

MARKT EN MACHT



Speler of Speelveld
in de Hegemonie strijd



DENKWERK



DenkWerk is een onafhankelijke denktank die met krachtige ideeën bij wil dragen aan een welvarend, inclusief en vooruitstrevend Nederland. Hiervoor brengt DenkWerk Nederlanders bij elkaar die hun rijke kennis, ervaring en creativiteit willen inzetten om richting te geven aan brede maatschappelijke vraagstukken die hen na aan het hart liggen.

Om dat te bereiken doet DenkWerk haar eigen onderzoek, gebruikmakend van een breed netwerk van experts. Hiermee willen we vraagstukken grondig onderzoeken, structuur brengen en inspiratie aandragen voor acties of verder onderzoek.

Om bij te dragen aan het maatschappelijk debat en verandering in gang te zetten, streven we ernaar de resultaten van ons werk in het publieke domein te delen.

Barbara Baarsma
Bernard ter Haar
Boudewijn Wijnands
Cascha van Wanrooij (KickstartAI)
Frans Blom
Hans Wijers
Haroon Sheikh
Jaap Winter
Marelle van Beerschoten
Marion Koopman
Yashvir Gangaram Panday (roulerend)

contact@denkwerk.online
www.denkwerk.online

MARKT en MACHT

Speler of Speelveld in de Hegemonie strijd

Januari 2026

Als de oorlog komt
En als ik dan moet schuilen
Mag ik dan bij jou?

Als er een clubje komt
Waar ik niet bij wil horen
Mag ik dan bij jou?

Als er een regel komt
Waar ik niet aan voldoen kan
Mag ik dan bij jou?



En als ik iets moet zijn
Wat ik nooit geweest ben
Mag ik dan bij jou?

Mag ik dan bij jou, Claudia de Breij, 2009



VOORWOORD

Precies een jaar na de inauguratie van Donald Trump moeten we constateren dat de Verenigde Staten niet langer een vertrouwde 'vriend' of 'ally' is, maar is veranderd in een harde geopolitieke concurrent. De façade van partnerschap staat nog overeind, maar het fundament is verschoven. America First betekent precies dat: het eigen kortetermijnbelang voorop, deals in plaats van bondgenootschappen, transacties in plaats van vertrouwen. "The European Union was formed to 'screw' the United States"¹ en "You don't pay your bills, you get no protection. It's very simple."²

Deze conclusie doet pijn. Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben Europa en de VS samen gebouwd aan een wereldorde gebaseerd op stabiliteit, voorspelbaarheid en gedeelde waarden.^{3,4} Die orde berustte op een strategische ruilverhouding waarin Europa veiligheid en economische ruimte kreeg, in ruil voor politieke steun aan Amerikaans leiderschap. Die tijd is voorbij. En dat betekent dat wij – Nederland en Europa – ons opnieuw moeten leren bewegen in een wereld waarin zelfs vrienden de taal van macht spreken. De focus van DenkWerk ligt altijd op Nederland. Maar als het over geopolitiek gaat, moet het meer over Europa gaan dan over Nederland. Nederland is zelf een te kleine speler.

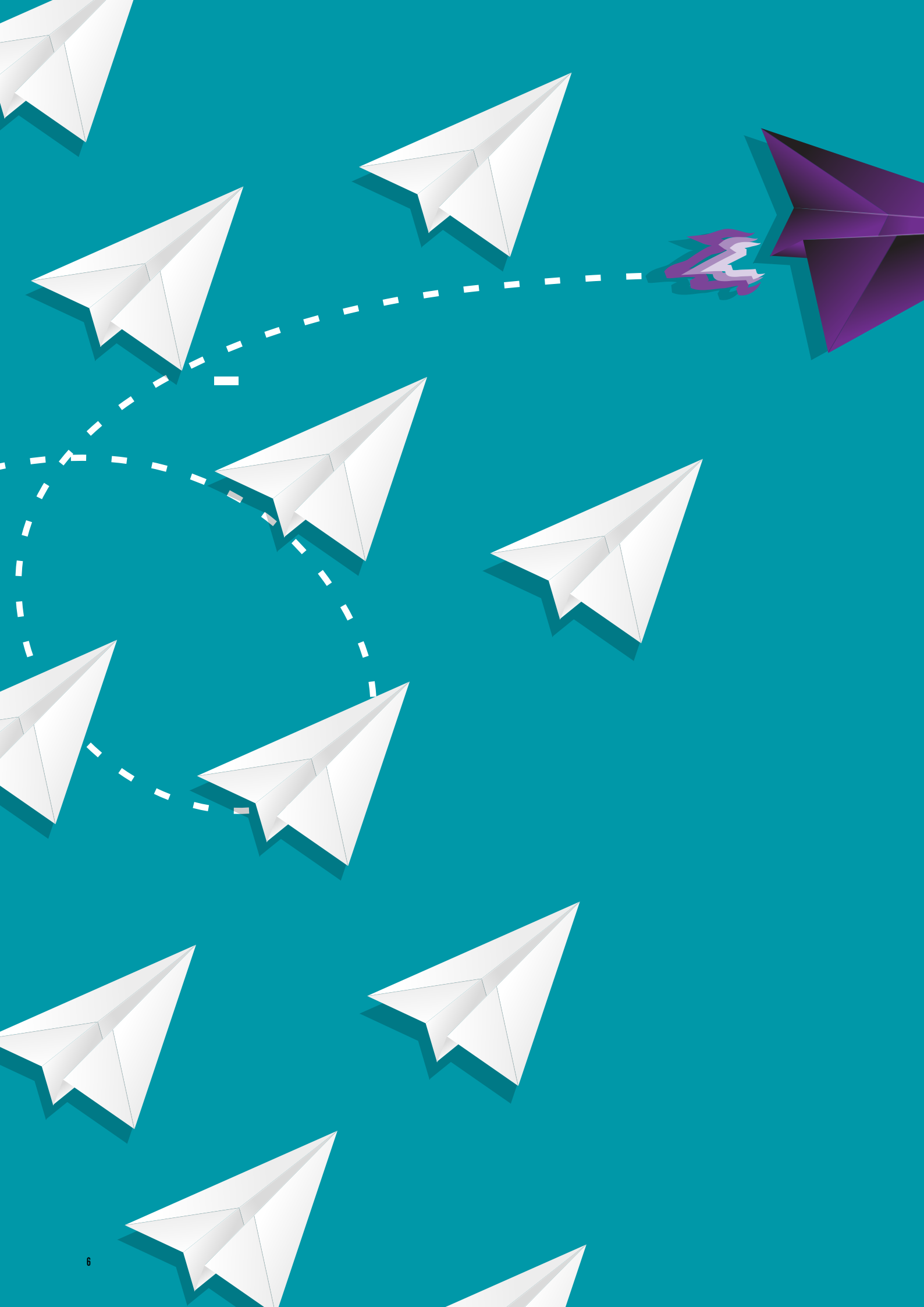
De Amerikaanse machtspolitiek zal de welvaart in Amerika en in de wereld, zeker op de wat langere termijn, geen goed doen. Europa moet dit beleid dan ook zeker niet kopiëren, maar er wel voor waken om er niet het geopolitieke slachtoffer van te worden. Tegenspel is nodig om de wereld in balans te houden. Tot nu toe lukt het geopolitieke spel onvoldoende. We staan met de hoed in de hand aan tafel bij partijen die harder, sneller en meedogenlozer opereren. De reflex van 'praten tot we eruit komen' werkt niet in een omgeving waarin anderen denken in termen van macht en hegemonie. En terwijl wij blijven redeneren vanuit de zegeningen van de vrije markt- en overlegcultuur, verandert de wereld om ons heen in recordtempo.

Het is zorgelijk, want de vooruitzichten zijn rond-uit somber. Voor cruciale onderdelen van onze productieketens zijn we volledig afhankelijk van China of de VS. Deze twee grootmachten die nu openlijk strijden om hegemonie, houden geen enkele rekening meer met Europese belangen. Ze zien Europa niet als speler, maar als speelveld. Wie speelveld is, wordt gebruikt; wie speler is, bepaalt de kaders. De keuze waar wij voor staan is dus eenvoudig, maar ongemakkelijk: of we worden teruggebracht tot toeschouwer, of we bouwen opnieuw aan strategisch vermogen.

Als het ene land afhankelijk is van een ander land maar niet andersom, ontstaat asymmetrie. In dit tijdsgewricht van strijd om de hegemonie is dat een ongemakkelijke positie. Overal waar asymmetrie bestaat, geldt het recht van de sterkste. Verdragen en multilaterale afspraken zijn dan slechts papieren schilden. De Amerikaanse inval in Venezuela, klaarblijkelijk vanwege de grote oliereserves aldaar⁵, en Trumps openlijke wens om Groenland 'te kopen'⁶ of zijn dreigement om uit de NAVO te stappen⁷, laten zien dat bestaande verdragen en afspraken nauwelijks nog waarde hebben. Samenwerken in deze nieuwe geopolitieke setting, met behoud van het Europese rechtsstatelijke denken, is nog niet uitgesloten, maar kan alleen vanuit gelijkwaardigheid. En ja, we moeten deze samenwerking met de hoogst mogelijke urgentie opnieuw inrichten terwijl we ook aan het verdienvermogen werken en binnen de planetaire grenzen blijven. De optelsom is uitdagend en vangen we dus ook in meerdere rapporten^{a,8,9,10}

In deze DenkWerk-studie analyseren we onze huidige positie vanuit een nuchter realisme. Hoeveel geopolitieke en geo-economische macht hebben wij werkelijk? Hoe hebben we deze kwetsbare positie laten ontstaan? En vooral: wat is er nu nodig om onze speelruimte terug te winnen?

^a Zie ook DenkWerk: Kiezen én Delen, januari 2025 en DenkWerk: voorbij netto-nul naar planeet-positief, januari 2022 en Rapport Wennink december 2025.



1 VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING NAAR STRATEGISCHE AUTONOMIE

Vier decennia van internationale samenwerking

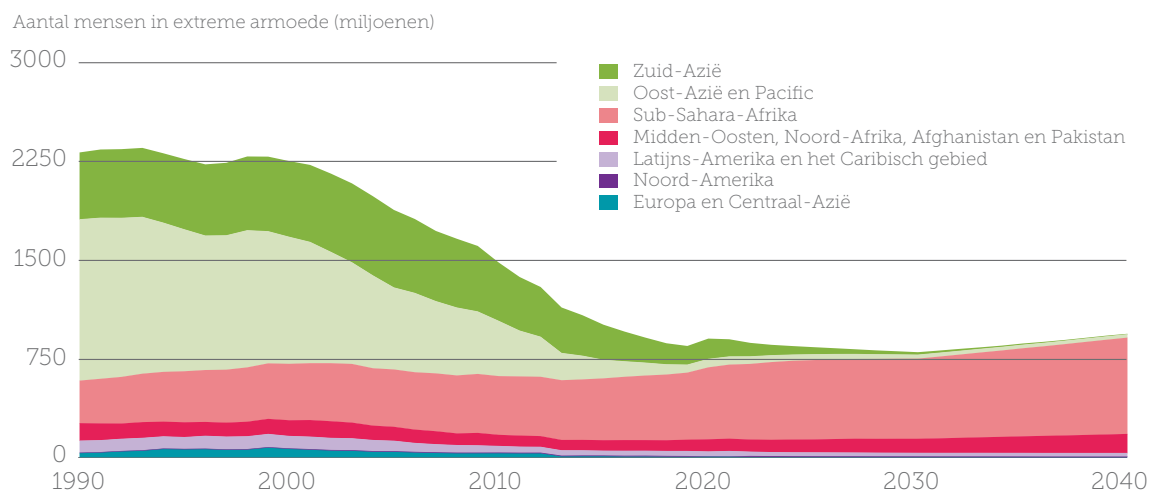
De afgelopen veertig jaar werden gekenmerkt door een optimistisch geloof in de kracht van internationale samenwerking. De val van de Berlijnse Muur luidde niet alleen het einde van de Koude Oorlog in, maar werd het symbolisch startpunt van een periode waarin grenzen vervaagden¹¹, handel explodeerde en mondiale integratie het leidende economische uitgangspunt werd.

Globalisering werd gedragen door de gedachte dat onderlinge economische verwevenheid welvaart, maar ook stabiliteit brengt – landen die met elkaar handelen, zouden elkaar minder snel bevechten.¹² Dit denken leidde tot een ongekennde expansie van internationale waardeketens. Productie werd opgesplitst, verplaatst en geconcentreerd op de plekken waar deze het meest efficiënt kon plaatsvinden. Ontwerp vond plaats in Europa en de Verenigde Staten, assemblage in Azië, grondstoffen werden gewonnen uit Afrika, Latijns-Amerika en delen van Azië – de wereld werd een fijnmazige productienetwerkstructuur.

Voor veel landen was dit een win-win.¹³ In opkomende economieën maakte globalisering het mogelijk dat honderden miljoenen mensen uit armoede werden getild zoals weergegeven in Figuur 1.¹⁴ In ontwikkelde economieën zorgden deze ontwikkelingen voor lagere consumentenprijzen en een stabiele economische groei. Kosten daalden niet alleen door schaalvoordelen, maar ook door specialisatie en het optimaliseren van logistieke processen, waaronder just-in-time productie.¹⁵

In opkomende economieën maakte globalisering het mogelijk dat honderden miljoenen mensen uit armoede werden getild

Figuur 1. Daling van extreme armoede per wereldregio tussen 1990 en 2040



Bron: Our World in Data

Noot: Extreme armoede wordt gedefinieerd als leven onder de internationale armoedegrens van 3 US dollar per dag. De cijfers zijn gecorrigeerd voor inflatie en voor verschillen in kosten van levensonderhoud tussen landen.

Deze efficiëntieslag ging gepaard met het terugdringen van voorraden en strategische buffers, omdat veel bedrijven ervan uitgingen dat internationale handel betrouwbaar en ononderbroken zou blijven. Globalisering werd gezien als een stabiel en vanzelfsprekend onderdeel van de economische orde, waardoor risico's in waardeketens lange tijd beperkt aandacht kregen.

De logica van specialisatie en asymmetrie

De lange periode van internationale samenwerking ging samen met patronen van specialisatie. Landen bouwden voort op bestaande comparatieve voordelen, die verder werden versterkt doordat bedrijven, kennisinstellingen en toeleveranciers zich rond dezelfde locaties concentreerden. Deze clustering maakte productie efficiënter en versterkte schaalvoordelen: grotere volumes, kortere aanvoerlijnen en gespecialiseerde arbeid leidden verder tot hogere productiviteit en lagere kosten. Zo kent Nederland bijvoorbeeld een paar belangrijke clusters rondom Wageningen, ASML, en de Rotterdamse haven. Een ander bekend voorbeeld is de elektronicacluster rond Shenzhen in China, waar ontwerpers, componentenleveranciers en grootschalige assemblagebedrijven elkaar versterken en zo een wereldwijd productiecentrum vormen voor consumentenelektronica.¹⁶

Door deze dynamiek ontstonden zogenaamde hubs¹⁷ die een cruciale rol gingen spelen in wereldwijde waardeketens. Deze centrale knooppunten in ketens gaven sommige regio's meer invloed dan andere. Zo groeide een asymmetrische structuur waarin een beperkt aantal hubs bepalend werd voor de doorstroming van goederen, diensten en kennis. Op het gebied van digitale databaseer zien we op dit moment eveneens enkele supergrote bedrijven die een knooppuntfunctie hebben ontwikkeld.¹⁸

Oligopolie- of monopolievorming ligt in een vrije markt altijd op de loer, hetgeen vraagt om een stevig mededingingsbeleid. In een wereldmarkt is dat niet eenvoudig te organiseren, omdat een monopolie op een wereldmarkt heel goed een nationaal belang kan zijn. De VS en China zetten tegenwoordig in hun mededingingsbeleid de nationale belangen voorop, en de VS heeft in het afgelopen decennium de regulering van de internationale

handel via de WTO grotendeels ontmanteld.¹⁹ Ook China heeft zich regelmatig aan de geest van de WTO onttrokken.²⁰

Schokken die de kwetsbaarheid zichtbaar maakten

Vanaf 2008 veranderde het toneel van de economische globalisering. Schokken zoals de financiële crisis, de COVID-19-pandemie en de Russische inval in Oekraïne maakten zichtbaar hoe kwetsbaar de bestaande structuur van afhankelijkheden was. Eén gebeurtenis op één plek kon gevolgen hebben voor hele ketens: een bankencrisis in de Verenigde Staten legde mondiale kredietmarkten plat, stilvallende productie in Azië leidde tot tekorten aan medische hulpmiddelen en microchips, en Europa werd geconfronteerd met de gevolgen van zijn afhankelijkheid van Russisch gas. Deze crises wezen op een dieperliggend patroon: de wereldeconomie was ver doorgeschoten in efficiëntie, terwijl robuustheid en redundantie onvoldoende waren ontwikkeld. Het vertrouwen dat de vrije markt altijd voldoende aanbieders zou opleveren, bleek te optimistisch in domeinen waarin één partij of één land dominante controle heeft - bijvoorbeeld over energie, semi-conductors of cloud-infrastructuur.

Veel van deze afhankelijkheden waren overigens al jaren bekend. Eerder onderzoek had al voor 2014 duidelijk gemaakt hoe sterk Europa leunde op Russisch gas^{21,22} hoe geconcentreerd de productie van geavanceerde chips was en hoe beperkt het aantal landen is dat cruciale grondstoffen levert.²³ Maar zolang alles bleef functioneren, overheerste het idee dat het ook zou blijven functioneren. Het was een vorm van gewenning: risico's werden gezien, maar niet meegenomen in beleid.

**Risico's werden gezien,
maar niet meegenomen
in beleid**

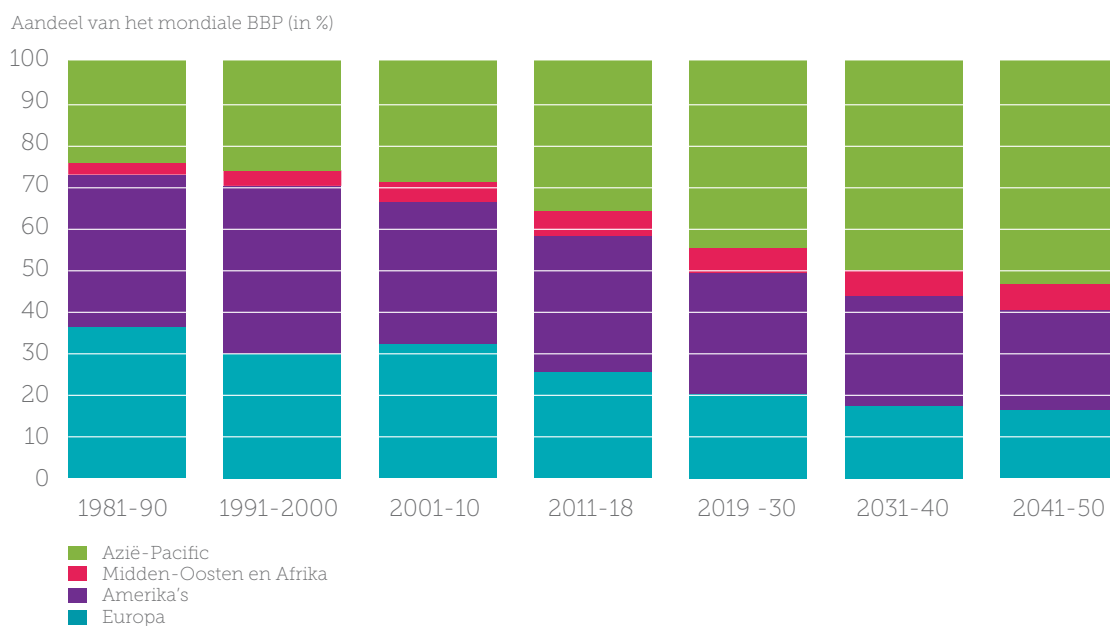
Van samenwerking naar strijd om strategische dominantie

China (maar dit geldt ook voor Afrikaanse of Latijns-Amerikaanse landen) heeft jarenlang aan den lijve ondervonden dat afhankelijkheden ook als machtspolitiek kunnen worden ingezet. De VS waren bijvoorbeeld erg terughoudend in het leveren van hoogwaardige technologie aan China.^{24,25} Dit besef heeft China tot een langjarige strategie gebracht om cruciale afhankelijkheden van het buitenland af te bouwen. China groeide niet alleen door de verplaatsing van productie naar lage-kostenregio's - de globaliseringsgolf zelf - maar ook doordat het vanaf die positie steeds verder opschoof naar waarde-segmenten met hoge toegevoegde waarde.²⁶ Vanuit die 'workshop-of-the-world', werd het een land dat expliciet ambiëert om wereldleider te worden in geavanceerde technologie en innovatie.²⁷ Daarbij is het economische - en geopolitieke - zwaartepunt van de wereld verschoven richting Azië. Deze verschuiving wordt getoond in figuur 2. Azië's aandeel in de wereldeconomie groeit al jaren en zal naar verwachting na 2030 uitkomen boven de helft van het mondiale bbp.²⁸

Met deze verschuiving verandert ook de logica van mondiale verhoudingen. De grote Aziatische landen ruiken kansen, maar ervaren ook dat de VS de hegemonie in de wereldeconomie niet zonder slag of stoot zal willen inleveren. Waar globalisering eerder was gestoeld op wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking, zetten staten economische afhankelijkheden nu actief in als machtsmiddel. Exportbeperkingen, investeringsscreening, gecontroleerde toegang tot technologie en druk op grondstoffen- en logistieke ketens zijn daarvan voorbeelden. Farrell en Newman beschrijven dit mechanisme als weaponized interdependence: in asymmetrisch georganiseerde netwerken kunnen staten die de centrale knooppunten beheersen economische verwevenheid inzetten voor geopolitieke invloed.²⁹

Het vroegere geloof dat handel vanzelf de wereldorde stabiliseert maakt plaats voor een ander inzicht: asymmetrische afhankelijkheden kunnen direct worden vertaald in macht. Optimaliseren op efficiëntie is daarmee niet langer voldoende in een wereld waarin strategische competitie, groeiende technologische rivaliteit en een verschuivende wereldmacht de realiteit zijn.

Figuur 2. Mondiale BBP verdeling: Het zwaartepunt van de wereld verschuift richting Azië



Bron: The Economist Intelligence Unit

Europa moet een mentale omslag maken

Europa staat in deze nieuwe werkelijkheid voor een noodzakelijke mentale omslag. De Europese Unie ontstond als vredesproject, gebouwd op samenwerking, stabiliteit en het wegnemen van economische barrières. Dat de nationale economieën van Europa grote afhankelijkheden opbouwden van andere landen werd niet als een bezwaar gezien. Dat uitgangspunt heeft decennialang gewerkt en is vanuit welvaartsoptiek ook nog steeds legitiem, maar sluit steeds minder aan op een wereld waarin geopolitieke concurrentie om strategische sectoren bepalend is. De landen van Europa zullen zich moeten leren verhouden tot een omgeving waarin machtsdenken, niet vrije-marktdenken, de toon zet.

**De EU is een vredesproject,
geen machtsproject. Maar de
wereld vraagt dat wij de taal
van de macht leren spreken**

Lange tijd vertrouwde Europa op het vrije markt denken: als er tekorten ontstaan, zorgt de prijs wel voor andere aanbieders. Deze logica functioneerde in een periode waarin globalisering relatief stabiel was en geopolitieke spanningen laag bleven. Maar in domeinen waar één actor cruciale productie, technologie of infrastructuur beheerst, werkt het prijsmechanisme beperkt. Wie controle heeft over gas, grondstoffen, semi-conductors of cloud-platforms bepaalt de speelruimte van anderen — ongeacht de prijs die zij bereid zijn te betalen.

Daar komt bij dat Europa traag en gefragmenteerd reageert in sectoren waar snelle besluiten, gerichte investeringen en geconcentreerde capaciteit essentieel zijn. De traditionele marktlogica biedt daarvoor te weinig houvast. Machtsdenken is in de huidige wereld geen keuze, maar een randvoorwaarde.

Conclusie: een zorgwekkend instappunt

De periode van vrije markt globalisering - waarin efficiëntie boven robuustheid stond - komt ten einde. Afhankelijkheden die ooit logisch leken, kunnen in een wereld van machtsdenken worden omgezet in drukmiddelen. Europa zal zich hierop moeten aanpassen, maar dat kost tijd, terwijl de andere geopolitieke blokken hierin voor lopen. De komende jaren zijn daarom cruciaal voor de Europese positie in de wereld, waarbij de hele wereld ziet hoe kwetsbaar Europa is. Nederland zal zich hiertoe moeten verhouden, zowel als het om de binnenlandse economische sturing gaat, als om de positiebepaling in en ten opzichte van Europa.

**Europa is kwetsbaar, en dat
ziet de hele wereld**



2 CRUCIALE BELANGEN

Afhankelijkheid als vertrekpunt

In hoofdstuk 1 is uiteengezet hoe globalisering en specialisatie hebben geleid tot sterk verweven productieketens en dat verwevenheid steeds vaker wordt benaderd als potentiële kwetsbaarheid. Dit heeft geleid tot een herwaardering van vragen rond veerkracht en weerbaarheid, zowel nationaal als Europees.

Deze herwaardering vraagt om precisie. Niet elke afhankelijkheid vormt een probleem, en niet elke verstoring is strategisch van belang. Veel afhankelijkheden zijn tijdelijk, hinderlijk, maar goed te spreiden of lokaal op te vangen. Andere afhankelijkheden raken echter functies die zo fundamenteel zijn dat verstoring niet beperkt blijft tot één sector of markt, maar doorwerkt in meerdere maatschappelijke domeinen. Het onderscheid

tussen deze typen afhankelijkheden is cruciaal om te voorkomen dat beleid wordt gedreven door een algemene terughoudendheid ten aanzien van openheid.

Het belang van functies en sectoren

Het voorgaande maakt duidelijk dat afhankelijkheid een logisch gevolg is van een open en gespecialiseerde economie. De beleidsmatige opgave ligt daarom niet in het reduceren van afhankelijkheden als zodanig, maar in het onderscheiden van die afhankelijkheden die een onevenredig grote impact hebben wanneer zij worden verstoord.

Het belang van een functie of sector wordt zichtbaar op het moment dat ze wegvallen. Daarbij zijn vier samenhangende criteria richtinggevend.

Ten eerste is er de **'mate van verwevenheid'** met andere functies. Verwevenheid verwijst hier naar de positie van een functie in het systeem: functies die upstream liggen en waarvan uitval meerdere downstream-functies tegelijk raakt, kennen een hoge verwevenheid. Sommige functies vormen een dragende laag onder grote delen van de economie en de publieke sector. Een verstoring blijft dan niet beperkt tot één keten, maar werkt door naar meerdere sectoren en maatschappelijke domeinen. Energievoorziening, digitale infrastructuur en communicatienetwerken zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Ook de beschikbaarheid van kritieke grondstoffen – waaronder zeldzame aardmetalen en andere strategische materialen – vervult deze rol, omdat zij een noodzakelijke basis vormen voor defensie, energietransitie, digitale technologie en moderne maakindustrie. Defensie vervult deze rol indirect, doordat veiligheid en afschrikking randvoorwaarden vormen voor vrijwel alle maatschappelijke en economische activiteiten.

Ten tweede is het **'karakter van uitval'** bepalend. Bij veel goederen en diensten leidt verstoring tot een geleidelijke verslechtering van de samenleving: hogere kosten, lagere beschikbaarheid of kwaliteitsverlies. Bij andere functies werkt het systeem binair: het functioneert volledig, of niet. Het wegvallen van elektriciteit of van centrale digitale authenticatiesystemen leidt niet tot 'minder' functioneren, maar tot onmiddellijke stilstand van productie, dienstverlening en bestuurlijke processen, en daarmee tot ontwrichting van de samenleving.

Ten derde speelt de **'tijdshorizon tot ontwrichting'** een centrale rol. Hoe korter de periode waarin een samenleving zonder een functie kan functioneren, hoe groter het strategisch gewicht. Bij sectoren als energievoorziening, telecommunicatie en acute zorg leidt uitval binnen uren of dagen tot maatschappelijke ontregeling. Bij kritieke grondstoffen, waaronder zeldzame aardmetalen, ligt de tijdshorizon vaak langer – weken tot maanden – maar kan uitval alsnog strategisch ontwrichtend zijn doordat alternatieven schaars zijn en opschaling van vervangende aanvoer structureel tijd vergt. Bij andere sectoren, zoals delen van de maakindustrie, blijft aanpassing over langere perioden mogelijk.

Ten vierde raakt een beperkt aantal functies direct het **'functioneren van de overheid'**. Verstoring ondermijnt niet alleen de economische activiteit, maar ook de veiligheid, handhaving, volksgezondheid en bestuurlijke continuïteit. Defensie is hier het meest uitgesproken voorbeeld: uitval tast direct het vermogen aan om territorium te beschermen, internationale verplichtingen na te komen en de publieke orde te waarborgen.

Wanneer deze vier kenmerken samenkomen, is sprake van een structurele kwetsbaarheid, dus een zogenoemd 'chokepoint'. Hier is afhankelijkheid geen tijdelijk ongemak, maar een risico dat gericht beleid en bewuste sturing vereist.

Afhankelijkheden in functies als defensie, energievoorziening, digitale infrastructuur (cloud), telco-infrastructuur en financiële infrastructuur zijn daarmee van een andere orde dan reguliere markt- of handelsafhankelijkheden (Tabel 1).

**Verwevenheid wordt steeds
vaker benaderd als
potentiële kwetsbaarheid**

Tabel 1. Belang van sectoren bij afhankelijkheden

Sector	Verwevenheid	Aan/uit	Tijd tot schade	Publieke impact	Conclusie
Defensie/Veiligheid	Zeer hoog	Hard	Dagen/weken	Hoog	Choke point
Energie	Zeer hoog	Hard	Uren/dagen	Hoog	Choke point
Cloud	Zeer hoog	Hard	Uren	Hoog	Choke point
Telco-infrastructuur	Zeer hoog	Hard	Uren	Hoog	Choke point
Financiële infrastructuur	Zeer hoog	Hard	Uren	Hoog	Choke point
Kritieke grondstoffen (o.a. zeldzame aardmetalen)	Zeer hoog	Zacht	Weken/maanden	Middel	Strategisch kritisch
Halfgeleiderindustrie	Zeer hoog	Zacht	Weken/maanden	Middel	Strategisch kritisch
AI-infrastructuur en -systemen	Hoog	Zacht	Weken/maanden	Middel	Strategisch kritisch
Luchtvaartindustrie	Hoog	Hard/Zacht	Weken	Middel	Strategisch kritisch
Voedselindustrie	Hoog	Hard/Zacht	Weken	Middel	Strategisch kritisch
Auto-industrie	Middel	Zacht	Maanden	Middel/Laag	Pijnlijk, niet existentieel
Textiel / consumentengoederen	Laag	Zacht	Maanden/Jaren	Laag	Beheersbaar
Cacao-industrie ¹	Laag	Zacht	Maanden/Jaren	Laag	Niet strategisch

Bron: DenkWerk (2025)

Noot: De in de tabel gebruikte kwalificaties (laag, middel, hoog, zeer hoog) geven een relatieve inschatting weer van de systemische betekenis van sectoren, 1. Als voorbeeld van de grootste groep goederen en diensten die niet strategisch zijn.



3 EUROPA'S POSITIE IN DE BELANGENSTRIJD

Belang is niet genoeg: positie als doorslaggevende factor

Hoofdstuk 2 heeft vastgesteld welke systeemfuncties structureel zwaar wegen voor het functioneren van de samenleving. Dat oordeel ging expliciet over belang: het markeert waar verstoring potentieel brede maatschappelijke doorwerking heeft. Of en in welke mate ingrijpen nodig is, wordt echter niet door belang alleen bepaald. Doorslaggevend is de positie van Europa in deze functies/ sectoren.

Wanneer afhankelijkheid asymmetrisch wordt

Afhankelijkheid wordt problematisch wanneer zij asymmetrisch is: wanneer de handelingsruimte van Europa structureel kleiner is dan die van andere actoren. Om deze positie systematisch te beoordelen hanteren we drie samenhangende criteria, die samen bepalen of wederkerigheid kan omslaan in macht en druk.

Het eerste criterium is '**controle over infrastructuur en 'rails'**'. Dit betreft het beheer over fysieke en digitale knooppunten waar processen over lopen: energie- en datanetwerken, cloudplatforms, betalingsinfrastructuur, pijpleidingen, certificeringsregimes en digitale ecosystemen. Wie deze knooppunten beheerst, kan toegang conditioneren, vertragen of beëindigen. In netwerktermen gaat het om centrale schakels waar relatief kleine ingrepen grote doorwerking hebben. In functies met hoog maatschappelijk belang – zoals energie, telecommunicatie of cloud – vertaalt deze controle zich direct in brede handelingsmacht.

Het tweede criterium is '**technische autonomie**'. De kernvraag is of Europa kan overstappen, systemen zelfstandig kan beheren en beschikt over essentiële elementen zoals sleutels, updates en toezicht. Afhankelijkheid wordt asymmetrisch wanneer feitelijke controle ontbreekt, zelfs als infrastructuur fysiek op Europees grondgebied staat. Dit speelt met name bij digitale diensten en software-intensieve functies, waar 'lock-in' kan

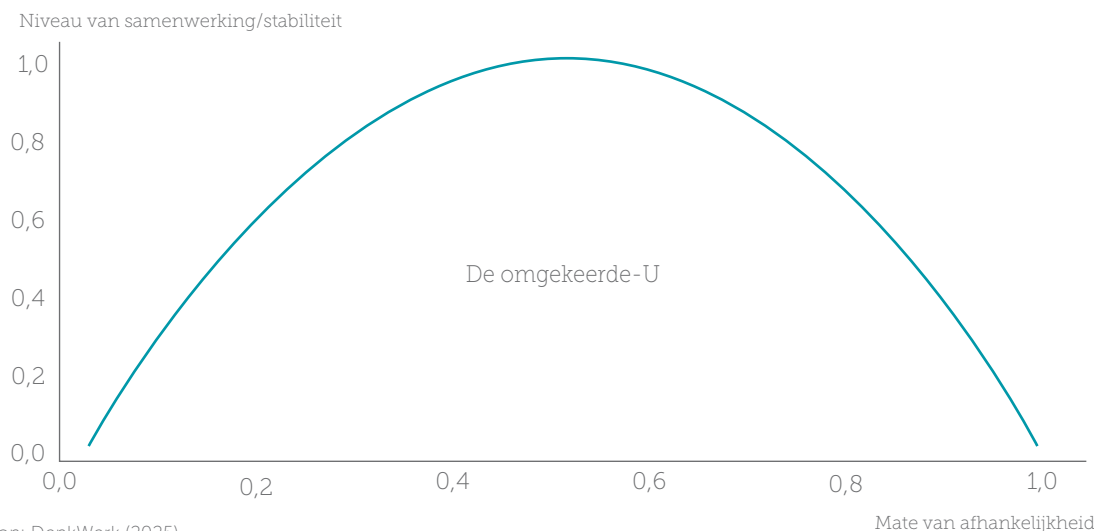
ontstaan zonder zichtbare fysieke afhankelijkheid.

Het derde criterium betreft '**redundantie en herstelvermogen**'. De positie wordt kwetsbaar wanneer alternatieven ontbreken of wanneer vervanging en opschaling structureel lang duren. Lange doorlooptijden, kapitaalintensiteit en gespecialiseerde kennis maken dat verstoringen niet binnen een korte termijn kunnen worden opgevangen. Dit is zichtbaar bij defensie-industrie, kritieke grondstoffen en farmaceutische ketens, waar tijdelijke schokken langdurige effecten kunnen hebben.

Wanneer een actor op deze drie criteria een sterke positie heeft, ontstaat feitelijke macht. Een zwakke positie op deze criteria leidt tot onmacht. Macht wordt in de praktijk vaak uitgeoefend via juridische en politieke kanalen: sancties, exportcontroles, vergunningen, compliance-eisen of toezicht. Deze instrumenten zijn relatief eenvoudige manieren om bestaande machtsposities te benutten. In sectoren met laag maatschappelijk belang – zoals cacao of delen van de consumptiegoederenketen – leidt een dergelijke juridische beïnvloeding hooguit tot prijs- of beschikbaarheidseffecten. In hoog-belang functies kan hetzelfde instrumentarium daarentegen directe maatschappelijke en bestuurlijke ontwrichting veroorzaken.

Deze drie criteria dwingen tot ketendenken. Een sterke positie in één schakel is onvoldoende wanneer een andere schakel elders de werking van de gehele keten kan stilleggen.^{30,31}

Figuur 3. De omgekeerde-U



Bron: DenkWerk (2025)

Noot: De figuur is een conceptueel model. De omgekeerde U-relatie sluit aan bij een brede literatuur over handel, afhankelijkheid en samenwerking. Klassieke en moderne studies laten zien dat wederkerigheid samenwerking bevordert, terwijl dominante machtsposities en eenzijdige afhankelijkheid deze ondermijnen (o.a. Montesquieu; Keohane & Nye, 1977; Oneal & Russett, 1999; Martin et al., 2008; Wang et al., 2013; Wang et al., 2021)

De logica van de omgekeerde U

De drie criteria bepalen wanneer afhankelijkheid asymmetrisch wordt; de omgekeerde U beschrijft wat dit betekent voor de aard van samenwerking. Aan de linkerzijde van de curve zijn afhankelijkheden beperkt en ontbreekt wederkerigheid; samenwerking is dun en weinig stabiliserend.

In het midden van de curve zijn afhankelijkheden wederkerig en blijven asymmetrie-criteria beperkt: geen van de partijen beschikt over doorslaggevende controle. In dit gebied ondersteunt afhankelijkheid samenwerking; het basis idee achter internationale handel en samenwerking.

De rechterzijde van de curve wordt bereikt wanneer meerdere asymmetrie-criteria samenkomen en elkaar versterken. Afhankelijkheid verschuift dan van een wederkerige relatie naar een asymmetrische afhankelijkheid en potentieel drukmiddel. Samenwerking blijft mogelijk, maar wordt conditioneel en instabiel. De omgekeerde U fungeert daarmee als ordenend gevolgmiddel: zij laat zien hoe cumulatie van asymmetrie-criteria de positie verschuift van stabiliteit naar kwetsbaarheid.

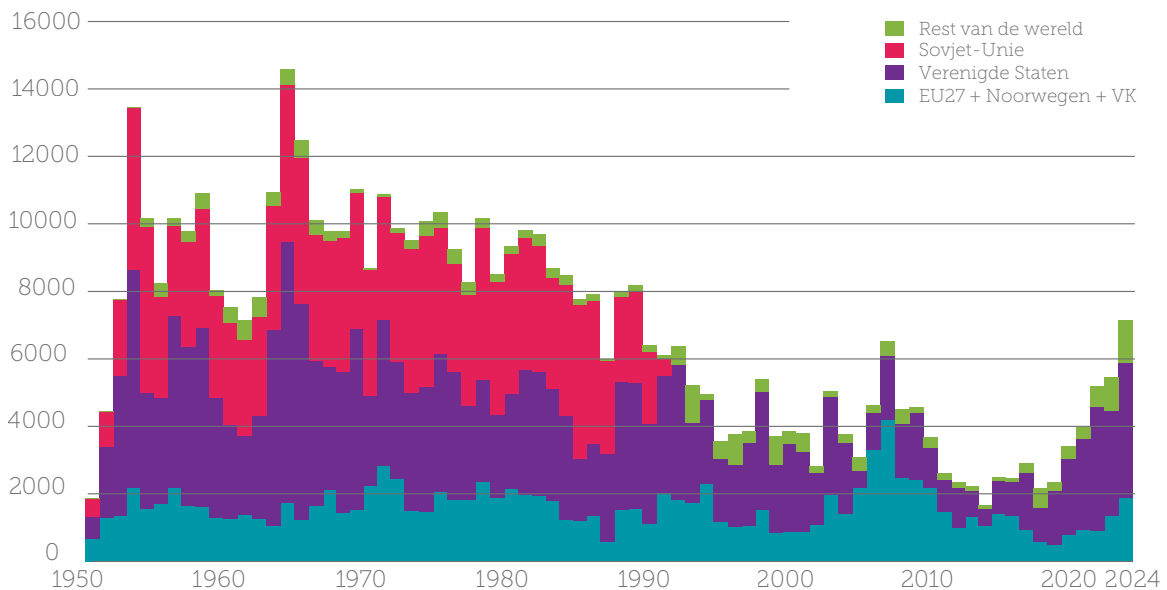
De huidige positie van Europa per functie/sector.

Uiteindelijk willen we belang en positie met elkaar kruisen. Daarvoor brengen we onderstaand eerst de positie in kaart van de belangrijkste functies/sectoren zoals die in hoofdstuk 2 zijn geduid.

Defensie en wapensystemen – Europa kent een structureel capaciteitsprobleem op het terrein van defensie. Ondanks een eigen defensie-industrie blijft het continent voor zijn militaire vermogen in hoge mate afhankelijk van de Verenigde Staten. Figuur 4 laat zien dat de Verenigde Staten al decennialang de dominante leverancier is van Europees wapentuig.³² In de jaren na 2014, met de annexatie van de Krim en de verhoogde dreiging uit Rusland, nam de afhankelijkheid verder toe. Wanneer tijd, interoperabiliteit en schaal belangrijk zijn, valt Europa terug op Amerikaanse systemen. Terwijl de VS in 2024 circa 997 miljard dollar aan defensie besteedde, kwamen de gezamenlijke Europese uitgaven uit op ongeveer 693 miljard dollar, na jaren van onderinvestering onder de NAVO-norm.³³ Dit verschil vertaalt zich rechtstreeks in schaal, standaardisatie en productiecapaciteit. Waar de VS met een beperkt aantal varianten werkt, produceert Europa tientallen systemen parallel.³⁴ De oorlog in Oekraïne maakte zichtbaar wat dat betekent: beperkte voorraden, versnipperde productie en nauwelijks opschalingsvermogen.

Figuur 4. Europese defensie-aankopen naar herkomstland, 1950–heden

Defensie aankopen (in miljoenen SIPRI Trend Indicator Value)



Bron: SIPRI

SIPRI's Trend-Indicator Value (TIV) is een gestandaardiseerde maat voor het volume van internationale leveringen van conventionele wapensystemen en meet overgedragen militaire capaciteit (niet de financiële waarde van wapentransfers). TIV-reeksen zijn daarom niet vergelijkbaar met defensie-uitgaven en worden in dit rapport uitsluitend gebruikt om afhankelijkheden en concentratie in wapenleveringen te analyseren.

Digitale diensten en cloudinfrastructuur –

Europa is in sterke mate afhankelijk van Amerikaanse aanbieders (Figuur 5).³⁵ Meer dan 65% van de mondiale cloudmarkt, vrijwel alle dominante besturingssystemen en een groot deel van de cruciale bedrijfssoftware vallen onder Amerikaanse controle. Onderhoud, beveiliging en continuïteit leunen daarmee op een extern ecosysteem dat Europa nauwelijks kan beïnvloeden. Een onderliggende architectuur van sterk verweven micro-diensten maakt deze afhankelijkheid operationeel scherp: één besluit of storing kan kettingreacties³⁶ veroorzaken in publieke en private processen. Deze afhankelijkheid is niet theoretisch: Amerikaanse sancties legden eerder via Microsoft-diensten toegang plat bij instellingen en bedrijven.³⁷

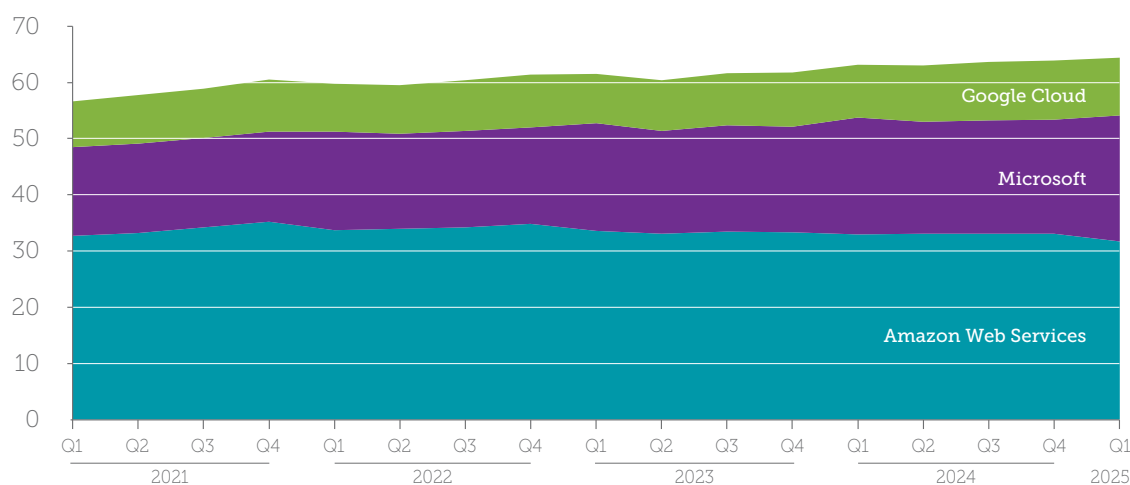
Telecominfrastructuur (5G en 6G) –

Mobiele netwerken vormen een kritieke ruggengraat voor economie, overheid en veiligheid. 5G is inmiddels onmisbaar voor industriële automatisering, logistiek, zorg en defensietoepassingen; 6G zal deze afhankelijkheid verder verdiepen door nauwere integratie met cloud, sensornetwerken en kunstmatige intelligentie.

In tegenstelling tot cloud en besturingssystemen beschikt Europa hier over eigen mondiale spelers: Nokia en Ericsson behoren tot de technologische wereldtop en vormen samen met Huawei de kern van de mondiale markt voor netwerkkaparaatuur. De Verenigde Staten hebben in dit domein geen vergelijkbare end-to-end leveranciers. Dat geeft Europa in de radio- en netwerklaag een relatief sterke uitgangspositie.

Tegelijkertijd is deze positie niet autonoom. De telecomketen is sterk internationaal verweven, met afhankelijkheden in halfgeleiders, gespecialiseerde componenten, software-lagen en standaarden. Bovendien verschuift de machtsbalans richting software-gedefinieerde netwerken, virtualisatie en cloud-integratie, waar Europese controle minder vanzelfsprekend is. De strategische vraag voor 5G en vooral 6G is daarom niet of Europa leveranciers heeft, maar of het zijn huidige industriële positie kan verankeren over de volle keten, inclusief kernnetwerken, software-stacks en toekomstige standaarden. In een functie met zo'n hoog maatschappelijk belang kan verlies van die verankering zich alsnog snel vertalen in asymmetrische afhankelijkheid, ook zonder fysieke uitval van het netwerk.

Figuur 5. Marktaandeel van de grootste cloudleveranciers wereldwijd (2021–2025)



Bron: Canalys

Financiële infrastructuur – Europa opereert in een financieel systeem dat diep in de Amerikaanse invloedssfeer ligt.³⁸ De dominantie van de dollar in reserves, handel en grondstoffen maakt dat Europese banken en bedrijven vrijwel altijd via Amerikaanse betaalrails lopen. Omdat dollartransacties via Amerikaanse correspondentbanken en clearinghuizen gaan, vallen ze automatisch onder Amerikaanse jurisdictie – ook wanneer ze volledig buiten de VS plaatsvinden. Sancties van het Amerikaanse Office of Foreign Assets Control (OFAC) tonen hoe krachtig dat instrument is: toegang tot dollars kan in één besluit worden afgesloten.

Digitale betalingslagen versterken deze asymmetrie. Stablecoins zijn bijna volledig dollar-gebaseerd, en de grote commerciële netwerken in Europa (Visa, Mastercard, PayPal) zijn Amerikaans. Zonder eigen publieke digitale infrastructuur schuift de digitale economie verder richting het dollarsysteem.

Zelfs de financiële reserves zijn geen autonoom anker. Grote delen van het Europese goud³⁹ liggen fysiek in Amerikaanse kluizen.^{40, 41} Juridisch van Europa, feitelijk onder Amerikaanse controle. In een periode van politieke volatiliteit in Washington is dat een strategisch risico dat nauwelijks

wordt benoemd. De optelsom is een financieel systeem dat Europa intensief gebruikt, maar waar het geen controle over heeft.

Aan de andere kant geeft controle over SWIFT Europa grip op het internationale berichtensysteem, waardoor het in de praktijk een effectief knooppunt vormt in het mondiale betalingsverkeer, inclusief dollartransacties.

Kritieke technologieën – De mondiale technologische voorhoede ligt niet langer in Europa. In vrijwel alle strategische technologieën (bijv. kwantum computing, generative AI, biotech, semi-conductors) wordt de koppositie ingenomen door China of de Verenigde Staten. China domineert inmiddels 57 van de 64 door het Australian Strategic Policy Institute (ASPI)^b gemeten frontiertechologieën, gedreven door een geïntegreerde aanpak van wetenschap, productie en opschaling.⁴² Waar Europa vaak innoveert in het laboratorium, vertaalt China innovatie direct naar industriële toepassing, waardoor schaal en leereffecten sneller ontstaan.⁴³

Goederen en kritieke grondstoffen – Europa en Nederland zijn voor essentiële materialen vrijwel volledig afhankelijk van externe leveranciers, vaak geconcentreerd in één land.⁴⁴ In een recente studie van de ECB bleek dat 80% van de

^b Het Australian Strategic Policy Institute (ASPI) is denktank in Canberra die zich richt op defensie, veiligheid en strategische vraagstukken. De Critical Technology Tracker van ASPI brengt de mondiale competitie in kaart over strategische technologieën, waaronder AI, kwantumtechnologie en hernieuwbare energie. De tracker werkt op basis van een bibliometrische methode.

Europese industrie drie stappen verwijderd is van een Chinese producent van zeldzame aardmetalen⁴⁵ China domineert onder meer de winning en verwerking van zeldzame aardmetalen, magnesium en mangaan, zoals tabel 2 laat zien; de Verenigde Staten spelen een vergelijkbare rol bij specifieke andere grondstoffen. Cruciaal is dat niet alleen winning, maar vooral raffinage en verwerking geconcentreerd zijn. Toegang tot grondstoffen betekent niet automatisch toegang tot functionele eindproducten, immers, met toegang tot zeldzame aardmetalen kunnen we nog steeds geen permanente magneten maken.

Energie – Ondanks verschuivingen in herkomst blijft Europa structureel nettoimporteur van energie.⁴⁶ De energietransitie verandert de aard van de afhankelijkheid, maar vermindert haar voorsnog niet. Nieuwe afhankelijkheden ontstaan rond technologieën, netten en grondstoffen. Voor Nederland geldt hetzelfde patroon: de binnenlandse opwekking groeit, maar volledige autonomie ligt ver in de toekomst. Tegelijk is er een liquide en wereldwijde markt voor energiedragers, met zelfs productieoverschotten aan de horizon. De energiekwetsbaarheid is dus fundamenteel beperkt; maar kan wel tot hoge kosten leiden.

Tabel 2. Import aandelen en concentratie (2024)

	Land (grootste aandeel)	Land (Aandeel)	HHI ¹	% Import buiten EU27
Anorganische chemicaliën; organische en anorganische verbindingen van edelmetalen en zeldzame aardmetalen	China	52%-81%	0,402-0,744	90%+
Magnesium (metalen)	China	77,50%	0,62	99,90%
Mangaan	China	74,70%	0,571	99,80%
Keramische producten	China	68%-87%	0,477-0,764	18%-94%
Glas en glaswerk	China	62%-88%	0,405-0,781	51%-94%
Speelgoed	China	62%-84%	0,400-0,707	39%-96%
Kleding, stoffen en textiel	China	75%+	0,413-0,877	75%+
Beryllium (metalen)	Verenigde Staten	84,80%	0,723	97,80%
Vloeibaar propaan	Verenigde Staten	71,90%	0,53	93,00%
Sojabonen	Brazilië	55,10%	0,406	94,00%
Ruwe rietsuiker	Brazilië	82,60%	0,686	62,20%

Bron: WITS

Noot: De tabel toont het aandeel van het grootste herkomstland in de Nederlandse import per productcategorie, inclusief een indicatie van concentratie (HHI) en het aandeel import van buiten de EU27. 1. Herfindahl-Hirschman Index (HHI): maatstaf voor marktconcentratie, berekend als de som van de gekwadeerde marktaandelen van alle aanbieders in een markt. Een hogere HHI duidt op een sterker geconcentreerde markt en daarmee op grotere potentiële marktmacht en kwetsbaarheid voor afhankelijkheden.

AI als strategische afhankelijkheid: van 'reguleren' naar 'soevereigne data en cloud'

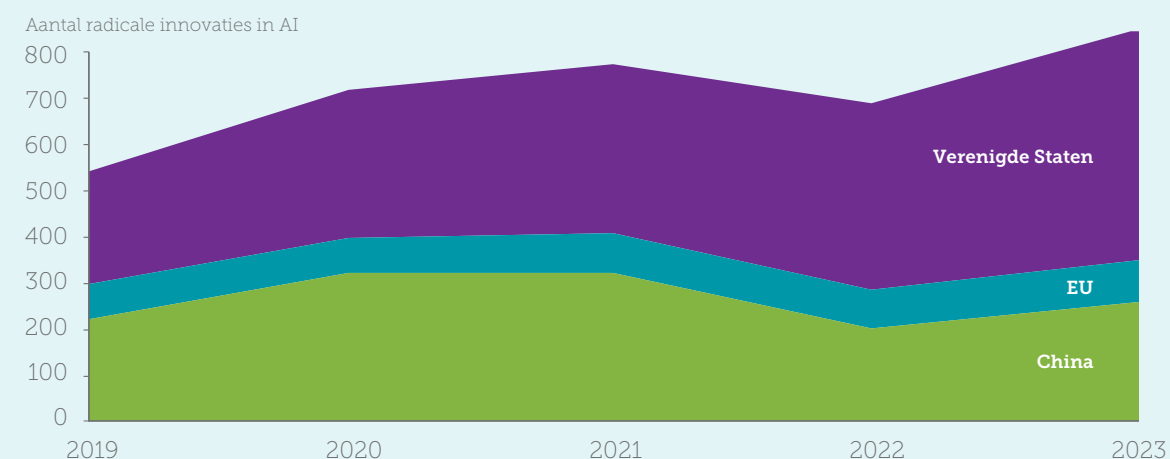
De opkomst van kunstmatige intelligentie markeert een structurele machtsverschuiving in de wereld economie. AI is een fysieke industrie die rust op rekenkracht, energie, gespecialiseerde chips en hyperscale datacenters. Juist op die tastbare lagen is Europa vandaag diep asymmetrisch afhankelijk. Tegelijkertijd laat figuur 6 zien dat Europa in de afgelopen jaren een relatief laag aantal radicale innovaties in AI heeft ontwikkeld. Ondanks sterke regulering via de GDPR en de AI Act beschikt Europa nauwelijks over eigen AI-infrastructuur. Daarmee is een paradox ontstaan: Europa bepaalt de regels voor AI-gebruik, maar niet de voorwaarden waaronder AI kan worden ontwikkeld en ingezet.

De afhankelijkheid kent twee assen. Aan de ene kant is Europa structureel aangewezen op de Verenigde Staten voor high-end AI-capaciteit. Amerikaanse hyperscalers domineren het cloud-landschap, terwijl Nvidia vrijwel het volledige ecosysteem van AI-chips en ontwikkelsoftware controleert. Zelfs Europese AI-kampioenen trainen en schalen hun modellen op Amerikaanse infrastructuur. Dit creëert een vorm van functionele afhankelijkheid: toegang tot AI is mogelijk, maar alleen binnen door anderen bepaalde technische, juridische en commerciële kaders.

Aan de andere kant groeit een stillere afhankelijkheid van China. In private clouds en industriële toepassingen weten Chinese aanbieders, met name Huawei, zich stevig te verankeren door scherpe prijzen en verticale integratie. Tegelijkertijd bouwt China een dominante positie op in AI-patenten en alternatieve chiparchitecturen. Mocht toegang tot Amerikaanse technologie verder worden beperkt, dan dreigt voor delen van de Europese industrie een verschuiving richting Chinese infrastructuur als enige schaalbare optie.

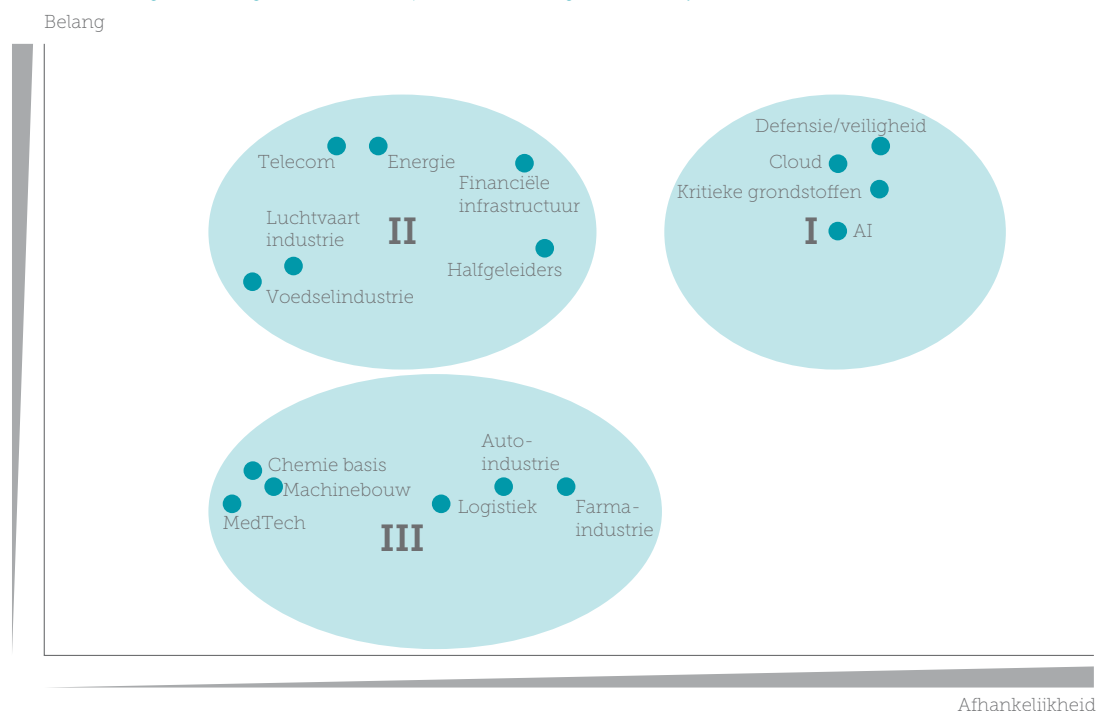
De strategische vraag is niet of Europa volledig autonoom kan worden, maar waar afhankelijkheid acceptabel is, waar zij beheersbaar moet blijven en waar zij onaanvaardbaar is. Volledige ontkoppeling is economisch noch technologisch realistisch. Wel is het noodzakelijk om kritieke chokepoints te adresseren: generieke cloud voor vitale sectoren, AI-infrastructuur voor defensie en veiligheid, en de onderliggende datacentercapaciteit en energieketens.

Figuur 6. Ontwikkeling van radicale AI-innovaties (2019–2023)



Bron: Bruegel

Figuur 7. Indeling van strategische sectoren op basis van belang en afhankelijkheid



Bron: DenkWerk (2025)

Noot: De figuur ordent systeemfuncties op basis van twee dimensies: het maatschappelijk belang (verticale as) en de mate van afhankelijkheid van Europa (horizontale as). De positionering is indicatief en gebaseerd op de analyse in hoofdstuk 2 en 3. Het is bedoeld als analytisch hulpmiddel om prioriteiten te onderscheiden.

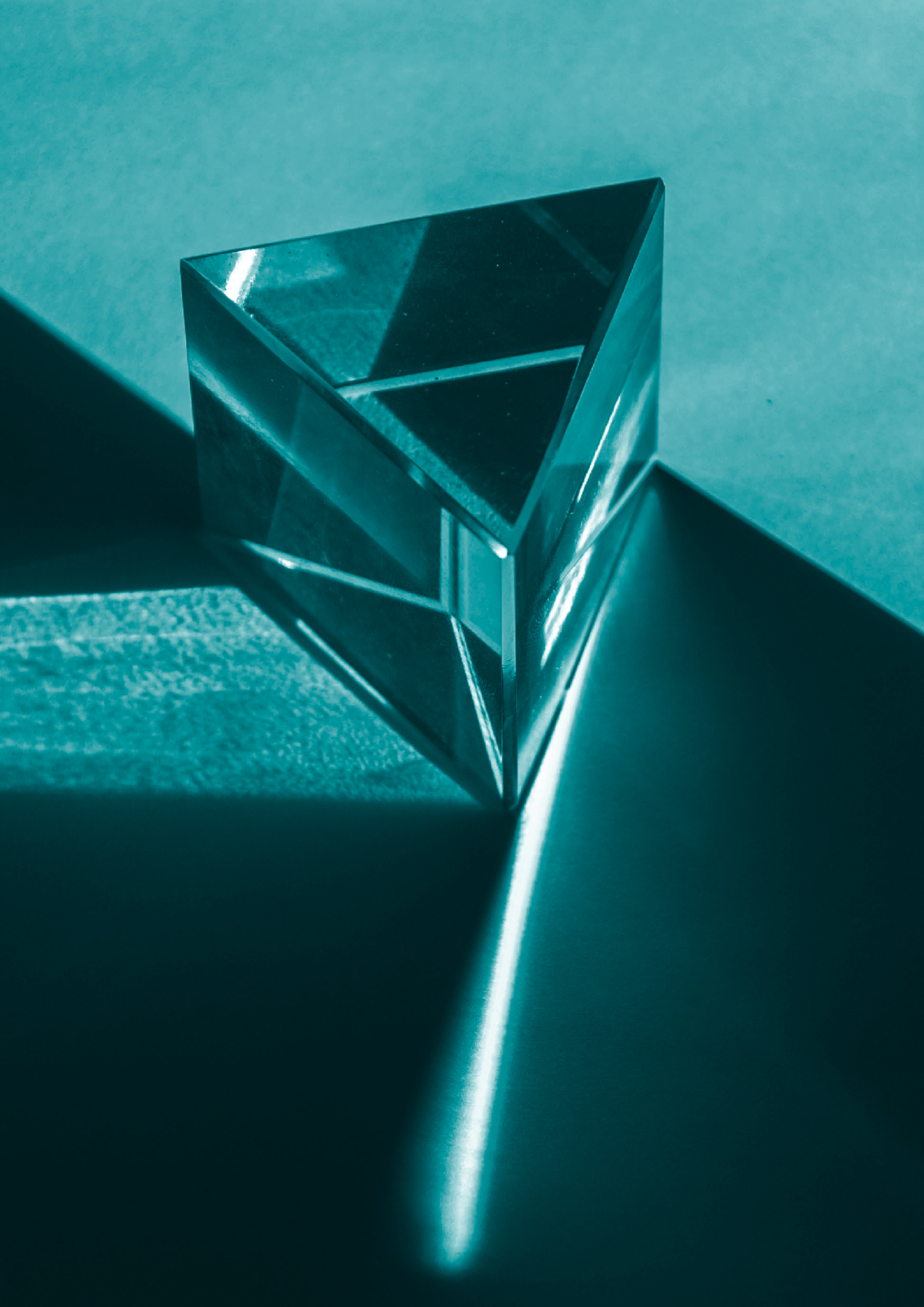
Waar concentreren de strategische risico's zich?

Strategische spanning ontstaat waar hoog belang en een asymmetrische positie samenvallen. Daar waar Europa binnen een zwaarwegende systeemfunctie structureel beperkte handelingsruimte heeft, ontstaat een risico dat verder gaat dan efficiëntieverlies.

Deze kruising maakt focus mogelijk. Dit is weergegeven in figuur 7. Systeemfuncties waar het belang hoog is maar de Europese positie wederkerig of robuust, vragen vooral alertheid (groep II) en de vraag of sectoren uit te bouwen zijn tot eigen drukpunten. Functies waar belang en asymmetrie samenvallen vormen daarentegen het kernprobleem waarop verdere analyse en handelingsopties zich moeten richten (groep I). Ten slotte hebben we de functies in groep III, die zeker niet risicoloos zijn, maar zij hebben niet de urgentie van groep I (en II).^c

**Waar het belang hoog is maar
de positie zwak,
is acteren onvermijdelijk**

^c Voor de sectoren in groep III is de analyse minder diepgaand uitgewerkt dan voor groep I en II. De indeling is gebaseerd op een eerste orde beoordeling van afhankelijkheid en positie, en dient primair ter afbakening en prioritering.



4 EUROPEES DENKKADER EN HANDELINGSVERMOGEN

Europa is groot in waarden, maar klein in middelen. Het is krachtig in regels, maar terughoudend in macht. En precies in die spanning ontstaat de vraag: kan een systeem dat gebouwd is om vrede te bewaren, ook tegenmacht organiseren in een wereld die steeds minder vredig wordt?

Europa is geen federale staat, maar een gemeenschap van landen die hun samenwerking hebben opgebouwd op basis van economische belangen, niet op machtsopbouw. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal was ontworpen om rivaliteit om te vormen tot wederzijdse afhankelijkheid, en daarmee tot vrede.⁴⁷ Het leverde een indrukwekkend bouwwerk op van vrij verkeer, een interne markt, gezamenlijke regelgeving en zelfs een gemeenschappelijke munt. Maar ondanks die institutionele diepgang blijft Europa een verzameling nationale politieke economieën die moeizaam tot gezamenlijke strategische keuzes komen. Deze spanning vormt de rode draad van dit hoofdstuk: een rijk continent dat interne stabiliteit heeft gecreëerd via verdeling en regels, maar extern moeite heeft om macht, snelheid en strategisch vermogen te ontwikkelen.

De Europese verdelingslogica - interne kracht, externe beperking

Europa's economische architectuur is gebouwd op publieke verdeling en marktordening - een model dat stabiliteit levert, maar ook inertie. De verzorgingsstaat geeft burgers zekerheid, maar ook het gevoel dat risico's collectief moeten worden vermeden. Dat maakt Europa voorspelbaar, maar remt het vermogen om strategische sprongen te maken. Marktordening en sociale bescherming vormen samen de grootste overheidsuitgaven: gemiddeld 27% van het BBP, oplopend tot 30+% in Duitsland, Frankrijk en Scandinavië.⁴⁸ Daarmee heeft Europa de grootste publieke welvaartsstaat ter wereld. De publieke uitgaven van de VS zijn geopolitiek strategischer. Niet omdat Washington meer begrotingsruimte heeft - integendeel,

de VS heft aanzienlijk minder belasting en heeft structureel minder publieke middelen dan Europa - maar omdat hij bereid is strategische capaciteit op krediet te financieren. Waar Europa zijn begroting bewaakt, gebruikt de VS de begroting als machtsinstrument. De VS creëert ruimte via tekorten van ~6% BBP⁴⁹, via een federale schuld boven 120% BBP⁵⁰ en via investeringsprogramma's die niet wachten op fiscale balans.⁵¹ Schaal en snelheid gaan vóór kostenbeheersing. China volgt een derde pad: niet via schuld, maar via staatsbanken en planning.⁵²

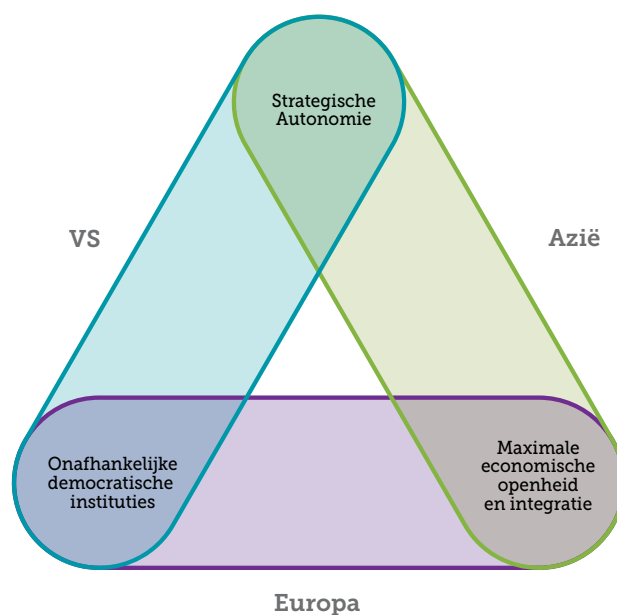
Het resultaat is scherp en ongemakkelijk: Europa is intern stabiel, maar extern beperkt; de VS is extern krachtig, maar intern financieel gespannen en mogelijk zelfs kwetsbaar⁵³; China is extern assertief, en intern autoritair.⁵⁴

Deze verdelingslogica kan goed worden beschreven met behulp van het geo-economische trilemma. De positie die Europa daarin gekozen heeft beïnvloedt zowel het Europese handelingsvermogen als de manier waarop de EU instrumenten inzet.

Het geo-economische trilemma - drie doelen, twee keuzes

Het geo-economische trilemma gaat uit van de hypothese dat drie doelen niet gelijktijdig maximaal haalbaar zijn: strategische autonomie, maximale economische openheid en integratie, en onafhankelijke democratische instituties (Figuur 8). De spanning in dit trilemma ontstaat uit de onderlinge frictie tussen deze drie doelen. Maximalisatie van economische openheid en integratie vergroot efficiëntie en welvaart, maar creëert tegelijkertijd afhankelijkheden van externe leveranciers. Strategische autonomie vraagt juist om het beperken van zulke afhankelijkheden, via spreiding van ketens, buffers en eigen capaciteitsopbouw. Onafhankelijke democratische instituties bepalen daarbij de wijze waarop strategische autonomie kan worden georganiseerd: zij

Figuur 8. Het geo-economische trilemma



Bron: DenkWerk analyse (2025)

begrenzen concentratie van macht, stellen eisen aan legitimiteit en rechtsstatelijkheid en verankeren besluitvorming in publieke verantwoording.

De Europese Unie, de Verenigde Staten en China maken elk een andere afweging binnen het trilemma. Die keuzes verklaren hun uiteenlopende machtsposities.

De Europese Unie combineert sterke onafhankelijke democratische instituties met een hoge mate van economische openheid en integratie. De interne markt, mededinging, rechtsbescherming en transparantie vormen de kern van het Europese model.^{55, 56} Deze combinatie heeft geleid tot welvaart en interne stabiliteit, maar ook tot structurele afhankelijkheden. Strategische autonomie is lange tijd impliciet ondergeschikt geweest aan efficiëntie en marktintegratie.⁵⁷

De Verenigde Staten positioneert zich primair langs strategische autonomie, en is bereid economische openheid daaraan ondergeschikt te maken. Open markten blijven belangrijk, maar worden beperkt zodra nationale veiligheid, technologische dominantie of geopolitieke invloed in het geding zijn. Dit vertaalt zich in grootschalige subsidies, exportrestricties, sancties en gerichte

industriële programma's. Democratische instituties blijven formeel intact, maar staan onder druk door de schaal, snelheid en centralisatie van strategisch-economische besluitvorming.⁵⁸

China positioneert zich binnen het geo-economisch trilemma langs strategische autonomie en selectieve economische openheid, waarbij democratische instituties ondergeschikt zijn aan staatsdoelen.⁵⁹ Economische openheid wordt functioneel ingezet: zij wordt toegestaan zolang zij bijdraagt aan industriële opbouw, technologische ontwikkeling en ketendominantie, en wordt beperkt zodra zij die doelen bedreigt.⁶⁰ Strategische sectoren worden beschermd via staatsplanning, staatsbanken, gerichte subsidies en directe sturing.⁶¹ Institutionele checks en balances vormen daarbij geen autonome begrenzing van staatsmacht, maar opereren binnen een systeem waarin rechtspraak, media en politiek onder directe partijaansturing staan.⁶² Dit maakt snelle besluitvorming, schaal en coördinatie mogelijk, maar ten koste van institutionele onafhankelijkheid en rechtsstatelijke waarborgen.

Gezamenlijk maakt deze vergelijking zichtbaar dat Europa structureel anders in het geo-economische trilemma staat dan de Verenigde Staten en

China. Voor Europa is één element niet onderhandelbaar: onafhankelijke democratische instituties.⁶³ Beweging richting strategische autonomie kan daarom alleen plaatsvinden via keuzes over de mate en vorm van economische openheid om strategische autonomie op te bouwen binnen democratische randvoorwaarden.

Vraag- versus aanbodsturing - een systeem gebouwd op regulering

De positiekeuze in het geopolitieke trilemma bepaalt ook de keuze van een bijbehorend beleidsinstrumentarium. Europa beïnvloedt de economische dynamiek vooral met behulp van vraagsturing en stuurt primair via regels. CO₂-beprijzing, productnormen, consumentenrechten, privacykaders en mededinging moeten gedrag bottom-up veranderen. Dat werkt, maar langzaam. Het is beleid dat vooral disciplineert, minder beleid dat bouwt.

Daartegenover staat de Amerikaanse logica van aanbodsturing: fiscale prikkels, subsidies, garanties en strategische overheidsopdrachten.⁶⁴ Het is beleid dat direct capaciteit creëert. China volgt een derde koers: centrale planning, lokale uitvoering, ketencontrole en het bewust accepteren van tijdelijk inefficiënte overcapaciteit om strategische voorsprong te ontwikkelen.⁶⁵

Europa beschikt wel over aanbodinstrumenten, bijvoorbeeld in het landbouwbeleid⁶⁶, maar de inzet op het totaal van de economie blijft uitzonderlijk en versnipperd.⁶⁷ Daardoor ontstaat een scherpe asymmetrie: Europa maakt regels; anderen creëren capaciteit. Regels ordenen gedrag, capaciteit bepaalt geschiedenis. Het is precies die spanning die Europa geopolitiek kwetsbaar maakt.

Deze asymmetrie wordt nog pregnanter wanneer we kijken naar de tijdsdynamiek van beleid. Vraagsturing werkt over jaren: bedrijven moeten investeren, consumenten moeten gedrag aanpassen, leveranciers moeten nieuwe standaarden implementeren. Zowel de VS als China zetten vooral in op innovatie om hun geopolitieke positie te versterken.⁶⁸ Hun aanbodsturing werkt binnen maanden: zodra subsidies, belastingvoordelen en gegarandeerde afnamecontracten worden vrijgegeven, verschuiven investeringen

onmiddellijk.^{69,70,71} Dit verklaart waarom de VS binnen twee jaar een ongekende her-industrialisatie doormaakte rond batterijen, chips en schone technologie - waar Europa nog bezig was met consultatie, staatssteunbeoordeling en normontwikkeling.⁷²

Daarnaast leggen vraaginstrumenten de verantwoordelijkheid voor transitie bij individuele actoren, terwijl aanbodinstrumenten verantwoordelijkheid bij de staat leggen. Dat is een principiële verschil: Europa verwacht beweging van miljoenen bedrijven en huishoudens; de VS en China mobiliseren eerst de staat en vervolgens de markt. Daardoor kunnen zij paden creëren die bedrijven aantrekkelijk vinden om te volgen, terwijl Europa vooral paden markeert waarop bedrijven behoren te lopen.

Ten slotte speelt schaal een beslissende rol. In een wereld waarin kritieke sectoren - van halfgeleiders tot AI-modellen - kapitaalintensief zijn en netwerkeffecten versterken, wint degene die snel massa kan organiseren. Aanbodsturing is een opbouwinstrument; vraagsturing is een ordeningsinstrument. En wie alleen ordent, maar niet bouwt, blijft afhankelijk van wie wél bouwt.

Als Europa niet een wingewest wil worden van de VS en China zal het de positie in het trilemma en de bijbehorende beleidsinzet moeten aanpassen. Strategische autonomie kan niet worden opgebouwd binnen het bestaande keurslijf van proceslogica en begrotingsorthodoxie. Het vereist een institutionele verschuiving, waarbij wij graag uitsluiten dat de democratische ruimte serieus ingeperkt wordt en er dus beweging zal moeten komen langs de kant van economische openheid.

Dat kan bijvoorbeeld betekenen meer industrie-politiek op kerngebieden, een Europees fonds ter ondersteuning van geopolitieke doelen, en Eurobonds voor defensie. Deze zaken worden verderop uitgewerkt. Zolang die verschuiving uitblijft, blijft Europa afhankelijk in domeinen waar afhankelijkheid direct doorwerkt in veiligheid, welvaart en politieke handelingsvrijheid.

Europese besluitvorming - het politieke sluitstuk dat de eerdere patronen bevestigt

De Europese besluitvorming past logisch in het patroon dat aan het begin van dit hoofdstuk is geschetst: Europa is geen federale staat, maar een verband van staten die stabiliteit organiseren via regels, niet via gecentraliseerde macht. Dat werkte zolang Europa vooral intern gericht was; het schuurt zodra geopolitiek snelheid en concentratie van middelen vraagt. Waar in de EU marktbesluiten vaak via gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen, geldt op strategische domeinen - buitenlands beleid, veiligheid, sancties, belastingen - nog steeds vaak unanimiteit.⁷³ Dat betekent dat elk land, klein of groot, een veto kan uitspreken over beslissingen die de collectieve veiligheid raken.

Die unanimiteit was ooit bedoeld als waarborg voor gelijkwaardigheid binnen een vredesproject, maar is in een geopolitieke omgeving veranderd in een snelheidsrem⁷⁴ - precies het soort rem dat we eerder zagen bij het trilemma en de vraagsturing. De landenpositie in het trilemma is ook niet identiek, waarbij autonomiebehoefte eerder nationaal dan Europees is gericht. Noordelijke landen hechten aan begrotingsdiscipline en rechtsstatelijkheid; Zuidelijke landen vragen om solidariteit en investeringen; Oostelijke landen ervaren Rusland niet als abstract gevaar, maar als directe dreiging; en enkele lidstaten - Hongarije voorop - gebruiken hun vetorecht actief om nationale of zelfs persoonlijke politieke doelstellingen te realiseren.

Het gevolg is dat Europa juist op de terreinen waar snelheid en eensgezindheid het meest nodig zijn, het minst slagvaardig is. Elk compromis moet niet alleen economisch en juridisch houdbaar zijn, maar ook politiek verteerbaar voor 27 verschillende electoraten. Besluitvorming wordt zo niet alleen een institutioneel probleem, maar ook een machtsprobleem. Een Unie die niet snel kan handelen, kan moeilijk macht projecteren. En een Unie waarin een of twee landen het strategische beleid kunnen blokkeren, kan geen coherente positie innemen in een wereld waarin tegenpolen wél centraal worden aangestuurd.

Conclusie - het kantelpunt

Europa staat op een moment waarop het trilemma niet langer vrijblijvend is. De drie patronen die dit hoofdstuk heeft uitgewerkt - de vrije markt logica die economische openheid boven strategische slagkracht stelt, de voorkeur voor vraagsturing die regels boven bouwkracht plaatst, en de besluitvormingsarchitectuur die unanimiteit boven snelheid zet - versterken elkaar. Samen verklaren zij waarom Europa normatief sterk is, maar geopolitiek kwetsbaar.

Toch laat dit hoofdstuk niet alleen zien wat Europa belemmert, maar ook waarom het kantelpunt een kans is. Want juist doordat de beperkingen samenhangen, kunnen de oplossingen dat ook. Wanneer Europa bereid is:

- strategische investeringen niet langer te zien als 'Europese kosten' maar als noodzakelijke publieke functie,
 - aanbodsturing selectief in te zetten op domeinen waar capaciteit telt,
 - besluitvorming te organiseren via coalities die bewegen wanneer unanimiteit blokkeert,
- ontstaat ruimte om het patroon te doorbreken. En die ruimte is groter dan soms wordt gedacht.

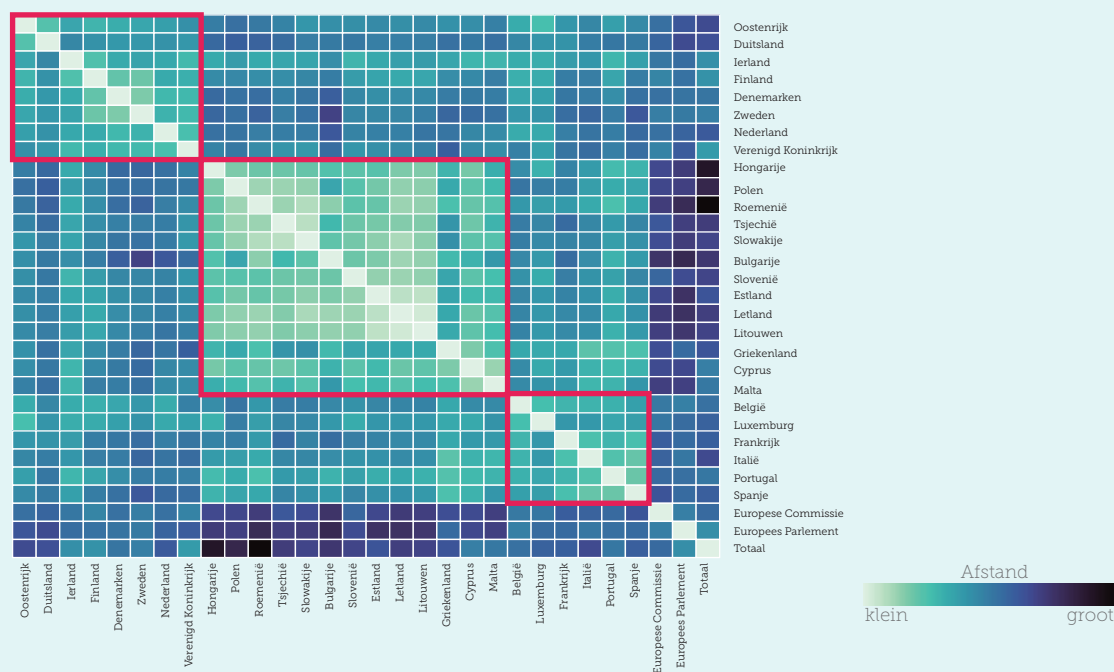
Dat vormt de natuurlijke brug naar het volgende hoofdstuk, De sterktes van Europa: een verkenning van de middelen, waarden, marktgrootte, instituties en maatschappelijke kracht die Europa wél bezit - en die, mits strategisch ingezet, de basis kunnen vormen voor hernieuwde autonomie en invloed.

**Wie alleen ordent, maar niet
bouwt, blijft afhankelijk**

De EU is structureel gefragmenteerd.

Lidstaten verschillen in economische structuur, veiligheidsbelangen en politieke voorkeuren. Noord-Europese landen prioriteren begrotingsdiscipline, Zuid-Europese landen sociale steun en stabiliteit, en Oost-Europese landen veiligheid tegen Rusland. Dit maakt een gemeenschappelijke strategie moeilijk. Rapporten zoals het Frans-Duitse "Sailing on High Seas" (2023) en analyses van het European Council on Foreign Relations (2025) wijzen erop dat de EU te veel mini-coalities kent zonder gedeelde langetermijnvisie.

Een analyse van het stemgedrag over meerdere onderwerpen door de 27 EU landen in de periode 1996 tot 2019 laat zien dat er grofweg drie blokken bestaan. De analyse meet in hoeverre landen hetzelfde stemmen, waarbij een lichtere kleur een grotere overeenkomst weergeeft. De onderwerpen worden gewoon meegenomen op basis van de door de landen zelf meegegeven 'belangrijkheid'. Wat opvalt is dat het Oost-Europese blok ver afstaat van de uiteindelijk genomen beslissingen. Hoe houdbaar is dat?



Bron: DenkWerk & Kickstart AI (2025) aanpassing op basis van Arregui J., Perarnaud C. (2021) - A new dataset on legislative decision-making in the European Union: the DEU III dataset



5 STERKTES VAN EUROPA

Europa wordt door de andere geopolitieke blokken gemakkelijk weggezet als Avondland dat kan worden afgeschreven, maar dat is geenszins terecht. Europa heeft niet meer de dominantie van vòòr de Wereldoorlogen, maar het is geen kleine speler op het wereldtoneel. Europa (de EU, de EER en het VK) is economisch een zwaargewicht. De interne markt is met 450 miljoen consumenten één van de grootste geïntegreerde economische zones ter wereld en vormt een stabiele basis voor economische macht.⁷⁵ De Europese beroepsbevolking behoort tot de best opgeleide ter wereld⁷⁶, wat zich vertaalt in een sterke kennisintensieve economie.

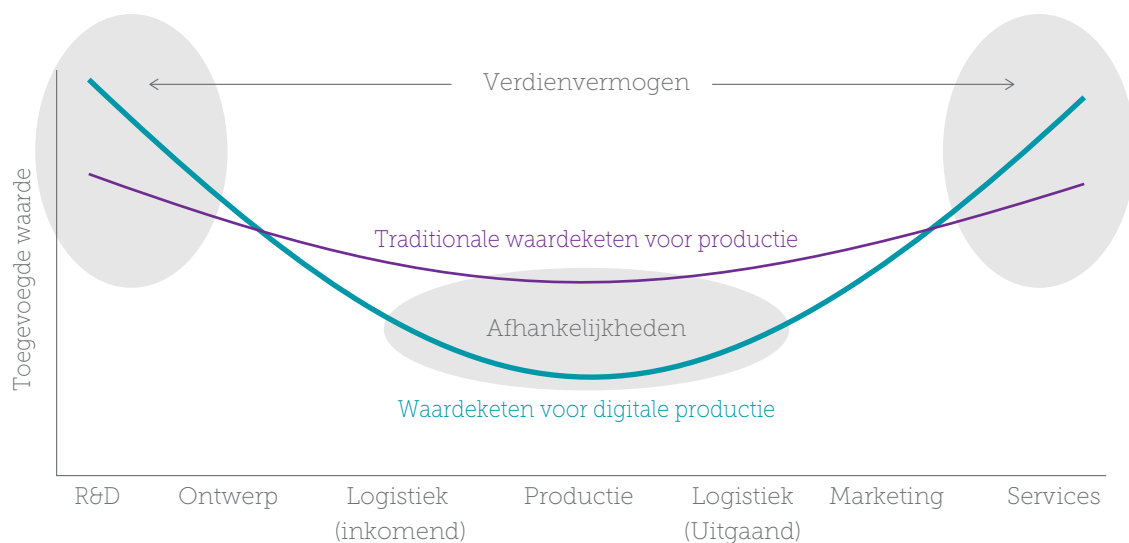
De Europese verzorgingsstaat brengt een grote consumentenmacht met zich mee. De Europese regulering is hier ook sterk op consumentenmacht gericht en is in staat om ook bij derde landen gedrag af te dwingen.⁷⁷ Dat blijkt bijvoorbeeld uit de wetgeving op het terrein van digitale diensten, waar Europa voorloper is op het gebied van privacy en consumentenbescherming.⁷⁸

Europa heeft zich aan de productiekant in machts- termen verzwakt door een te grote ketenafhankelijkheid te laten ontstaan, maar heeft in de productieketens nog wel een positie die een hoog verdienpotentieel kan borgen. Dit laat zich illustreren met de smile curve van figuur 9.^{79,80}

Europa is nog steeds sterk aan de beide uiteinden van de curve. Daar is het verdienpotentieel ook het grootst. De globalisering heeft het de afgelopen decennia mogelijk gemaakt om productieketens een wereldwijde spreiding te geven, waarbij de ketenonderdelen met een laag verdienvermogen logischerwijs zijn uitbesteed aan landen met een lager loonniveau. Deze "smile-curve-logica" heeft veronachtzaamd dat ook in lagere toegevoegde waarde activiteiten grote afhankelijkheden kunnen ontstaan.

In lagere toegevoegde waarde activiteiten kunnen grote afhankelijkheden ontstaan

Figuur 9. De 'Smile Curve': verdeling van verdienvermogen en afhankelijkheden langs de productieketens



Bron: DenkWerk (2025)

De kracht van de linkerkant van de smile-curve is gelegen in het hoge opleidingsniveau van de Europese bevolking, de goede kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek⁸¹ en een cultuur waarin creativiteit wordt gestimuleerd en beloond.⁸² Europa heeft geen gebrek aan nieuwe ideeën en vindingen, maar wel een probleem met het creëren van schaal om vindingen in de markt te zetten.⁸³ Dat is op zich opmerkelijk, omdat er voldoende kapitaal in Europa is verzameld⁸⁴ om juist die schaalprong financieel mogelijk te kunnen maken. Het kapitaal is er, maar wordt niet op een innovatie-ondersteunende manier ingezet. Kapitaal is daarmee nog een sluimerende kracht in Europa. De historie laat zien hoe belangrijk die kracht kan zijn.

De kracht aan de rechterkant van de smile-curve wordt bepaald door inzicht in consumentenwensen en consumptiepatronen. De Europese diensteneconomie sluit hier goed op aan en bij een toenemende welvaart in de wereld is dit ook een echte groeimarkt.⁸⁵ Het Europese beleidsinstrumentarium dat gericht is op vraagsturing kent de zwaktes die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, maar heeft zijn kracht in dit deel van de curve. De diensteneconomie op het terrein van marketing en service is traditioneel niet erg kapitaalintensief, maar wel regelafhankelijk.

Daarnaast beschikt Europa over een aantal kennisclusters die wereldwijd bepalend zijn: ASML en zijn ecosysteem domineren de mondiale lithografieketen⁸⁶, Europese medtechbedrijven behoren tot de wereldtop⁸⁷, en in klimaattechnologie loopt Europa voorop in offshore wind, elektrolysers en groene-waterstofstandaarden.⁸⁸

Tot slot heeft Europa iets wat geen andere actor in gelijke mate bezit: regulatorisch gezag. Via het "Brussels Effect" exporteert de EU wereldwijd normen op het gebied van data, mededinging, productveiligheid en klimaat.⁸⁹ Meer dan 140 landen hebben inmiddels privacywetgeving die op GDPR leunt.⁹⁰

Verdienvermogen en weerbaarheid vergroten door verdieping van de interne markt

Eén van de belangrijkste manieren om sterker te staan in de wereldorde is om de interne kracht zoveel mogelijk te benutten. Rapporten van Letta

en Draghi^{91,92} maar ook een studie van het IMF⁹³ maken duidelijk dat de EU zichzelf hindert door veel interne regels die vaak per lidstaat verschillen, en andere grensoverschrijdende hindernissen. Volgens het IMF zijn de interne drempels gelijk aan een equivalent van 40% aan handelsheffingen voor goederen en meer dan 100% voor grensoverschrijdende diensten. Meer ruimte voor Europese bedrijven om de gehele EU-markt te kunnen benutten geeft ook opschalingsmogelijkheden die nu te vaak ontbreken.⁹⁴ Het gebrek hieraan doet ook veel start-ups naar de VS verhuizen omdat schaal daar veel gemakkelijker te bereiken valt.⁹⁵ Schaalgrootte bepaalt ook vaak concurrentiekracht. De EU doet zichzelf dus tekort als concurrent op de wereldmarkt door de schaalmogelijkheden niet te benutten, en het ruim aanwezige kapitaal ook niet de mogelijkheid te bieden in de eigen regio met een hoog rendement te investeren.

Van sterktes naar drukpunten

We hebben beschreven dat Europa op een aantal terreinen asymmetrische afhankelijkheden heeft die in een geopolitieke machtsstrijd tegen ons ingezet kunnen worden. De vraag is of Europa de eigen sterktes ook in kan zetten als drukpunten om tegenmacht te bieden.

De harde drukpunten

Halfgeleiders: ASML en het EUV-ecosysteem

Europa beschikt over de enige machines ter wereld die moderne geavanceerde chips mogelijk maken: ASML's EUV-systemen⁹⁶, met de unieke optica van Zeiss en aanverwante depositiesystemen van onder meer ASM en BESI. Deze keten is niet alleen schaars; zij is onvervangbaar.⁹⁷ De technische drempels zijn zo hoog dat zelfs China's staatsgeleide investeringen hier geen materiële alternatieven hebben opgeleverd. De kracht van dit drukpunt zit ook in de continuïteit: chip-fabrieken hebben permanente toevoer van service, onderdelen, kalibraties en software nodig. Als Europa stopt, daalt output binnen weken.

Luchtvaart: Airbus en de Europese subsystemen

De civiele luchtvaart van China, en grote delen van Azië, is structureel afhankelijk van Europese vliegtuigen en componenten.⁹⁸ De subsystemen (motoronderdelen (Safran/MTU/Rolls-Royce), avionica (Thales), air management (Liebherr Aerospace)) vormen een gecertificeerd ecosysteem dat niet reproduceerbaar is zonder Europese betrokkenheid. Omdat onderhoudscycli juridisch strak zijn vastgelegd⁹⁹, worden vliegtuigen binnen weken uit dienst genomen als onderdelen of certificeringsupdates uitblijven. Dit creëert een zeldzaam directe afhankelijkheid: het wegvallen van Europese service betekent het aan de grond zetten van een luchtvloot.

Het middelharde drukpunt

Markttoegang en regulatorisch gezag als middelharde drukpunt

De interne markt geeft Europa een structureel drukpunt doordat toegang ertoe altijd gepaard gaat met naleving van Europese regels. Daarmee kan Europa bijvoorbeeld ontwerpkeuzes sturen in de richting van Europese technologieën, waaronder de geavanceerde recyclingprocessen waarin Europa een voorsprong heeft.

Daarnaast creëert de structuur van de interne markt een directe machts optie: Europa importeert grote volumes laagwaardige goederen uit China die niet kritiek zijn voor Europa maar essentieel voor de Chinese verdien capaciteit.¹⁰⁰ Het tijdelijk beperken of stopzetten van deze niet-kritieke stromen schaadt Europa relatief mild, maar heeft onmiddellijke grote economische gevolgen voor China.

Overige sterktes zonder strategische uitwerking

Naast de drie genoemde drukpunten zijn er nog vele gebieden waar Europa concurrerend is; zie ook groep III in hoofdstuk 3. Onze welvaart komt niet uit de lucht vallen. Dit zijn echter sterktes die niet of veel minder voldoen aan de criteria verwevenheid, aan-/uit- karakter, tijd tot schade en impact op de overheid. Hier is dus veel meer sprake van de vrije-markteconomie waar goede aanbieders een groot deel van de vraag bedienen zonder daarmee een machtspositie te verwerven.

Concluderend kan worden gesteld dat Europa enkele drukpunten heeft, maar die nauwelijks inzet. De al eerder geobserveerde overlegcultuur en verdeeldheid in Europa is daar voor een groot deel debet aan.

**Europa zet zijn
drukpunten nauwelijks in**



6 MOGELIJKHEDEN OM ASYMMETRISCHE AFHANKELIJKHEDEN TE VERMINDEREN

In hoofdstuk 2 en 3 hebben wij een aantal cruciale asymmetrische afhankelijkheden geïdentificeerd die Europa op de U-curve te ver naar rechts hebben gepositioneerd. Europa is daardoor te kwetsbaar geworden voor de machtspolitiek van de andere geopolitieke blokken. De Europese landen zullen daarom in gezamenlijkheid moeten zoeken naar een strategie om deze afhankelijkheden te verminderen. Dat zal geen eenvoudige exercitie worden, zie ook de in hoofdstuk 4 al beschreven specifieke karakteristieken van het Europese denkkader en de besluitvorming binnen Europa.

Bij het afbouwen van asymmetrische afhankelijkheden zijn er twee strategische denkrichtingen.¹⁰¹

Strategische autonomie

De richting van strategische autonomie; die zoveel betekent dat Europa probeert een zo groot mogelijk deel van de afhankelijkheid en waardeketen binnen de eigen – of die van daadwerkelijk bevriende naties – grenzen te organiseren. Dit zou de afhankelijkheid van externe leveranciers verminderen en de kwetsbaarheid bij geopolitieke schokken beperken. Dit is een richting die zowel economisch als technologisch bijzonder uitdagend is,¹⁰² en daarmee voorbehouden blijft aan slechts de allerbelangrijkste afhankelijkheden, zoals Defensie en Digitale Infrastructuur.

Op het gebied van defensie hebben de Europese NAVO-landen zich gecommitteerd om hun defensie-inspanningen structureel op te schalen richting circa 3,5% van het bbp.¹⁰³ Het gaat daarbij niet alleen om hogere uitgaven, maar vooral om het herstellen van de Europese militaire geloofwaardigheid: meer munitievoorraden, opschaling van de defensie-industrie, hogere inzetbaarheid en minder afhankelijkheid van de VS. Zeker als daarbij de extra 1,5% van het bbp als gecommitteerde uitgaven aan ‘aanpalende en ondersteunende sectoren’ wordt opgeteld, is duidelijk dat dit om een serieuze budgettaire uitdaging gaat.

Het bouwen van een eigen en onafhankelijke digitale infrastructuur is een opgave van vergelijkbare omvang. Ook hier hebben we lang gratis meegelift op de ontwikkelingen en de uitbouw van die infrastructuur, vooral in de Verenigde Staten. Al in onze rapporten “De online wereld” en “De data-gedreven toekomst” wordt nadrukkelijk gewezen op de macht die de bezitters van de fysieke en digitale infrastructuur bezitten.

“Dataconglomeraten uit de VS en China zijn hard op weg om een onoverbrugbare voorsprong op te bouwen. Net zoals zij op dit moment poortwachters zijn van internetmarkten, kunnen zij dat in de datagedreven wereld ook worden van bijvoorbeeld de auto-industrie, gezondheidszorg en energiesector.”¹⁰⁴

Hier zal dus net als voor onze defensie positie een grote gezamenlijke inspanning moeten worden gestoken in het afbouwen van de afhankelijkheid en het autonoom worden van Europa.

Strategische onmisbaarheid

De alternatieve richting van strategische onmisbaarheid vertrekt vanuit een andere logica. In plaats van alles zelf te willen doen, richt Europa zich op kritieke niches en zogenaamde chokepoints of drukpunten, waarin het wereldwijd leidend of onvervangbaar kan zijn. In hoofdstuk 5 hebben we de sterktes en mogelijke drukpunten van Europa doorgenomen, en het lijkt logisch om binnen en rondom deze sterktes ook de chokepoints te zoeken (zie Tabel 3).

Tabel 3. Europese drukpunten ten opzichte van China en de VS

Drukpunt	vs China	vs USA
Geavanceerde lithografie ASML	✓	✓
Vliegtuig technologie	✓	
Toegang tot EU markt	✓	✓
Digitale infrastructuur (6G)		✓

Bron: DenkWerk (2025)

Noot: De strategische betekenis van 6G-infrastructuur en de Europese positionering daarin worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 10.

Om drukpunten geloofwaardig in te zetten, zal Europa (of de “coalition of the willing”, daarover later meer) de bestaande drukpunten moeten beschermen en waar mogelijk uitbouwen;

Immers, de andere machtsblokken spelen het spel allang via de as van macht en zijn dus bezig om de asymmetrische afhankelijkheden die ze zelf kennen af te bouwen. China is in haar ‘Made in China’ strategie voor 2025 expliciet¹⁰⁵ over haar ultieme ambitie om zelfvoorzienend te worden. En, alhoewel de legitimatie van de Verenigde Staten er één is van veiligheid en leiderschap in plaats van soevereiniteit, is de beweging naar autonomie en het afbouwen van afhankelijkheden even sterk.¹⁰⁶

In beide gevallen zijn de doelen

- minder afhankelijk zijn van anderen in kritieke sectoren
- controle over strategische chokepoints

Strategieën van China en de Verenigde Staten

China	Verenigde Staten
Made in China 2025	CHIPS Act
Dual Circulation	Supply Chain Resilience
Self-reliance	National Security
Technologische autonomie	Industrial leadership
Staatsgeleide opbouw	Staatsgefaciliteerde markt

Het beschermen en uitbouwen van drukpunten (afhankelijkheden voor de anderen) zal dus een dynamisch traject zijn. Net zoals wij de afhankelijkheden proberen af te bouwen, en drukpunten proberen te versterken en uit te bouwen, doen anderen dat ook. Dat is economisch gezien niet altijd efficiënt, maar het is noodzakelijk als we het stuur op onze samenleving zelf in handen willen houden.

Wat komt er terecht van de Europese autonomie-agenda?

De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren een duidelijke koerswijziging ingezet. Waar strategische afhankelijkheden lange tijd als bijzaak werden gezien, staan ze nu centraal in het Europese beleidsdenken. Begrippen als strategische autonomie, economic security en weaponised interdependence zijn gemeengoed geworden. Afhankelijkheden in chips, energie, grondstoffen, cloud en defensie zijn niet langer louter economisch, maar expliciet geopolitiek geduid. Die mentale en politieke omslag is op zichzelf betekenisvol: zij maakt beleid mogelijk dat enkele jaren geleden nog ondenkbaar was.

Deze heroriëntatie heeft geleid tot een reeks concrete kaders en wetten. De Chips Act, de Critical Raw Materials Act, de Net-Zero Industry Act en aangescherpte regels rond buitenlandse subsidies, investeringsscreening en exportcontrole zijn daadwerkelijk ingevoerd. Daarmee laat de EU zien dat zij, als beleids-coördinator, wel degelijk kan acteren. Ook zijn er tastbare resultaten: opschaling van delen van het halfgeleider-ecosysteem¹⁰⁷, investeringen in batterijen¹⁰⁸, versnelling in defensieproductie¹⁰⁹ en grootschalige energie-infrastructuurprojecten¹¹⁰. Autonomie ontstaat hier niet als systeem, maar wel fragmentarisch, per sector en per dossier. Het is blijkbaar al wel voldoende dreigend voor de VS dat in de nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie de wens voor de ontmanteling van de EU is opgenomen.¹¹¹

Tegelijkertijd blijft het verschil tussen ambitie en uitvoering groot.¹¹² De Europese Unie beschikt nauwelijks over eigen uitvoeringsmacht. Zij kan normeren en coördineren, maar niet bouwen, bezitten of langdurig investeren op schaal: dat moeten de lidstaten doen en daar is er nauwelijks aandacht voor de gehele thematiek.¹¹³ Ook in Nederland niet.

Er is geen structureel Europees investeringsvehikel voor strategische capaciteit, geen permanente begroting en geen executieve tegenhanger van bijvoorbeeld een Amerikaans Department of Energy of Defense (tegenwoordig Department of War genoemd).¹¹⁴

Bovendien blijft de EU sterk sturen op kaders en prikkels, in de veronderstelling dat de markt het vervolgens oplost – terwijl juist in strategische sectoren marktrisico's te groot zijn en het first-mover-nadeel verlamdend werkt.¹¹⁵

De kern van het probleem is daarmee structureel: Europa heeft de diagnose scherp, maar niet het instrumentarium. Het wil geopolitieke autonomie realiseren zonder geopolitiek gedrag te vertonen. Zolang macht, kapitaal en besluitvorming niet structureel worden geconcentreerd, blijft strategische autonomie vooral een beleidsambitie – en geen geopolitieke realiteit.

In de drie volgende hoofdstukken zullen we analyseren wat op kortere termijn (risico's beheersen) en middellange termijn (capaciteit opbouwen) mogelijk is en vervolgens hoe, en met wie de stappen naar meer autonomie gezet kunnen worden.

Geopolitieke autonomie vereist geopolitiek gedrag



7 WAT IS HET HANDELINGSPERSPECTIEF?

Om als Nederland en Europa te handelen met het oog op het afbouwen van asymmetrische afhankelijkheden, begint dit met een andere oriëntatie. De primaire afweging bij deze afhankelijkheden is niet meer die van prijs-kwaliteit, maar moet gericht zijn op het verminderen van afhankelijkheid. Dat kan in sommige gevallen betekenen dat we meer betalen of genoeg nemen met iets minder kwaliteit. Het betekent ook dat we zogenaamd "vieze" of ongewenste processen als mijnbouw of raffinage terug moeten halen naar Europa en Nederland.

"Strategische autonomie vergt een andere optimalisatie: niet op de laagste prijs of de hoogste prestaties, maar op betrouwbaarheid onder stress."

Deze heroriëntatie geldt zowel op korte als op middellange termijn. Keuzes worden gemaakt op basis van een breder afwegingskader dan alleen prijs en kwaliteit.

Korte termijn: risico's beheersen

Eerst onderzoeken we twee korte-termijnacties die helpen om de afhankelijkheden beheersbaarder te maken:

- handelsstromen heroriënteren
- voorraadvorming én het vasthouden van secundaire stromen

Handelsstromen heroriënteren (friendshoring)

De vraag of de EU op korte termijn kritieke afhankelijkheden kan afwenden zonder nieuwe productie op te bouwen, vereist een analyse van de mate waarin importstromen van risicolanden (China, de Verenigde Staten en Rusland) kunnen worden verlegd naar andere exporteurs. Om hier een 'gevoel' voor te krijgen^d is modelmatig gekeken in hoeverre een goederenlijst kritieke

materialen, apparatuur en componenten in de sectoren gezondheidszorg, ICT, energie en kritieke mineralen kan worden 'verschoven' door meer te gaan betalen.^e Het gaat nadrukkelijk om een indicatie, specifieke productkenmerken zijn buiten beschouwing gelaten, ook zijn diensten niet meegenomen. Het model herverdeelt handel op basis van bestaande capaciteit, zonder veronderstelde productietoename.

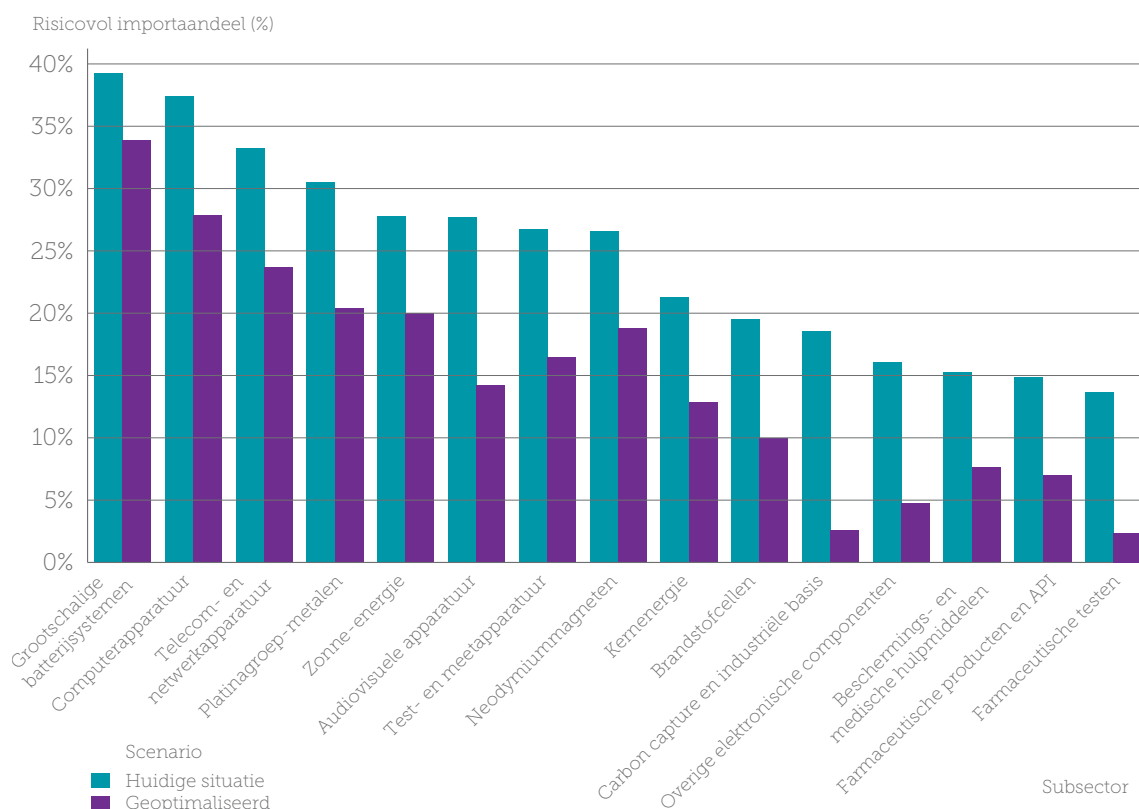
De belangrijkste conclusies van deze simulatie zijn bemoedigend:

- Blootstelling aan handelstromen uit China en de VS daalt zichtbaar: EU-afhankelijkheid van China daalt van 11,32% naar 8,23%, en van de VS zelfs van 8,14% naar 1,85%. Dat is substantieel, gezien de korte tijdshorizon waarbinnen handel zich in de praktijk kan aanpassen. Aan de hand van de subsectoranalyse is te zien dat export uit de technische sector lastig af te wenden is (zie Figuur 10).
- De herverdeling wijst consistent in dezelfde richting: Canada, Japan, Zuid-Korea en Australië winnen, maar ook Mexico, Maleisië, Vietnam en andere Zuidoost-Aziatische economieën als potentiële partners. Deze landen exporteren al op schaal in de betrokken productgroepen en kunnen op korte termijn additionele leveringen genereren (zie tabel A.1). Een belangrijke kanttekening is dat hoewel de blootstelling aan risicolanden afneemt, de concentratie van handel (gemeten met de Herfindahl-Hirschman Index) nauwelijks daalt. In sommige sectoren stijgt hij zelfs. Dit komt doordat veel productgroepen slechts één realistische alternatieve leverancier hebben. Substitutie leidt dan automatisch tot nieuwe concentratie elders.

^d Een precieze analyse gaat voorbij aan de reikwijdte van deze studie, de resultaten van onze simulatie zijn indicatief

^e In Appendix A geven wij in een tabel een overzicht van naar welke landen buiten de EU handel is verschoven na optimalisatie. Enerzijds zijn we in staat een deel van de export te verleggen naar reeds bevriende landen zoals Japan, Korea en Canada. Anderzijds moeten we nieuwe mogelijkheden zoeken in Zuidoost-Azië, waar China sterke banden heeft opgebouwd.

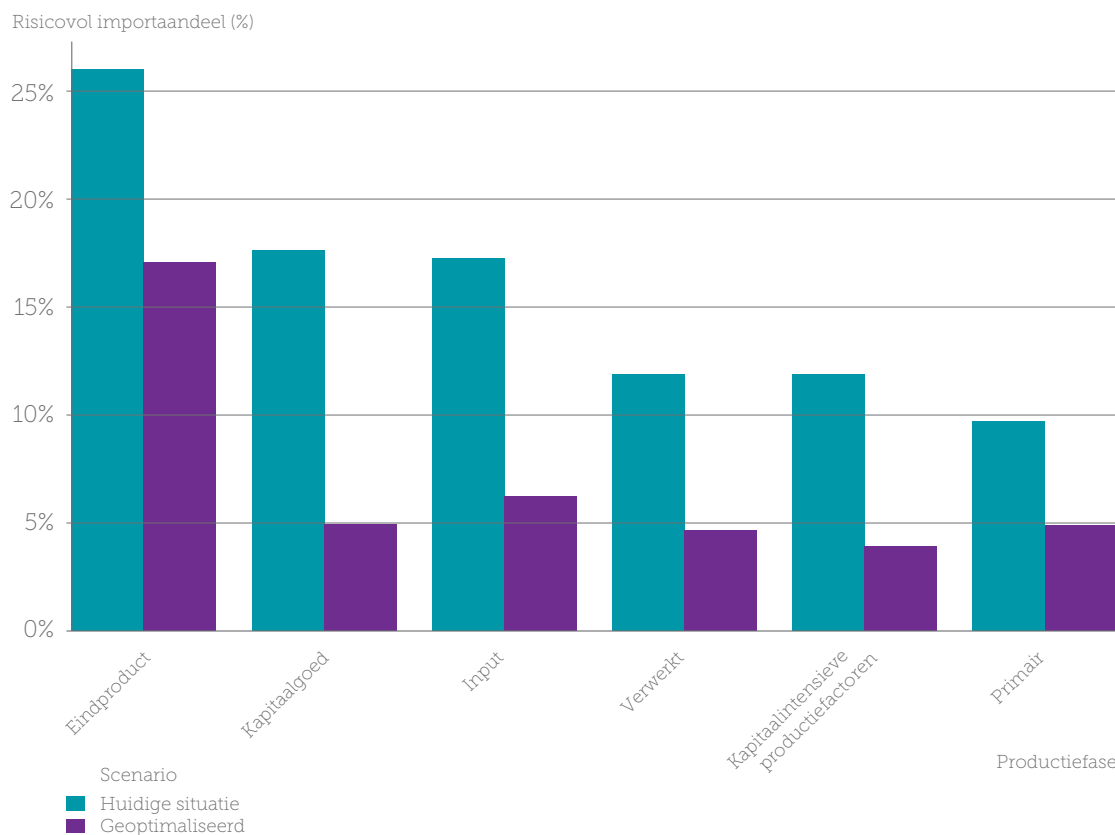
Figuur 10. Import aandeel vanuit China, VS en Rusland per subsector voor en na optimalisatie



Bron: DenkWerk & Kickstart AI (2025)

- Het risicovol importaandeel daalt bij inputs, productiemiddelen en halffabrikaten: dit zijn de schakels waar andere exporteurs, zoals Canada, Australië, Japan, Zuid-Korea, Maleisië, snel extra capaciteit kunnen vrijmaken. Bij eindproducten daarentegen blijft het risico hoog, ook na optimalisatie. Eindproducten zijn geconcentreerd in Chinese productie-ecosystemen die niet eenvoudig te repliceren zijn. Zolang Europa de midstream en eindassemblage niet herwint blijft asymmetrische afhankelijkheid bestaan (zie figuur 11).
- Ten slotte, in het model wordt voor €150 mrd aan importen verschoven. We hebben voor alle kritieke goederen de handel op korte termijn verlegd door meer te betalen (zoals we met LNG deden toen Rusland de gaskraan dichtdraaide¹¹⁶). Het model geeft hiervan niet de kosten weer, maar die zullen zeker in de tientallen miljarden liggen. Daarbij moeten we nog bedenken dat de VS en China ook beide op strooptocht zijn naar kritieke grondstoffen.¹¹⁷ De EU heeft bij gelegenheid al achter het net gevestigd bij pogingen om in Brazilië contracten te sluiten over zeldzame-aardmetalen.

Figuur 11. Import aandeel vanuit China, VS en Rusland per productiefase voor en na optimalisatie



Bron: DenkWerk & Kickstart AI (2025)

Voorraadvorming én het vasthouden van secundaire stromen (pre-recycling infrastructuur)

Voorraad van kritieke materialen

Voorraadvorming van kritieke materialen verhoogt in de eerste plaats de weerbaarheid van de EU omdat strategische reserves fungeren als schokdemper. Een fysieke buffer maakt het mogelijk om tijdelijke verstoringen in de aanvoer – door oorlog, exportrestricties of logistieke incidenten – op te vangen zonder dat de productie onmiddellijk stilvalt of dat de volledige schok doorwerkt in prijzen en beschikbaarheid. Voorraden fungeren ook als geopolitiek signaal. Wanneer de EU voorraden opbouwt, stuurt zij impliciet de boodschap: wij kunnen een periode van verstoring overbruggen en zijn minder vatbaar voor economische dwang. Dat vergroot de geloofwaardigheid van andere instrumenten, waaronder sancties, exportrestricties en conditionele handel, omdat de eigen kwetsbaarheid kleiner is.

Alleen materialen die stabiel en efficiënt op te slaan zijn, lenen zich voor snelle voorraadvorming.¹¹⁸ Metalen, edelmetalen en veel oxiden blijven jarenlang intact en nemen weinig ruimte in, terwijl reactieve verbindingen zoals lithiumhydroxide snel degraderen en lage-gehalte ertsen te volumineus zijn voor kostenefficiënte opslag. Een doorslaggevende voorwaarde is verder bruikbaarheid. Een voorraad heeft pas strategische waarde wanneer Europa het materiaal zelf kan verwerken tot functionele halffabricaten of eindproducten. Zonder binnenlandse raffinagecapaciteit blijft een voorraad een passief bezit. Voorraadvorming van materialen die hier niet aan voldoen, moet hand in hand gaan met het opbouwen van Europese productie- en raffinagecapaciteit.

Vasthouden van secundaire grondstoffen

De EU laat jaarlijks enorme volumes strategische secundaire grondstoffen uit de economie wegstromen. Batterij-black mass, koper- en aluminiumschroot, zeldzame-aardemetaalhoudende

magneten: vrijwel al deze stromen worden verzameld, versnipperd en vervolgens naar verre pre-processinghubs geëxporteerd. Daar worden ze opgewaardeerd en uiteindelijk in Aziatische, vaak door Chinese bedrijven gedomineerde, raffinageketens verwerkt.¹¹⁹

Op korte termijn hoeft Europa die materialen nog niet zelf te recyclen. Maar het vasthouden van deze stromen is wel noodzakelijk: sorteren, bufferen, demonteren, verbouwen. Dat vormt de grondstofbasis (infrastructuur) voor toekomstige Europese recyclingcapaciteit en voorkomt dat waarde en strategische controle uit de EU verdwijnen.¹²⁰

Dit is precies de reden waarom in ReSourceEU expliciet wordt gepleit voor het terugdringen van scrap-export van kritieke materialen, en voor het behoud van strategische afvalstromen binnen de interne markt.¹²¹ ReSourceEU stelt dat secundaire grondstoffen in Europa schaars genoeg zijn om als strategische asset te worden behandeld en dat het weglekken ervan de opbouw van een Europese circulaire waardeketen ondermijnt. Door secundaire stromen binnen de EU te houden, doorbreekt Europa een structurele afhankelijkheid die anders alleen maar groeit. En aan de andere kant geldt dat wanneer deze stromen worden vastgehouden of geconditioneerd via exportvoorwaarden, de inputkosten van buitenlandse raffinadeurs direct stijgen. Voor landen die hun midstream-capaciteit hierop hebben ingericht, is Europees schroot geen substitueerbare grondstof. Korte termijn-succes betekent controle terugwinnen over de grondstoffen die we al bezitten.

Ten slotte, voorraadvorming en exportrestricties op scrap worden door handelspartners geïnterpreteerd als een beperking van hun toegang tot grondstoffen. China heeft in soortgelijke situaties met exportrestricties bedreigd wanneer andere landen hun eigen voorraden versterkten.¹²² Korte termijn-voorraadbeleid moet dus rekening houden met mogelijke retaliatie en escalatie in grondstoffenmarkten.

Autonomie is niet gratis

8 MIDDELLANGE TERMIJN MAATREGELEN: CAPACITEIT OPBOUWEN

Zoals in hoofdstuk 6 is uiteengezet, is de route van 'strategische autonomie' economisch en technologisch veeleisend. Deze route moet daarom worden voorbehouden aan functies en sectoren met het hoogste systeembelang, met name defensie en cloud (of beter: data-autonomie). Voor andere hoog-belangsectoren volstaat het verkleinen van afhankelijkheden zolang voldoende alternatieven beschikbaar zijn. Het behoud en de uitbouw van eigen strategische drukpunten is daarbij cruciaal om op basis van gelijkwaardigheid te kunnen opereren.

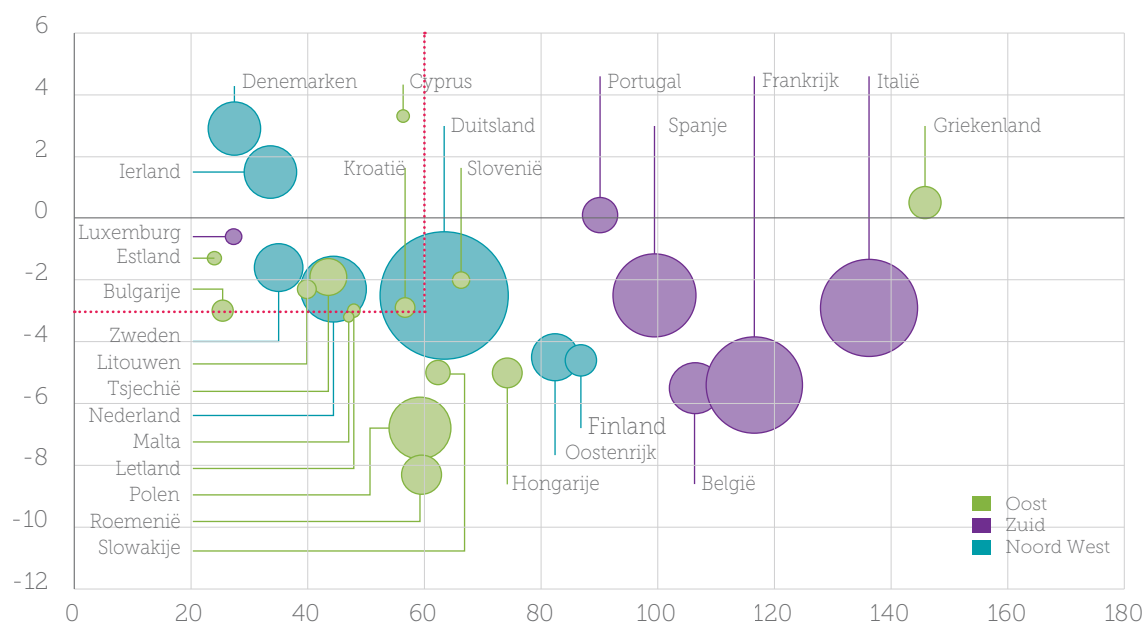
Defensie

De Europese defensieopgave vraagt om een snelle en grootschalige opschaling. Het verslechterende dreigingsbeeld maakt duidelijk dat bestaande capaciteiten onvoldoende zijn, zowel kwantitatief als kwalitatief. Tegelijk is goed zichtbaar waar de grootste tekorten zitten: gelaagde lucht- en raketverdediging (met name interceptorraketten), lan-geafstandswapens en diepstrike capaciteiten,

command & control en een robuuste digitale data-laag, munitieproductie, counterdrone systemen, militaire mobiliteit en maritieme luchtverdediging en satellietcapaciteiten voor communicatie, observatie en positionering.¹²³

Deze opgave vraagt niet alleen hogere defensie-budgetten, maar vooral een forse opschaling van de Europese productiecapaciteit. De industriële basis is gefragmenteerd, kent te veel varianten en mist schaal.¹²⁴ Standaardisatie en interoperabiliteit zijn noodzakelijk om snelheid en massaproductie mogelijk te maken. Hoewel grotendeels duidelijk is wat nodig is, blijft de uitvoering weerbarstig door nationale besluitvorming, uiteenlopende belangen en sterk verschillende begrotingsposities. Voor een aanzienlijk deel van de EU-NAVO-landen ontbreekt de financiële ruimte om deze investeringen nationaal te dragen zie Figuur 12, wat gezamenlijke financiering¹²⁵ – waarschijnlijk via projectgebonden Eurobonds – tot een praktische randvoorwaarde maakt.

Figuur 12. Staatsschuld vs Begrotingssaldo vs BBP



Bron: OECD Economic Outlook (2025)

Noot: x-as: staatsschuld als percentage van het bbp. y-as: begrotingssaldo als percentage van het bbp. De grootte van de bollen geeft de omvang van de economie weer (bbp). Kleuren onderscheiden EU regio's.

Cloud

Europa beschikt niet over een cloud-infrastructuur op hyperscaler-schaal en is daardoor structureel afhankelijk van Amerikaanse aanbieders van IaaS en PaaS.¹²⁶ Initiatieven als GAIA-X hebben dit niet fundamenteel veranderd: zij versterkten governance en standaarden, maar bouwden geen industriële capaciteit, schaal of investeringslogica.¹²⁷ Strategische technologie ontstaat niet via afspraken alleen, maar via uitvoering, kapitaal en actieve marktforming.

Een alternatieve route ligt in een joint venture van grote Europese telecombedrijven zoals Deutsche Telekom, Telefonica, Vodafone, Orange en KPN. Deze ondernemingen beschikken reeds over kritieke assets binnen Europese jurisdictie: vaste en mobiele netwerken, datacenters, operationele beveiliging, identity-management en langdurige relaties met overheden en vitale sectoren. Door deze infrastructuren te bundelen en te standaardiseren kan een Europese cloud-laag ontstaan die juridisch, operationeel en technisch Europees is. Tegelijk moet worden onderkend dat dit op zichzelf onvoldoende is: hyperscaler-schaal vraagt ook om een volwassen software- en dienstenlaag, een ontwikkelaarsecosysteem, High-Performance Computing (HPC) en Artificial Intelligence (AI)-capaciteit^f, en het vermogen om meerdere ontwikkel- en opschalingscycli vol te houden. Deze inzet past binnen het bredere Europese denken over de zogeheten EuroStack¹²⁸: het systematisch opbouwen van een Europese digitale keten, van connectiviteit en datacenters tot cloud, software en data-governance.

Een autonome cloud is daarin geen op zichzelf staand doel, maar een functionele bouwsteen om kritieke publieke en economische processen te verankeren binnen een Europees technologisch ecosysteem en zo asymmetrische afhankelijkheden te verkleinen.

Daarom is een tweede pijler essentieel: overheden treden op als vooraf vastgelegde launching customers. Meerjarige inkoopcommitments voor soevereine workloads creëren gegarandeerde

vraag en doorbreken het kip-eiprobleem van de cloudmarkt. Governance speelt hierbij een ondersteunende rol via certificering, dataportabiliteit en exitvoorwaarden, maar kan capaciteit niet vervangen.

Strategisch gezien hoeft Europa Amerikaanse hyperscalers niet te kopiëren. Het doel is niet mondiale dominantie, maar het realiseren van voldoende schaal binnen de Europese markt om controle te herwinnen over data, standaarden en operationele continuïteit. In dat licht is een Europese cloud joint venture geen IT-project en geen marktinterventie uit efficiëntie-overwegingen, maar een bewuste keuze voor strategische autonomie in een domein waar afhankelijkheid direct kan worden vertaald in politieke en economische druk.

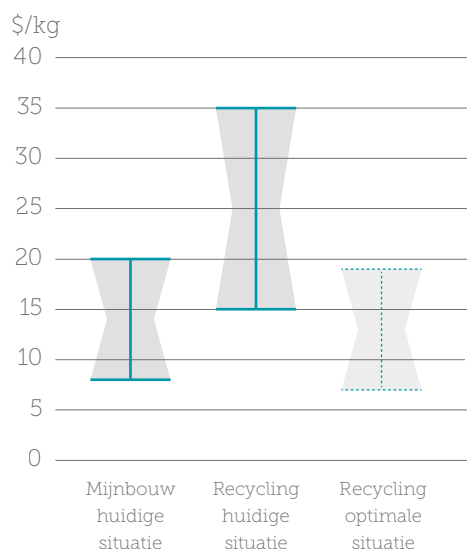
Recycling

Europa kan afhankelijkheden verminderen door secundaire stromen van kritieke materialen binnen de eigen markt te verwerken. Recycling wordt daarmee een strategische bron. Het potentieel is aanzienlijk (permanente magneten vormen de belangrijkste secundaire bron van zeldzame aardmetalen, en sectoranalyses schatten dat recycling op termijn circa 20%¹²⁹ van de huidige Europese vraag kan dekken), maar kan alleen worden benut wanneer Europa ook demontage-, verwerkings- en raffinagecapaciteit opbouwt.¹³⁰

Op termijn kan recycling van zeldzame aardmetalen onder specifieke technische en schaalvoorwaarden opschuiven richting het operationele kostenniveau van primaire winning (Figuur 13).^{131,132} De businesscase verschilt sterk per materiaal, schaal en verwerkingsstap, maar verbetert naarmate volumes toenemen en technologie zich ontwikkelt. Opschaling vraagt daarom actieve ondersteuning, onder meer via vergunningverlening, langjarige afnamezekerheid en investeringen in verwerkingscapaciteit. Ook wanneer de financiële opbrengst beperkt is, kan het strategische belang van een volwaardige Europese recyclingwaardeketen – een ‘urban mine’¹³³ – voldoende rechtvaardiging vormen.

^f AI-ontwikkeling vereist een schaa sprong in fysieke rekeninfrastructuur, zoals grootschalige GPU-capaciteit en gespecialiseerde datacenters, die alleen rendabel zijn bij langdurige en voorspelbare afname. Dit impliceert een gerichte hardwarebasis, gericht op toepassingen waar Europa structureel waarde kan opbouwen, ook wanneer dat op korte termijn minder kostenefficiënt is.

Figuur 13. Operationele kosten lichte REE-oxiden (USD/kg)



Bron: Hidayat (2026) & Rare Earth Exchanges (2025).
Noot: Getoonde intervallen geven indicatieve operationele (USD/kg REO) weer. Waarden verschillen per feedstock, schaal en locatie; 'optimale situatie' (langetermijnprojectie) veronderstelt hoge benutting en geconcentreerde reststromen (zoals permanente magneten).

Hoe kan Nederland en Europa eigen strategische drukpunten inzetten - en nieuwe opbouwen?

In een wereld waarin economische afhankelijkheid steeds vaker wordt ingezet als machtsmiddel, is de kernvraag niet langer alleen hoe Nederland en Europa hun kwetsbaarheden kunnen verkleinen, maar ook hoe zij hun bestaande en potentiële drukpunten doelbewust kunnen inzetten. Vanuit die logica verschuift het perspectief: van defensief beschermen naar actief positioneren. Europa beschikt vandaag al over een paar strategische drukpunten die zonder nieuwe industriepolitiek inzetbaar zijn. In een eerder hoofdstuk noemden we al ASML en Airbus. Daarnaast beschikt Europa over een krachtig maar politiek lastig te coördineren drukpunt: toegang tot de interne markt. Het beperken van markttoegang via heffingen, normering of verboden kan voor derde landen directe economische kosten veroorzaken. Het inzetten van dit drukpunt vergt echter een expliciete politieke afweging over hoeveel economische pijn Europa bereid is te accepteren om geopolitieke ruimte te creëren.

Het benutten van bestaande drukpunten is onvoldoende om Europa structureel in positie te brengen. Europa zal ook zelf capaciteiten moeten opbouwen die voor anderen relevant en onmisbaar zijn. Toekomstige drukpunten ontstaan waar een hoog strategisch belang samenvalt met een sterke of versterkbare Europese positie, en worden duurzaam wanneer zij leiden tot lock-in via diensten, onderhoud, updates of ecosystemen die niet zonder hoge kosten te vervangen zijn.

6G vormt een illustratief voorbeeld van een toekomstig drukpunt met hoog belang en een nog maakbare positie. De VS wil hierin een positie gaan opbouwen. Europa heeft hier echter een relatief sterke uitgangspositie in kernnetwerken, radiotechnologie en standaardzetting. Door deze positie te consolideren via gezamenlijke roadmaps, publieke launching customers en gebundelde R&D kan worden voorkomen dat ook 6G tot een nieuwe afhankelijkheid leidt.

De drukpunten veronderstellen beschikbaar menselijk kapitaal. Het tekort aan ingenieurs en technici remt nu al de opschaling van strategische capaciteit. Investeren in technische opleidingen en gerichte instroom van talent is daarom geen randvoorwaarde, maar een kernonderdeel van het uitbouwen van Europese drukpunten. Zonder mensen verdampt elke strategische positie, hoe sterk zij op papier ook lijkt. De laatste voorwaarde is geloofwaardigheid. Capaciteit wordt pas een drukpunt wanneer zij onder Europese jurisdictie staat en wanneer Europese besluitvorming voldoende voorspelbaar is om door anderen als reëel machtsmiddel te worden meegewogen.

Zonder mensen verdampt elke strategische positie, hoe sterk zij op papier ook lijkt



9 HOE ONTWIKKELT EUROPA DAADKRACHT?

Coalitions of the willing binnen en buiten Europa

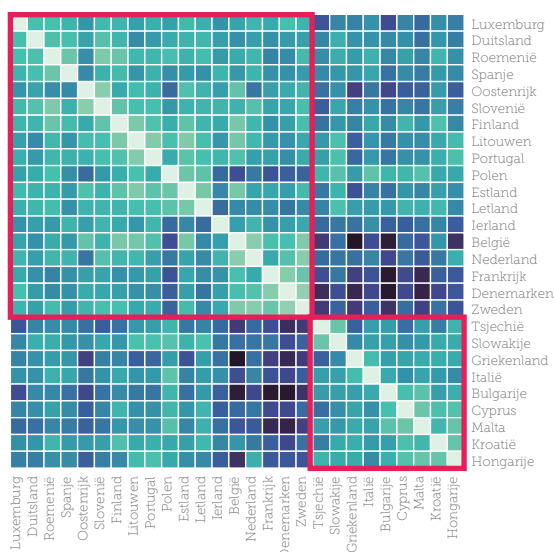
De interne schaal van de EU is groot genoeg om industriële ketens te dragen, maar besluitvorming met 27 lidstaten is voor strategische dossiers te traag. Hier wreekt zich de grote verscheidenheid aan belangen en vooral het gebrek aan uitvoeringsmacht op Europees niveau. Data over het stemgedrag binnen de Raden van Europa⁹ laten zien dat samenwerking buiten de politiek gevoeligste dossiers goed mogelijk is, maar ook dat er voor meer beladen onderwerpen (landbouw, klimaat, financiën) een grote afstand is tussen de posities. Tegelijk zijn er wel 'blokken' van landen die elkaar beter weten te vinden (zie figuur 14). Op het terrein van Circulaire ketens zien we een sterk polariserend beeld. Een duidelijk oostelijk cluster, waarin onder andere Griekenland en Italië zich

bevinden, vormt een uitgesproken anti-blok. Bij Economie en Financiën komt het frugale landen-cluster duidelijk naar voren. Voor Energie, Infrastructuur en Digitaal is het beeld anders: hier is nauwelijks sprake van polarisatie, met uitzondering van Hongarije bij Energie. Dit duidt op een brede consensus en biedt kansen voor samenwerking op Europees niveau.

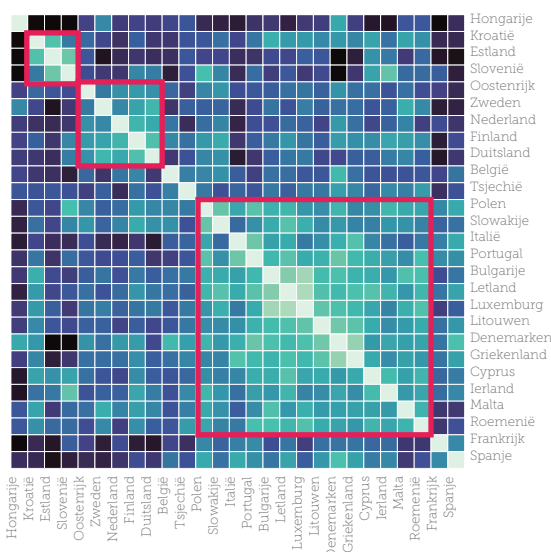
Daarnaast is er de mogelijkheid van een tweede uitvoeringslaag: plurilaterale coalities binnen het EU-kader die sneller kunnen investeren en coördineren zonder de interne markt te ondermijnen. Deze zogenaamde 'coalitions-of-the-willing' kunnen een start maken zonder unanimiteit, en vervolgens kunnen (niet moeten!) anderen later aanhaken. Het voorbeeld van de MRTT (multi role tanker transport) (zie box) toont dit mooi aan.

Figuur 14. Afstand tussen Europese landen per onderwerp

Circulaire ketens van kritieke materialen



Economisch & Financieel

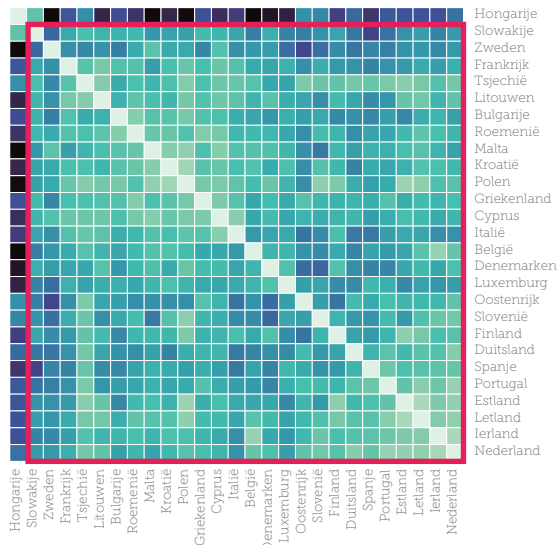


Bron: DenkWerk & Kickstart AI (2025)

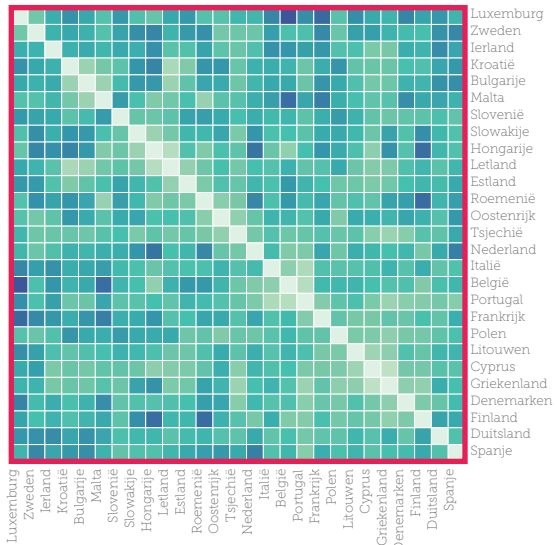
Noot: Een lichtere kleur representeert een hogere afstand aan tussen landen

⁹ Deze analyse brengt de mate van inhoudelijke overeenstemming tussen lidstaten in de Raad van de Europese Unie per beleidsthema in kaart op basis van een analyse van raadstranscripten; een nadere toelichting op de methodologie is opgenomen in de online appendix.

Energie & Infrastructuur



Digitaal & Innovatie



Afstand
klein groot

Bron: DenkWerk & Kickstart AI (2025)

Noot: Een lichtere kleur representeert een kleinere afstand tussen landen. De volgorde van landen in de figuren volgt uit hiërarchische clustering per categorie (average linkage-methode), waardoor landen met vergelijkbare profielen naast elkaar worden geplaatst. Zie de technische toelichting in de online appendix.

De Multinational Multi Role Tanker Transport (MRTT) Fleet

Europa wist al lange tijd dat het tekortschiet in luchttransport en bijtanken in de lucht. Dat probleem werd pijnlijk zichtbaar tijdens militaire operaties in Afghanistan en vooral boven Libië in 2011, waar Europese luchtmachten structureel afhankelijk bleken van Amerikaanse vliegtuigen om hun eigen missies uitvoerbaar te houden. Die afhankelijkheid was geen verrassing, maar bleef jarenlang zonder gezamenlijke oplossing. Elk land bleef plannen vanuit de eigen begroting, de eigen luchtmacht en de eigen industriële belangen. De doorbraak komt in 2012, wanneer Europese defensie ministers het Europees Defensieagentschap expliciet de opdracht geven om dit tekort gezamenlijk aan te pakken. Dat politieke besluit vertaalt zich echter niet meteen in actie. Pas in 2016 zetten Nederland en Luxemburg een concrete stap door gezamenlijk twee tank- en transportvliegtuigen aan te schaffen. Cruciaal daarbij is niet alleen wát zij kopen, maar hóe zij het organiseren. De aanschaf en het beheer worden bewust buiten nationale structuren geplaatst: de inkoop wordt centraal geregeld en het volledige onderhoud, beheer en operationele ondersteuning worden ondergebracht bij een gezamenlijke NAVO-organisatie. In plaats van nationale eigendom staat toegang tot capaciteit centraal. Landen kopen geen vliegtuig met een eigen vlag, maar een gegarandeerd aantal vlieguren per jaar. De vliegtuigen worden civiel geregistreerd en gezamenlijk ingezet vanuit vaste bases in Nederland en Duitsland, met multinationale bemanningen. Wanneer het programma eenmaal is gestart, sluiten andere landen zich aan. Duitsland en Noorwegen volgen in 2017, België en Tsjechië in de jaren daarna. De gezamenlijke vloot groeit daarmee van twee naar acht vliegtuigen, die vanaf 2020 operationeel inzetbaar zijn voor bijtanken in de lucht, strategisch transport en medische evacuatie. In 2025 besluiten ook Zweden en Denemarken toe te treden en wordt de vloot uitgebreid richting twaalf toestellen.

Deze casus laat zien dat Europese samenwerking wel degelijk van de grond kan komen wanneer een kleine groep landen het initiatief neemt en het risico draagt. Door eigendom en gebruik los te koppelen, besluitvorming te beperken tot toetreding en uitvoering onder te brengen bij professionele gezamenlijke organisaties, ontstaat schaal waar individuele landen die niet zelfstandig kunnen realiseren. De gezamenlijke tanker- en transportvloot is daarmee een werkend voorbeeld van hoe Europa strategische capaciteit kan opbouwen zonder te wachten op volledige unanimiteit.

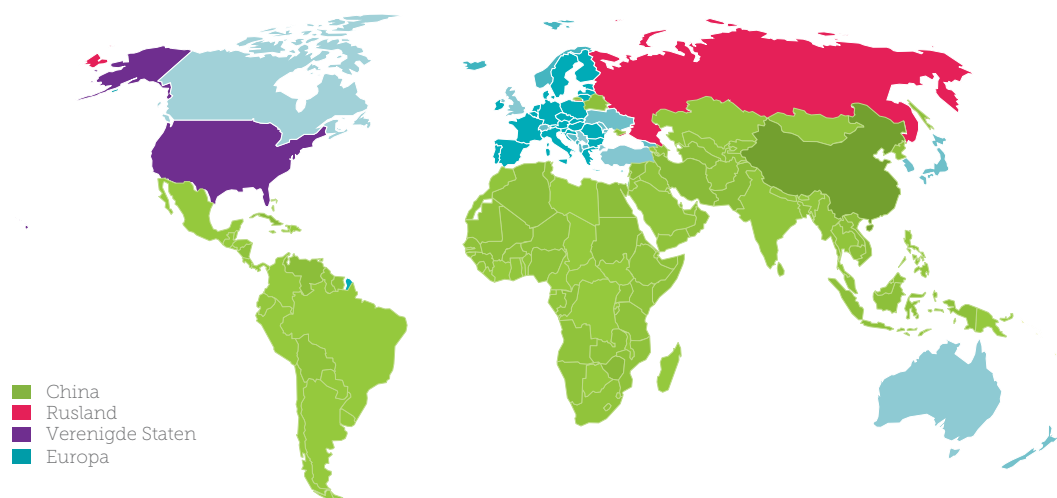
Niet alleen het stemgedrag binnen Europa is weinig uniform, ook de financiële mogelijkheden van de lidstaten zijn nogal ongelijk (zie figuur 12). Dat maakt het onderscheid tussen gezamenlijke Europese acties en koploperacties legitiem. In die gevallen waarin gezamenlijkheid essentieel wordt geacht, bijvoorbeeld op het gebied van defensie en veiligheid, zouden de benodigde financiën ook samen moeten worden gevonden. Projectgebonden Eurobonds kunnen daarbij een goede, en waarschijnlijk enige, optie zijn. Voor onderwerpen waar een subgroep van koplopers samen een nieuwe koers inslaan, zullen zij ook vanuit een gedeelde fondsfinanciering moeten kunnen opereren.

Maar ook buiten de EU zijn coalities mogelijk. De positie tussen de Verenigde Staten en China in, is er één die wordt gedeeld met de andere landen binnen Europa, maar ook met vele anderen als Japan, Canada, Australië, Turkije en Zuid-Korea (Figuur 15). Japan is bij uitstek een interessante partner (en misschien zelfs een voorbeeld), omdat dit land zich op veel innovatieve technieken al een vooraanstaande positie heeft verworven, onder meer in optische systemen en kunstmatige intelligentie.¹³⁴ Daarnaast is ook Zuid-Korea een interessante partner met sterke

posities in halfgeleidertechnologie en cyberveiligheidstechnologie. Het is dus van groot belang om in het streven naar meer autonomie ook goed te kijken met wie dat buiten Europa kan. Een analyse op basis van VN-stemgedrag laat zien dat het Mondiale Zuiden recent structureel dicht bij China stemt dan bij het Westen, maar ook dat de EU dicht bij Afrika staat dan de VS. De grootste afstand ontstaat bij vraagstukken op het gebied van mensenrechten en economie & ontwikkeling, waar de Europese toon als technocratisch moraliserend wordt ervaren door het Mondiale Zuiden. Wanneer de EU op deze gebieden matigt, verkleint het afstand tot partners in Azië, Zuid-Amerika en Afrika.

Tegelijkertijd laat Figuur 16 zien dat Japan en Zuid-Korea in hun VN-stemgedrag structureel dicht bij de EU liggen, ook op relatief gevoelige dossiers. Dit bevestigt wederom dat deze landen bij uitstek geschikte partners voor samenwerking buiten Europa.

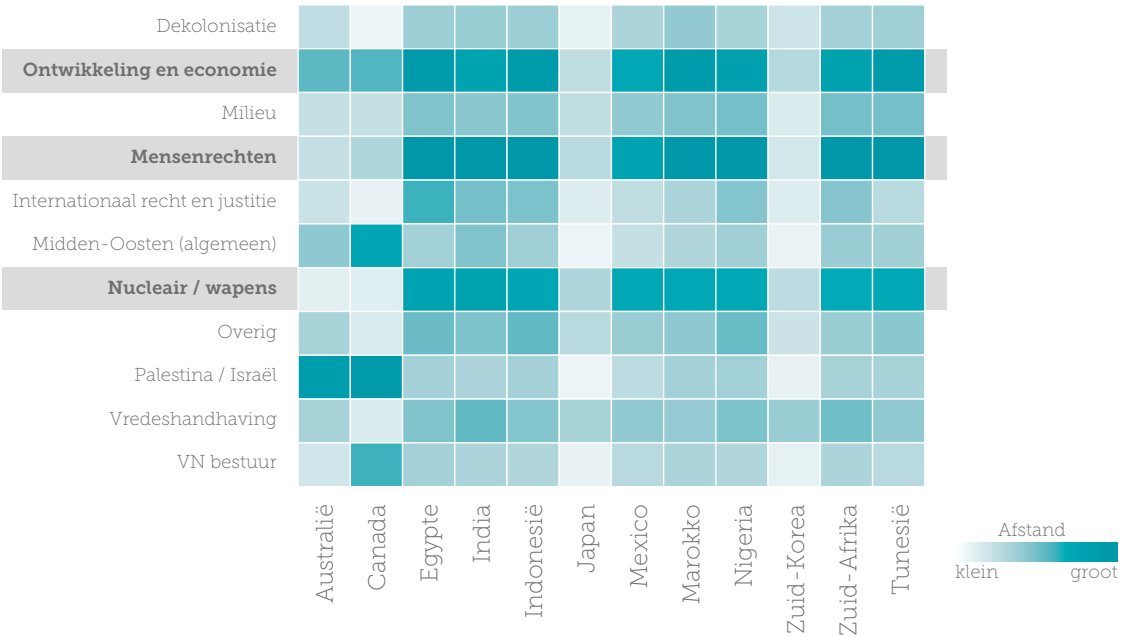
Figuur 15. Stemgedrag General Assembly sinds 2000 t.o.v. de vier machtsblokken



Bron: DenkWerk & Kickstart AI (2025)

Noot: De kleur geeft het meest overeenkomstige machtsblok aan, de diepte van de kleur geeft aan hoe groot die overeenkomst is.

Figuur 16. Stemgedrag-afstand tot de EU per onderwerp



Bron: DenkWerk & Kickstart AI (2025)
Noot: Een donkerdere kleur geeft een grotere afstand aan tot de EU op het onderwerp

In al deze mogelijke samenwerkingen is doortastendheid wel van het grootste belang. Immers, landen als de VS en China zijn bezig lange termijn of strategische off-take overeenkomsten te sluiten met producenten in meerdere landen voor kritieke mineralen – soms met volgende export- en leveringsrechten die tot ver in het decennium doorlopen.¹³⁵ Dat beperkt wat er voor de rest van de wereld, waaronder Europa, beschikbaar blijft.

**Samenwerking is een
randvoorwaarde voor
strategische autonomie**

10 VAN DENKEN NAAR DOEN: MOMENTUM ORGANISEREN

Europa, en dat geldt zeker ook voor Nederland, heeft al een stevige lange-termijn beleidsopgave. De uitputting van de planeet vraagt om verduurzaming, en de vergrijzing vereist meer aandacht voor het verdienvermogen. Dit rapport laat zien dat er een heel urgente en grote extra opgave bij komt.

Wij hebben gezien dat de VS en China een strijd om de economische hegemonie zijn aangegaan en dat beide gebruik maken van de afhankelijke positie van Europa om de eigen positie te versterken. De VS van Trump wil zelfs de EU ontmantelen. Europa is als democratische rechtsstaat met een brede maatschappelijke welstand een baken in de wereld en zal deze identiteit niet kwijt willen raken. Daartoe zal Europa voldoende tegenmacht moeten opbouwen en de asymmetrische afhankelijkheden moeten verkleinen of helemaal wegnemen. Veel tijd is er niet om deze koers in te zetten, want de hegemoniestrijd is al gaande. De inzet is daarbij vooral gericht op nieuwe technologieën. Dat betekent niet dat in Europa het denken omtrent de vrije markt voor de wereldhandel helemaal overboord moet worden gezet, maar wel dat op cruciale strategische goederen en diensten een eigen positie wordt opgebouwd. We hebben als cruciaal aangewezen de defensie/veiligheid, cloud, kritieke grondstoffen en AI. De private sector gaat dit proces van grotere autonomie niet leiden. De overheid moet hier richting aan geven. Dat gaat ook op de korte termijn geld en misschien een stukje welvaart kosten. Dat zijn de kosten voor het vermijden van een onderdanige positie op de langere termijn. In Brussel wordt al strategischer over deze zaken nagedacht dan in veel lidstaten. De Europese Commissie verdient meer ruimte voor concrete actie en de daarbij behorende budgetten. Ook de rapporten van Draghi en Letta verdienen uitvoering om de kracht van de interne markt te vergroten.^{136, 137} Omdat snelheid essentieel is zullen sommige Europese landen een stap vooruit moeten zetten en een kopgroep vormen. Nederland moet hierbij willen horen, omdat voor de langere termijn nieuwe technologieën ook het

verdienvermogen omhoog kunnen stuwen. Ook buiten Europa liggen mogelijkheden voor het vormen van allianties, bijvoorbeeld in Japan, Canada, Australië en Zuid-Korea, maar ook in Afrika en Zuid-Amerika, die moeten worden benut. Dat is in hoofdlijnen de analyse. In hoofdstuk 7 en 8 zijn de korte en middellange termijn-richtingen uitgewerkt waarmee Europa asymmetrische afhankelijkheden kan beheersen en verminderen. Dit betreft het verleggen van handelsstromen voor kritieke materialen, het opbouwen van voorraden, ook van restproducten, en het opbouwen van eigen productiecapaciteiten op het gebied van defensie en cloud. Zij volgen logisch uit de analyse van het speelveld en impliceren bestuurlijke en politieke consequenties. Hoofdstuk 9 maakt die consequenties expliciet om duidelijk te maken wat handelen in deze context daadwerkelijk vraagt. Daarbij ligt de nadruk op bestuurlijke regie, deels nationaal maar vooral in internationale verbanden binnen en buiten de EU.

Dit hoofdstuk markeert de overgang van analyse naar handelen. Handelen vraagt een helder gedefinieerd doel en bijbehorende tijdhorizon, een keuze van deelnemende partijen en voldoende middelen om dat doel te bereiken. De methode van een langetermijnstrategie zoals die in China wordt toegepast kan hierbij, specifiek toegepast op de asymmetrische afhankelijkheden, als voorbeeld strekken. Voor de Europese lidstaten met een korte politieke tijdhorizon is dat niet eenvoudig. Een minder politiek opererend lichaam als de Europese Commissie verdient daarom een stevige rol. We hebben al geconstateerd dat het denken over geopolitieke tegenmacht bij de Europese Commissie verder is dan in veel lidstaten. Overigens ziet ook de industrie binnen Europa de noodzaak tot grotere (digitale) autonomie en meer onderlinge samenwerking, zie bijvoorbeeld het EuroStack initiatief.¹³⁸

Beginnen onder onzekerheid

Strategisch handelen kan niet wachten op volledige zekerheid, unanimititeit of sluitende businesscases, zeker niet in de hoog-innovatieve technologieën. In een context van geopolitieke concurrentie ontstaat richting door te handelen. Uitstel ondergraaft geloofwaardigheid en verkleint de ruimte om later alsnog op te schalen. Beginnen onder onzekerheid is een noodzakelijke eigenschap van strategisch beleid.

Tegelijkertijd is snel beginnen de eerste symbolische winst en essentieel om de slag van denken naar doen geloofwaardig te maken. Dat vraagt om startmaatregelen die bestuurlijk eenvoudig zijn en binnen korte tijd zichtbaar effect hebben. Deze eerste stappen zijn een signaal dat de koerswijziging serieus is. Zichtbare resultaten maken strategische autonomie concreet en begrijpelijk en creëren politieke en maatschappelijke ruimte voor vervolgstappen die meer kosten en meer frictie veroorzaken.

De overheid zet weliswaar de koers, maar de uitvoering zal in veel gevallen privaat moeten zijn. Strategische autonomie wordt alleen gerealiseerd wanneer bedrijven rationeel kunnen investeren, ook als dat duurder is dan mondiale optimalisatie. Dat vereist aanbodsturing: zekerheid over afname, schaal en continuïteit, en een verdeling van risico's die investeringen mogelijk maakt. Beleidszekerheid ontstaat door uniforme en langjarige kaders die duidelijk maken welke capaciteit nodig is en waar investeringen zich kunnen terugverdienen. Zo worden bedrijven mede-dragers van strategische autonomie.

De overheidsgreep op kennis en/of productie organiseren.

Economische autonomie vraagt dat overnames, kapitaalinjecties en datatoegang door niet-EU-partijen niet langer als louter commerciële transacties worden beoordeeld, maar als strategische posities in waardeketens. Een middel dat de overheden daarbij in kunnen zetten is het nemen van een deel van de (of alle) aandelen van een bedrijf dat zich in het domein van de asymmetrische afhankelijkheden begeeft. In het verleden hadden overheden niet zelden een "golden share" in een strategisch bedrijf.

Staatsdeelnemingen zijn een instrument om publiek belang te borgen waar de markt dat niet vanzelf doet, of waar geen markt bestaat. Tot nu toe worden ze vooral ingezet bij klassiek marktfalen in monopolies zoals netwerken of bij noodsituaties (bankencrisis), en ligt de nadruk in de praktijk sterk op financiële prestaties.¹³⁹ In een context van strategische autonomie zouden deelnemingen ook kunnen worden gebruikt om asymmetrische afhankelijkheden af te bouwen of drukpunten op te bouwen. Dan gaat het minder om rendement en meer om de garantie dat een bedrijf of infrastructuur in Europees beheer blijft.

Dergelijke staatsdeelnemingen moeten geen politiek speelgoed worden. Belangrijk is dat de dagelijkse bedrijfsvoering en governance worden afgeschermd van ad-hoc politieke interventies. De Solvinity box op de volgende pagina schetst een voorbeeld.

Strategisch handelen kan niet wachten op volledige zekerheid

Solvinity: een strategische afhankelijkheid die zichtbaar werd

De voorgenomen overname van Solvinity door een Amerikaanse partij legt bloot hoe kwetsbaar de Nederlandse digitale ruggengraat is ingericht. Solvinity draait beveiligde cloud- en platformdiensten voor ministeries, gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Het bedrijf functioneert daarmee als een knooppunt dat toegang, identificatie en gegevensuitwisseling van de staat faciliteert. In 2025 werd ook Zivver, de Nederlandse aanbieder van beveiligde communicatie voor zorg, overheid en juridische sector, verkocht aan een Amerikaanse groep. In beide gevallen ging het om diensten die juist waren opgebouwd om Europese afhankelijkheden te verkleinen. De kwetsbaarheid werd in hetzelfde jaar onderstreept toen de Verenigde Staten, onder verwijzing naar de CLOUD Act (2018), een dataverzoek indiende bij het Internationaal Strafhof. Het ICC gebruikte een Amerikaanse cloudprovider en dat alleen was voldoende om extra-territoriale toegang juridisch af te dwingen, ook al stond de data fysiek in Europa.

Deze situatie past in wat de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) typeert als een te smalle interpretatie van marktfalen. De overheid grijpt in bij monopolies, maar niet bij gevallen van strategische autonomie. Dat een Amerikaanse investeerder toegang krijgt tot een bedrijf dat onderdelen van DigiD-, MijnOverheid- en Justitie-ketens faciliteert, wordt daardoor behandeld als een reguliere markttransactie. In werkelijkheid gaat het om marktfalen in geopolitieke zin: een asymmetrische afhankelijkheid die publieke instituties kwetsbaar maakt en die de markt niet kan corrigeren. Het instrument dat hiervoor geschikt is, bestaat al: de deelneming. In Deelnemen zonder dogma's betoogt de RLI dat deelnemingen te zelden worden ingezet bij strategische sectoren en dat marktfalen rond economische veiligheid onvoldoende wordt herkend. De huidige praktijk beschouwt een deelneming als uiterste maatregel.

Een model zoals bijvoorbeeld bij NLFI laat zien hoe een deelneming kan worden ingericht zonder politieke inmenging in de operatie. NLFI is een stichting die namens de staat de aandelen van ABN Amro en de ASN bank beheert. Door het aandeelhouderschap onder te brengen in een onafhankelijke stichting ontstaat een buffer tussen staat en bedrijf: de staat blijft eigenaar, maar de uitvoering ligt bij een professioneel bestuur dat verplicht is het langetermijn-publieke belang te dienen. Politieke aanwijzingen moeten formeel, gemotiveerd en openbaar zijn. Deze architectuur creëert wat in de Solvinity- en Zivver-casussen ontbrak: stabiel aandeelhouderschap, voorspelbare governance en de mogelijkheid om ongewenste overnames te blokkeren.

Een Europees voorbeeld

In het licht van het bovenstaande hebben wij een aantal mogelijke acties onderzocht. Een aantal zijn als voorbeelden in het document opgenomen. Hier werken we één voorbeeld een slag verder uit. Deze 'use case' biedt geen volledig antwoord op alle afhankelijkheden, maar voldoet aan duidelijke criteria: snel startbaar, zichtbaar effect en uitvoerbaar binnen bestaande structuren. Zijn functie is momentum creëren. Als eerste stappen slagen, ontstaat ruimte om verdergaande en kostbaardere keuzes te maken.

Een Europese speler bouwen die systeemkracht heeft – Nokia, Ericsson vs Huawei

Wat doen we?

De markt voor mobiele infrastructuur is niet Europees maar mondiaal. 5G en 6G worden ontworpen in internationale standaardisatie-organen zoals 3GPP en ITU, waar bedrijven (niet overheden) de technische architectuur voor wereldwijde netwerken vormgeven.¹⁴⁰ In deze markt concurreren twee middelgrote Europese spelers: Nokia (~€19, mld omzet) en Ericsson (~€22 mld omzet) met Huawei (€86 mld omzet). China investeert onder andere via Huawei op grote schaal in deze 6G-platforms, waardoor het grote invloed heeft op het ontwerp van de toekomstige standaarden. Alhoewel Europa Huawei uit zijn fysieke netwerken kan weren, zal Europa niet de toekomstige globale standaard kunnen ontwijken waarop onze infrastructuur uiteindelijk moet aansluiten.^h Figuur 17 laat zien dat Europa's vertegenwoordiging in de kernorganen van 3GPP structureel afneemt, terwijl Aziatische spelers hun invloed op de standaardisatie vergroten.

Zolang Nokia en Ericsson als twee afzonderlijke spelers opereren, verdelen zij hun ontwikkelcapaciteit over parallelle systemen en concurrerende ontwerpen. In een mondiale technologierace, waarin tempo en massa bepalen wie invloed houdt op de volgende netwerkarchitectuur, werkt deze verdeling remmend: Europa investeert twee keer in bijna dezelfde bouwstenen, terwijl landen als China dat in één geconcentreerde lijn kunnen

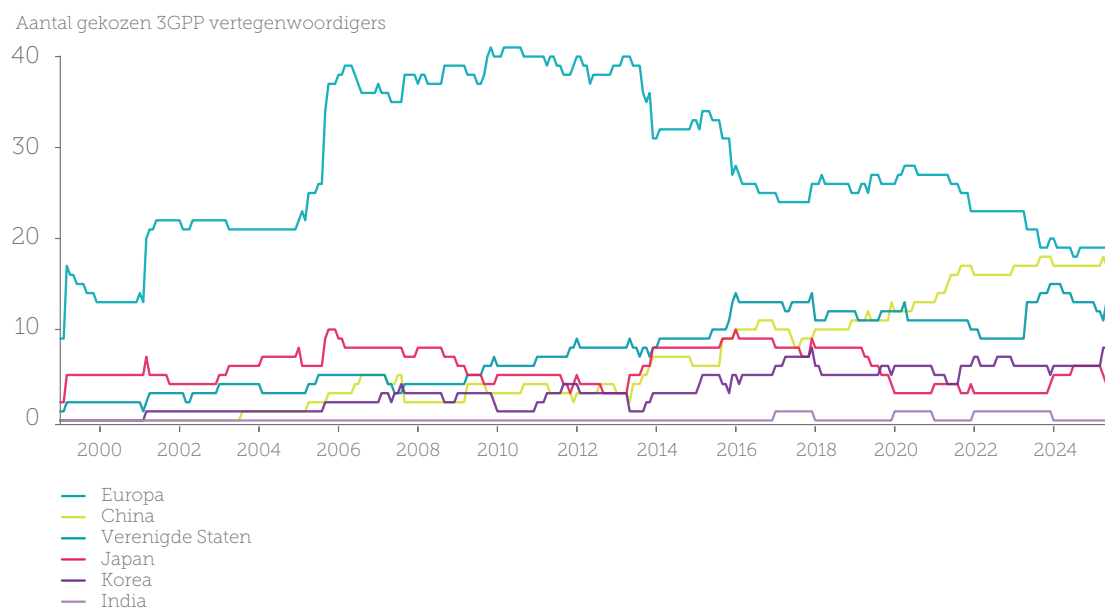
doen. Als Europa zijn technologische autonomie op dit terrein niet versterkt, ontstaat een situatie waarin we afhankelijk worden van standaarden die elders worden ontworpen. Om de positie van Europa te duiden richten we ons op patentdata van EPO en USPTO. Twee metriekeken staan hierbij centraal: de uniciteit en diversiteit van de technologische specialisaties van een land. Een sterke positie wordt gekenmerkt door een hoge uniciteit en diversiteit. De data in Figuur 18 laat zien dat China en de VS een sterke positie opbouwen door veel verschillende technologische competenties (hoge diversiteit) te combineren die wereldwijd door weinig andere landen worden beheerst (hoge uniciteit). Europa beschikt collectief over vergelijkbare kennis, maar verliest invloed doordat deze competenties versnipperd zijn over afzonderlijke landen en bedrijven. Daarom is consolidatie noodzakelijk¹⁴¹: één Europese speler met voldoende schaal om 6G-innovatie te dragen en systeemmacht op te bouwen. In 2025 richtte een groep grote Europese telecomoperators zich gezamenlijk aan de voorzitter van de Commissie met het verzoek het fusie-/concentratiekader te herzien, zodat Europese infrastructuurleveranciers internationale concurrentie kunnen bijbenen.¹⁴² Echter, het huidige EU-mededingingskader biedt structureel weinig ruimte voor zulke strategische fusies.¹⁴³

Fusie- of consolidatiepogingen tussen grote spelers worden zelden toegestaan, of alleen onder strenge voorwaarden zoals desinvestering. In veel gevallen leidt dit tot lange procedures, vertragingen, en uiteindelijk tot schaalverkleining in plaats van schaalversterking.

Onze inzet: in strategische sectoren moet Europa niet langer automatisch concurrentie maximaliseren, maar autonomie borgen. Dat betekent: ruimte creëren voor gecontroleerde consolidatie tussen Nokia en Ericsson om Europa een plek te geven aan de ontwerptafel van kritieke mobiele infrastructuur.

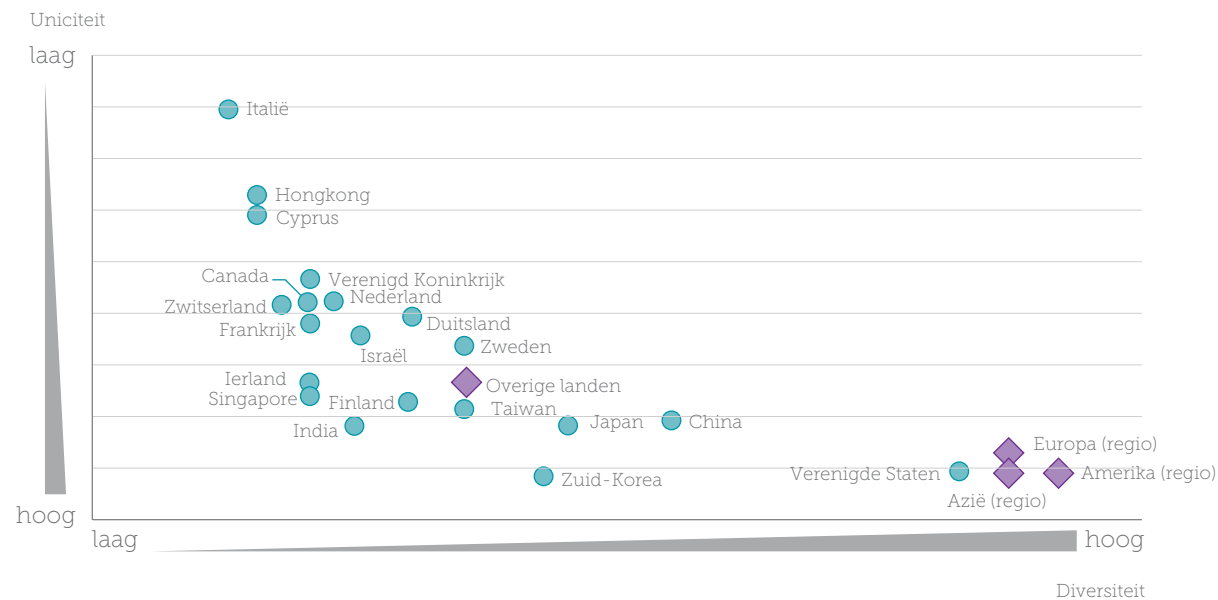
^h Een Europese 6G-standaard naast een door China gedomineerde wereldstandaard is geen optie, omdat het onze infrastructuur zou loskoppelen van de internationale markt.

Figuur 17. 3GPP vertegenwoordiging per regio over tijd



Bron: Swennenhuis (2025)

Figuur 18. Uniceit versus Diversiteit voor 5G patenten per land en regio



Bron: Parcu et al. (2022)

Een stap verder zou kunnen zijn dat Europa – of een coalitie van bereidwillige lidstaten – een substantieel belang neemt in Nokia en Ericsson, of zelfs volledige overname overweegt. Niet hoofdzakelijk om een monopolie te beheren, maar om schaal en systeemkracht te creëren en zo geopolitieke invloed te behouden tegenover spelers als Huawei. Telecominfrastructuur is een strategische laag, waardoor publieke betrokkenheid logisch is om technologische autonomie te waarborgen.

Met wie doe je dit?

Binnen Europa: De logische kern bestaat uit Finland en Zweden, waar Nokia en Ericsson zijn verankerd, aangevuld met Duitsland, Frankrijk en Nederland, de landen met de grootste Telco-operators (zoals Deutsche Telekom, Orange, KPN) en met een beleidsmatige traditie in strategische technologieprogramma's (zoals de Chips Act, Battery Alliance en Europese defensie-initiatieven). Deze landen beschikken over de industriële basis, de politieke bereidheid en de marktomvang om een Europese netwerkspeler te dragen en 6G-standaardisatie te beïnvloeden.

Buiten Europa: Voor 6G-ontwikkeling is samenwerking met Japan en Zuid-Korea strategisch logisch. Beide hebben geavanceerde telecomsectoren, sterke R&D-capaciteit en een gedeeld belang in een open, niet-Chinees 6G-ecosysteem. Bedrijven als NEC (Japan) en Samsung (Korea) werken al in internationale consortia mee aan 6G-architectuur en zijn natuurlijke partners in interoperabiliteit, testen en standaardisatie. Daarnaast zijn ze politiek betrouwbare technologiepartners met vergelijkbare veiligheidskaders en strategische zorgen over Chinese dominantie.

Europa heeft schaal nodig, Azië heeft complementaire technologie en gedeelde belangen. Samenwerking vergroot de kans om invloed te houden op de wereldstandaard, iets wat geen beide regio's momenteel alleen kan. Concluderend: het is duidelijk wat we moeten doen. De uitdaging zit hem erin om snel tot actie te komen, terwijl de logische acties niet passen in het tot nu toe gehanteerde model. Toch moeten we acteren als we onze toekomst in de hand willen houden.

Conclusie

- Asymmetrische afhankelijkheden zijn één van de meest urgente problemen waar Europa mee kampt.
- Afhankelijkheden moeten weer meer symmetrisch worden; terug naar het midden van de omgekeerde U.
- Europa moet geopolitieke weerbaarheid opbouwen; Nederland kan daarin een aanjagende rol spelen door coalities te vormen en door zijn informele politieke stem in te zetten om momentum te creëren voor Europese schaal en strategische autonomie.
- Strategische autonomie is nodig, maar niet gratis. Europa zal moeten inleveren op een stukje markt-efficiency.
- Het opbouwen past niet in het tot nu toe gehanteerde model van de maximale open economie.
- Europa moet zich maximaal versterken door de interne markt volledig uit te bouwen (schaal).
- Dat vereist dat Europese overheden ook aan de aanbodkant gaan sturen.
- Ook buiten Europa moeten we partners zoeken die dezelfde geopolitieke weerbaarheid nastreven.
- Deze agenda is nodig om zoveel mogelijk 'markt' en 'democratie' te behouden.

APPENDICES

Tabel A.1. Geoptimaliseerde handelsstromen buiten de EU. Top 25 Niet-EU Begunstigden van Handelsdiversificatie

Rang	Land	Toename	Belangrijkste sector	Aandeel Oud (%)	Aandeel nieuw (%)
1	Mexico	9860.83	ICT	0,66	1,07
2	Japan	9627.31	Volksgezondheid	1,29	1,68
3	Maleisië	9242.03	ICT	0,79	1,16
4	Saoedi-Arabië	9167.42	Energie	0,77	1,14
5	Canada	9158.18	Kritieke Materialen	0,55	0,90
6	Zuid-Korea	9027.08	ICT	1,35	1,72
7	Vietnam	8966.48	ICT	0,97	1,35
8	Overig Azië	6982.02	ICT	1,05	1,34
9	Ver. Arab. Emiraten	6829.65	Energie	0,28	0,57
10	Verenigd Koninkrijk	5358.04	Volksgezondheid	3,23	3,35
11	Zwitserland	4798.54	Volksgezondheid	3,30	3,44
12	Singapore	4701.30	Volksgezondheid	0,64	0,84
13	Irak	4601.75	Energie	0,86	1,05
14	Thailand	4444.87	ICT	0,57	0,76
15	India	4175.44	Volksgezondheid	0,94	1,10
16	Noorwegen	3089.65	Energie	2,16	2,26
17	Brazilië	3040.21	Energie	0,84	0,90
18	Kazachstan	2452.84	Energie	1,04	1,15
19	Australië	2400.48	Kritieke Materialen	0,16	0,26
20	Nigeria	2304.16	Energie	0,81	0,91
21	Indonesië	2129.06	Kritieke Materialen	0,19	0,28
22	Koeweit	1859.15	Energie	0,01	0,09
23	Oman	1701.04	Energie	0,04	0,11
24	Angola	1622.12	Energie	0,30	0,37
25	Libië	1572.58	Energie	0,97	1,04

Bron: DenkWerk & Kickstart AI (2025)
Noot: Tabel A.1 toont de 25 niet-EU-landen waarheen EU-import van kritieke goederen in het geoptimaliseerde friendshoring-scenario wordt verlegd. De resultaten zijn gebaseerd op een optimalisatie van handelsstromen op HS6-niveau (CEPII BACI, 2023), waarbij per product maximaal 5 procentpunt extra exportcapaciteit van alternatieve landen kan worden benut. Toename (M\$) geeft de extra exportwaarde richting de EU weer; aandeel oud en aandeel nieuw betreffen het aandeel van het land in de totale EU-import van kritieke goederen vóór en na optimalisatie.

Bronvermelding

- 1 The Guardian (2025) - Trump vows to slap 25% tariffs on EU and claims bloc was 'formed to screw US'
- 2 Yale Insights (2024) - What the U.S. Has to Gain from Supporting Ukraine
- 3 RAND (2019) - The United States and Europe Since World War II A Mutually Beneficial Partnership
- 4 Ikenberry G.J. (2005) - Power and liberal order: America's postwar world order in transition
- 5 FD (2026) - Trump claimt Venezolaanse olie en dat is slecht nieuws voor China
- 6 119th Congress (2025) - Make Greenland Great Again Act
- 7 Yale Insights (2024) - What the U.S. Has to Gain from Supporting Ukraine
- 8 DenkWerk (2025) - Kiezen én Delen
- 9 DenkWerk (2022) - Voorbij netto-nul naar planeet-positief
- 10 Wennink P. (2025) - Rapport Wennink, De route naar toekomstige welvaart
- 11 CBS (2025) - 1989 Globalisering en Europese integratie na de val van de Muur
- 12 Friedman (2005) - The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century
- 13 Kremer M., Willis J., You Y. (2022) - Converging to Convergence
- 14 Our World in Data (2025) - The end of progress against extreme poverty?
- 15 OECD (2021) - Global Value Chains and Resilience
- 16 OECD (2019) - Global Value Chains and Economic Clusters
- 17 Barabási A., Albert R. (1999) - Emergence of scaling in random networks
- 18 Rathenau Instituut (2025) - Achter de macht van big tech
- 19 FT (2025) - WTO chief warns US bilateral tariff deals could put trade principle at risk
- 20 EEAS (2024) - EU Statement at the 9th Trade Policy Review of the People's Republic of China
- 21 IEA (2006) - Natural Gas Market Review 2006
- 22 AIV (2014) - De EU-gasafhankelijkheid van Rusland. Hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen
- 23 European Commission (2010) - Report on Critical Raw Materials 2010
- 24 BBC (2015) - US nuclear fears block Intel China supercomputer
- 25 Bloomberg (2025) - Dutch Align with US Export Controls on Some ASML Chip Tools
- 26 DenkWerk (2021) - Globalanceren
- 27 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2018) - Made in China 2025 factsheet
- 28 The Economist Intelligence Unit (2015) - Long-term macroeconomic forecasts
- 29 Farrel H., Newman A. (2019) - Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion
- 30 OECD (2019) - Good Governance for Critical Infrastructure Resilience
- 31 OECD (2019) - Good Governance for Critical Infrastructure Resilience
- 32 The Guardian (2025) - Armed by America: how Europe's militaries depend on the US33 SIPRI (2024) - EU Member States' defence expenditure
- 34 BCG (2024) - Building European Defence Capabilities for a More Uncertain World
- 35 Omdia (2025) - Global cloud infrastructure spending rose 21% in Q1 2025
- 36 Abdelfattah A., Cordes K., Medina A., Cerny T. (2025) - Semantic Dependency in Microservice Architecture: A Framework for Definition and Detection
- 37 NOS (2025) - 'Te afhankelijk van Amerikaanse internetdiensten, kom nu met een plan B'
- 38 Blot C., Creel J., Geerolf F., Ricco G. (2025) - Dominance in Transition? The Future of the Dollar and the Euro
- 39 World Gold Council (2025) - Gold Reserves by Country
- 40 Holland gold (2025) - Duidelijkheid over Nederlands goud in New York nodig
- 41 Feng J., Cole B. (2025) - Map Shows How Much Gold Countries Store in US as Germany Mulls Exit
- 42 ITIF (2025) - How China Is Outperforming the United States in Critical Technologies
- 43 Garcia-Herrero A., Krystianczuk M., Schindowski R. (2025) - Radical novelties in critical technologies and spillovers
- 44 WITS (2025) - Trade Statistics by Product
- 45 ECB (2025) - How vulnerable is the euro area to restrictions on Chinese rare earth exports?
- 46 Eurostat (2025) - Energy statistics - an overview
- 47 De Schumanverklaring (1950) - De geboorte van de EU
- 48 Eurostat (2025) - Social protection statistics - early estimates
- 49 Congressional Budget Office (2025) - Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year 2025
- 50 Bruegel (2025) - How much of a threat to US debt sustainability is Trump's One Big Beautiful Bill Act?
- 51 Atlantic Council (2024) - The IRA and CHIPS Act are supercharging US manufacturing construction
- 52 European Union Chamber of Commerce (2017) - China Manufacturing 2025
- 53 IMF (2025) - Fiscal monitor: fiscal policy under uncertainty
- 54 Taylor M., Garlick J. (2024) - 'Flexible' versus 'fragmented' authoritarianism: evidence from Chinese foreign policy during the Xi Jinping era
- 55 Europese Commissie (2025) - Annual Single Market and Competitiveness Report
- 56 Europese Commissie (2025) - Annual Single Market and Competitiveness Report
- 57 Guerrieri P., Padoan P. C. (2024) - European competitiveness and strategic autonomy
- 58 Von Daniels L. (2024) - Economy and National Security: US Foreign Economic Policy under Trump and Biden
- 59 Heldt E.C., Schmidtke H., Serrano Oswald O. (2025) - Multilateralism à la carte: how China navigates global economic institutions
- 60 IMF (2025) - Industrial policy in China: Quantification and impact on misallocation
- 61 OECD (2024) - Economic Survey of China
- 62 Freedom House (2025) - China: Freedom in the World 2025
- 63 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2024) - De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie
- 64 Institute for Public Policy Research (IPPR) (2024) - Modern supply side economics: A new consensus?
- 65 Fang H., Li M., Lu G. (2025) - Decoding China's Industrial Policies
- 66 EU (2025) - Common Agricultural Policy
- 67 IMF (2024) - Industrial Policy in Europe: A Single Market Perspective
- 68 Zhang K. H. (2024) - Geoeconomics of US-China tech rivalry and industrial policy
- 69 Brandsaas E.E., Kurtzman R., Nichols J. (of Fed) (2025) - From Plans to Starts: Examining Recent Trends in Manufacturing Plant Construction
- 70 Peterson Institute for International Economics (PIIE) (2025) - Industrial Policy through the CHIPS and Science Act
- 71 Federal Reserve Bank of Boston (Boston Fed) (2024) - Manufacturing Gains from Green Energy and Semiconductor Spending Since the CHIPS and Inflation Reduction Acts
- 72 Bruegel (2025) - How do Europe and the US compare on clean tech
- 73 European Parliamentary Research Service (EPRS) (2023) - Qualified majority voting in common foreign and security policy
- 74 Centre for European Reform (2025) - Does EU enlargement require voting reform?
- 75 EC (2025) - The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report
- 76 OECD (2025) - Education at a Glance 2025
- 77 EPRS (2024) - Current developments in consumer protection policy: Review of the Consumer Protection Cooperation Regulation
- 78 Cauffman C., Goanta C. (2021) - A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection
- 79 Rungi A., Del Prete D. (2017) - The 'Smile Curve': where Value is Added along Supply Chains
- 80 DenkWerk (2021) - Globalanceren
- 81 EC (2024) - Science, Research and Innovation performance of the EU 2024
- 82 EC (2024) - Policy brief Cultural and Creative Industries
- 83 European Investment Bank (EIB) (2024) - The scale-up gap
- 84 SUERF (2025) - Innovation and innovation financing in Europe
- 85 EIB (2026) - Why innovative startups and scaleups relocate from the EU
- 86 EC (2023) - Semiconductors in the EU: State of play future trends and vulnerabilities of the semiconductor supply chain
- 87 MedTech Europe (2025) - The European Medical Technology Industry in Figures 2025
- 88 International Energy Agency (IEA) (2025) - Global Hydrogen Review
- 89 Bradford A. (2019) - The Brussels Effect: How the European Union rules the world
- 90 International Association of Privacy Professionals (IAPP) (2024) - Global Data Privacy Laws 2024: 144 Countries and Counting
- 91 Letta E. (2024) - Much more than a market
- 92 Draghi M. (2024) - A competitiveness strategy for Europe
- 93 IMF (2025) - Europe's Integration Imperative
- 94 EPRS (2024) - Deepening the single market in the light of the Letta and Draghi reports
- 95 EIB (2026) - Why innovative startups and scaleups relocate from the EU
- 96 NOS (2020) - Hoe ASML een grote gok waagde en daarmee monopolist werd
- 97 Medium (2025) - ASML: The Dutch Company That Dominates Tech

- 98 AP (2025) - China's C919 jet faces turbulent skies as US-China trade tensions add to delays
- 99 EASA (2025) - Easy Access Rules for Continuing Airworthiness
- 100 The Economy (2025) - China's Overproduction Paradox: A Crisis Driven by Weak Domestic Demand, Not Tariffs
- 101 Institut Montaigne (2025) - Autonomy or Indispensability? Identifying the EU's Semiconductor Lodestar
- 102 EC (2024) - Assessing Open Strategic Autonomy
- 103 ECB (2025) - Fiscal aspects of European defence spending
- 104 DenkWerk (2021) - De datagedreven toekomst
- 105 García-Herrero, A. (2023) - China's concept of strategic autonomy is about dual circulation
- 106 The White House (2024) - Executive Order 14123: Establishing the White House Council on Supply Chain Resilience
- 107 EU (2023) - Strengthening the EU's semiconductor ecosystem - Chips Act
- 108 EC (2025) - Commission selects 47 Strategic Projects to secure and diversify access to raw materials in the EU
- 109 EC (2024) - A new European Defence Industrial Strategy
- 110 EC (2023) - Net-Zero Industry Act
- 111 The White House (2025) - National Security Strategy of the United States of America
- 112 European Policy Innovation Council (2025) - Draghi Observatory & Implementation Index: Only 1 in 10 Measures Implemented
- 113 EC (2024) - The Planning of Public Investments in EU Member States
- 114 Bruegel (2024) - Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026
- 115 IMF (2024) - Industrial Policy in Europe: A Single Market Perspective
- 116 Reuters (2022) - Nord Stream 1 pipeline to shut for three days in latest fuel blow to Europe
- 117 Arato L. (2025) - The EU has also entered the race for South American minerals
- 118 Number three (2024) - Een studie naar de haalbaarheid van een nationaal programma voor de opslag van kritieke grondstoffen ter versterking van Europese waardeketens
- 119 IFRI (2024) - Europe's Black Mass Evasion: From Black Box to Strategic Recycling
- 120 Reuters (2025) - EU to introduce export restrictions on rare earth magnet waste in early 2026
- 121 EC (2025) - RESourceEU Action Plan
- 122 FT (2025) - China cracks down on foreign companies stockpiling rare earths
- 123 European Commission (2025) - White Paper for European defence - Readiness 2030
- 124 Bruegel (2024) - A European defence industrial strategy in a hostile world
- 125 OECD (2025) - Economic Outlook
- 126 Gineikyte-Kanclere V., Eggert M., Skyiotyte G. (2025) - European Software and Cyber Dependencies
- 127 GAIA-X (2025) - What is GAIA-X?
- 128 Eurostack (2025) - Deploying the Eurostack: What's needed now.
- 129 European Commission (2025) - RESourceEU Action Plan
- 130 McKinsey & Company (2025) - Powering the energy transition's motor: Circular rare earth elements
- 131 Chowdhury N.A., Deng S., Jin H., Prodius D., Sutherland J.W., Nlebedim I.C. (2021) - Sustainable Recycling of Rare Earth Elements from NdFeB Magnet Swarf: Techno-Economic and Environmental Perspectives
- 132 Chinwago C., Wagner H., Giancola E., Jironvil J., Powell A. (2022) - Technoeconomic Analysis of Rare-Earth Metal Recycling Using Efficient Metal Distillation, JOM: Advances in Processing, Manufacturing, and Applications of Magnetic Materials
- 133 TNO (2024) - Maximising value from the urban mine: recycling critical raw materials
- 134 TNO Vector (2025) - Een blik onder de motorkap: sleutelen aan de technologiepositie van Nederland
- 135 NRC (2025) - We willen onze risico's beperken als het tot een groot conflict komt tussen China en de VS
- 136 Letta E. (2024) - Much more than a market
- 137 Draghi M. (2024) - A competitiveness strategy for Europe & In-depth analysis and recommendations
- 138 Eurostack (2025) - Deploying the Eurostack: What's needed now.
- 139 RLI (2025) - Deelnemen zonder dogma's
- 140 Ten Oever N., Milan S. (2022) - The Making of International Communication Standards: Towards a Theory of Power in Standardization
- 141 Nokia (2025) - Nokia and Ericsson host European industry and policymakers for urgent call to secure Europe's tech future
- 142 Reuters (2025) - Major telcos urge EUs Von der Leyen to ease merger rules to boost investments
- 143 Reuters (2024) - Vestager defends EU merger rules



IMPORT TARIFFS

DANKWOORD

Als DenkWerk hebben we bij de totstandkoming van dit rapport veel waardevolle bijdragen en ondersteuning ontvangen. We willen in het bijzonder de volgende personen bedanken voor hun inzichten:

Roberta Haar	Maastricht University
Rem Korteweg	The Clingendael Institute
Jaap de Hoop Scheffer	Voormalig secretaris-generaal van de NAVO
Maurice Doll, Tjerk Kroes	De Nederlandsche Bank
Laura van Geest	Autoriteit Financiële Markten
Rob Bauer	Voormalig voorzitter van het Militair Comité van de NAVO
Ton Bastein	TNO, Nederlands Materialen Observatorium
Joris Teer	European Union Institute for Security Studies
Berry Vetjens, Hubert van Beusekom	TNO
Marietje Schaake	Stanford University

Daarnaast bedanken we graag onze sponsors:

Boston Consulting Group
Kickstart AI
PwC
The Social Hub
Transformation Forums

We willen Yashvir Gangaram Panday bedanken voor zijn rol in het onderzoeks- en schrijfproces. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld in het uitvoeren van analyses en het onderbouwen van de stellingen in het rapport. Cascha van Wanrooij bedanken we voor zijn hulp in het meedenken over, en ontwikkelen van de data analyse. Mieke Stoop bedanken wij voor haar ondersteuning en coördinatie. Tot slot willen wij Bart de Wit van Weperen bedanken, die met zijn creatieve ideeën een grote rol heeft gespeeld in de vormgeving van dit rapport.

DenkWerk blijft, uiteraard, verantwoordelijk voor de algehele inhoud, analyses en aanbevelingen in dit rapport.

We stimuleren het te allen tijde om inzichten uit het rapport te gebruiken. Wij zouden het op prijs stellen als u het rapport daarbij als bron vermeldt:

DenkWerk, 2026, Markt en Macht - Speler of Speelveld in de Hegemonie strijd

Denkend aan Holland zie ik breede rivieren traag door oneindig laagland gaan, rijen ondenkbaar ijle populieren als hoge pluimen aan den einder staan; en in de geweldige ruimte verzonken de boerderijen verspreid door het land, boomgroepen, dorpen, geknotte torens, kerken en olmen in een grootsch verband. de lucht hangt er laag en de zon wordt er langzaam in grijze veelkleurige dampen gesmoord, en in alle gewesten wordt de stem van het water met zijn eeuwige rampen gevreesd en gehoord.

HENDRIK MARSMAN, 1936



DENKWERK

