede heeft de EU ook de omvang en het vermogen om met een transformerende respons te komen op de geo-economische omwentelingen, de drievoudige planetaire crisis en de digitale transitie.

Ten derde kan de EU zich tijdens een crisis snel aanpassen, ondanks de complexe besluitvormingsprocedures, door haar mechanismen en structuren bij te stellen. Dat we hiertoe in staat zijn, hebben we laten zien door NextGenerationEU in te voeren, om lidstaten in de nasleep van de pandemie te helpen. Ook hebben we gezorgd voor een sterke toename van de Europese investeringen in onze defensie-industrie, zodat die haar productiesnelheid kan opvoeren, en maken we de snelle inzet van militaire troepen en middelen in de hele EU mogelijk door middel van Readiness 2030.

Ten vierde heeft de EU al blijk gegeven van veerkracht bij diverse recente crises en daaruit lering getrokken. Er zijn gezamenlijke Europese responsmechanismen ingevoerd en versterkt: de gezamenlijke aankoop van COVID-19-vaccins, de diversificatie van de gasvoorziening tijdens de recente energiecrisis en de mobilisering van rescEU-middelen als reactie op natuurbranden of andere natuurrampen — allemaal voorbeelden van een flexibele en doeltreffende respons op basis van solidariteit en aanpassingsvermogen.

Op basis van deze ervaringen zullen we nu een visie op een veerkrachtige EU in 2040 moeten ontwikkelen. Die visie moet stroken met de doelstellingen en waarden van de EU[7]. Een veerkrachtige EU in 2040 zou borg moeten staan voor de volgende drie fundamentele elementen:

- **Vrede door Europese veiligheid:** dankzij haar sterke capaciteiten en geheel in lijn met internationale allianties, zal de EU kwaadwillende statelijke of niet-statelijke actoren afschrikken en zich daartegen verdedigen; daartoe zal zij gebruikmaken van een combinatie militaire kracht, paraatheid in de hele samenleving, instrumenten waarmee zij haar belangen kan verdedigen, een sterke mondiale positie en diplomatie; een uitgebreide EU zal een hoeksteen zijn van duurzame vrede, veiligheid en welvaart op het hele Europese continent; zij zal sterke banden onderhouden met gelijkgestemde landen, alsook partnerschappen op

[7] Krachtens artikel 3, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Unie als doel de vrede, haar waarden (als omschreven in artikel 2) en het welzijn van haar volkeren te bevorderen.

basis van gemeenschappelijke belangen, en daarbij ten volle gebruikmaken van haar economische en handelsmacht en open strategische autonomie;

- **de waarden van democratie, de menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten**: de EU zal deze waarden en haar democratische model niet alleen intern hooghouden, voorstaan, verdedigen en handhaven, maar ze ook op het wereldtoneel uitdragen. Zij zal zorgen voor doeltreffend bestuur door middel van democratische instellingen en de daadwerkelijke uitoefening van de rechten en plichten van mensen en bedrijven mogelijk maken;
- **welzijn van mensen**: op basis van interne en economische veiligheid, hoogwaardige banen, aantrekkelijke voorwaarden voor werknemers en bedrijven, duurzame welvaart met inachtneming van de grenzen van onze planeet, een leefbare planeet met een klimaatneutrale en klimaatbestendige economie en een gezonde natuurlijke omgeving; hoogwaardige, betaalbare en inclusieve onderwijs- en opleidingsstelsels en gezondheidszorgstelsels; Europeanen zullen met vertrouwen gebruikmaken van veilige technologieën die iets toevoegen aan hun leven, en tegelijkertijd genieten van lonend werk, een bevredigend leven, gunstige omstandigheden voor het stichten van een gezin en het opvoeden van kinderen, betaalbare huisvesting en veilig en hoogwaardig voedsel; Europa wordt een plaats met toegankelijke infrastructuur en gezondheidszorg en toegankelijk onderwijs van wereldklasse, en bloeiende landen, regio's en steden die "de vrijheid om te blijven" bieden, met oog voor de huidige en toekomstige generaties.

Deze visie vergt krachtige transformaties. Hoewel voorspelbaarheid en stabiliteit cruciaal zijn en een van de troeven van de EU, moeten **we klaarstaan om onze aanpak waar nodig aan te passen en zo voorop te blijven lopen. Zo kunnen we de fundamentele aspecten van het Europese project in stand houden en versterken**.

2. BELANGRIJKE MONDIALE ONTWIKKELINGEN EN EU-SPECIFIEKE UITDAGINGEN VOOR GROTERE VEERKRACHT

De beleidsruimte waarover de EU in de toekomst beschikt om haar veerkracht te vergroten, wordt bepaald door **mondiale megatrends** en door **EU-specifieke uitdagingen die duidelijk zijn geworden na het eerste strategische prognoseverslag in 2020**. Bij het streven naar een veerkrachtige EU in 2040 zal de EU deze trends in haar beleidsvorming en politieke keuzes moeten integreren, haar handelingsvermogen moeten uitbreiden en beter moeten inspelen op de kansen en uitdagingen die voor ons liggen.

2.1. Belangrijkste mondiale ontwikkelingen op lange termijn

Veiligheid is een belangrijk aspect geworden van alle beleidsmaatregelen van de EU. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft het perspectief op veiligheid veranderd. Gezien de geopolitieke onrust en de erosie van de multilaterale wereldorde wordt het nog belangrijker om de huidige en toekomstige generaties zelfstandig te kunnen beschermen. De afgelopen jaren blijkt dat alles als wapen kan worden ingezet: toeleveringsketens, migratie, handel, humanitaire hulp, ruimtevaart en informatie[8]. Aangezien hybride dreigingen zich voordoen in het grijze gebied tussen oorlog en vrede, zorgen zij voor onduidelijkheid over de toeschrijving, waarbij interne en externe veiligheidsaspecten steeds meer verstrikt raken. Veiligheid, of het ontbreken daarvan, heeft gevolgen voor de hele samenleving en de economie: handel, investeringen, sociale en territoriale cohesie, welvaart en welzijn, en onze democratieën en waarden. Bovendien vormen het einde van het vredesdividend van na de Koude Oorlog en de turbulente

[8] Instituut voor veiligheidsstudies van de Europese Unie, "Hacking minds en machines. Foreign interference in the digital age", 2024, CP_184.pdf

economische prognoses een uitdaging voor de overheidsbegrotingen. Dit brengt lastige keuzes mee, maar ook kansen, zoals mogelijke synergieën op civiel-militair gebied.

We zijn getuige van de uitholling van de op regels gebaseerde internationale orde en van de ontwrichting van het mondiale landschap. Of het nu gaat om de Verenigde Naties of de Wereldhandelsorganisatie: belangrijke steunzuilen van de wereldorde staan onder druk. Dit is met name van belang voor de EU, die van openheid haar kracht heeft gemaakt: een gemeenschappelijk handelsbeleid dat soepel aansluit op de eengemaakte markt, internationale partnerschappen en normen zijn stuk voor stuk afhankelijk van een op regels gebaseerde vorm van internationale governance[9]. De instabiliteit en gedeeltelijke storing van de internationale orde en de gedeeltelijke ontwrichting van de wereldeconomieën doen dan ook afbreuk aan de mate waarin de EU in staat is te handelen in het belang van haar economie en burgers. Een terugkeer naar de status quo lijkt hoe langer hoe onwaarschijnlijker. Dat heeft ongunstige gevolgen, maar biedt de EU ook een uitgelezen kans om nadrukkelijker te werken aan een toekomstbestendige, op regels gebaseerde internationale orde[10].

De impact van klimaatverandering en de achteruitgang van de natuur en watervoorraden verergeren zozeer dat het moeilijker wordt om ermee om te gaan. De gemiddelde jaartemperaturen wereldwijd liggen inmiddels hoger dan 1,5 °C boven het pre-industrieel niveau. Het cumulatieve effect kan betekenen dat waar het gaat om smeltende ijskappen, afstervende koraalriffen en de verstoring van de Atlantische golfstromen kantelpunten worden bereikt, waarna zich abrupte en onomkeerbare veranderingen zullen voltrekken. Klimaatgerelateerde extreme weersomstandigheden hebben de afgelopen 40 jaar (tussen 1980 en 2023) al 738 miljard euro aan economische verliezen in de EU veroorzaakt (waarvan 22 % tussen 2021 en 2023)[11]. Natuurbranden hadden tegen het einde van de zomer van 2025 meer dan een miljoen hectare land in de EU verwoest, een record sinds het begin van de officiële registers in 2006[12]. Europa's biodiversiteit en de vitale bijdragen die de natuur levert door middel van ecosysteemdiensten, zoals schone lucht en schoon water, nemen steeds sneller af, hetgeen ten koste gaat van de volksgezondheid. Het is ook een risicoversterkende factor, of het nu gaat om megadroogtes die tot water- en voedselonzekerheid leiden, om onvoorspelbare natuurbranden, verstoringen van kritieke infrastructuren en kritieke transportroutes of om dreigingen voor de financiële markten[13].

Het politieke momentum voor mitigatie van de klimaatverandering loopt in sommige delen van de wereld gevaar, en klimaat- en milieubeleid worden steeds meer geïnstrumentaliseerd. Ook worden ze steeds vaker het voorwerp van desinformatie[14]. Tegelijkertijd kan de groene transitie voor veel landen leiden tot meer onafhankelijkheid en groei. Een succesvolle transitie naar duurzame groei biedt ook Europa de kans om tegelijkertijd de strategische autonomie en het

[9] Zie de Gezamenlijke mededeling over het versterken van de bijdrage van de EU aan op regels gebaseerd multilateralisme, JOIN(2021) 3 final.
[10] Biscop, S. *This is not a new world order. Europe rediscovers geopolitics from Ukraine to Taiwan*, 2024.
[11] Europees Milieuagentschap, "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] Europees Milieuagentschap, Europese klimaatrisicobeoordeling, 2024. Voor een recente inventarisatie van de analytische werkzaamheden die in de Europese Unie worden verricht en van de beleidsrespons tot dusver, zie het verslag over de monitoring van klimaatgerelateerde risico's voor de financiële stabiliteit, 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

concurrentievermogen van de Unie te versterken, met name door de opschaling van schone technologieën.

2.2. EU-specifieke uitdagingen

Het gelijktijdige streven naar economisch concurrentievermogen en strategische autonomie. Op grond van de ervaringen die zijn opgedaan bij recente crises, streven meerdere economieën, waaronder die van de EU, actief naar strategische autonomie om hun economische veiligheid op de lange termijn zeker te stellen[15]. Om het hoofd te bieden aan de wereldwijde uitdagingen streeft de EU er tegelijkertijd naar om het concurrentievermogen in de belangrijkste sectoren te versterken. Beide prioriteiten zijn essentieel voor de veerkracht: Europa's veiligheid en open strategische autonomie zullen meer dan ooit afhankelijk zijn van ons vermogen om te innoveren en wereldwijd met andere economieën te concurreren, met name waar het gaat om nettonul- en digitale technologieën. Om echte veerkracht op te bouwen, moet Europa beide nastreven. Open strategische autonomie beschermt de EU tegen externe schokken en afhankelijkheden, terwijl concurrentievermogen de drijvende kracht is achter de innovatie en economische kracht die nodig zijn om zich aan te passen, leiding te geven en te gedijen in een snel veranderende wereld.

In een mondiaal economisch systeem dat het zwaar te verduren krijgt door geopolitieke concurrentie, handelsspanningen en oplopende schuldquotes moet de EU bij haar economische beleid stelselmatiger rekening houden met veiligheid en strategische autonomie. Het tegelijk nastreven van concurrentievermogen en strategische autonomie vereist zorgvuldig beleid, aangezien maatregelen ter versterking van de autonomie met initiële kosten of structurele aanpassingen gepaard kunnen gaan en de EU op de korte termijn minder doeltreffend zouden kunnen maken. Door de evoluerende mondiale dynamiek en buitensporige afhankelijkheidsrelaties is er ook hernieuwde aandacht voor het gebruik van overheidsopdrachten (waaronder gezamenlijke aankopen en bij voorkeur in de EU kopen) als een beleidsinstrument dat de open strategische economie kan bevorderen en industriële decarbonisatie-inspanningen kan ondersteunen[16].

Door zich buitensporig afhankelijk te maken van belangrijke diensten die door entiteiten van buiten de EU worden verzorgd, in bijvoorbeeld de digitale en financiële sectoren, stelt de EU zich bloot aan risico's, waaronder kwetsbaarheden op het gebied van gegevensbeveiliging, onderbrekingen van de dienstverlening, spionage en economische dwang. Dit geldt met name voor digitale diensten die onderhevig zijn aan netwerkeffecten, die de mededinging dikwijls beperken[17]. Zo wordt ongeveer 70 %[18] van de cloud-infrastructuur van de EU beheerd door drie bedrijven uit de VS: Amazon Web Services, Microsoft en Google.

Energiezekerheid is een belangrijke bouwsteen van een veerkrachtige, toekomstbestendige en concurrerende economie, te meer daar de EU in 2023 58% van haar energie importeerde[19]. Vaart zetten achter de transitie naar schone energie is dan ook niet alleen cruciaal voor het verwezenlijken van de klimaatdoelstellingen, maar ook een strategische noodzaak, wil de EU minder afhankelijk worden van de invoer van fossiele brandstoffen en zich verweren tegen geopolitieke schokken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie die ontstond toen Rusland energie tot wapen maakte. Door de energiezekerheid te vergroten, zou de EU de

[15] Europese Commissie, "Shaping and securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond", 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2760/877497

[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 — editie 2025 — Interactieve publicaties — Eurostat

uitgaven voor de invoer van fossiele brandstoffen tussen 2031 en 2050 met 2,8 biljoen euro kunnen verminderen ten opzichte van het gemiddelde van 2011-2020. Door in binnenlandse schone energiebronnen en energie-efficiëntie te investeren, versterkt de EU haar autonomie en bouwt zij een veerkrachtiger en goedkoper systeem voor de toekomst. Deze transitie creëert echter ook nieuwe afhankelijkheden: enerzijds doordat de industriële productie van schone technologieproducten zelf wordt gedomineerd door andere mondiale spelers, anderzijds doordat er voor die producten steeds meer verschillende en grotere hoeveelheden[20] kritieke grondstoffen nodig zijn, of de productie nu in de EU of elders plaatsvindt (zie tekstvak 1)[21].

Tekstvak 1. Aan de horizon: een tijdperk van mogelijke nieuwe dominantie op het gebied van grondstoffen en schone technologie

De toenemende wereldwijde concurrentie om kritieke hulpbronnen en het marktaandeel van schone technologie, gepaard aan een meer transactionele benadering van de internationale betrekkingen, zouden de aanzet kunnen geven tot de vorming van nieuwe allianties tussen overheids- en particuliere actoren met als doel OPEC-achtige dominantieposities te vestigen op het gebied van bepaalde grondstoffen of technologieën. Een dergelijke controle zou een aanzienlijke prijsinflatie kunnen veroorzaken en de toegang tot essentiële materialen kunnen beperken, wat een ernstige uitdaging zou vormen voor de strategische autonomie van de EU en haar transitie naar schone energie. Hierdoor kan er steeds meer nadruk komen te liggen op innovatie op het gebied van de circulaire economie en geavanceerde mijnbouwtechnologieën, waaronder mijnbouw in de ruimte (om te beginnen op de maan).

Kritieke grondstoffen spelen een centrale rol in andere strategische sectoren van de EU, zoals defensie, civiele veiligheid, gezondheidszorg en de autobranche. Verstoringen in hun toeleveringsketens (als gevolg van sancties, geopolitieke dwang of de smokkel van grondstoffen door criminele organisaties[22]) kunnen aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de EU. De afhankelijkheid van de Unie van de invoer van deze materialen, in combinatie met de vaak hoge concentratie van het aanbod in enkele landen in de waardeketen (zowel op het gebied van winning als verwerking), brengen ernstige economische en veiligheidsrisico's met zich mee. Daar komt bij dat de exportbeperkingen voor industriële grondstoffen sinds 2009 zijn vervijfvoudigd[23]. Sterkere circulariteit in de EU kan deze afhankelijkheden verminderen.

Een evenwichtig gebruik van technologie: cruciaal voor het ontsluiten van het toekomstige concurrentievermogen, maar risicobeheer vereist. Technologieën hebben een transformerend potentieel: zo kunnen zij de groene en de digitale transitie of de gezondheidszorg ondersteunen, de productiviteit en het concurrentievermogen stimuleren en de veiligheid verbeteren. Het beheersen van de technologieën van de toekomst, of het nu gaat om basiswetenschap of om volledige operationele uitrol, is dan ook van groot geopolitiek, economisch en maatschappelijk belang, wat het dus ook tot een belangrijke troef voor veerkracht maakt. Door die technologieën te omarmen en vorm te geven legt de EU het fundament voor haar concurrentievermogen van morgen. Het garandeert moderne

[20] Het aantal door de EU vastgestelde kritieke grondstoffen is gestegen van 14 in 2011 tot 34 in 2023.
[21] Het verslag bevat tekstvakken met voorbeelden van nieuwe signalen van verandering die zijn opgemerkt bij het door ESPAS geleide verkennende proces (https://espas.eu/horizon.html).
[22] Europese Commissie, "Emerging risks and opportunities for EU internal security from new technologies", 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2760/9617320
[23] OESO (2025), "OECD supply chain resilience review: navigating risks", https://doi.org/10.1787/94e3a8ea-en.

bestuurscapaciteiten en maakt doeltreffende bescherming en verdediging tegen kwaadaardige overheids- en niet-overheidsactoren mogelijk.

Er zijn echter gerichte waarborgen nodig om potentiële systeemrisico's voor de veiligheid, de rechten van burgers en werknemers, privacy, klimaat en milieu, alsook democratie, vertrouwen en sociale en territoriale cohesie te voorkomen. We zijn al getuige van de snelle en exponentiële marktpenetratie van nieuwe technologieën, die grotendeels worden ontwikkeld door enkele van de grootste bedrijven ter wereld. In het komende decennium zullen veel nieuwe technologieën het licht zien. Of het nu gaat om kwantumtechnologie, biotechnologie, neurotechnologie, geavanceerde materialen of robotica – ze bieden stuk voor stuk allerlei mogelijkheden, maar gaan ook gepaard met acute risico's. Het potentiële gebruik van sommige andere, zoals zonnestralingsmanagement[24], is bijzonder omstreden (zie tekstvak 2).

Tekstvak 2. Aan de horizon: wereldwijde governance om zonnestralingsmanagement te onderzoeken

Ondanks wereldwijde inspanningen nemen de negatieve gevolgen van de klimaatverandering gevaarlijk toe. In dit verband is een reeks technologieën voor zonnestralingsmanagement (SRM) geopperd. Daarmee zou de opwarming van de aarde kunnen worden verminderd door meer zonlicht terug naar de ruimte te laten reflecteren. Terwijl de potentiële voordelen ervan zeer onzeker zijn, geven zij ook aanleiding tot bezorgdheid over verdelingseffecten of kwaadwillig gebruik. Momenteel bestaat er geen internationaal kader voor het onderzoeken, testen of inzetten van deze technologie. Toch zijn er meerdere landen die over de vereiste capaciteiten beschikken en deze zouden kunnen testen, bijvoorbeeld door stratosferische aerosolinjectie. Andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, investeren aanzienlijk in SRM-onderzoek, waardoor zij kennis en deskundigheid verwerven als basis voor toekomstige empirisch onderbouwde afwegingen en een rol bij de internationale besluitvorming.

Artificiële intelligentie (AI) is bij uitstek een technologie voor algemene doeleinden met verstrekkende gevolgen op elk domein van menselijke activiteit. AI bevordert wetenschappelijke ontdekkingen — zoals blijkt uit materiaalinnovatie of het potentieel ervan voor kwantumcomputing, transformatie van industriële productie, gezondheidszorg[25], optimalisering van de energievoorziening[26] en diverse andere aspecten van het bestaan, waaronder wellicht productiviteitsstijgingen, maar kan ook leiden tot verstoringen van de arbeidsmarkt[27]. AI kan worden gezien als een technologie die kennis en capaciteiten versterkt die ooit het exclusieve domein van overheden of deskundigen waren, zoals kritieke infrastructuur, geavanceerde biologische wapens, cybercapaciteit en autonome surveillance[28]. Het gebeurt zelden dat een technologie zo snel ingeburgerd raakt. Een paar mondiale spelers domineren en beïnvloeden de markt. Doordat zij onderzoeksagenda's en beleidsrichtingen vaststellen, vervagen de grenzen tussen commerciële en publieke actoren en ruimtes. Er moet

[24] Europese Commissie, groep van wetenschappelijk hoofdadviseurs, "Solar radiation modification", 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2777/391614.
[25] Wereldgezondheidsorganisatie, "Artificial Intelligence for Health", 2024, https://www.who.int/publications/m/item/artificial-intelligence-for-health
[26] Internationaal Energieagentschap, "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.

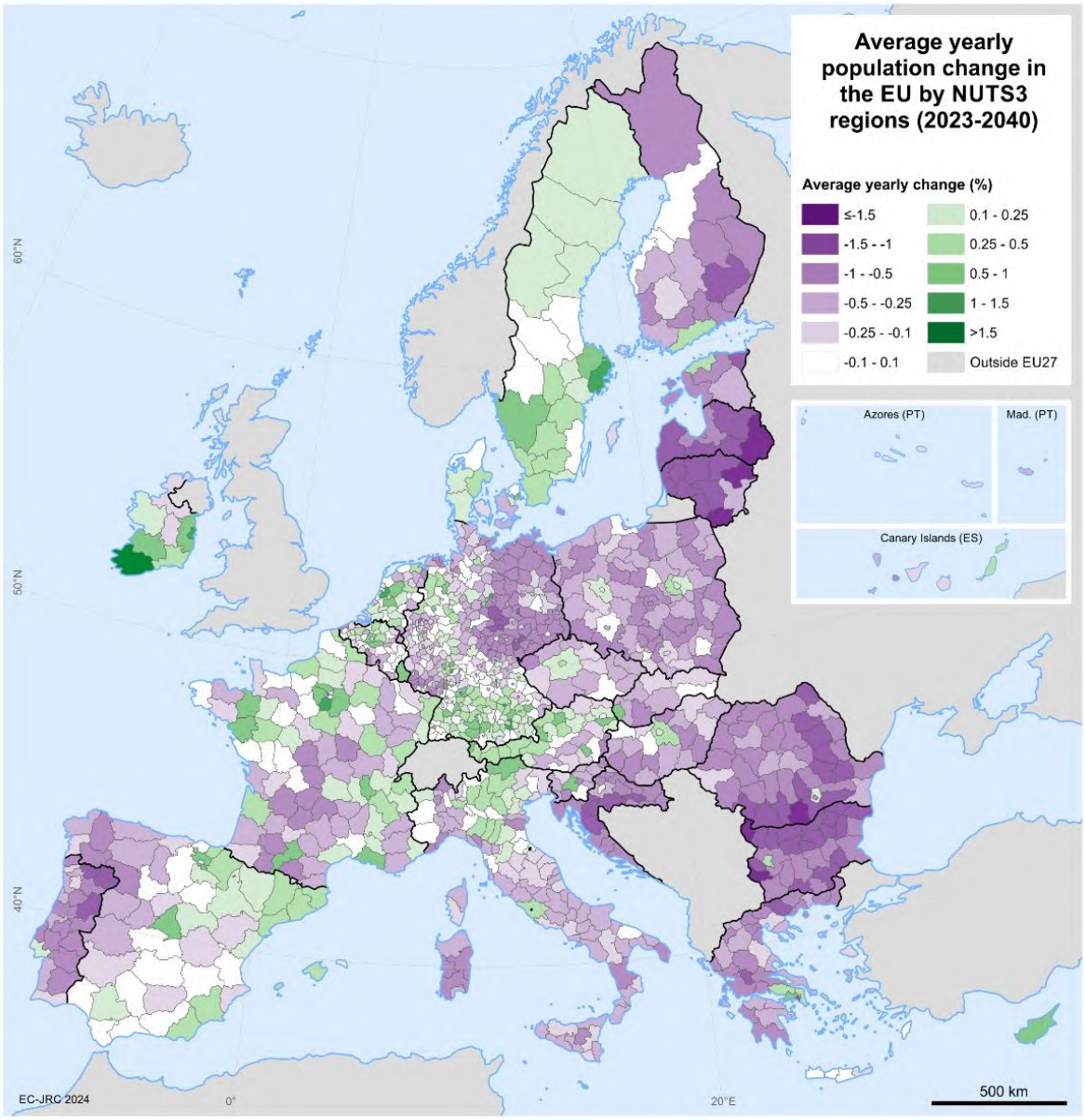
dan ook dringend worden nagedacht over verschillende scenario's, waaronder de meest extreme: het is duidelijk dat doortastend beleid nodig is.

Het EU-innovatiemodel bevordert het idee dat in de samenleving gegenereerde gegevens — zowel persoonlijke als industriële — toegankelijk moeten zijn voor productief, interoperabel gebruik onder duidelijke ethische voorwaarden. Bovendien voorkomt de EU-regelgevingsaanpak dat gegevens over Europeanen ongecontroleerd toegankelijk worden . Tegelijkertijd kan dit model innovatie en markttoegang belemmeren. Ook de financiering en uitrol kunnen problemen opleveren. Zo maken EU-ondernemers vaker gebruik van bankfinanciering en hebben zij beperktere toegang tot eigen vermogen of andere vormen van risicokapitaal, terwijl risicokapitaal vaker wordt benut voor de ontwikkeling van disruptieve technologieën die innovatie kunnen bevorderen en economische groei kunnen stimuleren[29].

Nu de technologische ontwikkelingen elkaar steeds sneller opvolgen, wordt het des te belangrijker het op waarden gebaseerde innovatiemodel van de EU te versterken, als alternatief voor het Amerikaanse marktmodel of het Chinese staatsgestuurde model[30]. Een belangrijke uitdaging bij het bevorderen van innovatie die ethisch gefundeerd en mondiaal concurrerend is, is het feit dat de technologiegovernance van de EU en het bijbehorende beleid versnipperd is tussen de EU en haar lidstaten.

Figuur 2: Veranderingen in de EU-bevolking tegen 2040[31]

[29] Europese Centrale Bank, "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.
[31] Europese Commissie, "Outlook and demographic perspectives for EU's rural regions. A modelling-based exercise", 2025.



Het welzijn van mensen en de maatschappelijke veerkracht onder druk. Het welzijn van de bevolking van de EU is een van de kerndoelstellingen van de Unie. De levenskwaliteit en de algemene leefervaring, onderwijs en vaardigheden, werk, geestelijke en lichamelijke gezondheid en het milieu zijn van intrinsieke waarde. Ze vormen ook de basis voor maatschappelijke veerkracht, d.w.z. het vermogen van mensen om verstoringen en veranderingen te doorstaan. In dit verband is het Europese model een van onze belangrijkste troeven. In de lijst met plaatsen op aarde waar mensen het gelukkigst zijn, staan veel EU-landen[32] en Europeanen hebben in vergelijking met andere delen van de wereld heel weinig last van ongelijkheid. Dit model staat echter onder druk: er is nog altijd sprake van ongelijkheid en volledige inclusie is nog steeds buiten bereik. Om de Europese welvaartsstaat in stand te

[32] World Happiness Report 2025, https://worldhappiness.report/ed/2025/

houden, zijn houdbare overheidsfinanciën en een productieve en concurrerende economie nodig.

Demografische veranderingen worden vaak over het hoofd gezien, maar zullen in de toekomst zeer belangrijke domino-effecten hebben. Europeanen leven langer. De gemiddelde levensverwachting is sinds 2002 met bijna vier jaar gestegen en bedraagt nu 81,4 jaar. Langer gezond zijn biedt verschillende kansen, maar stelt ons ook voor uitdagingen, met name als de vruchtbaarheidscijfers tegelijkertijd teruglopen[33]: in 2040 zal de EU naar verwachting 17 miljoen minder mensen in de werkende leeftijd tellen dan in 2023[34]. Dit zal ons concurrentievermogen aantasten en de arbeidsmarkt en de overheidsbegrotingen onder grote druk zetten. Zo is het de vraag of de belasting op arbeid voldoende inkomsten zal kunnen genereren[35]. Dit probleem wordt nog verergerd doordat de bevolkingsafname naar verwachting aanzienlijk zal verschillen per regio. Daarbij zullen zich scherpe contrasten aftekenen tussen stedelijke en plattelandsgebieden, met name afgelegen gebieden (zie figuur 2).

Door wereldwijde ontwikkelingen zullen de migratiestromen richting de EU toenemen, met name vanuit Afrika, waar de bevolking tussen 2017 en 2035 naar verwachting zal groeien van 1,2 miljard tot 1,8 miljard mensen. In 2035 zal ongeveer de helft van de Afrikaanse bevolking jonger dan 21 jaar zijn[36]. Tegelijkertijd zal de EU vanwege demografische trends behoefte aan reguliere migratie hebben alsook irreguliere migratie moeten tegengaan. Er zou dan ook beleid kunnen worden ontwikkeld om in de behoeften op de arbeidsmarkten van de EU te voorzien met talent uit het buitenland[37]. Migratie is echter een complex fenomeen, doordat zowel reguliere als irreguliere migratietrends volatiel zijn, maar ook de behoeften van de markt variëren. Bovendien is het een politiek gevoelig onderwerp, dat vraagt om een empirisch onderbouwd en depolariserend debat[38].

De verschillen tussen regio's in de EU nemen toe en worden steeds complexer[39]. Ook is er steeds sterker sprake van een "geografisch bepaalde ontevredenheid"[40], vanwege de ongelijke verdeling van economische voordelen. Deze situatie zou nog complexer kunnen worden door de technologische vooruitgang en de gevolgen van de klimaatverandering, die bijdragen tot een verandering van het industriële landschap.

Op het gebied van de volksgezondheid zullen met name het algemene en het ouderenzorgstelsel op de lange termijn onder druk komen te staan, wat nog kan worden verergerd door een tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden, en door de gevolgen van de klimaatverandering. Bijzonder zorgwekkend zijn het groeiende isolement en de toegenomen eenzaamheid van

[33] Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics
[34] Europees systeem voor strategische en beleidsanalyse (ESPAS), "Choosing Europe's future. Global trends to 2040", 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2760/180422
[35] Europese Commissie, "Annual report on taxation 2025 — Review of taxation policies in the EU Member States", 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6367826, en "2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States".
[36] ESPAS-verslag (2024), op. cit.
[37] https://population-europe.eu/research/policy-insights/labour-markets-rescue-policy-pathways-forward
[38] Europese Commissie, "Navigating migration narratives", 2025. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC142039
[39] ESPAS-verslag (2024), op. cit.
[40] Europese Commissie, "Single Market economics briefs", https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-economics-briefs_en

jongeren[41], en een extreme toename van geestelijke gezondheidsproblemen in deze groep[42], deels door de schadelijke effecten van sociale media[43], evenals de toename van niet-overdraagbare ziektes.

Ook de gezondheid van onze planeet is van invloed op onze veerkracht en ons welzijn[44]. Er bestaan synergieën tussen klimaat-, water- en milieumaatregelen, alsook tussen deze en andere prioritaire beleidsterreinen. Als ecosystemen zoals zoetwaterlichamen en oceanen, bossen of veengebieden gezond zijn, zijn zij bijvoorbeeld zeer doeltreffende koolstofputten en helpen zij de toenemende gevolgen van de klimaatverandering, zoals wolkbreuken en langdurige droogte, op te vangen. Wanneer we rekening houden met de natuur, komt dat ook onze veiligheid en economische welvaart ten goede[45]; zo helpt klimaatmitigatie en -adaptatie pandemieën in te dammen en ondersteunen maatregelen op dit gebied de voedselzekerheid. Een systemische en toekomstbestendige aanpak van klimaatadaptatie kan meerdere doelstellingen dienen: zo kan bij het bestendig maken van infrastructuur en gebouwen rekening worden gehouden met zowel klimaatgerelateerde als andere gevaren[46]. Kritieke ecosysteemdiensten, zoals schoon water, bodem of lucht, zijn van cruciaal belang voor mensen, maar ook voor de economie[47].

Toch blijven dergelijke synergieën nog te vaak onbenut. Hier moet snel iets aan worden gedaan. Hoewel de EU op schema ligt om haar doelstelling van een emissiereductie van 55 % in 2030 te halen, is er nog onvoldoende vooruitgang geboekt bij de verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de EU[48]. Tegelijkertijd zijn potentiële spanningen tussen duurzaamheidsbeleid en sociale rechtvaardigheid aan het licht gekomen, waardoor de mensen en plekken die het zwaarst worden getroffen, nu nog meer ondersteuning nodig hebben.

Er zijn ook nieuwe kansen voor de gezondheid van onze planeet. Zo zou ons inzicht in ecosystemen aanzienlijk kunnen toenemen (zie tekstvak 3), hetgeen kan worden benut voor systeembrede veranderingen en om biodiversiteit tot een horizontale beleidsprioriteit te maken. Wereldwijd zou de opkomende “geopolitiek van biodiversiteit” kunnen helpen om de focus te verleggen van de exploitatie van schaarse natuurlijke hulpbronnen naar de erkenning van de waarde ervan en naar het duurzame gebruik van deze hulpbronnen[49].

[41] Schnept, S.V. e.a. (red.), *Loneliness in Europe. Determinants, risks, interventions,* Population Economics.
[42]Wereldgezondheidsorganisatie, 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] Milieuprogramma van de VN, “Navigating new horizons. A global foresight report on planetary health and human wellbeing”, 2024.
[45] Universiteit van de Verenigde Naties, “Interconnected disaster risks: turning over a new leaf”, 2025.
[46] Europees Milieuagentschap, “Europese klimaatrisicobeoordeling”, 2024.
[47] Zie bv. Dechezleprêtre, A. en Vienne, V., “The impact of air pollution on labour productivity: Large-scale micro evidence from Europe”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, nr. 2025/14, https://doi.org/10.1787/318cb85f-en.
[48] Europees Milieuagentschap, “Achtste milieuactieprogramma van de Europese Unie – Monitoringverslag over de voortgang met betrekking tot de doelstellingen van het achtste MAP”, 2025.
[49] Europese Commissie, “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

Tekstvak 3. Aan de horizon: de donkere biosfeer en diepzee-ecosystemen doorgronden

Nu ecosystemen en essentiële ecosysteemdiensten in versneld tempo achteruitgaan, richt de wetenschappelijk zich op minder bekende gebieden. Zowel de diepe oceaan als de aardbodem en -korst (de "donkere biosfeer") bevatten microben die zoveel "donkere zuurstof" produceren dat zij voor de wereld even belangrijk zijn als het regenwoud. Met nieuw onderzoek wordt nagegaan hoe deze ondergrondse hulpbronnen kunnen bijdragen aan klimaatmitigatie, biodiversiteit en essentiële diensten. Diepzee-ecosystemen en de mogelijk revolutionaire bijdrage die deze kunnen leveren aan de biotechnologie, klimaatbestendigheid en de geneeskunde zijn een ander opkomend onderzoeksgebied. Toekomstige maatregelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het creëren van verticale beschermingszones en "onzichtbare" reserves, als onderdeel van biodiversiteitsdoelstellingen. Door geavanceerde exploratietechnologieën zouden nieuwe wetenschappelijke inzichten elkaar sneller kunnen opvolgen en zou de druk om over te gaan tot de exploitatie van diepzee-omgevingen (bv. voor kritieke grondstoffen) kunnen oplopen. Het is dan ook zaak een voorzorgs- en systemische benadering te volgen.

Onze democratie en fundamentele waarden worden bedreigd. Volgens Europeanen zijn democratie en bestuur de belangrijkste voorwaarden voor veerkracht (41 %)[50]. In vergelijking met andere systemen zijn gezonde democratieën van nature veerkrachtig. Dit hangt samen met het aanpassingsvermogen, het maatschappelijk draagvlak, de verantwoordingsplicht en de zelfcorrigerende mechanismen die gezonde democratieën kenmerken. Toch kunnen door een gebrek aan sterke beschermingsmechanismen ook gezonde democratieën afbrokkelen, terwijl het moeilijk is om de democratie te herstellen, ook na electorale wijzigingen die de democratische achteruitgang moeten keren[51]. De democratie in de EU staat onder externe en interne druk; zo is er sprake van ondermijning van de rechtsstaat en de mediavrijheid, aanvallen op het maatschappelijk middenveld, spyware, buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, desinformatie en electorale inmenging. Het antidemocratisch discours en antidemocratische houdingen winnen terrein, ook onder jongeren, en de verspreiders ervan maken hierbij misbruik van maatschappelijke, politieke, economische en technologische kwetsbaarheden.

Deze dreigingen zijn niet allemaal nieuw, maar de omvang en zichtbaarheid ervan zijn wel toegenomen. Mensen bepalen hun standpunten steeds vaker op basis van op algoritmen gebaseerde, gepersonaliseerde bronnen. Hierdoor raakt de gedeelde ruimte voor democratisch debat, op basis van gedeelde feiten en bewijzen, steeds verder beperkt. 42 % van de jonge Europeanen volgt het nieuws voornamelijk via TikTok, Instagram of YouTube[52]. Sociale media verdiepen ideologische echoputten en stimuleren polarisatie, met algoritmen die in de eerste plaats verdeeldheid zaaiende inhoud verspreiden. Er lijkt een politieke en ideologische kloof te ontstaan tussen jonge vrouwen en mannen[53]. Ook ondervinden we de gevolgen van een nieuwe wereldwijde oligarchie, waarin een klein aantal miljardairs een steeds grotere invloed op de politiek heeft. Hoewel AI het potentieel heeft om democratische processen efficiënter, transparanter en inclusiever te maken, kunnen manipulatiecampagnes waarbij gebruik wordt gemaakt van deepfakes of door AI gegenereerd nepnieuws, overheden nu al verzwakken, het vertrouwen verminderen, markten destabiliseren of verkiezingen beïnvloeden (zie tekstvak 4). Zo was bij de recente verkiezingen in een aantal lidstaten sprake van buitenlandse inmenging en misbruik van socialemediaplatforms om desinformatie te

[50] Europese Commissie, "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 jongerenenquête 2024, Europees Parlement 2025.
[53] Zie bv. Berland, O. en 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.

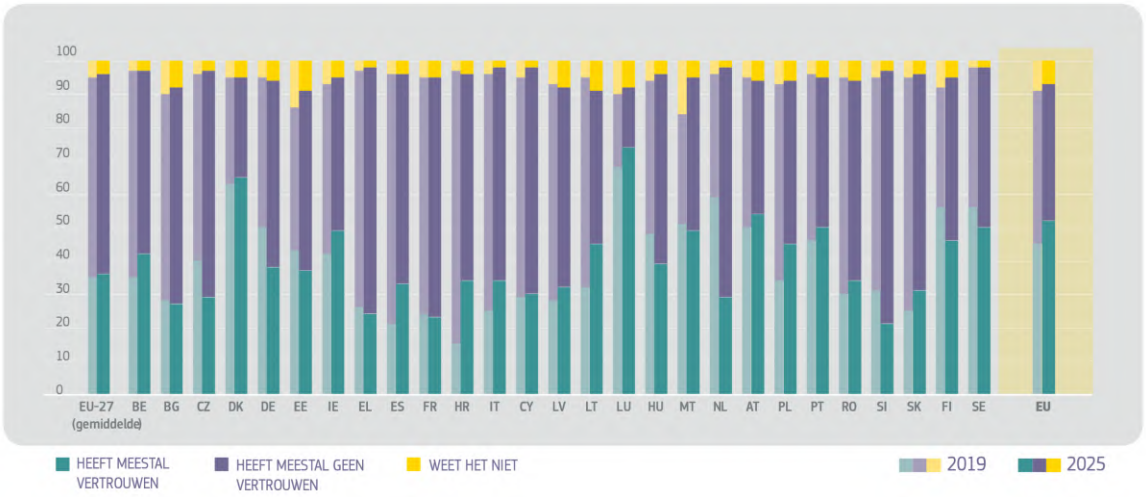
verspreiden. Een snelle en ongecontroleerde technologische ontwikkeling zou het probleem van desinformatie nog kunnen verergeren.

Tekstvak 4. Aan de horizon: een cent voor je gedachten

De technologische vooruitgang opent ook het debat over het soort persoonsgegevens en gevoelige gegevens dat in de toekomst voor politieke doeleinden mag worden gebruikt. Sommige mensen vinden dat dit eventueel zou kunnen worden toegestaan voor neurale gegevens die door onze zenuwsystemen worden gegenereerd en bijvoorbeeld door biometrische draagbare apparaten kunnen worden geregistreerd. Geavanceerde AI-taalmodellen (LLM's) kunnen al rekening houden met emoties; met behulp van neurale gegevens zou hun capaciteit om in te spelen op emotionele behoeften aanzienlijk kunnen worden vergroot. Algoritmen kunnen nu zelfs voorspellen welke inhoud op sociale media viraal zal gaan. Als deze kennis wordt gecombineerd met neurale gegevens zouden ongekende mogelijkheden kunnen ontstaan om ook politiek gedrag op het niveau van individuen en samenlevingen te sturen. Het is dan ook de vraag of de privacyrechten moeten worden uitgebreid tot andere gebieden, zoals neurale gegevens, waar technologiebedrijven steeds naarstiger naar op zoek zijn.

Toch is het beeld niet geheel somber als we het vertrouwen in de overheid als indicator van democratische gezondheid beschouwen. 52 % van de Europeanen heeft meestal vertrouwen in de EU, het hoogste resultaat sinds 2007 (zie figuur 3). Onder jongeren (15-24 jaar) is dit percentage nog hoger – 59 %.

Figuur 3: Vertrouwen in de nationale overheid en in de EU (2019 en 2025) [54]



Democratische veerkracht en vernieuwing beginnen bij sociale cohesie, de institutionele mechanismen van checks-and-balances en innovatie ter verbetering van de democratie[55]. De EU beschikt over de hefbomen om op deze drie gebieden op coherente wijze op te treden via haar beleid en instrumenten.

[54] Standaard Eurobarometerenquêtes, najaar 2019 en voorjaar 2025.

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

3. DE WEG NAAR EEN VEERKRACHTIGE EU IN 2040: ACTIEGEBIEDEN

Voortbouwend op de verschillende recente Europese initiatieven op het gebied van veerkracht, moet de EU verder blijven werken aan een beleidsmix, op basis van een coherente en brede aanpak, om economische, maatschappelijke, ecologische en politieke veerkracht op te bouwen. Hiervoor is een overheidsbrede aanpak nodig en moet EU-beleid consequent worden getest om de huidige en toekomstige veerkracht ervan te onderzoeken door middel van verschillende scenario's. Meer fundamenteel moet de EU, gezien zowel de bestaande uitdagingen als haar mogelijke uitbreiding, de nodige hervormingen doorvoeren om te beschikken over een institutionele structuur met verschillende niveaus en mechanismen op basis waarvan zij niet alleen efficiënt kan functioneren, maar die haar ook de capaciteit geeft om doortastende beslissingen te nemen door de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, waar nodig, uit te breiden. De EU heeft ook een meerjarig financieel kader nodig dat aansluit bij haar prioriteiten en dat gerichter, eenvoudiger en doeltreffender is[56]. De EU-instellingen moeten zorgen voor een veerkrachtig, modern en efficiënt openbaar bestuur dat onze politieke prioriteiten in een moeilijke context kan verwezenlijken.

In dit verslag worden enkele kernactiegebieden voorgesteld die een grote positieve impact kunnen hebben en waarop de EU en haar lidstaten bevoegd zijn.

Kerngebied 1: Een coherente mondiale visie voor de EU ontwikkelen

De EU moet haar positie als sterke, stabiele en betrouwbare partner in binnen- en buitenland benutten, op basis van haar fundamentele waarden en doelstellingen. De EU moet duidelijker overbrengen waar zij voor staat en haar eigen model assertiever verdedigen. Hiervoor moet zij een duidelijk strategisch concept ontwikkelen, dat bestaat uit grondbeginselen voor het interne beleid, het optreden op het wereldtoneel en de versterking van het op regels gebaseerde internationale systeem. Daarnaast moeten projecten worden uitgevoerd die aansluiten bij de belangen en waarden van de inwoners en regio's van Europa. Zij moeten Europa neerzetten als een betrouwbare speler en partner, die samenwerking boven rivaliteit verkiest, maar zich ook kan verdedigen en kan optreden tegen diegenen die zijn belangen bedreigen. Ook moet er talent uit het buitenland worden aangetrokken ter ondersteuning van de academische wereld, de onderzoekssector en andere cruciale sectoren, zoals biotechnologie.

Daartoe moet de EU de euro ondersteunen door een prominentere rol op het wereldtoneel te spelen, en moet zij zorgen voor stabiele regelgeving die bevorderlijk is voor het aantrekken van investeringen. De toetreding van kandidaat-lidstaten moet een prioriteit zijn voor een economisch en geopolitiek sterkere Unie. Nu het EU-uitbreidingsproces versnelt en de geleidelijke integratie zich verbreedt en verdiept, moeten kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten en de naaste buurlanden van de EU stap voor stap bij EU-beleidsinitiatieven worden betrokken. De EU moet nieuwe partnerschappen en allianties vormen op basis van gemeenschappelijke belangen, voortbouwend op de Global Gateway-strategie, en tegelijkertijd de mechanismen versterken om haar energie- en economische zekerheid veilig te stellen en tevens het klimaat te beschermen. De EU moet actief en coherent vormgeven aan de discussie over een nieuwe, op regels gebaseerde wereldorde en een hervorming van het multilateralisme, met inbegrip van de Verenigde Naties en de Wereldhandelsorganisatie. De EU moet haar reactieve, crisisgestuurde aanpak van het nabuurschapsbeleid verruilen voor langetermijnpartnerschappen die beide partijen ten goede komen. Deze zouden de stabiliteit in de ruimere regio rond de EU kunnen bevorderen en tegelijkertijd gedeelde welvaart kunnen creëren en de mondiale invloed van de EU kunnen versterken.

[56] Zie het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2028-2034, COM/2025/570 final.

Kerngebied 2: De interne en externe veiligheid versterken

De EU en haar lidstaten moeten, samen met de kandidaat-lidstaten, naaste buurlanden en gelijkgestemde partners, een op technologie gestutte, toekomstgerichte aanpak ontwikkelen. Bij deze aanpak moeten civiel-militaire synergieën worden benut, om kwaadwillende actoren af te schrikken en burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld te beschermen tegen gecombineerde interne en externe bedreigingen voor de veiligheid, in volledige overeenstemming met de waarden van de EU en het internationaal recht. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan gestroomlijnde besluitvorming in crisissituaties en aan het ontwikkelen en benutten van uit de EU afkomstige strategische hulpmiddelen, zoals veilige digitale infrastructuur, energienetwerken, vervoersnetwerken en -infrastructuur, ruimtevaartinfrastructuur en -diensten, en systemen voor het verzamelen en analyseren van informatie. Dit moet gebeuren door de schaalvoordelen van de EU beter te benutten, bijvoorbeeld door het bundelen van aanbestedingen, met name voor grootschalige infrastructuur en op het gebied van veiligheid. Om veiligheidsrisico's doeltreffend aan te pakken, moeten de gereedheid en paraatheid in de gehele keten worden verbeterd, van burgers en lokale civiele organisaties tot het bedrijfsleven, de overheid en de strijdkrachten van de EU-lidstaten. Voorts moet de bestaande prognosecapaciteit op gebieden als civiele veiligheid, grensbeheer en rampenbestendigheid worden versterkt. De samenwerking tussen de EU en de NAVO moet worden versterkt om versnippering te voorkomen bij veiligheidsdreigingen. Veiligheid moet op alle belangrijke beleidsterreinen en in alle belangrijke sectoren aan bod komen, vanuit een geïntegreerd territoriaal perspectief.

Kerngebied 3: De kracht van technologie en onderzoek benutten

De EU moet een leidende rol spelen bij het vormgeven van mondiale governance en kaders voor technologieën met een grote impact, zoals innovatieve en schone technologieën, waaronder blauwe technologieën, en er tegelijkertijd voor zorgen dat we over een keur aan kritieke technologieën uit de EU beschikken.

Om ervoor te zorgen dat het enorme transformatieve potentieel van AI de samenleving ten goede komt, moeten de EU en haar lidstaten ervoor zorgen dat grensverleggende AI veilig kan worden ontwikkeld in Europa en dat deze wordt ingevoerd en verspreid overeenkomstig de Europese waarden van waardigheid, billijkheid en solidariteit. Tegelijkertijd moeten we ons systematisch voorbereiden op de ingrijpende verschuivingen die AI teweeg zal brengen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt en in het veiligheidslandschap. Door mondiale normen vast te stellen en strategische autonomie op het gebied van belangrijk AI-onderzoek en belangrijke AI-infrastructuur en -basismodellen op te bouwen, kan de EU ervoor zorgen dat de disruptieve kracht van AI een aanjager van welvaart, inclusiviteit, veiligheid en democratisch vertrouwen wordt. De EU moet zich positioneren als wereldleider bij het vormgeven van ethische en veilige AI-gestuurde innovatie en daarbij transparante, controleerbare en mensgerichte AI bevorderen, en systemische risico's op misbruik, storingen of afwijkingen van de meest geavanceerde AI-modellen systematisch beoordelen en beperken.

Om haar waarden te verankeren, moet de EU invloed kunnen uitoefenen op de manier waarop technologiesystemen en -infrastructuur worden gebouwd en op de doelstellingen waarvoor deze worden geoptimaliseerd. Hiervoor zijn coördinatie met de lidstaten, financiële steun, vereenvoudiging van de regelgeving voor strategische projecten (zoals beveiligde datacentra en de meest geavanceerde Europese basis-AI-modellen), open wetenschap, EU-onderzoeksinfrastructuren, testomgevingen voor regelgeving, transparante normen en robuust institutioneel toezicht van cruciaal belang. De AI-gigafabrieken als infrastructuur of de algemene AI-praktijkcode als feitelijke norm voor de veiligheid en beveiliging van

geavanceerde AI zijn veelbelovende voorbeelden van een dergelijke slimme en strategische aanpak.

De EU moet ook haar technologische soevereiniteit op cruciale gebieden versterken door zich te richten op toekomstige strategische waardeketens, haar rol als betrouwbare regionale partner op te bouwen en het EU-beleid (en het beleid van de lidstaten) op hun effecten op de strategische autonomie te testen. De EU moet ethisch en wetenschappelijk onderbouwd leiderschap tonen en een verantwoorde aanpak op basis van het voorzorgsbeginsel volgen ten opzichte van nieuwe controversiële technologieën, zoals superintelligentie of verbetergeneeskunde, geavanceerde oceaanexploratie of zonnestralingsbeheer, onder meer door mondiale samenwerkingsstructuren voor governance te bevorderen om potentiële risico's, voordelen en verdelingseffecten aan te pakken. Voortbouwend op de ervaring met het IRIS^2-satellietcommunicatienetwerk kunnen Europese publiek-private partnerschappen worden overwogen in gevallen waarin nieuwe technologieën, zoals digitale platforms, AI en algoritmen, worden ingezet bij overheidsdiensten en in de gezondheidszorg, of voor strategische infrastructuur, met inbegrip van onderzoek. De EU moet de versnippering van het beleid op het gebied van technologiegovernance aanpakken. Door alle beleidsniveaus en -gebieden met elkaar in overeenstemming te brengen, zouden mogelijke wisselwerkingen (bv. tussen efficiënte toeleveringsketens en strategische autonomie, nieuwe digitale technologieën en energieverbruik) proactief kunnen worden vastgesteld en beheerd, de overlap tussen verschillende beleidsterreinen (bv. industriebeleid en veiligheid) beter kunnen worden benut, en de internationale samenwerking en normalisatie met gelijkgestemde partners kunnen worden opgevoerd.

Kerngebied 4: De economische veerkracht op lange termijn versterken en anticiperen op veranderingen op de arbeidsmarkt

De EU moet haar vermogen versterken om inclusieve en duurzame groei tot stand te brengen, maar ook om externe schokken snel te kunnen opvangen en zich eraan aan te passen. Zij moet de industrie versterken en transformeren om ervoor te zorgen dat iedereen profijt kan trekken van nieuwe technologieën. De EU moet een volledige beoordeling uitvoeren van de huidige en toekomstige sectoren, en met name van de sectoren die essentieel zijn voor haar strategische autonomie. Ook moet zij coherente maatregelen treffen om de toeleveringsketens, hulpbronnen (met inbegrip van vaardigheden), mogelijkheden, capaciteiten en controle te versterken, en tegelijkertijd zorgdragen voor de economische, maatschappelijke en territoriale cohesie van de Unie. De EU moet zich ook voorbereiden op verwachte verstoringen en herconfiguraties van de arbeidsmarkt als gevolg van diverse megatrends, die variëren van geopolitieke, groene en technologische veranderingen tot de veranderende aard van banen en de demografie.

De EU en haar lidstaten moeten investeren in het koolstofvrij maken van de EU-economie en het bevorderen van wereldwijde actie om de transitie naar schone energie te versnellen en de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, alsook in klimaatbestendige infrastructuur van wereldklasse. De EU moet de circulaire economie verder ontwikkelen, de binnenlandse winning, productie en recycling van kritieke grondstoffen versterken en tegelijkertijd investeren in onderzoek en ontwikkeling voor de vervanging van deze grondstoffen door niet-fossiele grondstoffen in strategische sectoren. Tegelijkertijd moet zij nauwer samenwerken met partnerlanden op het gebied van kritieke grondstoffen.

Om het nodige particuliere kapitaal op grote schaal aan te trekken, is het van essentieel belang een echte spaar- en investeringsunie op te bouwen om Europese spaargelden te kunnen gebruiken voor strategische investeringen voor economische en klimaatveerkracht, concurrentievermogen en innovatie. De EU en haar lidstaten moeten blijven werken aan vereenvoudiging, met name voor kmo's.

De opbouw van de Europese defensie-unie biedt de kans om een gecoördineerd beleid vast te stellen (zowel tussen de EU en de lidstaten als tussen de verschillende EU-beleidsgebieden) waarbij rekening wordt gehouden met concurrentievermogen, veiligheid, vaardigheden, innovatie en paraatheid. Aanvullende investeringen in defensie en in onderzoek en innovatie moeten waar mogelijk worden gebruikt om technologieën en infrastructuur voor tweeërlei gebruik te ondersteunen, waarbij nadrukkelijk wordt gestreefd naar civiel-militaire synergieën in de gehele innovatieketen, van fundamenteel onderzoek tot de aankoop van vermogens. Ook civiele technologieën moeten optimaal worden ingezet om de gereedheid op defensiegebied te ondersteunen.

Kerngebied 5: Duurzaam en inclusief welzijn ondersteunen

De EU moet de sociale markteconomie en een rechtvaardige transitie naar een schone economie blijven ondersteunen. Dit betekent onder meer dat de EU steun moet blijven verlenen aan de verschuiving van het belasten van arbeid naar het belasten van negatieve externe effecten, op een evenwichtige manier die leidt tot duurzame belastinginkomsten, alsook tot betaalbare en beschikbare duurzame producten en diensten. Bij het nastreven van een rechtvaardige transitie moet zij zich er opnieuw voor inzetten om het contact met kwetsbare gemeenschappen en groepen te onderhouden, hen tijdig en tastbaar steunen en de koolstofarme samenleving ook voor hen aantrekkelijk maken. Zij moet blijven nadenken over een nieuw sociaal contract, dat leidt tot hernieuwd vertrouwen onder en ten behoeve van alle Europeanen, met vernieuwd sociaal beleid en een focus op hoogwaardige openbare diensten en op de regio's en bevolkingsgroepen die het zwaarst door ongelijkheden worden getroffen. De EU moet bijzondere nadruk leggen op veilige en veerkrachtige toeleveringsketens voor geneesmiddelen, preventieve gezondheidszorg, doeltreffende en betaalbare therapieën en behandelingen, de aanpak van ongelijkheden op gezondheidsgebied en de bevordering van gezondere levensstijlen, met behulp van nieuwe technologieën. De werkzaamheden van de Commissie voor een dashboard van indicatoren voor duurzaam en inclusief welzijn dat de rapportagelast zou kunnen verminderen[57], zijn nu ver genoeg gevorderd om te worden meegenomen in de beleidsevaluatie en de besluitvorming op het gebied van investeringen en hervormingen. De Commissie moet de samenwerking met de OESO en de Verenigde Naties versterken (in aansluiting op het Pact voor de Toekomst) met betrekking tot de internationale inspanningen om kaders die "verder gaan dan het bbp" te ontwikkelen, voortbouwend op de Agenda 2030 en de bijbehorende doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

Kerngebied 6: Het onderwijs op een nieuwe leest schoeien

De EU en haar lidstaten moeten een nieuwe visie op onderwijs en werk ontwikkelen in het licht van nieuwe technologieën, de demografie en toekomstige verstoringen en veranderingen. Dit betekent dat een leven lang leren een maatschappelijke norm moet worden, dat er moet worden gezorgd voor een veilige en stimulerende omgeving voor kinderen, dat leerplannen moeten worden afgestemd op de toekomstige behoeften aan vaardigheden en dat flexibele trajecten tussen onderwijs, opleiding en werk moeten worden gecreëerd. Burgers moeten niet langer worden voorbereid op specifieke banen, maar op meerdere transities gedurende hun leven. Ook hun aanpassingsvermogen en creativiteit moeten dus worden bevorderd. Door lerenden meer mobiliteit te bieden in de overgang van school naar universiteit, waardoor zij optimaal gebruik kunnen maken van het onderwijsaanbod in Europa, zullen zij beter met onzekerheden kunnen omgaan en zal hun openheid en kritisch denken worden versterkt.

[57] Europese Commissie, "Measuring sustainable and inclusive wellbeing: a multidimensional dashboard approach", 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2760/4186342

De EU heeft een duidelijke aanpak nodig om zowel geschoolde arbeidskrachten voor de groeiende diensten- en zorgeconomie aan te trekken en op te leiden, als de denkkracht te ontwikkelen die nodig is om haar onderzoeks- en innovatiepotentieel te versterken. Hierbij moeten regionale onevenwichtigheden worden vermeden. Wetenschappers en ingenieurs spelen een essentiële rol op het gebied van innovatie, concurrentievermogen en de duurzame transitie. De EU moet haar talenten dan ook optimaal tot hun recht laten komen om ervoor te zorgen dat er meer mensen een diploma op het gebied van STEM (wetenschap, technologie, engineering en wiskunde) halen via beroepsonderwijs en -opleiding of het hoger onderwijs.

Om de vruchten te kunnen plukken van de versnelde automatisering en generatieve AI-systemen moet de EU in grootschalige om- en bijscholing investeren en AI-geletterdheid onder burgers bevorderen. Dit zou de veerkracht versterken, ongelijkheden verminderen en ervoor zorgen dat de voordelen van AI iedereen ten goede komen. Door onderwijshervormingen te koppelen aan toekomstgericht arbeidsmarkt- en sociaal beleid kan de EU potentieel ontwrichtende veranderingen aangrijpen om een rechtvaardiger samenleving tot stand te brengen, waarin burgers meer grip op hun leven hebben en generaties solidair met elkaar zijn.

Kerngebied 7: De fundamenten van de democratie versterken ten gunste van iedereen

De EU moet actie ondernemen om polarisatie, informatiemanipulatie en desinformatie, die door sociale media en AI-algoritmen worden versterkt, tegen te gaan. Dit vereist onder meer dat zij media- en digitale geletterdheid bevordert en betrouwbare en onafhankelijke informatie-ecosystemen die bijdragen tot het ontstaan van gedeelde discussieruimten en het doorprikken van "informatiebubbels", ondersteunt. Scholen moeten beter in staat worden gesteld om hun cruciale rol te spelen bij het bevorderen van mediageletterdheid en het opbouwen van weerbaarheid tegen desinformatie. Er moet empirisch onderbouwde en gecoördineerde actie worden ondernomen om jongeren te beschermen tegen de negatieve gevolgen van sociale media en digitale technologieën, met name voor hun geestelijke gezondheid en welzijn, en om hen in staat te stellen de voordelen ervan beter te benutten.

De EU moet de sociale cohesie sterker ondersteunen en meer bijdragen aan gemeenschapsopbouw door middel van innovatieve manieren om met lokale gemeenschappen samen te werken en hen tot partners te maken, bijvoorbeeld via participatieve instrumenten voor territoriale ontwikkeling. De EU, de lidstaten en de kandidaat-lidstaten moeten de gedeelde visie voor de EU krachtig nastreven (zie kerngebied nr. 1), door de rechtsstaat, de mediavrijheid en de vrijheden van het maatschappelijk middenveld te beschermen en te bevorderen, en door het instrumentarium voor de bestrijding van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging en van desinformatie te versterken. De Commissie en andere EU-instellingen moeten een duidelijkere communicatiestrategie ontwikkelen om de Europese burgers en bedrijven beter te informeren over de EU en er zo voor te zorgen dat zij de EU blijven begrijpen en ondersteunen. De EU moet zich ook blijven inspannen voor de overlegdemocratie, door open en empirisch onderbouwde debatten over beleidsopties te organiseren. Zij moet ook de banden met het maatschappelijk middenveld en lokale democratische actoren versterken. De Commissie moet maatregelen voorstellen om de democratische veerkracht en het maatschappelijk middenveld in heel Europa te versterken door te voorzien in specifieke kaders, strategieën en ondersteuning.

Kerngebied 8: Anticiperen op demografische veranderingen en de intergenerationele rechtvaardigheid versterken

De EU moet een kader voor intergenerationele rechtvaardigheid ontwikkelen om ervoor te zorgen dat besluiten die vandaag worden genomen geen schade berokkenen aan toekomstige generaties en om de solidariteit tussen mensen van verschillende leeftijden en hun onderlinge

betrokkenheid te vergroten. Dit moet ertoe bijdragen dat de demografische transformatie wordt benut en niet tot destabilisatie leidt. Dit intersectionele kader moet de complexe overlappende kwetsbaarheden die de veerkracht van de Europese samenlevingen bedreigen, aanpakken, of deze nu betrekking hebben op klimaatverandering, de verlening van basisdiensten, toegang tot gezondheidszorg en langdurige zorg of sociale inclusie. De strategie moet ons in staat stellen het Europese beleid geschikt te maken voor de huidige en toekomstige generaties, door onze besluitvorming te heroverwegen en aan te passen zodat deze stut op waarden en doelstellingen die Europeanen ook op de lange termijn een goed leven bieden.

4. CONCLUSIE

Door actie te ondernemen voor een veerkrachtige EU in 2040, op basis van prognosemethoden en -processen, zal de Unie haar transformerende kracht in de veranderende mondiale context ten volle kunnen benutten. De EU moet de gevolgen van diverse mondiale langetermijnontwikkelingen en haar eigen specifieke uitdagingen die in dit verslag worden beschreven, aanpakken. Coherente maatregelen en governance zullen de EU uiteindelijk in staat stellen om plotselinge crises en structurele veranderingen het hoofd te bieden. Dit vereist dat verder wordt gekeken dan de politieke cycli op korte en middellange termijn en dat een perspectief wordt gekozen van waaruit de langetermijneffecten van nieuw beleid en de robuustheid ervan in uiteenlopende toekomstscenario's, beter kunnen worden ingeschat.

Daartoe zal de Commissie, voortbouwend op het werk dat in de periode 2019-2024 is verricht, haar beleid blijven baseren op strategische prognoses, onder meer door jaarlijkse strategische prognoseverslagen over horizontale onderwerpen op te stellen.

Vanaf 2026 zullen deze verslagen worden voorafgegaan door een stevig prognoseproces, waarin onder andere, op coherente wijze, voor de diverse beleidsterreinen verschillende mogelijke toekomstscenario's zullen worden onderzocht. Naast de publicatie van de jaarlijkse verslagen zal de Commissie er gedurende deze nieuwe mandaatsperiode voor zorgen dat prognose-instrumenten volledig worden geïntegreerd in de beleidsvorming, zodat ons beleid doeltreffender en toekomstgerichter wordt en de EU een blijvende en aanzienlijke impact kan hebben in een context van toenemende complexiteit. Dit alles zal mogelijk worden gemaakt door de sterke prognosecapaciteiten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en die specifiek zijn ontworpen om op onzekerheid te anticiperen en deze aan te pakken. In het strategisch prognoseverslag 2026 zal de nadruk komen te liggen op de toekomst van Europa in een veranderende wereld.