

# Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035



**Den sikkerhedspolitiske analysegruppe**

Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Tlf.: +45 33 92 00 00  
um@um.dk  
www.um.dk

Layout: Kontrapunkt

ISBN 978-87-978-87-94339-16-2 (trykt version)  
ISBN 978-87-978-87-94339-17-9 (digital version)

# Indhold

Resumé .....	4
Rapport fra den sikkerhedspolitiske analysegruppe .....	6
<b>Kapitel 1: Den geostrategiske udvikling frem mod 2035</b> .....	<b>8</b>
1.1 Det internationale system .....	9
1.2 Økonomien er igen blevet sikkerhedspolitisk .....	14
1.3 Militær og civil konkurrence om teknologi og innovation .....	17
1.4 Atomvåben får større betydning .....	19
1.5 Europæisk sikkerhed efter Ukraine-krigen .....	22
1.6 Sikkerhed i Arktis og Nordatlanten med skærpet stormagtskonkurrence .....	25
<b>Kapitel 2: Sikkerhedspolitiske trusler og udfordringer</b> .....	<b>27</b>
2.1 Rusland .....	28
2.2 Kina .....	31
2.3 Globale brændpunkter .....	32
2.4 Trusler fra terrorisme og transnational kriminalitet .....	33
2.5 Klima som global kampplads .....	35
<b>Kapitel 3: Allierede og partnere</b> .....	<b>38</b>
3.1 NATO – En styrket alliance i et mere komplekst sikkerhedsbillede .....	39
3.2 EU – Et stadig vigtigere bidrag til europæisk og global sikkerhed .....	42
3.3 Ny arbejdsdeling mellem NATO og EU .....	45
3.4 USA – Fortsat verdens stærkeste militærmagt .....	46
3.5 Frankrig – EU's sikkerhedspolitiske fyrtårn .....	48
3.6 Tyskland – Snart verdens tredjestørste forsvarsbudget .....	49
3.7 Storbritannien – Mellem globale ambitioner og europæisk nødvendighed .....	51
3.8 Norden – Samlet som militære allierede for første gang i historien .....	53
3.9 Bilaterale forsvarssamarbejder og ad hoc-koalitioner .....	54
3.10 Partnere i Indo-Pacific .....	54
<b>Kapitel 4: Konsekvenser for Danmark og Forsvarets opgaver frem mod 2035</b> .....	<b>59</b>
4.1 Sikkerhedspolitiske konsekvenser .....	60
4.2 Forøget sikkerhedspolitisk betydning af Forsvaret .....	62
4.3 Forsvarets opgaver og behov frem mod 2035 .....	63
4.4 Tilpasning af Samfundssikkerhed til et skærpet trusselsbillede .....	71
<b>Anneks</b> .....	<b>79</b>

# Resumé

En generation af danskere har kunne vokse op uden frygt for krig i Europa og i en verden, der åbnede sig op. De kunne rejse frit over hele kloden og opleve, hvordan demokrati og menneskerettigheder vandt frem. De oplevede en historisk velstandsfremgang i Danmark og resten af verden. For nutidens børn og unge tegner der sig en mere dystre fremtid.

Et nyt jerntæppe sænker sig over Europa efter Ruslands brutale angreb på Ukraine. Ruslands vilje til at bruge militær magt for at ændre grænser i Europa og søge at gennemtvinge en europæisk orden baseret på interessesfærer betyder, at hele Kongeriget står over for et væsentlig skærpet trusselsbillede. Det netværk af våbenkontrolaftaler og tillidsskabende mekanismer, der skabte stabilitet og forudsigelighed på vores kontinent, ligger i ruiner.

Ikke kun Europa, men hele det internationale samfund er i opbrud. USA har mistet sin position som verdens eneste supermagt og magtbalancen mellem stormagterne forskydes hastigt, ikke mindst på grund af Kinas opstigning. Samarbejde afløses af skarp konkurrence mellem stormagterne og FN, og de øvrige globale institutioner er svækkede. Atomvåbenarsenalerne vokser og kommer til at spille en større rolle i det globale sikkerhedspolitiske spil. Den stadig tættere integration af verdensøkonomien med komplekse forsyningskæder på tværs af landegrænser og tidszoner er bremsset op. Vi befinder os på tærsklen til en ny epoke, hvor det regelbaserede internationale system afløses af et nyt. Hvor langt udviklingen vil gå i retning af en mere fragmenteret verdensorden, hvor magt betyder mere end ret og principper, er det for tidligt at vurdere. Retningen er dog desværre klar og sikkert er det, at det fremtidige internationale system bliver meget anderledes end det, vi har kendt siden afslutningen af den Kolde Krig.

Fremtidens skærpede stormagtskonkurrence vil få en anden karakter end under den Kolde Krig. For det første er den økonomiske integration mellem Kina og Vesten langt dybere end mellem den daværende Østblok og Vesten. Det betyder, at der fortsat vil være et samarbejdsspor inden for handel, klima og pandemier samtidig med en benhård konkurrence om kontrol med transportveje, forsyningskæder, infrastruktur samt - ikke mindst - de teknologier, der fundamentalt kan forandre fremtidens militære kampplads. For det andet er Kina og USA ikke så globalt dominerende som Sovjetunionen og USA var. EU, Indien, Japan og en række mellemstore magter har en betydelig økonomisk og militær kapacitet og større handlefrihed end dengang. Dette vil meget sandsynligt føre til et mere flydende internationalt system med skiftende samarbejds mønstre og flere stedfortræderkrige mellem stormagterne. En skarp opdeling af verden i demokratier og autokratiske lande kunne være et alternativ, men vurderes mindre sandsynlig.

Kinas opstigning som en stadigt stærkere og mere selvhævdende global stormagt vil påvirke europæisk sikkerhed. Ganske vist betyder den store geografiske afstand, at Kina ikke kan forventes at blive en konventionel militær trussel mod Europa inden 2035. Men fordi USA drejer sit strategiske fokus mod Kina, vil Europa frem mod 2035 skulle levere en langt større del af både NATO's forsvar mod Rusland og indsatsen mod terror og irregulær migration fra Mellemøsten og Afrika. Også i de

Øvrige dimensioner af trusselsbilledet vil Kina komme til at fylde mere. Kinas hastige udvikling og militarisering af nye teknologier, og dets fortsatte bestræbelser på at få kontrol med kritisk infrastruktur og adgang til europæisk teknologi med lovlige og ulovlige midler vil presse Europa.

I lyset af de mangfoldige og markant skærpede trusler mod Danmark er det vigtigere end på noget andet tidspunkt siden afslutningen af den Kolde Krig, at vi er fast forankret i NATO og EU og har et tæt samarbejde med stærke allierede. NATO vil forblive fundamentet for Danmarks sikkerhed og verdens stærkeste militære alliance. Den skærpede trussel fra Rusland har udløst en markant styrkelse af NATO's kollektive forsvar langs den østlige flanke mod Rusland. NATO's reaktionsstyrker forøges fra 40.000 til 300.000. Medens NATO sikrer den militære afskrækkelse af Rusland, bidrager EU i mange andre dimensioner væsentligt til europæisk og global sikkerhed. Med de hurtige og markante sanktioner på Ukraine-invasionen trådte EU i karakter som geopolitisk aktør. EU-Kommis-sionens aktive engagement i den europæiske forsvarsdimension er et nybrud, som vil få stor betydning for opbygning af en effektiv europæisk forsvarsindustri. Store fælles EU-projekter kan give Europa mulighed for selv at levere strategiske kapaciteter, som før blev leveret af USA. Endelig har EU påtaget sig en central rolle i forhold til forsyningssikkerhed, som får stadig større betydning.

Med den danske folkeafstemning om ophævelse af forsvarsforbeholdet og Finland og Sveriges beslutning om at søge optagelse i NATO, vil Norden for første gang i historien stå samlet som militære allierede i NATO og partnere i EU's forsvarsdimension. Det åbner helt nye perspektiver for det nordiske forsvarssamarbejde. Samlet råder de nordiske lande over stærke militære styrker. Både EU og NATO vil forvente, at Norden ud over hovedansvaret for eget territorium vil bidrage til forsvaret af Europa med udsendelse af styrker til svagere NATO-lande og til stabiliseringsoperationer i Europas nærområde.

Færøerne og Grønland er en del af det arktisk-nordatlantiske sikkerhedspolitiske kompleks med stor betydning for den gensidige nukleare afskrækkelse mellem USA og Rusland. Grønland ligger midt i banen for interkontinentale missiler mellem Rusland og USA, hvilket i takt med forværringen af forholdet mellem de to stormagter har givet Pituffik (Thulebasen) fornyet aktualitet. Samtidig er Færøerne og Grønland vigtige for den strategisk vigtige maritime passage i havet mellem Grønland, Island, Færøerne og Skotland, som russiske ubåde og krigsskibe skal passere for at komme ud i Nordatlanten.

Den sikkerhedspolitiske situation indebærer en væsentlig forøgelse af Forsvarets opgaver frem mod 2035. Danmark skal yde mere til Vestens forsvar mod den militære trussel fra Rusland og til aflastningen af USA i Europa. Hovedopgaverne må forventes at blive fremskudt forsvar i Østersøregionen, herunder flere styrker på kort beredskab samt skærpet overvågning i Arktis og Nordatlanten. Forsvaret er forpligtet til at leve op til NATO's styrkemål. Alene at nå de eksisterende styrkemål vil være meget dyrt og tidskrævende. De fremtidige styrkemål for Danmark må forventes forøget. Også fortsat støtte til Ukraine med bl.a. træning og våbenhjælp kan blive en ressourcekrævende opgave.

Klimaforandringer og demografi vil skærpe truslerne med udspring i svage og skrøbelige stater og maritim sikkerhed vil forblive vigtigt for Danmark som verdens sjette største søfartsnation. Samtidig er det sandsynligt, at vores allierede på sigt vil efterspørge danske militære bidrag til aktiviteter i Asien. Det kan derfor overvejes, om det danske forsvar bør have kapacitet til at udsende relevante militære bidrag til internationale operationer uden for Danmark og nærområdet. Selv med beslutningen om at øge forsvarsudgifterne til 2 % af BNP vil der dog blive mindre kapacitet til at deltage i sådanne operationer, og der vil skulle prioriteres endnu skarpere end tidligere.

Den hastige teknologiske udvikling vil kræve et betydeligt teknologisk løft af Forsvaret, hvis det skal forblive en relevant partner for vores stærkeste allierede. Dette løft kan samtidig være forudsætningen for, at Forsvaret med begrænsede udsigter til udvidelse af mandskabsstyrken kan løse de forøgede opgaver. Det skærpede trusselsbillede kan også kræve en styrkelse af den bredere samfundssikkerhed. Kongeriget skal kunne håndtere en bred vifte af voksende menneske- og natur-skabte trusler som cyberangreb, fremmede staters påvirkning af politiske processer og udnyttelse af sårbarheder i kritisk infrastruktur, mangel på kritiske forsyninger, pandemier og ekstremt vejr.

# Rapport fra den sikkerhedspolitiske analysegruppe

En generation af danskere har kunne vokse op uden frygt for krig i Europa og i en verden, der åbnede sig op. De kunne rejse frit over hele kloden og opleve, hvordan demokrati og menneskeret-tigheder vandt frem. De oplevede en historisk velstandsfremgang i Danmark og resten af verden. For nutidens børn og unge tegner der sig en mere dystre fremtid.

Et nyt jerntæppe sænker sig over Europa efter Ruslands brutale angreb på Ukraine. Tusinder er døde og sårede, hundredetusinder drevet på flugt, byer og infrastruktur er knust. Det netværk af våben-kontrolaftaler og tillidsskabende mekanismer, der skabte stabilitet og forudsigelighed på vores konti-nent ligger i ruiner.

Ikke kun Europa, men hele det internationale samfund er i opbrud. USA har mistet sin position som den eneste supermagt og magtbalancen mellem stormagterne forskydes hastigt, ikke mindst på grund af Kinas opstigning. Samarbejde afløses af skarp konkurrence og et kapløb om nye tekno-logier mellem stormagterne og deres allierede, der vil få omfattende konsekvenser for fremtidens krigsførelse. FN og de øvrige globale institutioner er svækkede. Atomvåbenarsenalerne vokser og kommer til at spille en større rolle i det globale sikkerhedspolitiske spil. Den stadig tættere integra-tion af verdensøkonomien med komplekse forsyningskæder på tværs af landegrænser og tidszoner er bremsset op. Klimaforandringer skaber voldsommere vejr og sætter sammen med befolkningstil-vækst allerede skrøbelige samfund under yderligere pres, som kan udløse terrorisme og irregulær migration. Hvordan den nye internationale orden kommer til at se ud er langt fra givet, men sikkert er det, at den bliver meget anderledes end den, vi har kendt siden afslutningen af den Kolde Krig.

Derfor er det også meget svært at forudse de sikkerhedspolitiske rammer for det danske forsvar frem mod 2035, hvilket har været opgaven for den sikkerhedspolitiske analysegruppe. Der kan dog ikke være tvivl om, at Kongeriget Danmark i de kommende år vil stå over for væsentligt skærpede trusler – først og fremmest fra Rusland – som vil kræve omfattende investeringer i forsvaret og et

større fokus på vores civile samfundssikkerhed. Med det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik fastlagde et bredt flertal d. 6. marts 2022 de overordnede rammer for den nødvendige styrkelse af Forsvaret og varetagelse af dansk sikkerhed i det kommende årti.

Færøernes Landsstyre og Grønlands Naalakkersuisut har deltaget i analysegruppens arbejde. Analysen omfatter alle tre dele af Kongeriget, som dog af hensyn til læsevenligheden betegnes som "Danmark" i teksten. Hvor Færøerne eller Grønland er særlig berørt anvendes "Kongeriget".

Analysegruppen har i sit arbejde de seneste to år taget udgangspunkt i en serie baggrundspapirer udarbejdet af danske eksperter og gruppens sekretariat samt eksisterende analyser fra ind- og udland. En bred vifte af danske og internationale eksperter har medvirket bl.a. i forbindelse med en række konferencer og seminarer, som gruppen har organiseret. Ikke mindst den særlige følgegruppe har ydet et meget vigtigt og højt værdsat bidrag. Sekretariatet har besøgt EU, NATO, FN og Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske partnere. De mange og meget forskellige vurderinger, gruppen har modtaget, er sammenfattet i denne rapport. Der er således ikke tale om den danske regerings, Færøernes Landsstyres eller Naalakkersuisuts analyse og vurderinger.

Rapporten indledes i kapitel I med forventningerne til den overordnede udvikling i det internationale system og zoomer derefter ind på sikkerhedssituationen i Europa, Nordatlanten og Arktis. Kapitel II beskriver de mangfoldige og meget forskelligartede trusler, som Danmark kan komme til at møde fra såvel statslige som ikke-statslige aktører og klimaforandringerne. I kapitel III gennemgås NATO, EU samt vores øvrige vigtigste allierede og samarbejdspartnere. Konsekvenserne af de globale og regionale udviklingstendenser frem mod 2035 for Forsvarets fremtidige opgaver og Kongeriget i øvrigt behandles i Kapitel IV. Gruppens medlemmer, kommissorium og tilrettelæggelse af arbejdet fremgår af Anneks 1, hvor også følgegruppens sammensætning kan ses.



# Den geostrategiske udvikling frem mod 2035

# 01



I dette kapitel gennemgås forventningerne til de kommende års udvikling af det internationale system, som vil være karakteriseret af opbrud, magtspredning, skærpet stormagtskonkurrence og svækkede globale institutioner. Den sandsynlige udvikling af et kinesisk domineret alternativt finansielt system beskrives sammen med forskellige scenarier for enten en værdibaseret opdeling af verden i en demokratisk og en autoritær blok eller et mere flydende system. De økonomiske og teknologiske dimensioner af stormagtskonkurrencen analyseres og herefter beskrives perspektiverne for den europæiske sikkerhedsarkitektur efter Ruslands invasion af Ukraine samt konsekvenserne for Arktis og Nordatlanten.

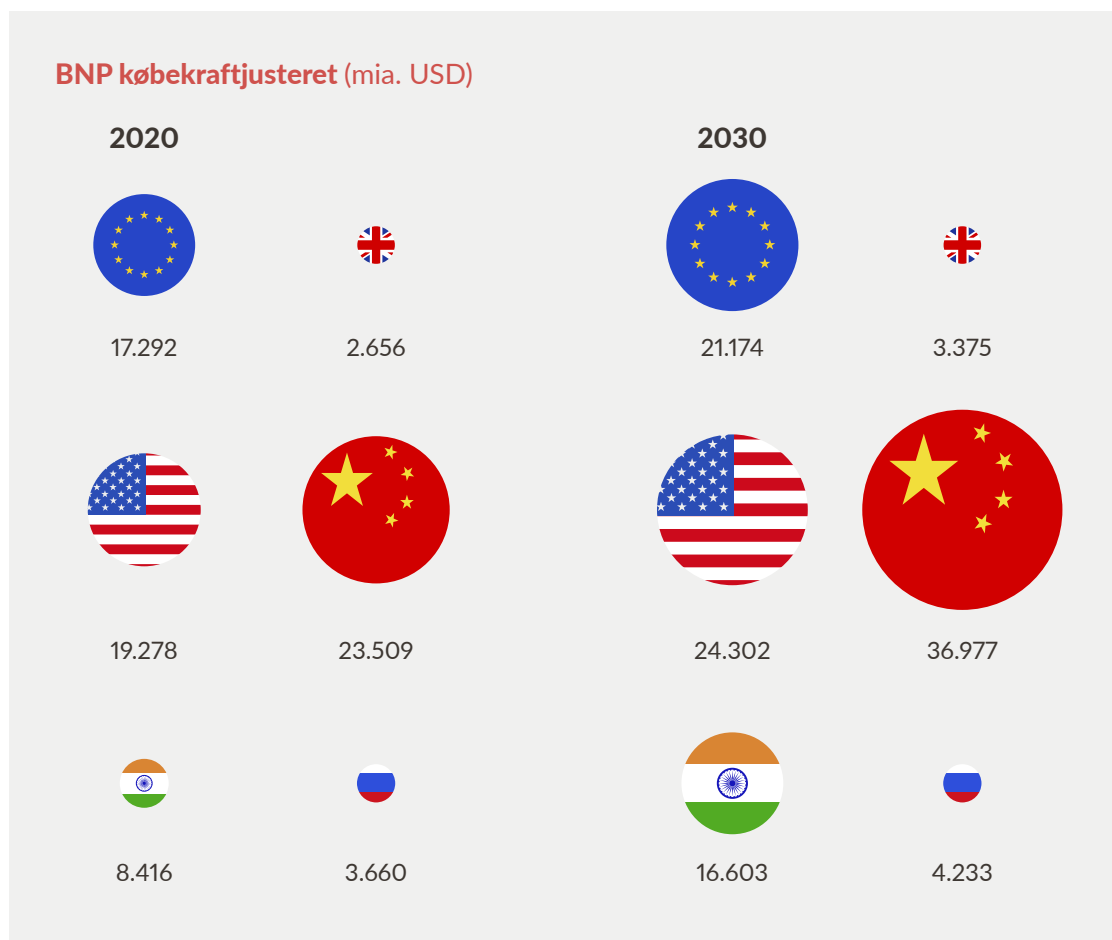
## 1.1 Det internationale system – fra en unipolær, liberal verdensorden mod en mere flydende orden med konkurrerende økonomiske systemer

USA har mistet sin position som den altdominerende supermagt på grund af en økonomisk, teknologisk og militær magtspredning, som har givet først og fremmest Kina, men også en række andre stormagter mere indflydelse og manøvrerum. Globale institutioner som FN og WTO er svækkede og de fleste elementer i det komplicerede europæiske og globale netværk af aftaler om våbenkontrol og tillidsskabende foranstaltninger er ophørt, eller fungerer kun i meget begrænset omfang. Det allerede vaklende regelbaserede internationale system fik et voldsomt chok, da Rusland i modstrid med magtanvendelsesforbuddet i FN-Pagten og sit særlige ansvar for at opretholde international fred og sikkerhed som permanent medlem af FN's Sikkerhedsråd den 24. februar 2022 angreb et fredeligt naboland. Svækkelsen af det regelbaserede internationale system skyldes først og fremmest Kinas og Ruslands manglende respekt for spillereglerne, men også USA har bidraget hertil med opsigelsen af aftaler som Open Skies<sup>1</sup>, Iran-atomaftalen og blokering af WTO's tvistbilæggesystem. Vi befinder os på tærsklen til en ny epoke, hvor det regelbaserede internationale system baseret på USA som den eneste tilbageværende supermagt efter den Kolde Krig vil blive afløst af et nyt system. Hvor langt udviklingen vil gå i retning af en mere fragmenteret verdensorden, hvor magt betyder mere end ret og principper, er det for tidligt at vurdere, men retningen er desværre klar.

---

1

En aftale fra 2002 om gensidig adgang til at gennemføre overvågningsflyvning over de deltagende lande.



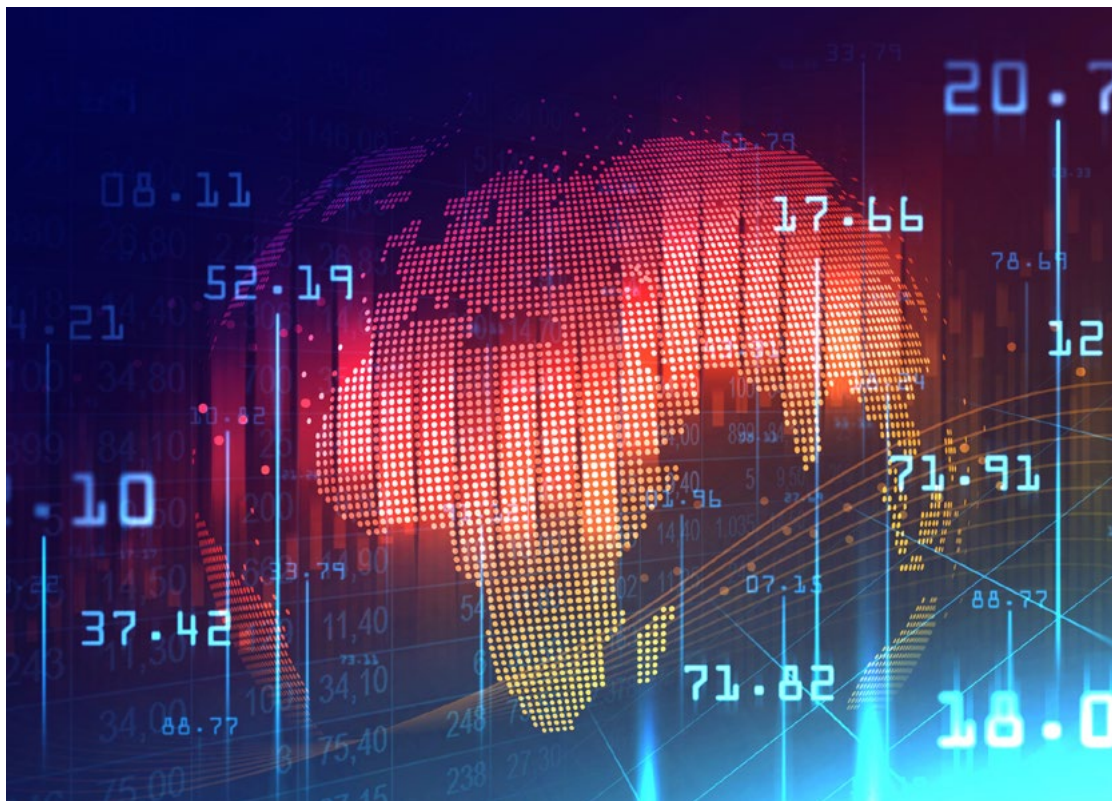
Den økonomiske og militære magtforskydning fra OECD-landene til de nye vækstøkonomier i Asien må forventes at fortsætte, og Indo-Pacific-regionen afløser Nordatlanten som det globale økonomiske centrum<sup>2</sup>. OECD forventer, at den økonomiske vækst i de store ikke-vestlige G20-lande i mange år fortsat vil være højere end i OECD-landene, om end forskellen i vækstrater vil indsnævres betydeligt over tid. Frem til 2020 har Kina præsteret den højeste vækst, men i de kommende år forventes vækstraterne i Indien og Indonesien at være de højeste. Kina og Indien vil i 2030 sammenlagt have næsten samme andel af globalt BNP som EU og USA tilsammen. Velstanden i Indien og Kina vil dog fortsat være markant lavere<sup>3</sup>. Fra 2020 til 2040 forventes Brasiliens og Ruslands andele af globalt BNP at falde, mens Indonesiens forventes øget og at overhale Brasilien og Rusland allerede i 2030. Afrika og Mellemøsten har ikke udsigt til i væsentligt omfang at få andel i den globale vækst og velstandsfremgang.

Den teknologiske magtbalance forskubbes ligeledes. Kina har opbygget en stor innovativ kapacitet og målrettet tappet viden fra vestlige firmaer og universiteter med både lovlige og ulovlige metoder. Samtidig har Kina udviklet en hidtil uset sammensmeltning af sin militære og civile højteknologiske kapacitet. Selvom Vesten sandsynligvis vil forblive mere innovativ og teknologisk stærkere samlet set, risikerer vi at miste vores vante forspring på militær højteknologi. Indien har opbygget en stærk softwareindustri og har potentiale til at tage et økonomisk og teknologisk spring fremad, som på sigt kan måle sig med Kinas opstigning.

2 Disse forventninger og øvrige økonomiske fremskrivninger er baseret på baggrundspapir om "Globale økonomiske styrkeforhold frem mod 2035" Udarbejdet af Udenrigsministeriets Udenrigsøkonomiske analyseenhed jf. Anneks 1.

3 Her forstået som BNP pr. indbygger målt i både markedspriser og købekraftspariteter.

Ukraine-krigen har accelereret en begyndende fragmentering af det globale økonomiske system baseret på vestligt dominerede institutioner som IMF, Verdensbanken og de store private banker. Med sanktioner og EU's beslutning om at afvikle importen af russisk energi vil det økonomiske samkvem mellem Vesten og Rusland tørre ind i de kommende år. En tilsvarende total afkobling mellem Kina og Vesten ville udløse et så dramatisk velfærdstab for begge parter, at det, på trods af de voksende politiske modsætninger, er usandsynligt frem mod 2035. Dog er begge parter i gang med at reducere den gensidige afhængighed på særligt følsomme områder. Kina arbejder målrettet på at blive mindre sårbar over for vestlige sanktioner bl.a. gennem etablering af kontrol med strategisk vigtige forsyningskæder samt opbygning af et uafhængigt finansielt system og eget internet. Rusland må forventes at blive en del af dette nye kinesisk-ledede system. En del andre lande må også forventes mere eller mindre frivilligt at gå samme vej. Her vil det spille en rolle, at Kina i dag er den største enkelte handelspartner for de fleste af verdens lande og i mange lande også en betydelig investor og långiver. På vestlig side drives afkoblingsdagsordenen af staternes behov for at sikre deres handlefrihed og beskytte kritisk infrastruktur og teknologi. Virksomhedernes behov for at revurdere deres komplekse forsyningskæder i lyset af forbrugernes stigende skepsis over for Kina og risikoen for afbrydelser som følge af pandemier eller sanktioner fra autoritære lande er ligeledes en drivkraft i afkoblingsdagsordenen. Konkurrencen og magtforholdet mellem det klassiske vestligt dominerede system og det nye kinesisk-ledede system vil blive afgørende påvirket af, hvorledes Indien placerer sig i dette spil. Indien kunne tænkes ligesom under den Kolde Krig at søge at præsentere sig som leder og talerør for de mange lande, som ikke ønsker at vælge side mellem de to systemer. En anden vigtig faktor bliver, i hvilket omfang USA og EU kan fastholde positionen som global norm- og standardsætter for produkter og teknologi. En position, der allerede nu aktivt udfordres af Kina.



Stormagtskonkurrencen vil få en anden karakter frem mod 2035 end under den Kolde Krig. For det første er den økonomiske integration mellem Kina og Vesten langt dybere end mellem den daværende Østblok og Vesten. Det betyder, at der samtidig med en benhård konkurrence om fremtidens teknologier og kontrol med transportveje, forsyningskæder og infrastruktur, fortsat vil være et samarbejdsspor inden for handel, klima og bekæmpelse af globale pandemier m.v. Danmark har en

stærk interesse i at fastholde dette samarbejdsspor i lyset af vores globaliserede økonomi og prioritering af klimaindsatsen. For det andet er Kina og USA ikke så globalt dominerende som Sovjetunionen og USA var fra 1945-89. EU, Indien, Japan og en række mellemstore magter har en betydelig økonomisk og militær kapacitet og større handlefrihed end under den Kolde Krig. For eksempel er Tyrkiet medlem af NATO, men har alligevel manøvrerum til at køre sit eget spor i forhold til Rusland med indkøb af russiske våben og manglende gennemførelse af sanktioner mod Rusland. Dette vil meget sandsynligt føre til et mere flydende internationalt system med skiftende samarbejds mønstre og flere stedfortræderkrige mellem stormagterne.

Alternativet til et mere flydende system kunne være en fast værdibaseret opdeling af verden, som Biden-administrationen har lagt op til, med de demokratiske lande forenet i et globalt Vesten (Nord- og Sydamerika, de europæiske lande, samt Australien, New Zealand, Sydkorea, Japan og enkelte andre) på den ene side, og de autoritære stater som Kina, Rusland, Iran og Nordkorea med videre på den anden. Værdierne, i form af en særlig forpligtelse på den liberalt-demokratiske styreform og en regelbaseret international orden med respekt for de universelle menneskerettigheder, bliver i dette scenarie en måde at skille og samle verden. I NATO-sammenhæng italesættes værdierne som fokuspunkt for sammenhængskraften i alliancen, men organisationen har ikke instrumenter til at reagere, når lande bevæger sig væk fra værdierne som for eksempel under militærdiktaturerne i Grækenland og Tyrkiet. EU har med Lissabontraktaten fået sådanne instrumenter, som er bragt i anvendelse over for Polen og Ungarn. Hvor effektive disse instrumenter er, kan ikke vurderes endnu. De autoritære staters regimer har ikke en fælles ideologi, men definerer sig i klar modsætning til de liberale demokratier, både i form af politiske diskurser om forfald i Vesten, som det er tilfældet i Rusland, og mere fundamentalt i form af tiltag, der begrænser civilsamfundets rettigheder. Både Kina og Rusland har lært af Helsingforserklæringen fra 1975, som i den sidste fase af den Kolde Krig var med til at åbne de kommunistiske samfund op og banede vejen for murens fald. De søger derfor at modgå den åbning, som de borgerlige frihedsrettigheder giver for en legitim opposition til at udfordre regimet.

En værdibaseret opdeling af verden risikerer at stå i vejen for håndteringen af en af de vigtigste globale akser i den langsigtede stormagtskonkurrence – nemlig relationerne til den gruppe af lande, der under den Kolde Krig tilhørte den "alliancefri" gruppering. Vesten bl.a. har brug for at samarbejde med mange af disse lande om erstatning af russisk energi og om råstoffer til den grønne omstilling. Det er også tegn på, at global sikkerhedspolitik i vidt omfang i de kommende år vil handle om henholdsvis de vestlige landes og Kina-Ruslands forsøg på at opnå indflydelse og gunst i denne landegruppe. Denne problemstilling illustreres ved forskellen i reaktionerne på Ruslands invasion af Ukraine. Hvor de vestlige lande klart har fordømt invasionen har den globale reaktion været meget mere varieret. Det er ikke kun Kinas rolle som den største handelspartner, og Ruslands rolle som våbenleverandør eller lokal sikkerhedspolitisk aktør, der har afholdt mange lande fra at støtte Ukraine så entydigt som Vesten. I mange lande mistænkes Vesten for dobbeltstandarder og hverken ledere eller befolkninger ser den store forskel på Ruslands handlinger og USA-ledede interventioner i Irak eller bombningen af Serbien og anerkendelsen af Kosovos uafhængighed. I de afrikanske lande har Rusland og Kina gradvis fået større gennemslagskraft, medens EU har haft svært ved at omsætte sin store udviklingsbistand og betydning som eksportmarked til politisk indflydelse. I bredere forstand er der derfor et behov for at EU sættes i stand til at bringe alle de eksterne aspekter af EU politikkerne bedre i spil i en udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi. Det gælder handelspolitik, energipolitik, miljø- og klimapolitik og industripolitik. Opdelingen mellem fællesskabspolitikker og den fælles udenrigs og sikkerhedspolitik samt svagheder i beslutningsmekanismerne udgør en strukturel udfordring som ikke kendes i andre globale aktører, som USA. TEAM Europe mekanismen er en måde at skabe større sammenhæng, men EU har stadig et betydeligt uudnyttet potentiale, som Danmark kan hjælpe med at virkeliggøre ved at arbejde for bedre fælles optræden.

Det er sandsynligt, at der ligesom under den Kolde Krig vil være strategisk rationale for en midtergruppe af lande i at fastholde en alliancefri position for at bevare eller udvide deres handlefrihed. Værdidagsordenen risikerer her at skabe afstand i netop de relationer som Vesten har en strategisk interesse i at gøre mere nære. Det gælder meget væsentlige lande i Asien som Indien, Indonesien,



Singapore, Malaysia, og Vietnam, men også det meste af Mellemøsten og Afrika. Det svækker Vesten i den globale værdikamp, at der tegner sig konturerne af en intern værdikrise blandt de liberale demokratier. Både i USA og Europa udfordrer populisme og polarisering de bærende demokratiske institutioner og værdier.

Uanset om udviklingen vil gå i retningen af en værdibaseret opdeling af verden eller et mere flydende internationalt system, vil det blive endnu sværere end i dag at opnå enighed om brede aftaler om globale udfordringer. Det gælder klimaforandringer, hvor den alvorlige trussel mod den samlede menneskehed hidtil har befordret et globalt samarbejde, som kulminerede i indgåelse af Parisaftalen. Med de voksende spændinger mellem stormagterne er der risiko for, at dette samarbejde kan blive afløst af konflikter om fordelingen af omkostningerne ved den nødvendige reduktion af CO<sub>2</sub>-udslip. Der er heller ikke udsigt til, at der i denne rapport's tidshorizont kan opnås enighed om nye våbenkontrolaftaler, herunder for nye våbensystemer som f.eks. droner og hypersoniske missiler. Sættes intet i de gamle aftalers sted, er det sandsynligt, at man vil komme til at se et våbenkapløb over en forholdsvis bred front.

Stormagtsrivaliseringen vil også præge arbejdet i FN's Sikkerhedsråd. Udviklingen er ikke ny, men krigen i Ukraine har bidraget til en markant forværring af samarbejdsklimaet i Rådet. Det er endnu for tidligt at vurdere de fulde konsekvenser af Ruslands invasion på tværs af Rådets dagsordener. Det synes dog klart, at Sikkerhedsrådet også fremover vil udgøre en central platform for den vigtige kamp om det globale narrativ, jævnfør den russiske brug af Rådets åbne møder til at sprede desinformation og propaganda om krigen i Ukraine.



Med geopolitikens genkomst og den globale værdikamp bliver det også vanskeligere at opnå enighed i Sikkerhedsrådet om håndteringen af kriser og konflikter, der truer international fred og sikkerhed, herunder også stabiliteten i Europa og Danmarks nærområder. Der vil således efter alt at dømme ikke frem mod 2035 kunne vedtages nye fredsoperationer i Rådet med robuste stabiliseringsmandater. Også forlængelsen af eksisterende mandater til såvel FN-ledede som delegerede fredsoperationer, herunder mandaterne for EU's militære operationer, tegner til at blive stadigt

vanskeligere, om end ikke umulige. Det er fortsat vurderingen, at stormagterne ikke har interesse i at handlingslamme Sikkerhedsrådet helt, og der vil således formentligt godt kunne opnås enighed i Sikkerhedsrådet om mere begrænsede indsatser, for eksempel med henblik på at sikre humanitær adgang, overvåge våbenhviler eller facilitere fredsforhandlinger.

Den centrale omdrejningsakse for den globale sikkerhedspolitiske udvikling i de kommende år bliver forholdet mellem USA og Kina. Kina har som målsætning frem mod 100-året for Folkerepublikkens oprettelse i 2049 at komme på niveau med USA som verdens stærkeste militærmagt. Samtidig med at Kina hastigt udbygger sin militære kapacitet, har præsident Xi indledt en mere selvhævdende udenrigspolitik. USA betragter nu Kina som den eneste eksistentielle trussel og flytter sit strategiske fokus fra Europa til Asien. Aktuelt har USA forstærket sin tilstedeværelse i Europa på grund af Ukraine-krigen, men på sigt må USA's bidrag til konventionelt forsvar og afskrækkelse i Europa forventes at blive reduceret markant.

Også på andre måder vil Kinas opstigning som en stadigt stærkere og mere selvhævdende global stormagt påvirke europæisk sikkerhed negativt. Ganske vist betyder den store geografiske afstand, at Kina ikke kan forventes at blive en direkte konventionel militær trussel mod Europa inden 2035. Men i øvrige dimensioner af trusselsbilledet vil Kina komme til at fylde mere. Kinas hastige udvikling og militarisering af nye teknologier, og dets fortsatte bestræbelse på at få kontrol med kritisk infrastruktur og adgang til europæisk teknologi med lovlige og ulovlige midler, vil presse Europa. Landets nye langtrækkende våbensystemer er en stigende kilde til bekymring. Selvom Kina stadig har markant mindre nukleare arsenaler end USA og Rusland, tegner der sig en udvidelse og modernisering af Kinas nukleare kapaciteter, som på sigt vil kunne nå Europa. Balancen mellem samarbejde, konkurrence og systemisk udfordring i EU's tilgang til Kina er derfor ændret med mere vægt på konkurrence og imødegåelse af den systemiske udfordring. Denne udvikling tegner til at fortsætte – ikke mindst forstærket af Kinas tvetydige ageren i forhold til Ukraine. Europas behov for at varetage egne interesser i Asien og vise solidaritet med USA og andre nære partnere i regionen kan skabe yderligere spændinger i forholdet.

## 1.2 Økonomien er igen blevet sikkerhedspolitisk

Siden de tidligste statsdannelser har handel, økonomi og sikkerhedspolitik været tæt forbundet, og mange krige har i tidens løb handlet om kontrol med ressourcer og handelsveje. Under globaliseringen blev denne sammenhæng mindre tydelig. Private aktører overtog meget af staternes indflydelse i takt med liberaliseringen af verdenshandlen og økonomierne i de fleste planøkonomiske lande. Dette blev yderligere forstærket af den omfattende privatisering af samfundskritisk infrastruktur som telekommunikation, energi, havne, lufthavne og jernbaner i mange lande. De største globale virksomheder, som bedst udnyttede de nye teknologier og værdikæder, opnåede en økonomisk styrke og indflydelse, der overstiger mange stater. Der var en udbredt tillid til, at markedskræfterne med et minimum af regulering ville sikre leveringen af de nødvendige ydelser til virksomheder og borgere. Samtidig oplevede hele verden et velstandsløft uden historisk sidestykke som følge af den omfattende og sofistikerede globale arbejdsdeling organiseret i komplicerede værdikæder.

Det var dog ikke alle stater, der opgav geoøkonomisk tænkning. Med Kina i spidsen har autoritære regeringer fastholdt en høj grad af statslig kontrol med egne økonomier og benyttet privatiseringsbølgen til at sikre sig kontrol med kritisk produktion og infrastruktur på globalt plan. For eksempel kontrollerer Kina i dag størstedelen af værdikæden til den grønne omstilling, herunder hovedparten af produktionen og forarbejdningen af sjældne metaller og kobber, som er nødvendig for den omfattende elektrificering af økonomierne. Kina og Rusland har begge demonstreret vilje til at benytte kontrol med vigtige ressourcer til at gennemtvinge politiske krav.



**Med øget stormagtskonkurrence er spørgsmålet om forsyningsikkerhed blevet akut.**

## Sjældne mineraler

Moderne økonomier er afhængige af en lang række grundstoffer og mineraler, hvoraf nogle er kritiske ud fra et perspektiv om forsyningsikkerhed. Et globaliseret marked har koncentreret produktionen af en række sjældne metaller på få, primært ikke-europæiske eller nordamerikanske lande, gennem markedsøkonomiske mekanismer, som har favoriseret teknisk kompliceret, energikrævende og miljømæssigt problematisk produktion i lavindkomstlande. Med øget stormagtskonkurrence er spørgsmålet om forsyningsikkerhed blevet akut. Denne kan både udfordres af en efterspørgsel som er større end udbuddet, men i særdeleshed af politisk defineret usikkerhed i forsyningskæder og risikoen for at stater kan bruge adgangen til de kritiske komponenter som politisk pressionsmiddel. De seneste år har derfor set en kraftigt forøget interesse for at opbygge kapacitet til at udvinde og raffinere sjældne jordarters metaller og andre kritiske metaller og mineraler i Europa og USA.

Sjældne grundstoffer med højteknologisk relevans omfatter en række metaller, halvmetaller, som f.eks. bor og silicium, og ikke-metaller som f.eks. grafit. Disse stoffer betegnes ofte fejlagtigt som sjældne mineraler, formentlig fordi de sjældne metaller også omfatter en gruppe af 15 metalliske grundstoffer, som tilsammen kaldes sjældne jordarters metaller, eller sjældne jordarter. Disse metaller har næsten identiske kemiske egenskaber og er hverken sjældne eller jordarter, men metaller som er forholds vidt udbredte i jordskorpen. De såkaldte sjældne mineraler eller sjældne grundstoffers kritiske rolle skyldes for det meste ikke, at de mineraler de udvindes fra er specielt sjældne, men derimod at markedet for dem er lille og specialiseret, og udvinding og raffinering ofte er kompliceret og energi- og arbejdskrævende. Der er derfor få udbydere og dermed usikre og sårbare forsyningskæder. Det er vigtigt at skelne mellem de forskellige typer af sjældne grundstoffer, som hver for sig har specielle årsager til sårbarhed i forsyningskæderne. Stort set alle disse grundstoffer vil kunne udvindes og raffineres inden for EU og tilknyttede territorier hvis viljen er tilstede.

Ikke mindst på grund af den grønne omstilling stiger efterspørgslen kraftigt og udbuddet følger ikke med. Verden forventes i 2040 at have behov for fire gange så store mængder kritiske metaller til grøn energiteknologi som i dag. Efter årtiers målrettede indsats og opkøb af miner over hele jorden kontrollerer Kina i dag langt størstedelen af produktionen af sjældne mineraler. F.eks. er den Demokratiske Republik Congo verdens største producent af kobolt, men 70 % af produktionen sker på kinesisk ejede miner. Samtidig har Ukraine-krigen vist, at NATO-landes beredskabslagre af ammunition ikke vil være tilstrækkelige til en potentiel stormagtskonflikt. Det amerikanske forsvar er derfor i færd med at analysere sine produktionslinjer og de bagved liggende forsyningskæder for at klarlægge produktionspotentialer og potentielle udfordringer. Som ved så mange andre forsyningskæder er man også ved produktion af ammunition afhængig af kritiske mineralske råstoffer, som primært leveres af Kina, og sekundært Rusland. En særlig udfordring er, at halvmetallet antimon, som er essentielt for ammunitionsproduktion, er et af de få, der stort set ikke forekommer i USA. Hvor USA selv kan producere de fleste sjældne jordarters metaller men har valgt ikke at gøre det af miljømæssige og økonomiske hensyn, har man ingen større forekomster af antimon, og den eneste større producent ud over Kina og Rusland er Tadsjikistan, så det vil blive svært at omlægge forsyningskæderne i den nære fremtid.



Vesten har benyttet økonomiske sanktioner som pressionsmiddel over for Iran, Rusland og andre lande, men der har været meget lidt opmærksomhed på, hvor sårbare vi selv er blevet. Covid-19-pandemien, hvor mange lande lukkede for vaccineeksport, og der opstod akut mangel på værnemidler, har dog sammen med de aktuelle problemer i de globale forsyningskæder med mangel på halvledere med videre udløst en brat opvågning både for stater og virksomheder i den vestlige verden. Et af Biden-administrationsens første initiativer var at iværksætte en systematisk gennemgang af sårbarheder i USA's forsyningskæder inden for en bred vifte af sektorer som halvledere, batterier, energi, fødevarer m.v. På denne baggrund har administrationen fremlagt en omfattende plan med en lang række initiativer og investeringer i styrket forsyningsikkerhed, herunder investeringer på over 50 mia. USD i udvikling og produktion af halvledere<sup>4</sup>. Også i EU har selv de mest handelsliberale lande erkendt behovet for at styrke EU's strategiske autonomi, som derfor er kommet højt på dagsordenen og må forventes at lede til en dynamisk udvikling på området i de kommende år. Kommissionen foretog i 2021 en grundig gennemgang af EU's strategiske afhængighed, og EU har besluttet at etablere fælles lagre af værnemidler samt at opbygge en europæisk egenproduktion af kritiske produkter som batterier, halvledere og processorer. Den fælles handelspolitik vil blive tilpasset de nye realiteter og fokusere på at diversificere europæisk import. For at beskytte kritisk europæisk infrastruktur og teknologi har EU endvidere etableret en investerings-screeningsmekanisme. I Danmark trådte en lov om investeringscreening i kraft i juli 2021.

EU og USA har inden for rammerne af det ny "Trade and Technology Council" indledt et tæt og perspektivrigt samarbejde om at håndtere disse udfordringer. Tilsammen vil EU og USA de kommende mange år kunne fastholde en dominerende indflydelse på verdensøkonomien og forblive normsætter for produktstandarder og andre økonomiske spilleregler. Videreudvikling af dette samarbejde forudsætter, at begge parter kan sætte sig ud over den traditionelle konkurrence på disse områder og kan blive udfordret af protektionistiske kræfter på begge sider af Atlanten. Med EU-USA samarbejdet som kerne kan G-7 få en rolle i koordination af den samlede vestlige indsats for at imødegå de økonomiske og politiske udfordringer fra Kina og Rusland.

Private virksomheder er også nødt til i højere grad at tage højde for den sikkerhedspolitiske dimension i deres dispositioner og give deres forsyningskæder en kritisk gennemgang med henblik på at gøre dem mindre sårbare. Alle aktører har måttet erkende, at efter mange års fokus på "just in time" bliver det fremover nødvendigt at fokusere på "just in case". Dette kan på sigt føre til, at vestlige virksomheder hjemtager af produktion til EU og USA og deres nærområde – en udvikling som kan blive forstærket af stigende transportudgifter og lønomkostninger i Asien. Det kan dog forventes, at en del produktion forbliver i Asien, og i stedet flyttes til lande med færre sikkerhedspolitiske risici, som det for eksempel har været tilfældet for flytningen af en del af Apples produktion fra Kina til Indien.



Denne udvikling vil få store omkostninger for vækst og velfærd jorden rundt. I de udviklede økonomier vil regeringerne skulle træffe vanskelige valg i de kommende år, hvor det politiske manøvrerum indsnævres af øgede forsvarsudgifter, højere inflation og aftagende global vækst. Hvor balancepunktet mellem sikkerhed og velfærd kommer til at ligge, vil afhænge af spændingsniveauet mellem stormagterne samt befolkningernes vilje til at lide økonomiske afsavn for statens sikkerhed. Under alle omstændigheder må verdenshandlen forventes at vokse mindre end gennem de seneste år.

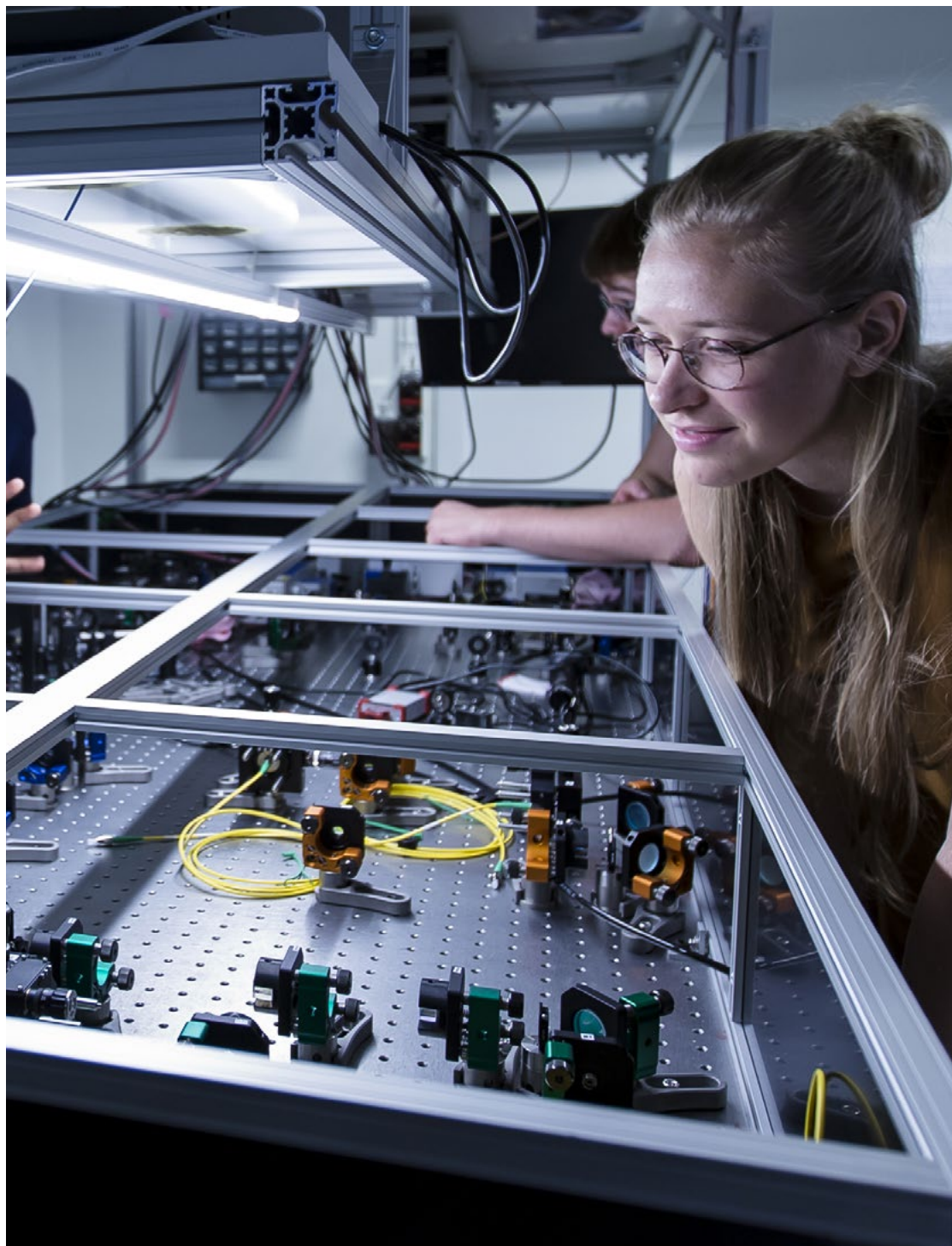
Fattige og udsatte befolkningsgrupper vil blive særligt hårdt ramt af denne udvikling. Selvom udviklingsbistanden i dag fylder mindre i deres økonomi, vil de negative effekter af den lavere globale vækst blive forstærket af, at udviklingsbistanden på linje med handel og investeringer i højere grad må forventes benyttet direkte som sikkerhedspolitisk instrument, medens fattigdomsorienteringen træder i baggrunden. Hittidige betingelser for udviklingsbistanden rettet mod forbedring af forholdene for borgerne i modtagerlandene såsom respekt for menneskerettigheder, indsats mod korruption med videre kan således i stigende grad blive overskygget af krav knyttet til stormagtskonkurrencen.

### 1.3 Militær og civil konkurrence om teknologi og innovation

Den øgede stormagtskonkurrence kommer særligt til udtryk som en langsigtet konkurrence om udvikling af nye teknologier til brug for både civile og militære formål. De store aktører – herunder USA, Kina, og EU – fokuserer især på udviklingen af såkaldt disruptive teknologier, som har potentialet til fundamentalt at forandre fremtidens militære kamplads såvel som de civile industrier. Evnen til at omsætte innovation til militære virkemidler er et centralt konkurrenceparameter i stormagtskonkurrencen.

Selvom de disruptive teknologier også omfatter biotech, nye materialer og fremstillingsteknikker med videre, så betyder den fortsatte digitalisering af de moderne samfund, at IT-relaterede teknologier er et arnested for særligt væsentlige potentialer. Det gælder bl.a. kunstig intelligens, automatisering (robotteknologi og autonome våbensystemer) og kvanteteknologier. Sammen med hypersoniske missiler vil de forandre fremtidens kamplads markant. De specifikke teknologiers disruptive potentiale handler derfor både om den sikkerhedspolitiske værdi, der ligger i militære anvendelsesmuligheder, og om de mere generelle økonomiske og markedsmæssige gevinster, der ligger i civile anvendelsesmuligheder.

I forhold til den Kolde Krigs tid er innovationens tyngdepunkt skiftet fra statsligt organiserede rammer til den private sektor. Nutidens innovation skabes i vidt omfang i private virksomheder, som derefter skal omsættes til for eksempel militære formål. De store aktører fokuserer derfor på at skabe grundlag for innovation gennem samarbejde mellem statslige myndigheder, forskningsverdenen og den private sektor. Den militære og civile konkurrence om teknologi og innovation handler derfor også om forskellige samfundsmodellers mulighed for at iscenesætte denne type samarbejde. På den ene side har OECD-landene med deres frie markeder en væsentlig styrke i form af netop verdens mest innovative privatsektorer. Hertil kommer, at USA og de store europæiske lande har en lang tradition for snævert samarbejde med deres forsvarsindustrier, som kan udstrækkes til nye sektorer – om end markedsøkonomien gør det umuligt at diktere et sådant samarbejde. På den anden side giver det autoritære Kinas store statsejede og partikontrollerede sektor i økonomien mulighed for at orchestre meget tæt civil-militært samarbejde. I Kinas tilfælde suppleres hjemlig innovation med viden hentet fra udlandet med legale og illegale midler bl.a. i form af industrispionage. Stormagtskonkurrencen kommer derfor i væsentlig grad til udtryk i denne specifikke konkurrence om evnen til at skabe innovation i henholdsvis autoritære stater og markedsøkonomier. Men også internt mellem de liberale demokratier er den en kilde til strategiske udfordringer. Selvom de europæiske lande og USA deler et øget strategisk fokus på innovation og disruptive teknologier med henblik særligt på udfordringen fra Kina, så vil modsatrettede industripolitiske og strategiske interesser ikke kunne undgås.



Som det ses eksempelvis i forbindelse med EU's åbning af de store forskningsfonde for projekter med både civil og militær anvendelse ("dual-use"), etablering af NATO's innovationsfond og DIANA-teknologiaccelerator-tiltaget<sup>5</sup> er Vestens forsvarsindustripolitik også under forandring. Den øgede prioritering af innovation og teknologiudvikling leder samtidig til større fokus på samarbejde med forsvarsindustriene og forskningsverdenen, også inden for de militære myndigheder. Innovationsdagsordenen skaber nye udfordringer og muligheder for både store og små lande. For små lande som Danmark er der både strategiske og rent militære muligheder og risici forbundet med valg af internationale samarbejdspartnere, både i forhold til EU og USA, og i forhold til afhængigheder af militær teknologi. Stormagtskonkurrencen betyder, at små landes udvikling og anskaffelse af militært materiel i endnu højere grad end hidtil bliver et udtryk for alliancepolitik.



## 1.4 Atomvåben får større betydning



De globale magtbalancer består i både økonomiske, politiske og militære forhold, og herunder meget væsentligt atomvåbnene. Den globale strategiske stabilitet udtrykkes gennem fordelingen af kernevåben og deres fremførselsmidler samt de tilhørende myndigheder og organisationer, som håndterer dem. Den stigende stormagtskonkurrence indebærer en forøget rolle for atomvåben i den globale sikkerhedspolitik, som bl.a. kommer til udtryk gennem stormagternes fornyelse af deres atomvåbenarsener. USA's og Ruslands traditionelle stormagtstatus på dette område suppleres nu af Kina som de seneste år markant har udbygget sin atomslagstyrke samt dens evne til at modstå strategiske angreb, hvorved den gensidige afskrækkelse med USA er styrket. På trods af dette ønsker Kina ikke at bidrage til en ny trilateral model for nuklear våbenkontrol mellem atomstormagterne, som hidtil har været en bilateral affære mellem Rusland og USA.

De gentagne russiske trusler om at anvende nukleare våben, Kinas omfattende nukleare oprustning samt den øvrige globale atomoprustning tydeliggør den nukleare dimensions større vægt i fremtidens trusselsbillede. Hertil kommer øget risiko for yderligere spredning af atomvåben til nye lande. Ruslands invasion af Ukraine og manglende efterlevelse af Budapest-aftalen, som gav sikkerhedsgarantier til Ukraine til gengæld for opgivelsen af landets omfattende atomarsenal, samt Gaddafis fald efter opgivelse af det libyske atomprogram, har sendt et uheldigt signal til Iran, Nordkorea og andre lande med nukleare ambitioner, om at man ikke kan stole på internationale aftaler på området.

Denne udvikling skærper behov for viden og kompetencer i forhold til nuklear krisestyring i NATO og blandt beslutningstagere i medlemslandene. Det gælder også Danmark, hvor det både på militært og civilt niveau vil være vigtigt at forstå og håndtere nukleare spørgsmål og dilemmaer – og ikke kun i forhold til afholdelse af øvelsesvirksomhed i Alliancen. Der kan bl.a. være anledning til at sikre, at

---

5 Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic. Tiltaget organiserer et netværk af testcentre og acceleratorsites med henblik på at skabe fremdrift i udviklingen af disruptive teknologier.

det civile nukleare beredskab er tilpasset til det ændrede trusselsbillede. Det er ikke udelukket, at der også kan komme krav om en gentænkning af dele af Alliancens nukleare politik, profil og byrdedeling i en foranderlig sikkerhedspolitisk verden.

Dette nye fokus på atomvåben og eventuelle forslag om udstationering af atombevæbnede mellem-distance missiler i Europa vil utvivlsomt give anledning til vanskelige diskussioner i medlemslandene i NATO, herunder om NATO skal opretholde tilsagnet til Rusland om ikke at stationere atomvåben eller nuklear infrastruktur i de østeuropæiske alliancemedlemmer. Finland og Sverige overvejer ligeledes behovet for eventuelle nukleare forbehold – som Danmark, Norge og Island har haft i årtier – i forbindelse med deres igangværende optagelse i NATO.



**Hensigten med hybride virkemidler er at sprede ustabilitet ved bl.a. at splitte NATO og EU, så splid i nationale offentlige opinioner, og at søge styrende indflydelse i sårbare lande.**

## Hybride trusler – sikkerhedspolitik og samfundssikkerhed

Ruslands brug af irregulære militære styrker – de ”små grønne mænd” – i forbindelse med invasionen af Krim i 2014 fik NATO til at anvende begrebet ”hybride trusler”. Begrebet er efterfølgende i NATO og EU kommet til også at omfatte en bredere dagsorden, som dækker over meget varierede ikke-militære sikkerhedspolitiske virkemidler som modstandere anvender mod Vesten. Hensigten med disse virkemidler – som inkluderer cyberangreb, desinformation, manipulation af den demokratiske samtale, påvirkning af valghandlinger, reel sabotage, og økonomiske foranstaltninger, også i form af investeringer, korrupsion med videre – er at sprede ustabilitet ved bl.a. at splitte NATO og EU, så splid i nationale offentlige opinioner, og at søge styrende indflydelse i sårbare lande.

Selvom dele af de hybride virkemidler kan anvendes militært (typisk med irregulære specialstyrker) i en krigssituation, så er der for eksempel i Ruslands politiske konflikt med NATO-landene i vidt omfang tale om en civil konfliktdagsorden.

Hybride trusler er således en sikkerhedspolitisk udfordring som håndteres dels ved at øge omkostningerne for angriberen via økonomiske sanktioner, dels ved sikre robusthed i de relevante samfundsmæssige funktioner, på tværs af myndigheder, den private sektor, og civilsamfundet. Robusthed har en sikkerhedspolitisk funktion, og bidrager til den militære afskrækkelse fordi den ligesom en lås på en dør forhindrer modstandere i at komme ind.

Sikkerhedspolitikens tendens til at overtone det klassiske beredskabshensyn om robusthed spreder sig ind over mange nye politikområder, og kan favnes med begrebet samfundssikkerhed. At samfundssikkerheden er et bredt anliggende ses ved, at de hybride trusler i en national sammenhæng håndteres af en kombination af udenrigsministerier, forsvarsministerier, efterretningstjenester, beredskabs- og politimyndigheder samt en række myndigheder som ikke er traditionelle sikkerhedspolitiske aktører. Det gælder i Danmark eksempelvis Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet. Kongerigetets særlige politiske struktur udgør en særlig sårbarhed, som Regeringen i København, Naalakkersuisut i Nuuk og Landsstyret i Tórshavn er opmærksomme på. Internationalt spiller NATO og ikke mindst EU en væsentlig rolle i forhold til at koordinere konkrete indsatser og udvikle mere generelle rammer for håndteringen af dem, ligesom bilateralt samarbejde med nære allierede og nabolande også er væsentlige.



**Digitalisering af samfund gør dem sårbare over for destruktive cyberangreb, som udover digitale effekter også kan lede til fysiske ødelæggelser.**

## Cyber

I takt med den teknologiske udvikling og den stigende digitalisering udgør cyberangreb en stadig større trussel. Det gælder især cyberkriminalitet og cyberspionage, mens egentligt destruktive angreb med fysisk ødelæggelse til følge er sjældnere. Da det samtidig i vid udstrækning er uafklaret, hvordan grundlæggende internationale regler finder anvendelse i kontekst af cyberspace, er digitale netværk en gråzone, hvor stormagterne kommer i mere direkte kontakt.

Kvantitativt er cyberkriminaliteten den største cybersikkerhedsudfordring og udgør en stor udfordring for både virksomheder og offentlige myndigheder. Selvom langt størstedelen af cyberkriminaliteten ikke udføres af statslige aktører, stammer en meget stor andel af de kriminelle cyberangreb fra lande som Rusland, Kina, Iran og Nordkorea, der virker til enten at direkte anspore til angreb på vestlige lande eller fravælger at retsforfølge sådanne angreb.

Stater bruger især cyberspionage som et indhentningsværktøj, der tillader efterretningstjenester at opstøve sensitive oplysninger foran computeren på kontoret uden den risiko, der følger med analoge indhentningsmetoder. De kinesiske efterretningstjenester har for eksempel i de seneste mange år haft særligt fokus på at stjæle vestlige forretningshemmeligheder og patenter til gavn for den kinesiske industri. Cyberangreb er samtidig en væsentlig del af de hybride trusler, som for eksempel i angrebene på demokratiske institutioner i form af desinformation og påvirkninger af valghandlinger. Et eksempel på dette var det russiske hackerangreb på USA's Demokratiske Parti i 2016, hvor det efterfølgende læk af stjalne oplysninger indgik som et led i Ruslands forsøg på at påvirke udfaldet af det igangværende præsidentvalg<sup>6</sup>.

Digitalisering af samfund gør dem tillige sårbare over for destruktive angreb, som udover digitale effekter også leder til fysiske ødelæggelser. Cyberangreb er på den måde også en offensiv kapacitet, som kan anvendes i stedet for egentlig militær magt. Et klassisk og særligt avanceret eksempel er det Stuxnet-angreb, der saboterede det iranske atomprogram ved at ødelægge en større mængde iranske turbiner til forædling af uran. Rusland har ligeledes gjort brug af destruktive angreb i krigen mod Ukraine, hvor et cyberangreb målrettet Viasat-satellitter medførte omfattende nedbrud i civile ukrainske kommunikationssystemer og førte til permanente skader på store mængder kommunikationsudstyr. Cyberangreb bruges også taktisk som en såkaldt force-multiplier, der kan give militære styrker en fordel i en kampsituation.

<sup>6</sup> Ifølge rapporten om russisk påvirkningen af præsidentvalget i 2016 udarbejdet af tidligere FBI-direktør Robert Mueller.

## 1.5 Europæisk sikkerhed efter Ukraine-krigen

Udfaldet af Ukraine-krigen vil få stor indflydelse på Europas fremtidige sikkerhedssituation. De ekstreme scenarier er en fuldstændig russisk erobring af Ukraine og erstatning af den valgte regering med en marionetregering, eller et fuldstændigt russisk nederlag, hvor de russiske styrker trækkes helt ud af Ukraine inkl. Krim. En fuldstændig russisk besættelse vil udløse endnu større flygtningestrømme og formentlig en langvarig guerillaopstand, støttet af vestlige lande med heraf følgende risici for nye konflikter. Et fuldstændigt russisk nederlag kan udløse et fundamentalt regimeskifte i Moskva, som på den ene side kunne åbne mulighed for et bedre forhold til Vesten, men på den anden side sandsynligvis ville føre til en kaotisk intern udvikling med betydelige risici for Ruslands naboer og resten af Europa.

Det mest sandsynlige scenarie er i skrivende stund – på trods af seneste ukrainske militære fremskridt – at krigshandlingerne standses med en formel våbenhvile eller langsomt ebber ud i en ny fastfrosen konflikt. I dette scenarie vil der bestå en latent risiko for en genopblussen af kamphandlingerne. Et amputeret Ukraine vil få store vanskeligheder med at genoprette en bæredygtig økonomi og sin fysiske og menneskelige infrastruktur. Der vil blive behov for en meget omfattende international bistand, der vil være svær at finansiere for vestlige donorer, som allerede er presset af højere energipriser og lavere vækst som følge af krigen. Derfor risikerer en stor del af bistanden til Ukraine at blive givet på bekostning af støtten til svage og skrøbelige lande i Afrika, og dermed øge sikkerhedsudfordringerne herfra. Det ukrainske militær vil også have behov for fortsat vestlig bistand.

Ukraine-krigen må forventes at føre til, at et nyt jerntæppe sænker sig mellem på den ene side Rusland, Belarus samt eventuelle russisk besatte områder i Ukraine, i Georgien og i Moldova, og på den anden side det fri Europa. Efterhånden som EU får erstattet sin resterende energiimport med andre leverandører, og europæiske firmaer afvikler deres investeringer, vil de økonomiske, politiske, diplomatiske, kulturelle og menneskelige kontakter mellem Rusland og Vesten tørre ind til et minimum. Nogle lande har også stillet deres direkte militære kommunikationskanaler i bero, medens andre, herunder USA og Norge, forsøger at holde disse kanaler åbne for at mindske risikoen for utilsigtet konfrontation. De russiske myndigheder er ved at lukke de sidste sprækker for vestlige medier og nyheder. Stereotyper og fjendebilleder vil derfor trives på begge sider af jerntæppet, og den gensidige mistro kan nå niveauet fra den Kolde Krig. Ligesom under de mest højspændte faser af den Kolde Krig kan direkte dialog og kommunikation såvel som drøftelser med Rusland i multilaterale organisationer blive stærkt begrænset, medens signalgivning gennem militære dispositioner som opstilling af enheder og våbensystemer, afvikling af øvelser med videre vil få større betydning. Afbrydelsen af dialogkanaler og tillidskabende mekanismer giver en forøget risiko for, at spændinger, uheld eller misforståelser udløser en ny russisk militær magtanvendelse, der kan eskalere ud af kontrol.

Med sin invasion af Ukraine har Rusland begravet de sidste rester af den samarbejdsbaserede paneuropæiske sikkerhedsstruktur i den hidtil kendte form. Organisationer som OSCE og Europarådet vil få meget svært ved at få nogen reel betydning for relationerne mellem Rusland og resten af Europa. Rusland er allerede blevet ekskluderet af Europarådet, og landet overtræder systematisk og groft sine OSCE-forpligtelser. Det betyder dog ikke, at de to organisationer har mistet deres eksistensberettigelse. OSCE kan få en rolle i overvågning af en våbenstilstandslinje i Ukraine eller som det sidste europæiske forum for dialog mellem Vesten og Rusland, når parterne på et tidspunkt måtte få interesse i at drøfte en stabilisering af sikkerhedssituationen i Europa. Det er også betydningsfuldt, at Rusland i OSCE ligesom i FN kan stilles til regnskab for overgrebene mod naboer og egen befolkning. Endelig er det vigtigt at huske, at Rusland ikke er den eneste kilde til spændinger i Europa. Ikke mindst de store etniske, sproglige og kulturelle mindretal og grupper af fordrevne, som blev resultatet af grænsedragningerne efter Anden Verdenskrig og opløsningen af Sovjetunionen og Jugoslavien, vil fortsat være en kilde til indenrigspolitisk og udenrigspolitisk uro og konflikt for mange europæiske stater. De latente etnisk og historisk betingede konflikters egen lokale dynamik kan blive forstærket og sværere at håndtere i en situation med hård konfrontation mellem Rusland og Vesten. De risikerer således at udvikle sig til nye stedfortræderkrige med yderligere fare for, at NATO-lande kan blive inddraget. Konfliktpotentialet på det vestlige Balkan og i Kaukasus blev senest illustreret af krigen mellem Armenien og Aserbajdsjan.



Inden krigen fremlagde Rusland et forslag til en ny europæisk sikkerhedsstruktur, der ville have medført en tilbagevenden til et Europa opdelt i magtsfærer domineret af stormagterne og et farvel til de hidtil gældende principper. EU- og NATO-landene afviste forslaget, men erklærede sig parat til at drøfte Ruslands legitime sikkerhedsbehov og stærkere våbenkontrol samt nye tillidskabende mekanismer. Der er dog efter invasionen ikke længere udsigt til, at Ruslands nuværende ledelse vil være parat til at vende tilbage til den respekt for de grundlæggende forpligtelser og principper i FN-pagten, OSCE's charter, Parisdokumentet med videre, som vil være forudsætningen for meningsfulde drøftelser om en ny tillidsbaseret europæisk sikkerhedsarkitektur.

En våbenhvile eller fredsaftale mellem Rusland og Ukraine vil næppe ændre dette billede. Tilliden kan formentlig først genopbygges ved et fundamentalt regimeskifte i Rusland, der fører landet ind på en helt ny kurs. Billedet kunne dog også ændre sig, hvis en amerikansk præsident på grund af truslen fra Kina skulle beslutte at lukke den europæiske flanke ved at indgå en aftale om en ny sikkerhedsordning i Europa, der accepterer Ruslands krav om kontrol over en magtsfære og begrænsninger i NATO's udstationering af styrker på de østlige allieredes territorium. Begge dele vurderes dog mindre sandsynligt i et 2035-perspektiv.

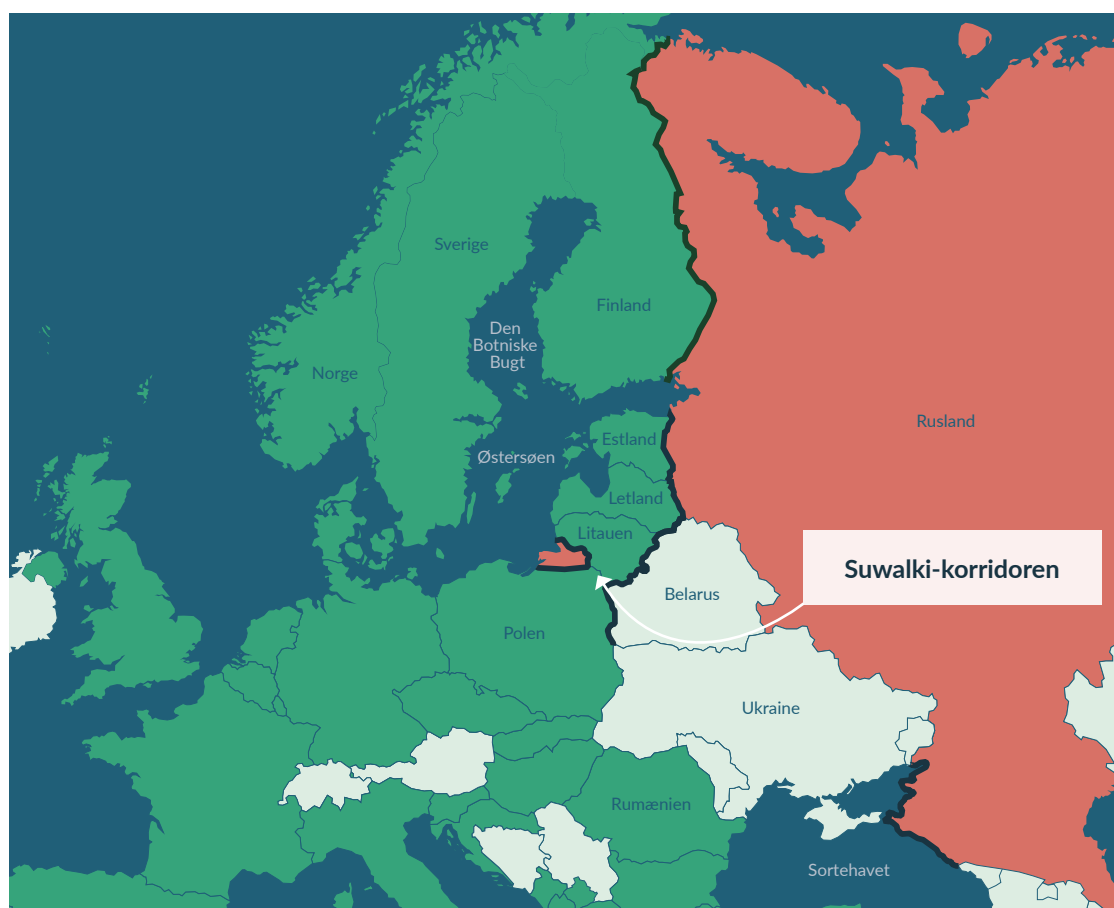
At det selv mellem krigsførende parter er muligt at indgå aftaler illustreres af den FN-faciliterede aftale om genoptagelse af Ukraines korneksport. Det er muligt, at der på tilsvarende vis kunne være en gensidig interesse for samarbejde om enkelte emner på tværs af tillidskløften mellem Rusland og Vesten.

Europas sikkerhedspolitiske geografi er allerede væsentlig forandret af krigen. Ruslands mulighed for at dominere Sortehavet bliver væsentlig styrket, såfremt Rusland bevarer hel eller delvis russisk kontrol med Ukraines kyst. Den direkte "frontlinje" mellem NATO og Rusland er blevet meget længere. For det første har det russiske angreb ind i Ukraine fra Belarus demonstreret, at Belarus' territorium reelt er under russisk kontrol, så dets lange grænse til Letland, Litauen og Polen er blevet en del af "frontlinjen". For det andet vil Finland og Sveriges optagelse i NATO yderligere forlænge Alliancens grænse til Rusland med mere end 1.300 km.



Optagelsen af de to lande medfører også en fundamental ændring af magtbalancen i Østersøregionen. Selvom Sverige og Finland allerede er NATO's tætteste partnere og også er medlemmer af EU, vil finsk og svensk medlemskab styrke alliancens forsvars- og afskrækkelsesprofil i regionen. De to lande har begge stærke militære styrker. Finlands store hærstyrker og kommende stærke luftstyrke med 64 F-35 kampfly vil i russisk perspektiv skabe usikkerhed om forsyningsvejen op

til Murmansk og forsvaret af Skt. Petersborg. Der er mindre end 150 km fra den finske grænse til Skt. Petersborg og ligeledes mindre end 150 km dertil fra den estiske grænse. Bortset fra de korte russiske kyststrækninger ud for Skt. Petersborg og Kaliningrad vil hele Østersøkysten blive NATO-territorium, og Østersøen dermed et NATO-indhav, hvor den russiske flåde vil få meget vanskeligt ved at operere og fremføre forstærkninger til Kaliningrad. Dette vil øge den strategiske betydning af den såkaldte Suwalki-korridor, hvor NATO kan afskære forsyninger over land til Kaliningrad, medens Rusland omvendt kan afskære NATO's forsyningsvej over land til de baltiske lande.



Det er af afgørende vigtighed for Rusland, at en eventuel væbnet konflikt ikke vil blive udkæmpet på russisk territorium. Derfor kan det også forventes, at Østersøregionen frem mod 2035 fortsat vil være et centralt fokuspunkt for de russiske væbnede styrker. Rusland har i de seneste mange år målrettet opbygget sine styrker med henblik på at opnå, at det russiske militær i de tidlige, afgørende faser af en konflikt med NATO vil have regional overlegenhed i Østersøregionen. En del af de russiske landstyrker i regionen er i 2022 blevet indsat i Ukraine. Så længe krigen med Ukraine står på, har Rusland ikke ressourcer til at opbygge et modsvar på NATO's forbedrede militærstrategiske position i regionen. Når krigen er slut eller har fundet et mere stabilt leje, kan der forventes en russisk reaktion på NATO's optagelse af Finland og Sverige, hvilket kan bidrage til at forværre spændingsniveauet i regionen. Det kan således forventes, at Rusland frem mod 2035 vil udfordre NATO's forøgede bevægelsesfrihed i Østersøen, herunder gennem en fortsat udbygning af russiske missilsystemer. På samme vis kan Rusland forventes at genopbygge sin landmilitære position og udvide evnen til meget hurtigt at mobilisere et stort antal landmilitære enheder ved grænsen til de baltiske lande. Her kan Rusland udnytte den øgede militære adgang til belarussisk territorium ved i højere grad at placere russiske væbnede styrker i Belarus, hvilket vil udgøre en trussel mod de baltiske landes sydøstlige flanke. Uanset den midlertidige russiske svækkelse i Østersøregionen vil det derfor være en vigtig opgave for NATO frem mod 2035 at styrke afskrækkelses- og forsvarsprofilen i tråd med beslutningerne truffet ved NATO-topmødet i Madrid i 2022 for at sikre den nødvendige strategiske balance.

## 1.6 Sikkerhed i Arktis og Nordatlanten med skærpet stormagtskonkurrence

Den tiltagende globale stormagtskonkurrence kommer i stigende grad også til udtryk i Arktis og Nordatlanten. Regionen er genstand for nye sikkerhedspolitiske dynamikker og en øget militær tilstedeværelse, særligt fra Rusland. Arktis og Nordatlanten har hidtil været præget af et konflikt-samarbejde-paradoks, hvor samarbejde mellem arktiske stater har eksisteret parallelt med et stigende konfliktpotentiale. Med Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar er balancen mellem de to dimensioner forrykket. Også i Arktis har et samlet Vesten lagt samarbejdet med Rusland på is.

Ruslands militære udbygning i Arktis vurderes af Forsvarets Efterretningstjeneste at være defensivt motiveret, men rummer i stigende grad elementer, der kan anvendes i offensive operationer, og udgør således en trussel mod vestlige interesser. Det har bidraget til, at USA og øvrige arktiske kyststater øger deres militære tilstedeværelse i regionen, bl.a. med sigte på suverænitetsbevarelse og overvågningsopgaver. Det gælder også Kongerigetets kapacitetspakke på 1,5 mia. kr. fra 2023. Der eksisterer dog en risiko for et sikkerhedsdilemma i Arktis, hvor den ene parts defensivt motiverede opbygning af kapaciteter af den anden part ses som en trussel, fordi det indeholder offensive muligheder. Dette kan føre til en oprustningsspiral, selvom ingen parter ønsker det.

NATO har øget sin opmærksomhed på Arktis i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling. Det kom bl.a. til udtryk i forbindelse med NATO-topmødet i juni 2021 i Bruxelles, hvor "Det Høje Nord" for første gang blev omtalt i en topmødeerklæring. Dertil kommer, at NATO over en årrække har øget sit fokus på sikkerhedsudfordringer i Nordatlanten og den strategisk vigtige maritime passage i havet mellem Grønland, Island, Færøerne og UK ("the GIUK-gap"), som russiske ubåde og krigsskibe skal passere for at komme ud i Nordatlanten.



Det gør det nødvendigt at NATO styrker sit kendskab til Arktis og Nordatlanten, og herunder specifikt Færøerne og Grønland, ligesom Naalakkersuisut og Færøernes Landsstyre får behov for mere viden om NATO. Den øgede sikkerhedspolitiske interesse fra NATO såvel som fra større allierede europæiske stater bibringer også ny dynamik til de regionale relationer. Konsekvensen er, at Kongeriget som noget nyt for eksempel skal forholde sig til og håndtere forøget militær interesse, tilstedeværelse og aktivitet fra en række europæiske NATO-allierede tæt på eller på Kongerigets territorium. Hertil kan forventeligt komme udvikling af egentlige NATO-positioner og politikker for væsentlige dele af Færøerne og Grønland. Det er ikke utænkeligt, at Danmark kan blive tildelt egentlige nordatlantiske og arktiske forpligtelser af Alliancen, som vil være krævende at opfylde ikke mindst som følge af det hårde klima og de store afstande i regionen.

Kina har omtalt sig selv som om en "nærarktisk stat" og udviser en stigende langsigtet og strategisk interesse for Arktis i rammen af landets globale ambitioner/Belt and Road Initiative. Interessen omfatter primært adgang til arktiske ressourcer og søruter samt øget indflydelse på arktiske anliggender gennem bl.a. forskning. Samtidig kan den hidtidige russiske forbeholdenhed overfor kinesisk tilstedeværelse i Arktis potentielt blive mindre, hvis Rusland og Kinas relation udvikler sig i en retning, hvor Rusland i stigende grad bliver mere afhængige af Kina.

Det er i Arktis, at Kongerigets alliancerelation til USA fremstår tydeligst og er forankret i en vidtgående bilateral forsvarsaftale. Her er forsvaret af USA's territorium også på spil, og afhængigheden er på den vis gensidig. De amerikanske kerneinteresser i Arktis gør håndteringen af Kongerigets – formelle og uformelle – alliancerelation og allianceforpligtelser til USA endnu mere delikat. USA sætter således i vidt omfang den strategiske retning i Arktis og definerer den sikkerhedspolitiske dagsordens udfordringer, og hvordan Kongeriget kan medvirke til at håndtere dem.

Der er stærke traditioner for og incitamenter til samarbejde mellem vestlige lande og Rusland i Arktis. Samarbejdet mellem arktiske stater og folk kommer særligt til udtryk i Arktisk Råd, som er det primære forum for regionalt samarbejde. I lyset af Ruslands invasion af Ukraine har de arktiske stater på nær Rusland dog besluttet foreløbigt at sætte samarbejdet i Arktisk Råd på pause, uden udsigt til ændring i overskuelig fremtid. Et andet eksempel er det indtil videre fortsatte samarbejde mellem de arktiske kyststater om grænsedragning i det Arktiske Ocean i regi af FN's sokkelkommission. Der er dog en risiko for at det konstruktive regelbaserede samarbejde her afløses af en mere konfrontationssøgende russisk tilgang, alt efter udfaldet af sokkelkommissionens arbejde, og den videre udvikling i forholdet mellem Vesten og Rusland.

Selvom det forværrede forhold mellem Vesten og Rusland efter alt at dømme vil fortsætte og muligvis intensiveres yderligere i de kommende år, kan det forventes, at stormagtskonkurrencen på et tidspunkt inden 2035 vil finde et leje i en mere eller mindre stabil balance. Det har begge parter en interesse i på grund af knappe ressourcer (både menneskelige og økonomiske), som for både USA og Rusland skal prioriteres i forhold til for eksempel Kinas udvikling og dynamikker i andre regioner, herunder Østeuropa og Stillehavsregionen. En mere stabil geopolitisk situation på et 'højere' spændingsniveau betyder stadig omfattende militært fokus på regionen og alvorlige konsekvenser, hvis relationen kommer ud af balance for eksempel på grund af misforståelser. Men samtidig bliver risikoen for netop misforståelser også mindre, fordi relationen har fundet et leje med dynamikker og reaktionsmønstre, som i nogen grad er forudsigelige for begge parter.

Arktis vil formentlig være et af de første naturlige steder at genoptage samarbejdet med Rusland, når tiden en dag er moden til dette. De arktiske stater har fortsat stærke fællesinteresser på en række områder, og Arktisk Råd omfatter netop ikke sikkerhedspolitik. Ruslands nye rolle som eneste ikke-NATO-stat i Arktis efter Finland og Sveriges optagelse i NATO kan dog ventes at komplicere det fremtidige regionale samarbejde, fordi Rusland vil føle sig isoleret og mistænke de øvrige medlemmer af rådet for at indgå forhåndsftaler.

# Sikkerhedspolitiske trusler og udfordringer

# OS2

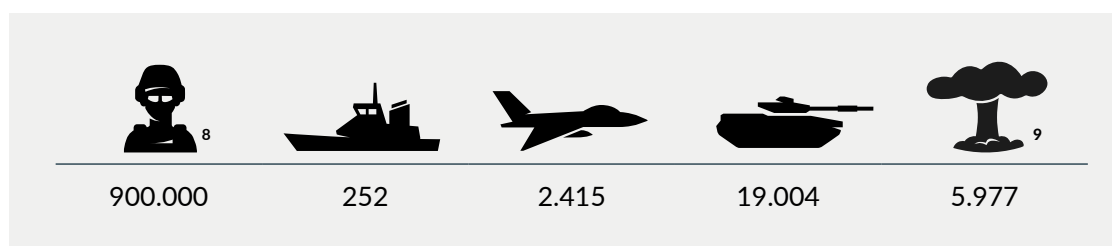
## Hvor første kapitel analyserer overordnede tendenser i det globale geostrategiske landskab frem mod 2035, så skifter fokus i dette kapitel til de sikkerhedspolitiske trusler og udfordringer, som dette landskab indeholder. Analysen omhandler både trusler og udfordringer fra statslige og ikke-statslige aktører, såvel som ikke-aktørdrevne trusler og udfordringer.

Ruslands invasion af Ukraine er en skelsættende begivenhed i europæisk sikkerhed. Invasionens demonstration af Ruslands vilje til at bruge militær magt i kombination med Ruslands klart udtalte hensigt om en radikalt ændret europæisk orden udgør en væsentlig trussel mod selvsamme orden og derfor mod Danmark. Der er ikke i dag tale om en eksistentiel sikkerhedspolitisk trussel mod Danmark – det vil sige konkrete militære trusler mod rigets sikkerhed, suverænitet og territoriale integritet. Men fordi Danmarks sikkerhed som småstat er tæt forbundet med den europæiske sikkerhedsorden, herunder ikke mindst som følge af NATO's artikel 5 – den såkaldte musketered – er situationen af en så alvorlig karakter, at den fordrer en gennemgribende genvurdering af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Truslen fra Rusland bliver derfor på mange måder dimensionerende for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, omend Kina vil komme til at spille en vigtigere rolle på lang sigt.

I modsætning til det rene fokusskift fra territorialforsvar til internationale operationer som var kernen af Bruun-rapporten fra 2003<sup>7</sup>, så er hele den sydlige dagsorden – i form af international terrorisme, geopolitisk og samfundsmæssig ustabilitet, irregulær migration mv. – ikke blevet mindre efter Ruslands invasion af Ukraine. Tværtimod forventes den at blive forværret i perioden frem mod 2035, drevet også af negative effekter fra stormagtskonkurrencen, den demografiske udvikling, klimaforandringer og, især for det europæiske nærområde, af USA's fokusering væk fra Mellemøsten og Afrika. For Danmark vil perioden frem mod 2035 derfor blive præget af en dobbelt dagsorden med trusler og udfordringer fra både øst og syd, med meget forskellige typer af problemkomplekser, håndteringstilgange, og konfigurationer af samarbejdspartnere, herunder NATO og det transatlantiske fællesskab, EU og de europæiske lande, samt FN og det globale samfund.

I de følgende afsnit, samt i kapitel 3 indgår nøgletal for de respektive parters militære styrker, baseret på IISS The Military Balance 2022 for at illustrere de overordnede styrkeforhold. Tallene må dog tages med betydelige forbehold på grund af de meget store forskelle i personellets uddannelse og kvaliteten af deres våbensystemer. For eksempel har en moderne fregat med de mest avancerede våbensystemer en langt større kampkraft end en gammel koldkrigsfregat.

### 2.1 Rusland







Uanset hvordan Ukraine-krigen ender, vil den efterlade et svækket Rusland på trods af eventuelle territoriale gevinster. Den mulige styrkelse af landets geostrategiske stilling på den sydvestlige flanke gennem annektering eller kontrol med væsentlige dele af Ukraines territorium vil således blive modsvaret af en markant svækkelse på den nordvestlige flanke som følge af finsk og svensk NATO-medlemskab. Det vil tage tid og være dyrt at erstatte de store materielle og menneskelige tab i det russiske militær samt at genopfylde ammunitionslagre mv. Politisk er Rusland blevet den mest isolerede stormagt på den globale scene. Økonomisk vil tabet af Ruslands største eksportmarked i form af EU begrænse vækst og velfærd i mange år, mens landet vil forsøge at omlægge sin eksport særligt til Asien, og afhængigheden af Kina vil blive væsentlig forstærket. Allerede inden krigen var Ruslands økonomiske udsigter mørke som følge af en negativ demografisk udvikling, manglende digitalisering, statsdirigering og omfattende korrupsion. Ruslands andel af verdensøkonomien forventes af falde fra 3,6 % i 2020 til 2,6 % i 2040. Ruslands store naturressourcer og industrielle base vil dog sammen med den fortsatte globale afhængighed af fossile brændstoffer betyde, at økonomien næppe vil bryde sammen. Desuden vil Kina formentlig have både vilje og evne til at forhindre et sådant sammenbrud. Russisk økonomi forventes således frem mod 2035 fortsat at kunne understøtte en genopbygning af det russiske militær og en reduceret men tålelig levestandard for befolkningen. I modsætning til slutfasen i den Kolde Krig er der ikke umiddelbare tegn på, at økonomiske forhold i rapportens tidsperspektiv vil føre til fundamentale reformer eller politisk systemskifte. Historien har dog før vist, at indenrigspolitiske forandringer i Rusland er vanskelige at forudsige - og kan gå stærkt.

Krigen i Ukraine har vist, at de konventionelle russiske styrker over en bred kam er mindre effektive end forventet i moderne krigsførelse mod en kapabel modstander. Den udbredte forventning om et hurtigt ukrainsk nederlag viste sig at være forkert. Den tilsyneladende mangelfulde træning af russiske soldater samt de russiske væbnede styrkers manglende logistiske, taktiske og

7 De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik, august 2003. ("Bruun-rapporten").

8 Tallene for Rusland er fra starten af 2022 dvs. før invasionen af Ukraine og dermed også før dekretet om udvidelse af hæren.

9 Fra SIPRI Yearbook 2022.



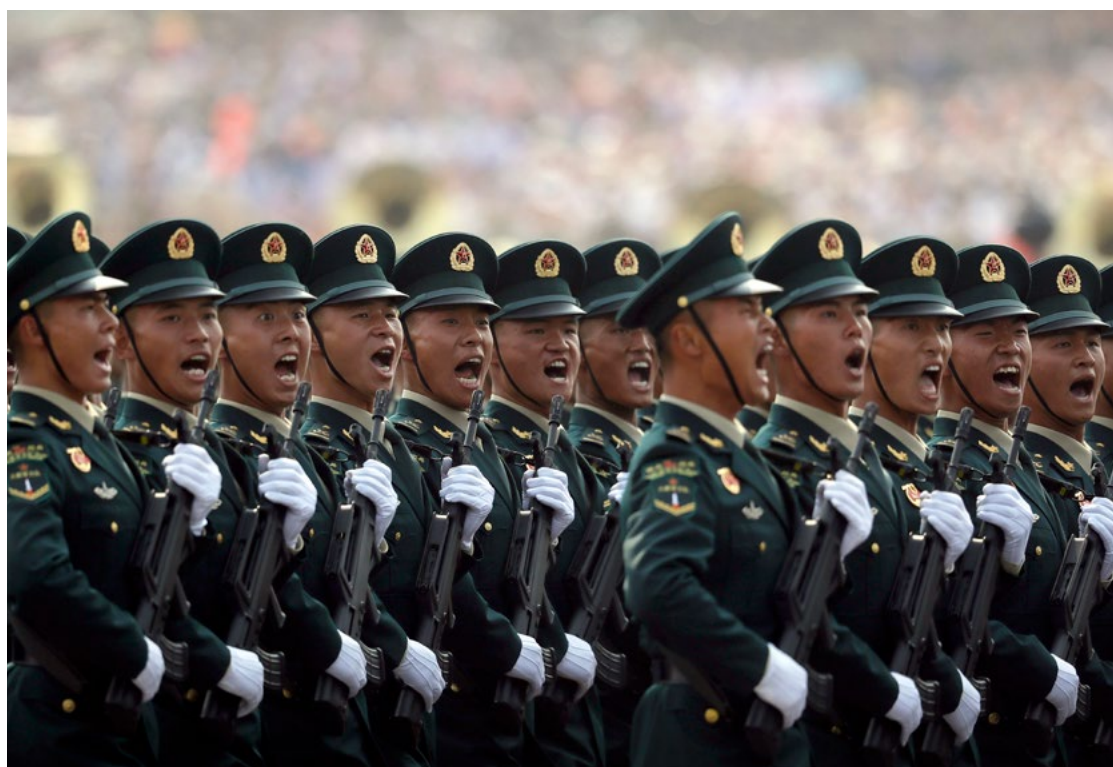
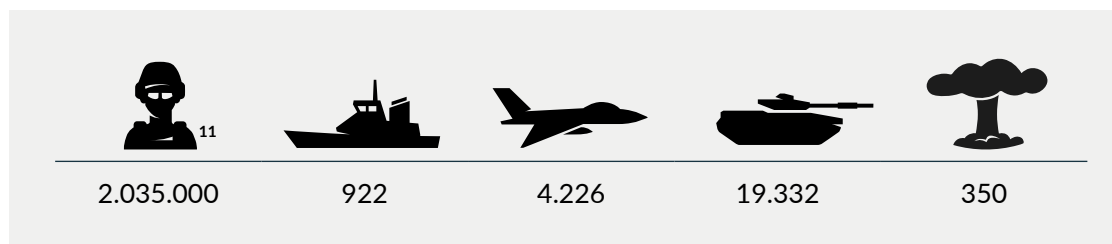
planlægningsmæssige evner, kombineret med en særdeles utilstrækkelig evne til at indsamle og behandle efterretninger, har overrasket. Det russiske luftvåben har samtidig været ude af stand til at etablere et overherredømme i luften mod det, der på papiret burde udgøre en underlegen ukrainsk modstander, mens de russiske kampvogne har vist sig sårbare overfor bl.a. vestligt producerede panserværnsraketter. Dele af forklaringen bag den ringe militære indsats kan findes i de fejlbehæftede strategiske beslutninger taget af Ruslands øverste politiske og militære ledelse ved invasionens start, herunder beslutningen om at invadere fra mange forskellige fronter, hvilket spredte de russiske styrker tyndt ud. De foreløbige resultater af Ruslands krigsførelse i Ukraine må naturligt give anledning til at revurdere Ruslands aktuelle konventionelle militære styrke og et skærpet fokus på dens fremtidige udvikling.

Trusler vurderes gennem både kapaciteter og intentioner. Krigen i Ukraine har vist, at Ruslands intentioner er brutale og hensynsløse og det svækkede Rusland vil overordnet set ikke være et mindre farligt Rusland - tværtimod. Rusland råder stadig over verdens største atomslagstyrke, store landstyrker og et stort arsenal af forskellige missilsystemer. Dertil kommer, at den omfattende vestlige våbenhjælp til Ukraine giver de russiske væbnede styrker rig mulighed for at undersøge og få erfaring med at imødegå moderne vestligt materiel samt erfaring med moderne krigsførelse i det hele taget. Særligt i Baltikum betyder de korte afstande og den forbedrede russiske militære adgang til belarussisk territorium, at den russiske evne til hurtigt at indtage dele af eller alle tre baltiske lande med henblik på at teste Alliancens solidaritet og villighed til at føre storskala-krig stadig vil udgøre den væsentligste trussel mod NATO frem mod 2035.

Den russiske atomslagstyrke giver anledning til stigende bekymring. Rusland har i de seneste år skærpet sin nukleare retorik substantielt over for NATO, flere NATO-medlemslande og senest Sverige og Finland. Også Danmark har tilbage i 2015 været genstand for utilsørede trusler om mulig brug af russiske atomvåben mod danske flådefartøjer i forbindelse med overvejelserne om anskaffelse af missilforsvarsradarer (BMD-kapacitet) til disse skibe. Putins offentlige udtalelser ved starten af Ukraine-krigen i år havde tydelige undertoner af nukleare trusler i forhold til lande, som måtte støtte Ukraine militært. Rusland har i de seneste år også indbygget nukleare elementer i flere af sine store militære øvelser. Sammenholdt med Ruslands udstationering af Iskander-missiler med nuklear kapacitet i Kaliningrad, de seneste flyvninger i Østersø-regionen med russiske strategiske bombefly og Ruslands brud på INF-aftalen om landbaserede mellemdistancemissiler, tegner der sig et billede af, at Rusland i stigende grad er villig til at signalere med nukleare våben. Hertil kommer en udbredt antagelse i Vesten om, at der er en særlig risiko for, at Rusland, såfremt det skulle komme til en væbnet konflikt, eventuelt kan søge at dominere konflikten ved en tidlig indsættelse af atomvåben. Endelig kan svækkelsen af Ruslands konventionelle kapacitet på grund af tab og nedslidning i Ukraine sænke den russiske tærskel for anvendelse af kernevåben.

Selvom Præsident Putin har en dominerende rolle i russisk politik, er den skærpede konfrontation med Vesten over de senere år ikke en enkelt mands værk, men har bred opbakning. Befolkningens støtte fastholdes med antivistlig propaganda i russiske medier og uddannelsesinstitutioner, som i den kommende tid kan frygtes intensiveret, herunder særligt hvis Rusland på et tidspunkt må erkende, at det ikke kan nå sine militære mål i Ukraine. NATO-landenes støtte til Ukraine med våben og træning vil blive udlagt som årsagen til det russiske militærs manglende succes. Der er også en dyb mistillid til NATO i den mere velinformerede russiske politiske elite. Her mener man, at NATO med udvidelsen mod øst, og især medlemskabstilsagnet til Georgien og Ukraine, har svigtet løfter til Rusland afgivet ved Tysklands samling. Det er også opfattelsen, at de russiske sikkerhedspolitiske ambitioner i nærområdet ikke adskiller sig fra USA's i dets nærområde, ligesom Ruslands brug af militær magt sidestilles med USA og NATO's på Balkan og i Irak, Libyen mv.

## 2.2 Kina



Kina må i 2035 forventes at være verdens største økonomi og på de fleste områder teknologisk på højde med Europa og USA. Kina vil hermed have opnået fuld intern handlefrihed og evne til at modstå økonomisk og politisk pres fra Vesten, fordi det sammen med Rusland og sine øvrige nære partnere vil kunne afkoble sig økonomisk fra Vesten i et hårdt konfrontationsscenario. Kina vil dog have en stærk interesse i at undgå en sådan afkobling og at bevare en stor samhandel og gensidige investeringer med Vesten.

Forholdet mellem Kommunistpartiet og det kinesiske samfund er under hastig udvikling, og indenrigspolitisk i Kina udvikles der i disse år større krav og forventninger til, hvad partiet skal levere. Siden starten på den økonomiske reformproces i Kina i slutningen af 1970'erne er det ideologiske legitimitetsgrundlag for partiet blevet mere eller mindre udhulet, og i stedet er der udviklet en form for output- eller performance-legitimitet. Det, partiet skal levere, er fortsat indenrigspolitisk stabilitet, økonomisk vækst og fremgang for alle kinesere. Kinas rolle som stormagt i det internationale system er nødvendig for at forsvare den kinesiske udviklingsmodel og dermed partiets legitimitet. Demografi og ophobede ubalancer i den stærkt statsstyrede økonomi vil formentlig dæmpe de høje

vækstrater frem mod 2035 og kan, hvis de ikke håndteres, blive en udfordring for partiets legitimitet. Der er således et mindre sandsynligt scenarie, hvor kinesisk økonomi frem mod 2035 kommer i alvorlig krise og dette udløser intern politisk og social uro.

Kinas stormagtsambitioner hænger tæt sammen med Kommunistpartiets behov for at legitimere sit fortsatte magtmonopol, men vanskeliggøres af landets geostrategiske betingelser. Kinesiske ledere har igennem landets lange historie ofte haft vanskeligt ved at sikre de lange grænser og håndtere relationerne til de 14 nabostater, som Kina deler sin ca. 22.800 km landegrænse med. Hertil kommer en kystlinje på ca. 18.000 km. Det har været et gennemgående fokus i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik at sikre Kina en stærk rolle i et stabilt nærområde, og der bruges kontinuerligt mange diplomatiske, økonomiske og militære ressourcer på dette. Indretningen af Kinas militær med den traditionelle prioritering af en stor hær afspejler også dette fokus. Det har imidlertid ændret sig i takt med, at Kina har fået løst eller bilagt de fleste landegrænsestridigheder, og fokus er i stigende grad blevet rettet mod Kinas maritime grænser og på at styrke Kinas evne til at projicere militær magt også uden for Kinas nærområde.

Frem mod 2035 vil USA stadig være militært stærkere end Kina på globalt niveau, men Kina vil være godt på vej til at indhente forspringet og vil i Indo-Pacific regionen som minimum være på niveau. Kina har allerede opbygget en stor, moderne flåde, mens USA, Japan og især Taiwan har ældre materiel, som de ikke i dette tidsperspektiv kan nå at modernisere. Kina besidder mere end 1.000 kortdistance og mellemdistance ballistiske missiler og krydsermissiler, hvoraf nogle også kan bruges mod sømål. Missilerne kan nå de amerikanske baser i Japan, Sydkorea og på Guam og er en alvorlig trussel mod hangarskibe. Det gør det risikabelt for USA at operere tæt på den såkaldte første ø-kæde i det Østkinesiske Hav og i den nordlige del af det Syd kinesiske Hav, hvilket begrænser USA's muligheder for tidligt i en konflikt at kunne ramme mål i Kina. Kina udbygger også sit nukleare arsenal og forventes i 2030 at råde over 1.000 sprænghoveder. Kina bruger det markante skift i den regionale magtbalance til at presse USA ud af sit maritime nærområde.

Kina vil ikke i et 2035-perspektiv være en militær trussel mod Europa eller Nordamerika, men benytter allerede nu sin politiske, militære og økonomiske styrke til at forsvare sine såkaldte "kerneinteresser". Denne udvikling vil fortsætte på linje med Kinas målrettede indsats for at få global kontrol med kritisk produktion og infrastruktur.

## 2.3 Globale brændpunkter

Verden er fuld af spændingsfelter og uløste konflikter. Med skærpelsen af stormagtskonkurrencen bliver det vanskeligere at bruge FN til at dæmpe konfliktniveauet og sætte rammer for løsningsprocesser. Tværtimod øges risikoen for at konflikterne instrumentaliseres af stormagterne og udvikler sig til stedfortræderkrige. Det gælder ikke mindst i områder, hvor Rusland eller Kina har særlige interesser og indflydelse

Ukraine og talrige andre eksempler viser Ruslands evnen til at påvirke sit nærområde negativt. Hele det postsovjetske rum<sup>12</sup> må derfor betragtes som et "hot spot", hvor nye og gamle konflikter kan blusse op igen. Heriblandt kan nævnes striden mellem Armenien og Aserbajdsjan om Nagorno-Karabakh, der så sent som i 2020 udløste voldsomme kampe. En anden fastfrosset konflikt er Ruslands de facto besættelser af de to regioner Abkhasien og Sydossetien i Georgien, hvor eksempelvis en folkeafstemning om indlemmelse i Rusland, som den, der var planlagt i Sydossetien i juli 2022, kan medføre militære sammenstød. Moldova har siden Ruslands invasion af Ukraine udtrykt bekymring for, om landet stod til at være "de næste" efter Ukraine. Selv hvis dette ikke er tilfældet, er der en latent risiko for uro i forbindelse udbryderrepublikken Transnistrien, som grænser

op til Ukraine, og hvor Rusland i mere end 30 år har haft 1500 soldater udstationeret i en såkaldt fredsbevarende mission. I flere af regionerne i Ruslands føderale nordkaukasiske distrikt, herunder Dagestan, Ingusjetien og Tjetjenien, kan militante islamister udløse uro og magtanvendelse. Selvom Ruslands indflydelse er svækket på Det Vestlige Balkan, hvor EU's indflydelse og tiltrækningskraft er langt større, vil Rusland også her kunne fiske i rørte vande og med hybride virkemidler få ulmende uro til at blusse op.

I Kinas nærområde er Taiwan den største risiko for en militær konfrontation. Både den amerikanske og den kinesiske signalgivning er blevet skærpet, senest i forbindelse med Formand for Repræsentanternes Hus Pelosis besøg. Det kan blive en komplicerende faktor, at USA's vilje til at forsvare Taiwans autonome status bevidst ikke er klart defineret, i modsætning til for eksempel alliancen med Japan. Hertil kommer, at den indenrigspolitiske udvikling i Taiwan, som hverken USA eller Kina kontrollerer, kan udløse en konflikt, selvom ingen af parterne ønsker det. En militær konfrontation mellem Kina og USA kan også udløses af et sammenstød i det Øst- eller Sydkinesiske Hav i forbindelse med en amerikansk flådeoperation for at sikre den frie sejlads i områder, som Kina betragter som kinesiske. Efter de fejlslagne forsøg fra præsident Trump og Sydkoreas tidligere præsident Moon på at engagere Nordkorea i en dialog- og stabiliseringsproces, må der forventes mere kontante mod-svar på Nordkoreas fortsatte provokationer og udvikling af atomvåben. Selvom også Kina har meget svært ved at påvirke Nordkorea, er de kinesiske interesser så stærke, at det er vanskeligt at forestille sig, at Kina kan undgå at blive involveret i en eventuel militær konflikt på den koreanske halvø.

Iran forfølger egne dagsordener, men den fælles modvilje mod Vesten giver et vist interessefællesskab med Kina og Rusland. Landets store destabiliserende potentiale i Mellemøsten må i de kommende år forventes at påvirke Europas sikkerhed negativt og kræve opmærksomhed samt føre til et behov for at støtte EU og NATO's nære partnere i regionen. Udviklingen af det iranske missilprogram i kombination med sammenbruddet i atomaftalen<sup>13</sup> JCPoA betyder, at Iran i tiden frem mod 2035 vil kunne blive en direkte trussel mod Europa, herunder med atomvåben. I tilfælde af en genoplivning af aftalen, vil den nukleare dimension af truslen mod Europa blive mindre. Magtspillet mellem Iran, Tyrkiet og Saudi Arabien vil fortsat præge konfliktbilledet i Mellemøsten, hvor der flere steder må forventes at udspille sig stedfortræderkrige med forskellige stormagter involveret.

## 2.4 Trusler fra terrorisme og transnational kriminalitet, udfordringer fra irregulær migration

Kampen mod terror og de øvrige udfordringer fra Syd stod i mange år endog meget højt på både den internationale, vestlige og danske sikkerhedsdagsorden. I takt med at globale magtforskydninger, teknologiske udviklinger og klimaforandringer har skabt nye trusler og sikkerhedsrisici, er den politiske opmærksomhed på behovet for at forebygge og håndtere voldelige konflikter, grænseoverskridende ustabilitet og humanitære kriser i og omkring skrøbelige stater aftaget. Denne tendens afspejler også en stadigt mere udbredt frustration over Vestens manglende evne til at omsætte sin militære overlegenhed til politiske resultater i de svage og skrøbelige stater.

12 En betegnelse for den klynge af stater, der stod tilbage efter Sovjetunionens sammenbrud: Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Rusland, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraine og Usbekistan samt Estland, Letland og Litauen, der i dag er en del af EU og derfor ikke omtales her.

13 Joint Comprehensive Plan of Action. Aftalen havde til formål at begrænse Irans kapacitet til at producere og opbevare forædlet uran og blev indgået mellem Iran, Frankrig, Kina, Rusland, Storbritannien, Tyskland og USA.



De globale magtforskydninger kan i endnu højere grad gøre svage og skrøbelige stater til arena for stormagtskonkurrencens mørke sider. Mens USA i stigende grad vender sit fokus mod Kina, og EU kæmper med at omsætte sin økonomiske vægt til politisk indflydelse, øger både Rusland og Kina deres økonomiske, teknologiske, politiske og militære engagement i disse lande. Selvom Afrika hverken for Rusland eller Kina er et nærrområde eller en kerneinteresse, arbejder begge lande målrettet på at styrke deres indflydelse på kontinentet med hele paletten af hybride instrumenter. Kina bruger især sine økonomiske og politiske muskler, medens Rusland i lande som Libyen, Mali og Centralafrika også benytter Wagner-gruppen, våbenleverancer, militær træning mv. Befolkningerne i verdens fattigste lande risikerer at blive de store tabere, når de bliver brikker i stormagternes magtkampe, selvom de pågældende landes ledere i enkelte tilfælde kan formå at udnytte situationen til at opnå fordelagtige aftaler med stormagter, der fører til reel økonomisk og teknologisk udvikling.

Befolkningstilvæksten vil sammen med de afledte konsekvenser af klimaforandringer og de socio-økonomiske konsekvenser af Covid-19 og potentielle kommende epidemier fungere som trussels- og konfliktmultiplikatorer både internt i de skrøbelige stater og landene imellem. Den fødevare- og energisikkerhed, der har vist sig som en konsekvens af Ruslands invasion af Ukraine, vil ligeledes de næste mange år være endnu en destabiliserende faktor i de skrøbelige stater. Der er altså intet, der peger i retning af, at der frem mod 2035 vil være mindre ustabilitet og konflikt i de skrøbelige stater i Europas nærrområde. Tværtimod vil de mangeartede og sammensatte problemer, der kædes sammen med skrøbelighed, i stigende grad præge sikkerhedssituationen i området. Det er meget sandsynligt, at der vil opstå både flere og mere vanskeligt håndterbare konfliktscenarier i og omkring skrøbelige stater.

En lang række af de skrøbelige stater – lande som Mali, Libyen, Syrien, Irak og Libanon – ligger tæt på Europa, og usikkerhed og ustabilitet i disse områder medfører direkte og indirekte trusler mod europæiske interesser og sikkerhed. Ustabiliteten kan føre til radikalisering, irregulær migration, voldelig ekstremisme og terror, men også pirateri, spredning af masseødelæggelsesvåben, organiseret kriminalitet, narkotikaproduktion og våbenhandel. Selvom Afghanistan ligger længere væk, kan de negative følger af Talibans magtovertagelse og den kaotiske tilbagetrækning også nå til Europa.



Trods mange års forsøg på gennem vestligt engagement og indflydelse at skabe stabilitet i områderne – med udgangspunkt i forståelsen af, at sikkerhed og udvikling hænger uløseligt sammen og med fokus på opbygning af effektive og legitime statsinstitutioner – må terrortruslen fra militant islamisme forventes at forblive alvorlig. Islamisk Stat og al-Qaida har en vedblivende intention om at angribe Vesten, og organisationerne inspirerer individer, herunder vestlige fremmedkrigere, til at begå angreb både i og uden for Europa. Talibans overtagelse af magten i Afghanistan vil skabe større manøvrerum for terrorgrupper. Ligeledes vil militante ekstremister sandsynligvis kunne konsolidere sig i Afrika i de kommende år, herunder i Sahel, hvor al-Qaida står stærkt, og hvor Islamisk Stat ekspanderer.

Behovet for at styrke NATO's militære afskrækkelse af Rusland, traumet fra Afghanistan og USA's klare udmelding om omprioritering af indsatsen væk fra militært engagement i Afrika og Mellem-østen, vil føre til en betragtelig reduktion af NATO's indsats mod terrorisme, irregulær migration og pirateri frem mod 2035 sammenlignet med de forløbne 20 år. Samtidig kan der forventes stadigt flere – og formentligt også stadigt mere varierede – former for stabiliseringsoperationer i Afrika, der gennemføres enten af regionale organisationer med mandat fra FN's Sikkerhedsråd, herunder den Afrikanske Union, eller gennem mere ad hoc-prægede arrangementer i stil med G5 Sahel. Tyngden i Europas egen indsats mod terror, irregulær migration og pirateri må derfor ventes flyttet til EU og ad hoc-koalitioner under europæisk ledelse, og også i et vist omfang i samarbejde med afrikansk-ledede operationer. Selvom der således ikke er udsigt til massive militære indsatser som de USA-ledede operationer i Afghanistan og Irak, vil det blive en stor og ressourcekrævende udfordring for EU og de europæiske lande at løse disse opgaver, og der vil blive behov for at udvikle nye og mere effektive kombinationer af civile og militære instrumenter, herunder også i form af kapacitetsopbygning. Det kan ikke mindst blive aktuelt, hvis et af nøglelandene i Nordafrika trues af sammenbrud eller islamistisk magtovertagelse. Efter ophævelse af forsvarsforbeholdet kan Danmark bidrage til det fulde spektrum af EU's indsatser på dette område. EU's øgede fokus på kombination af fredsskabelse/fredsbevarelse, udvikling og humanitær bistand har indtil videre givet enkelte gode resultater, men er fortsat præget af koordinationsproblemer, silotænkning, budgetbegrænsninger og mangel på tværgående samarbejde medlemslandene imellem. Danmark er en betydelig spiller på det humanitære og udviklingspolitiske område og får med ophævelsen af forsvarsforbeholdet bedre mulighed for at medvirke aktivt til at afhjælpe disse problemer.

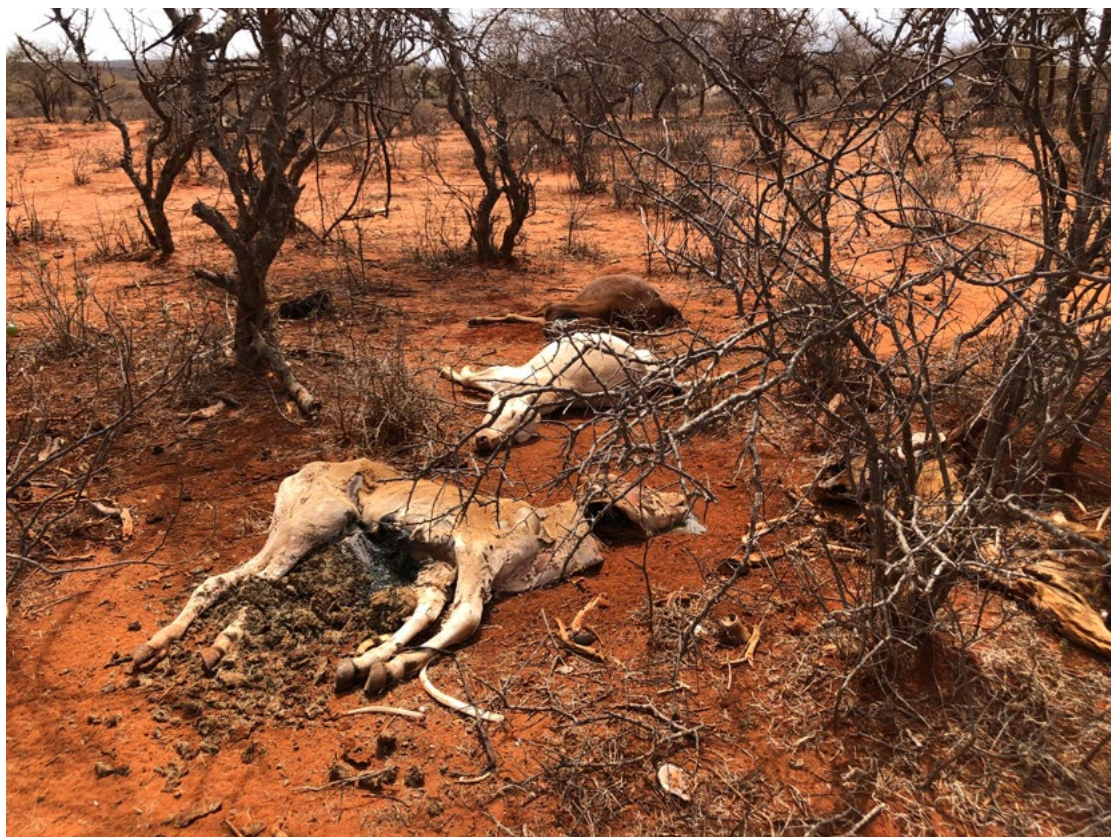
## 2.5 Klima som global kampplads

Ifølge FN's klimapanel er det med det nuværende globale niveau af emissioner muligt, at det gennemsnitlige niveau for global opvarmning allerede indenfor 10 år vil nå 1.5 grader. Verden har lige nu kurs mod ca. 3 grader i slutningen af dette århundrede. CO<sub>2</sub>-koncentrationen i atmosfæren er på det højeste niveau i to millioner år, mens temperaturen på jordens overflade ikke har været højere i mindst 2.000 år. Havniveauet stiger med større hastighed end det har gjort i 3.000 år.

Konsekvensen af den øgede rate af klimaforandringer er meget mere ekstremt vejr i form af hedebølger med ekstreme temperaturer, voldsomme og hyppige regnskyl og tørker, cykloner samt hastige reduktioner i havisen i Arktis, snedækket samt permafrosten. På den anden side af 2 graders global opvarmning er det sandsynligt, at de ekstreme temperaturer vil være farlige for både menneskelig sundhed og en trussel mod landbrug og fødevarer sikkerhed og vil påvirke vandforsyningen for milliarder af mennesker.

Heftige regnskyl vil også følge andre mønstre end i dag, herunder i forhold til monsunregnen i tropiske og subtropiske egne. Kyster og kystnære egne vil blive påvirket af havstigninger, oversvømmelser og erosion. Stormfloder, der historisk har fundet sted hvert 100 år, vil ved slutningen af det 21. århundrede kunne forekomme hvert år i nogle dele af verden.





FN's klimakonvention fra 1992 og de årlige forhandlinger om dens udmøntning tager sit udgangspunkt i en verdensorden, hvor OECD-landekredsen var økonomisk og teknologisk førende. OECD udgjorde dengang 60 % af den globale økonomi, ca. 50 % af de globale emissioner og OECD-landene udledte fem gange så store mængder drivhusgasser som Kina. I dag har de reduceret udledningen betydeligt, mens Kina og resten af verden har forøget den markant. Kinas udledning er blevet større end alle OECD-landenes tilsammen. Rusland er med ca. 5 % af de globale udledninger femtestørste udleder efter Kina, USA, EU og Indien. I takt med forskydningen i fordelingen af udledninger mindskes Vestens muligheder for gennem egne handlinger og begrænsninger af udslip at mindske klimaforandringerne og den hastighed, hvormed de sker.

Udslip fra energiproduktion til elektricitet, industri og transport udgør over 70 % af de globale udledninger. Afkoblingen af de fossile energileverancer fra Rusland til Europa kan føre til forøgede CO<sub>2</sub>-udslip, fordi gas i en overgangsperiode må erstattes af kul. I takt med at Europa udfaser afhængigheden af fossil energi kan dette i sig selv føre til, at stater i vores nærområde, hvor salg af olie og gas er den væsentligste indtægtskilde, kolliderer og bliver til fejlslagne stater med intern konflikt. Opbygning af europæisk egenproduktion af kritiske produkter og infrastruktur samt globale tiltag for at bryde det kinesiske nær-monopol på produktion af infrastruktur til udnyttelse af solenergi og naturressourcer til grøn teknologi kan også føre til spændinger i tredjelande.

Med den skærpede stormagtskonkurrence, og i takt med at klimaforandringerne bliver mere mærkbare, og de socioøkonomiske omkostninger ved reduktionstiltagene øges, vokser risikoen for, at forhandlingssporet erstattes af strid om retten til CO<sub>2</sub>-udledning. For at imødegå konsekvenserne af den globale opvarmning, er der begyndt at komme forslag til menneskeskabte målrettede ændringer i jordens naturlige systemer ved at ændre de grundlæggende parametre som regulerer klimaet ("geo-engineering"). Inden for en kort tidshorizont kan nogle stater, eller ikke-statslige operatører, forventes at blive fristet til at anvende ny teknologi på dette område til at bedre deres egen situation, selv om disse interventioner vil have væsentlige negative konsekvenser for andre. Med manglende vilje til international koordinering og til at følge regelbaserede løsninger, vil dette kunne skabe store konflikter.



Det kan tale for et nationalt eller EU-baseret beredskab som følger udviklingen af disse teknologier og den politiske parathed til at anvende dem, samt en indsats for at styrke international regulering.

Da klimaforandringer først og fremmest vil ramme de fattige, udsatte og mere sårbare egne på kloden, vil deres sikkerhedspolitiske konsekvenser påvirkningen først blive følt i svage og skrøbelige stater i Europas nærområde. På kort sigt vil de påvirke konflikt- og migrationsmønstre forårsaget for eksempel af tørke, fødevarekatastrofer og hungersnød. Militære operationer i disse områder vil endvidere skulle tilpasses de forværrede klimaforhold, herunder de ekstreme temperaturer og risiko for hyppigere og kraftigere regnskyl.

Klimaforandringerne og deres konsekvenser vil også kunne få stadig større betydning i Nordatlanten og vores nærområder. Havvandsstigninger, afsmeltning af isen i Arktis og den tøndende permafrost samt heraf følgende metanudslip kan alt sammen påvirke suverænitetsbevarelsen for Danmark og NATO, bl.a. fordi de fysiske rammevilkår for forsvarsindsatsen og operationer ændres. Således vil for eksempel fysisk infrastruktur bygget på permafrost i Arktis kræve omfattende vedligeholdelses- og anlægsinvesteringer, hvis og når permafrosten tør, og kysterrosionen kan øges på grund af øget bølgeforekomst med et reduceret havisdække. Det kan påvirke mulighederne for militær afskrækkelse både for NATO og Rusland.



**Pandemien blev en del af et globalt geopolitisk billede i forandring, hvor konventionelle og ukonventionelle sikkerhedsrisici sammenkobles på nye måder.**

### Pandemien i et sikkerhedspolitisk perspektiv

I juni 2022 havde Covid-19-pandemien ifølge WHO medført over seks mio. dødsfald og 529 mio. sygdomstilfælde. Pandemien har ikke kun haft helbredsmæssige, men også økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser for lande og samfund over hele kloden, hvor mange blev ramt af, og stadig oplever, følgerne af omfattende sundheds- og forsyningskriser. Pandemien belyste dermed et stadig tættere forhold mellem forsynings-, handels-, energi- og sikkerhedspolitik, men også en række sårbarheder forbundet med disse. Mange var indirekte, hvis ikke direkte, relateret til sikkerhed:

Kritisk infrastruktur og forsyningsikkerhed blev under pandemien et nøglebegreb i relation til både sundhedsvæsenets kapacitet, men også teknologisk kapacitet og globale forsyningskæder. Afbrudte forsyningskæder førte til fødevaremangel og øget fattigdom på globalt plan. Ud over de humanitære konsekvenser blev dette også kilde til ustabilitet og øgede risikoen for radikaliserings i svage og skrøbelige stater. Endvidere satte pandemien digital sikkerhed på dagsordenen som følge af nødvendigheden af hjemmearbejde, dels i kraft af udfordringerne ved at etablere sikre digitale informationsrum og højne IT-sikkerheden generelt, men ikke mindst også ved at øge sårbarhederne over for mis- og desinformation.

Covid-19-pandemien udstillede eksisterende samarbejds- og koordinationsvanskeligheder både på internationalt og på nationalt plan. Den viste nødvendigheden af at styrke strategisk autonomi og modstandskraft over for komplekse trusler. I Danmark førte dette bl.a. til etablering af en ny styrelse for forsyningsikkerhed, og på EU-plan er der iværksat en række vigtige initiativer på området, bl.a. etablering af fælles lagre af værnemidler.

Covid-19-pandemien viste tydeligere end før, at sikkerhedspolitikens rum løbende er blevet udvidet i det 21. århundrede, og at det stadig hyppigt sammenflettes med nye sfærer, der ikke tidligere har været omfattet af sikkerhedspolitikken. Dermed blev pandemien også en del af et globalt geopolitisk billede i forandring, hvor konventionelle og ukonventionelle sikkerhedsrisici sammenkobles på nye måder.

Allierede og partnere

03

I lyset af de mangfoldige og markant skærpede trusler mod Danmark, er det vigtigere end på noget andet tidspunkt siden afslutningen af den Kolde Krig, at vi er fast forankret i NATO og EU og har et tæt samarbejde med stærke allierede i Europa og Nordamerika samt nære partnere i Indo-Pacific. Mens det russiske angreb på Ukraine har svækket de paneuropæiske organisationer, er EU og NATO i 2022 blevet styrket markant, og deres indbyrdes samarbejde udviklet yderligere. Dette kapitel gennemgår udsigterne for samarbejdet i de to organisationer frem mod 2035 samt forventningerne til vores vigtigste allierede og partnere, herunder Indien, Japan og andre partnere i Asien. Der er særligt fokus på de ny muligheder i det nordiske sikkerhedspolitiske samarbejde med finsk og svensk medlemskab af NATO og ophævelsen af det danske forsvarsforbehold i EU.

### 3.1 NATO – En styrket alliance i et mere komplekst sikkerhedsbillede

NATO vil forblive fundamentet for Danmarks sikkerhed og verdens stærkeste militære alliance i denne analyses tidsperspektiv. Efter nogle turbulente år under Trump-administrationen har Ukraine-krigen skabt et historisk stærkt sammenhold i NATO. I et risikofyldt kriseforløb, der har udviklet sig overraskende og hastigt, har de allierede formået hurtigt at træffe de nødvendige vidtrækkende beslutninger i fællesskab og på nationalt niveau. Ikke mindst Polen har vist initiativ og en bemærkelsesværdig vilje til at påtage sig omkostninger. Danmark og andre allierede sendte hurtigt forstærkninger til NATO's stående styrker og de mest udsatte lande tæt på Rusland og Ukraine. Der er endvidere truffet beslutning om at supplere den fremskudte tilstedeværelse i de tre baltiske lande og Polen med tilsvarende NATO-kampgrupper i Bulgarien, Rumænien, Slovakiet og Ungarn samt at forstærke luftpatruljering over de baltiske lande og tilstedeværelse af de stående flådestyrker.

NATO har endvidere styrket Alliancens fokus på en lang række andre sikkerhedsudfordringer i senere år, herunder i nye domæner ud over de traditionelle tre (land, vand og luft). Det drejer sig bl.a. om hybride trusler, som Alliancen har intensiveret sit fokus på siden 2014, herunder særligt cybertrusler. Cyber blev erklæret et operationelt domæne i 2016, og på topmødet i 2021 vedtog stats- og regeringscheferne en ny cyber-forsvarspolitik. I 2019 erklærede NATO desuden rummet for et operationelt domæne, og Alliancen vedtog en ny politik for rummet. På Bruxelles-topmødet i 2021 erklærede stats- og regeringscheferne, at et angreb i, fra eller til rummet kan udløse Washington-traktatens artikel 5. Fremover bliver der behov for et styrket fokus på NATO som nuklear alliance.



I rammen af NATO2030 har NATO intensiveret arbejdet med tilpasning til fremtidens udfordringer med fokus på at styrke alliancen militært såvel som politisk. NATO har over en årrække udvidet sin tilgang til sikkerhed, herunder med fokus på at beskytte den regelbaserede internationale orden og at styrke samarbejdet med partnerlande og organisationer for at håndtere de fælles sikkerhedsudfordringer. Madrid-topmødet i juni 2022 har med vedtagelsen af et nyt strategisk koncept sat de overordnede rammer for NATO's udvikling frem mod 2035. Det strategiske koncept vil først og fremmest blive grundlaget for NATO's tilpasning til en markant skærpet trussel fra Rusland og til en ny byrdedeling mellem USA og Europa, når det gælder forsvaret af Europa.

Rusland, som i det forrige strategiske koncept betragtedes som en samarbejdspartner, er blevet klart italesat som en trussel. På den baggrund vil NATO's fremtidige hovedopgave blive en yderligere skærpelse af NATO's forsvars- og afskrækkelsesprofil med udvikling af mere omfattende og dybtgående forsvarsplaner og udstationering af yderligere NATO-styrker i Øst og Centraleuropa. Udvidelse af Alliancen med Finland og Sverige vil kræve udarbejdelse af nye forsvarsplaner for Østersøregionen og overvejelser om tilpasninger af kommandostrukturen til den nye geografiske virkelighed.

På baggrund af det dystre sikkerhedsmiljø besluttede stats- og regeringslederne på topmødet en gennemgribende ændring af tilgangen til kollektivt forsvar. Der blev ikke besluttet en tilbagevenden til den Kolde Krigs massive tilstedeværelse af allierede styrker på flanken, men i stedet en arkitektur, der rummer det nødvendige skelet til at forsvare de mest udsatte allierede. Snubletrådslogikken vil blive erstattet af kampklare styrker på den østlige flanke, der kan skaleres op fra de eksisterende kampgrupper til brigadestørrelse, hvor og hvornår det måtte være nødvendigt. Som udgangspunkt vil således kun elementer af brigaderne befinde sig i de udsatte lande, herunder Baltikum, men med dedikerede styrker til hurtig forstærkning, præpositioneret udstyr samt styrkede og mere sammenhængende kommando- og kontrolstrukturer. NATO har også besluttet en ny styrkestruktursmodel, der sigter mod at øge styrkernes beredskab betragteligt, og dermed vil forbedre Alliancens evne til at reagere med meget kort varsel. Antallet af NATO's reaktionsstyrker vil blive forøget fra 40.000 styrker til 300.000. Den nye styrkestruktur (New Force Model) er opdelt i tre beredskabsniveauer. Det forventes, at de allierede tilmelder over 100.000 styrker til et niveau på op til 10 dages beredskab og yderligere 200.000 styrker på 10-30 dages beredskab. Dertil kommer, at yderligere 500.000 styrker forventes tilmeldt på 30-180 dages beredskab. De tilmeldte styrker vil blive tilknyttet specifikke forsvarsplaner, hvilket øger troværdigheden af Alliancens evne til kollektivt forsvar.

Der er der i det strategiske koncept også fokus på resiliens, herunder bl.a. inden for beskyttelse af kritisk infrastruktur og forsyningskæder. Det sker som opfølgning på NATO-topmødet i juni 2021, hvor robusthed, herunder det civile beredskab, blev rykket endnu højere op på dagsordenen med stats- og regeringsledernes beslutning om at styrke medlemslandenes robusthedsforpligtelse. Med en styrket robusthedsforpligtelse har de allierede forpligtet sig til at udarbejde og efterleve overordnede målsætninger for hver af NATO's syv retningslinjer for civilt beredskab.

Hvor Kina slet ikke var nævnt i det tidligere strategiske koncept, betegnes Kina nu som en systemisk udfordring for NATO. Der vil dog næppe være nogen operativ rolle i Asien for NATO frem mod 2035. Der vil snarere blive tale om en styrkelse af NATO's samarbejde med stillehavspartnerne (Japan, Sydkorea, Australien og New Zealand) og tilbud om at udvikle partnerskaber med andre relevante aktører i Asien som for eksempel Indien, Indonesien, Singapore, Philippinerne og Vietnam. Et interessant spørgsmål vil være, i hvilket omfang NATO kan og vil udvikle en substantiel dialog med Kina



På Madrid-topmødet kunne stats- og regeringscheferne glæde sig over, at næsten alle allierede enten har nået 2 %-målet eller har fremlagt troværdige planer for at nå det i nær fremtid. Det vil frem mod 2035 blive tydeligt, at de 2 % ikke er et loft, og der kan forventes et stigende pres for et højere procentmål. Et troværdigt forsvar af Europa vil i tidshorizonten for denne rapport stadig være afgørende afhængig af omfattende militær assistance fra USA, men de markant forøgede europæiske forsvarsbudgetter giver et solidt grundlag for den nye byrdedeling, hvor de europæiske allierede kan begynde at overtage en væsentligt større del af ansvaret for konventionelt forsvar og afskrækelse i Europa. De europæiske allierede er over en bred kam ved at etablere troværdige, komplette manøvreenheder på brigade/divisionsniveau med højere beredskab og gennemfører de nødvendige massive investeringer for i betydeligt omfang at kunne erstatte amerikanske strategiske kapaciteter som lufttankning, tung lufttransport, satellitovervågning og anden avanceret informationsindhentning. Den ændrede byrdedeling vil frem mod 2035 mindske behovet for konventionelle amerikanske



forstærkninger i krise og krig, og dermed også den militære betydning af de maritime forbindelseslinjer over Atlanten. USA's prædeployering af materiel i europæiske lande vil yderligere bidrage hertil.

Den ændrede, mere ligeværdige byrdedeling mellem USA og Europa kan på længere sigt ændre den politiske dynamik i Alliancen, som i dag er afhængig af og retningsættes af amerikansk lederskab. En stærkere europæisk militær kapacitet og en styrkelse af EU som sikkerhedspolitisk aktør kan sammen med det amerikanske fokus på Asien udvikle NATO i en retning, hvor den bærende politiske struktur vil være en nordatlantisk søjle defineret af USA og en europæisk søjle defineret af de toneangivende EU-medlemslande.

Ruslands angreb på Ukraine har bragt de allierede meget nærmere hinanden i vurderingen af truslen fra Rusland, og de nødvendige NATO tiltag for at imødegå den. At der stadig er nuancer illustreres dog af visse østlige NATO-landes særligt skarpe politik over for Rusland som for eksempel Litauens indgreb i russisk transit til Kaliningrad stillet over for eksempel Tyrkiets blødere linje over for Rusland med manglende tilslutning til Ukraine-sanktionerne og anskaffelse af et russisk luftforsvarssystem. At respekten for demokrati, ligestilling og retsstat i stigende grad tilsidesættes i lande som Tyrkiet og Ungarn kan også svække sammenhold og værdifællesskab i Alliancen. Mere alvorlige interne spændinger kan udløses, hvis Trump eller en anden republikaner med en tilsvarende politik vinder det næste amerikanske præsidentvalg, ligesom også kommende valg i europæiske lande kan føre til regeringer, der kan udløse sprækker i sammenholdet.

## 3.2 EU – Et stadig vigtigere bidrag til europæisk og global sikkerhed

Selvom NATO er den militære garant for europæisk sikkerhed, bidrager EU i mange dimensioner væsentligt til europæisk og global sikkerhed. I sig selv binder EU gamle arvefjender sammen i et unikt fællesskab. Unionens tiltrækningskraft og selve udvidelsesprocessen er forudsætningen for bilæggelse af mange stridigheder og for den fortsatte udbredelse af demokrati og retsstat i Europa. EU er begyndt at indstille sig på, at globaliseringens tidsalder er ved at blive afløst af en verden præget af behård konkurrence mellem stormagter og svækkede globale institutioner, som fordrer en stærkere strategisk autonomi. At EU nødvendigvis må styrke egen autonomi blev allerede fremhævet ved vedtagelsen af den strategiske dagsorden 2019-2024, og ved tiltrædelsen af den nuværende Kommission et halvt år senere definerede Kommissionsformand Ursula Von Der Leyen entydigt sin kommission som geopolitisk. Global Gateway-initiativet er et blandt mange eksempler på, at EU i stigende grad begynder at virke som en reel geopolitisk aktør.

Ukraine-krigen har demonstreret betydningen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. EU reagerede hurtigt og beslutsomt, ikke mindst med omfattende økonomiske sanktionspakker. Som følge af EU's rolle som Ruslands vigtigste marked, har EU-sanktionerne ramt Rusland langt hårdere end de tilsvarende sanktioner fra USA og andre lande. Beslutningen om at udfase import af russisk gas sætter Rusland under yderligere massivt pres. EU's økonomiske integration og finansiering af trans-europæiske netværk inden for energi og transport har været afgørende for at sikre især de østeuropæiske medlemslandes modstandsdygtighed over for russisk anvendelse af energi som et våben over for enkeltlande og EU som helhed. Omvendt har prisen for EU's borgere og virksomheder også været højere – og vil stige voldsomt, hvis Rusland helt lukker for gasforsyningen, inden EU og de enkelte medlemslande når at skaffe de nødvendige alternative energiforsyninger.

EU har en nøglerolle i forsvaret mod hybrid krigsførelse. EU har, bl.a. som følge af flere omfangsrige og globale cyberangreb i 2021, skruet op for brugen af EU's cyberdiplomatiske værktøjskasse.

Det kommende NIS2-direktiv forventes at hæve det fælles europæiske cybersikkerhedsniveau betragteligt, hvor der tages fat ved roden af cybertruslens omfattende og grænseoverskridende karakter. Nu skal langt flere sektorer tage aktivt vare på cybersikkerheden, og EU's medlemslande skal i langt højere grad vidensdele og varsle hinanden om cyberangreb. Derudover arbejder Danmark sammen med andre lande for at udvide mulighederne for modsvar over et bredere spektrum, særligt på områder hvor fjendtlig udefrakommende indblanding og manipulation truer EU's værdier, demokrati og velstand. Endeligt forventes det kommende direktiv om kritiske enheders modstandsdygtighed (CER-direktivet) at styrke beskyttelsen og robustheden i den europæiske kritiske infrastruktur.

Anvendelsen af migration som pressionsmiddel mod EU har givet et stigende fokus på migration som en sikkerhedspolitisk trussel mod EU og Unionens grænser. Håndteringen trækker på et bredt udsnit af EU's unikke værktøjer, fra den fælles grænsekontrol til diplomatisk dialog via EU-delegationerne med de afsendende tredjelande. Samtidig er der fortsat enighed om, at håndteringen af migration først og fremmest handler om det lange seje træk, hvor de klassiske udenrigs- og udviklingsinstrumenter tages i brug med fornyet ambitionsniveau. I 2021 udrullede EU sit nye udviklingsinstrument, NDICI, hvor 10 % bruges til at imødegå irregulær migration og tvungen fordrivelse, mens der samtidig arbejdes på foreløbigt otte skræddersyede migrationspartnerskaber med tredjelande. Dertil kommer et stigende fokus på at give EU's stabiliseringsindsatser mandat til at håndtere migrationsudfordringer og samarbejde med Frontex.



Ud over de vigtige bidrag til europæisk sikkerhed inden for det traditionelle økonomiske og politiske samarbejde har EU's forsvarsdimension udviklet sig betydeligt de senere år. I marts 2022 satte det Det Europæiske Råd med vedtagelsen af EU's Strategiske Kompas retningen for EU-samarbejdet om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik de kommende år. Kompasset fokuserer på fire konkrete områder, der skal bidrage til at øge EU's evne og vilje til at handle i lyset af de sikkerhedspolitiske udfordringer: Krisestyring, modstandskraft, kapaciteter og partnerskaber. Fordelt på disse områder indeholder kompasset en række forslag, hvor nogle af de mest fremtrædende er:

- Etablering af en EU-reaktionskapacitet på op mod 5.000 soldater, der sammenlignet med NATO's kommende reaktionsstyrke på 300.000 soldater må betegnes som en meget lille styrke. Reaktionskapaciteten ventes at bygge videre på det eksisterende kampgruppekoncept og vil alene kunne anvendes til krisestyring uden for EU's territorium. Reaktionskapaciteten vil være baseret på frivillige bidrag fra EU's medlemsstater.
- En hybrid værktøjskasse, der vil muliggøre koordinerede modsvar, såfremt EU eller dets medlemsstater udsættes for hybride angreb på tværs af alle domæner. Modsvar kan bl.a. være i form af diplomatiske reaktioner som fælleserklæringer eller som sanktioner. Men der lægges også op til, at hybride trusler skal kunne håndteres i både EU's civile og militære krisestyringsmissioner og -operationer.
- Mere fleksible beslutningsprocedurer, der vil gøre det lettere at etablere koalitioner af villige inden for en EU-ramme. Det kan indebære øget brug af de muligheder, som EU-traktaten giver for, at de medlemsstater, der ønsker det, kan gå videre med militære krisestyringsoperationer og -missioner i mindre grupper.
- Nye muligheder for samarbejde mellem EU's egne militære krisestyringsoperationer og -missioner og europæisk-ledede ad hoc-koalitioner, der står uden for EU-rammen.

Ligesom NATO må EU fremover forventes at lægge stærkere vægt på indsatsen i selve Europa. Den fortsatte ustabilitet og skrøbelighed i store dele af Mellemøsten og Afrika med direkte konsekvenser for sikkerheden i Europa vil dog formentlig kræve, at EU styrker sit bredspektrede engagement i disse regioner – ikke mindst da USA's og NATO's militære engagement vil blive reduceret. Dette flugter med det udbredte ønske blandt medlemsstaterne om at vise Europas vilje til at tage ansvar i forhold til at opretholde fred og stabilitet i nærområdet. Samtidig vil den stadigt større politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige betydning af Asien og Stillehavsregionen føre til et øget pres på og ønske om også fra europæisk side at have mere fokus på denne fjernere del af verden.

Der forventes overordnet at være en markant større villighed fra EU-medlemsstaterne til at investere i og prioritere sikkerhed og forsvar. Særligt bemærkelsesværdig er den tyske udmelding om en ny national forsvarsfond på 100 mia. euro, som især skal anvendes på udvikling og anskaffelse af materiel i en europæisk kontekst. I forlængelse heraf, samt på baggrund af Versailles-topmødet i marts 2022 og Europa-Kommissionens to meddelelser på forsvarsområdet fra henholdsvis februar og maj 2022, må samarbejdet om innovation og udvikling på det forsvarsindustrielle område forventes styrket inden for rammerne af PESCO, Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) og Den Europæiske Forsvarsfond. EU-Kommissionens aktive engagement i den europæiske forsvarsdimension er et vigtigt nybrud, som giver ny tyngde og momentum til samarbejdet. Det vil have stor betydning for opbygning af en effektiv forsvarsindustri med kapacitet til at tage konkurrencen op med Kina, Rusland og USA på det globale marked. De store fælles projekter er også forudsætningen for, at Europa kan bidrage til egen sikkerhed ved selv at levere strategiske kapaciteter som rumforsvar, satellitbaserede efterretninger, søbaseret ballistisk missilforsvar og strike-kapacitet, lufttankning og strategisk lufttransport, som før blev leveret af USA. Samarbejdet har også potentiale til på sigt at få EU-landenes militær til at reducere det store spild som følge af anvendelse af et alt for stort antal forskellige udgaver af samme våbensystem som for eksempel kampvogne i modsætning til USA, Rusland og Kina. Tredjelande som Norge og Ukraine deltager i dele af dette samarbejde, og det må forventes, at også UK frem mod 2035 vil engagere sig for at udnytte de store forsvarsindustrielle og militære fordele, som det europæiske forsvarssamarbejde giver mulighed for.

Det styrkede sammenhold i EU og den dynamiske udvikling af EU's strategiske autonomi og rolle som sikkerhedspolitisk aktør trues af højre-populistiske kræfter, som udfordrer EU's grundlæggende principper om retsstat og demokrati og ønsker at rulle EU tilbage. Så længe de kun har magten i lande som Ungarn, kan problemet håndteres, men skulle de vinde magten i et af de store lande, er der alvorlig risiko for den fortsatte sammenhængskraft og dynamik undergraves. Også en forestående energikrise og økonomisk recession har ligeledes potentiale til at udfordre det styrkede sammenhold i EU.

### 3.3 Ny arbejdsdeling mellem NATO og EU

Håndteringen af Ukraine krisen og vedtagelsen af EU's strategiske kompas og NATO's Strategiske Koncept har bidraget til en afklaring af arbejdsdelingen mellem EU og NATO, og dermed for en overskuelig fremtid aflivet tankerne om EU som et muligt alternativ til NATO, når det gælder militært forsvar af Europa og afskrækkelse af Rusland. Omvendt vil EU og Europa forventeligt skulle påtage sig et særligt ansvar for indsatser mod terrorisme, irregulær migration og pirateri, herunder særligt i takt med et øget behovet for at styrke NATO's militære afskrækkelse af Rusland. Dette gælder også i forhold til freds- og stabiliseringsopgaver, der gennemføres af andre regionale organisationer og aktører, med hvem EU og NATO kan etablere og styrke forskellige former for partnerskaber; herunder vedr. kapacitetsopbygning.

Den fremtidige arbejdsdeling mellem EU og NATO er mindre entydig, når det kommer til andre sikkerhedsdagsordener, hvilket kan give anledning til konkurrence og/eller duplikering, hvis ikke tendensen til styrket samarbejde mellem de to organisationer fastholdes.

Det gælder bl.a. indsatsen for at fastholde Vestens teknologiske overlegenhed og evnen til at udvikle fremtidens avancerede våbensystemer i alle domæner. Her har USA's dynamiske tech-sektor en nøglerolle sammen med det avancerede amerikanske militær. USA's indsats på dette område vil kun i ringe grad blive påvirket af andre lande eller internationale organisationer. Blandt EU-landene bliver det i stigende grad klart - selv for de store lande - at kun en samlet europæisk indsats vil kunne sikre Europa en rolle i det globale teknologikapløb og udvikling af fremtidens avancerede våbensystemer. EU har etableret de institutionelle rammer for fælles europæisk indsats for udvikling af teknologier med militært potentiale og avancerede våbensystemer med åbning af de europæiske forskningsfonde for projekter med militær anvendelse, EU-kommissionens to forsvarsmeddelelser og etablering af det Europæiske Forsvarsagentur, Forsvarsfonden og det permanent strukturerede samarbejde (PESCO). Men det er ikke givet, at det vil føre til de ønskede resultater. Internt kan nationale erhvervsinteresser bremse fermdiften, og eksterne aktører kan være interesserede i at spænde ben. EU er samtidig bagud fra start på grund af manglende dybde i Europas avancerede teknologisektor og en fragmenteret europæisk forsvarsindustri. De øvrige NATO-lande med USA i spidsen vil være interesserede i at få adgang for deres virksomheder til at deltage i de EU-finansierede programmer og udviklingsprojekter, men vil næppe være indstillet på at give EU-virksomheder en tilsvarende adgang til egne programmer og projekter, hvilket kan give anledning til vanskelige diskussioner.

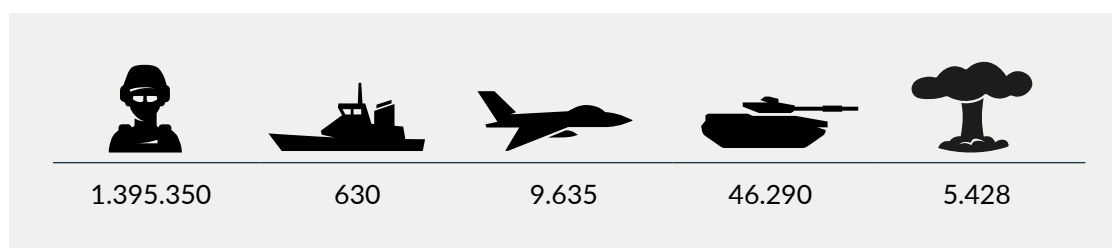
NATO's særlige transformationskommando, ACT, har en vigtig rolle som omdrejningspunkt for deling af forsvarsteknologi mellem de allierede. Der vil være behov for, at ACT bliver hurtigere til at tilpasse NATO's styrkemål og certificeringsproces til den ændrede byrdedeling og de skærpede krav til løbende teknologiske opdatering af de allieredes styrker. Denne opdatering vil blive en stor udfordring for de europæiske allierede, ikke mindst for mange af de nyere medlemslande i Østeuropa. NATO har derimod hidtil ikke i væsentligt omfang været rammen om udvikling af nye teknologier og materiel eller om fælles anskaffelse. For nylig har NATO imidlertid etableret en såkaldt 'forsvarsinnovationsaccelerator' (DIANA) samt en innovationsfond. Der må forventes at være ganske forskellige holdninger til, i hvor høj grad NATO har forudsætninger for at opbygge en effektiv kapacitet til at udvikle ny teknologier og våbensystemer, samt om der er risiko for duplikering af indsatsen i EU.

Der er heller ikke en klar arbejdsdeling, når det gælder behovet for at sikre de vestlige samfunds civile beredskab og modstandskraft over for hybride angreb og i krig. Hovedansvaret ligger selvsagt hos de nationale myndigheder, men det skærpede trusselsbillede kræver en højere grad af fælles standarder og gensidig støtte. Her er EU ganske langt fremme og har en stærk komparativ fordel i muligheden for at lovgive på området. NATO-lande, der ikke er med i EU, og ikke mindst NATO-sekretariatet, kan tænkes at ønske at få indflydelse på denne europæiske standardiseringsproces eller at flytte den til Alliancen. NATO har opstillet syv såkaldte baselines for allieredes robusthed, men arbejdet har foreløbig langt fra samme dybde og effekt som indsatsen i EU.

Det forværrede trusselsbillede og de udestående spørgsmål om arbejdsdelingen mellem EU og NATO understreger behovet for at fastholde og udvikle det tætte og konstruktive samarbejde mellem EU og NATO, som i dag er på et historisk ambitiøst niveau. Der er etableret konkrete, daglige samarbejdsrelationer mellem de to organisationer for at imødegå europæiske sikkerhedsudfordringer over en bred vifte af områder. Samarbejdet er formaliseret i to fælleserklæringer fra henholdsvis Warszawa i 2016 og Bruxelles i 2018, som bl.a. fastlægger 74 konkrete initiativer. Det fremgår af Bruxelles-erklæringen fra 2018, at EU's bestræbelser på at øge det europæiske forsvars- og sikkerhedssamarbejde styrker den transatlantiske sikkerhed. En yderligere intensivering af EU-NATO-samarbejdet forventes iværksat med en ny EU-NATO-erklæring i den kommende tid. På længere sigt, når den akutte håndtering af Ukraine-krisen ikke længere vil fungere som en næsten altoverskyggende, samlende faktor for Vesten, vil udviklingen mod et mere militært EU samt et mere politisk NATO kunne udfordre den forholdsvist afklarede arbejdsdeling. Ikke-allierede og ikke-EU medlemmer må ligeledes forventes at have forbehold over for visse former for arbejdsdeling, da det i praksis kan betyde, at de bliver sat uden for indflydelse, hvis ansvaret for f.eks. geografiske- eller tematiske indsatser lander i den organisation, de ikke er en del af. Cypren-konflikten har påvirket EU-NATO samarbejdet negativt i mange år og må forventes at vedblive hermed.

Et andet vigtigt spørgsmål, som kan skabe splid i både EU og NATO, er optagelsen af ny medlemmer. Mens Finlands og Sveriges optagelse i NATO trods tyrkisk modstand forventes at forløbe hurtigt, fordi de lever fuldt op til betingelserne, giver spørgsmålet om optagelse i EU og NATO af kandidatlandene på Balkan og ikke mindst Ukraine og Georgien anledning til svære diskussioner – også efter beslutningen om at give Ukraine og Moldova EU-kandidatstatus. Mange østeuropæiske lande presser på for en hurtig udvidelse og dermed opgivelse af de hidtidige optagelseskrav, medens de fleste vesteuropæiske lande, som skal betale regningen i EU og tage hensyn til en udbredt udvidelsesskepsis i befolkningerne, insisterer på at fastholde kriterierne. For Georgiens og Ukraines vedkommende vil den russiske besættelse af væsentlige dele af deres territorium udgøre et særligt problem ift. både medlemskab af EU og NATO. Det må også forventes, at historisk betingede spændinger mellem landene i Sydøsteuropa fortsat kan føre til blokeringer af forskellige kandidatlandes optagelsesprocesser.

### 3.4 USA – Fortsat verdens stærkeste militærmagt



USA vil frem mod 2035 fortsat være Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske allierede. Selvom Kina vil overhale USA økonomisk, vil USA frem mod 2035 globalt set forblive verdens stærkeste militærmagt og politiske kraft. Uanset sit skifte i strategisk hovedfokus fra Europa til Asien, vil USA i dette tidsperspektiv fortsat have en afgørende interesse og rolle i europæisk sikkerhed. USA vil forblive tæt forbundet med Europa i en stærk gensidig økonomisk afhængighed, og på det menneskelige, kulturelle og værdimæssige plan. En troværdig afskrækkelse af Rusland vil i en overskuelig fremtid ikke blot forudsætte fastholdelse af USA's nukleare garanti, men også amerikansk militær tilstedeværelse i Europa og en utvetydig opbakning til sikkerhedsgarantien til de europæiske allierede i NATO's artikel 5.



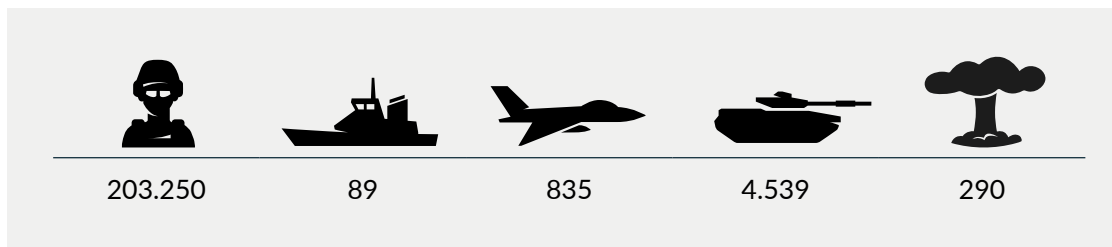


Som erfaringerne med Trump- og Biden-administrationerne har demonstreret, kan der afhængig af den indenrigspolitiske udvikling i USA være ganske forskellige scenarier for, hvordan USA fremover vil varetage sin interesse og rolle i europæisk sikkerhed. Med en administration som den nuværende vil værdifællesskabet være stærkere og bredere og omfatte klima, menneskerettigheder mv. Der vil blive investeret politisk energi og kompromisvilje i at skabe en fælles linje sammen med EU over for Kina. Den økonomiske konkurrence med EU vil blive håndteret inden for kendte spilleregler med sigte på balancerede løsninger. Opbakningen til NATO vil være stærk og entydig, mens linjen over for Rusland vil være skarp, idet USA dog vil sikre, at konflikten ikke eskaleres ud af kontrol. Selv under den nuværende administration kan USA's positive rolle i verden og det transatlantiske forhold dog blive udfordret af det stærkt polariserede indenrigspolitiske klima og behovet for at bruge kræfter på at håndtere en række store hjemlige samfundsproblemer.

Med en ny administration under ledelse af en genvalgt Trump, eller en præsident med et tilsvarende politisk program, vil det transatlantiske forhold blive yderligere udfordret. I en Trump II-administration må transatlantisk indstillede republikanere og embedsmænd således forventes at få mindre stabiliserende indflydelse end under den første Trump-administration. Det øger risikoen for abrupte skift i amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og voldsomme verbale udfald mod venner og fjender. Der vil være uenighed om væsentlige spørgsmål som klima, ligestilling og minoritetsrettigheder. NATO og andre internationale organisationer vil blive nedprioriteret, og hovedvægten i de internationale forbindelser lagt på det bilaterale forhold til stormagterne. Trump har udtrykt forståelse for Ruslands invasion af Ukraine, og nogle europæere frygter, at en Trump II-administration kunne tænkes at være villig til at indgå en aftale med Rusland om en ny sikkerhedsordning i Europa henover hovedet på de europæiske allierede. Der er også i Europa udbredt bekymring for, at en sådan administration vil forsøge at presse EU til en hård konfrontationslinje over for Kina, at handelskonflikter med EU vil eskalere og at USA vil støtte populistiske kræfter, som undergraver retsstat og demokrati i europæiske lande.

Fælles for fremtidige amerikanske administrationer frem mod 2035 forventes at være principiel respekt for forpligtelserne i NATO, herunder artikel 5 og ikke mindst den nukleare garanti. Fælles vil også være det klare krav til Europa om at yde et langt større bidrag til afskrækkelse og forsvar og dermed frigøre ressourcer, som USA kan investere i afskrækkelse af Kina, samt forventning om europæisk opbakning til USA's linje over for Kina. Endelig må der forventes bred politisk enighed i USA om ikke længere at engagere amerikanske styrker på landjorden i bekæmpelse af terrorisme mv. i Afrika eller Mellemøsten.

### 3.5 Frankrig – EU's sikkerhedspolitiske fyrtårn



Fransk økonomi vil de kommende år fortsat kæmpe med et stort reformefterslæb, men Frankrig står i kraft sit traditionelle fokus på højteknologi og strategisk autonomi samt en stærk forsvarsindustri bedre rustet på disse punkter end mange andre lande til den ny verdensorden. Frankrig vil med sin status som atommagt, et stærkt militær og sine oversøiske territorier i bl.a. Stillehavet og Det Indiske Ocean finde det naturligt også i de kommende år at spille en aktiv rolle udenrigspolitisk og militært både i Europa og globalt.

NATO vil fortsat udgøre hjørnestenen for Europas og Frankrigs sikkerhed frem mod 2035. Ruslands invasion af Ukraine har også i Paris tydeliggjort behovet for en stærk og velfungerende transatlantisk alliance. I den forbindelse lægger man fra fransk side stor vægt på en tæt koordination med Washington – også på et bilateralt plan. Frankrig har traditionelt forsøgt at fastholde et dialogspor med Rusland. Efter invasionen af Ukraine har den franske præsident og administration dog skærpet tonen og lagt sig ensidigt i NATO sporet, selvom man fortsat ser et stabilt forhold til Rusland efter Ukraine-krigen som en væsentlig del af det europæiske sikkerhedsbillede. Fra fransk side skelner man således mellem at forsvare Ukraines territoriale integritet og skabe et stabilt forhold til Rusland i fremtiden. I fransk optik kan man forfølge begge mål.



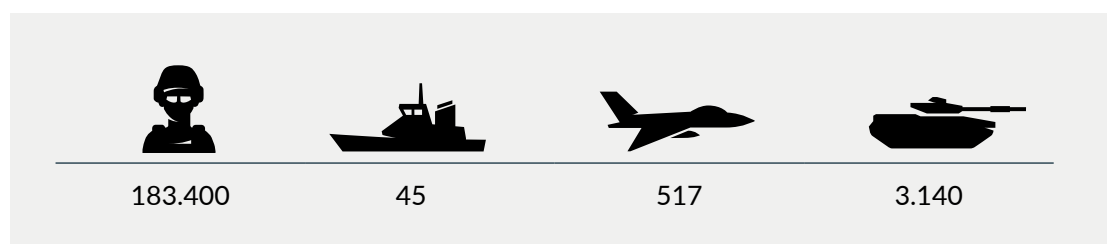
I lyset af det stigende amerikanske fokus på Asien og tilbagetrækningen fra Afghanistan ser Frankrig et endnu stærkere behov for, at Europa udvikler den evne til at agere selvstændigt på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, som man længe har efterspurgt fra fransk side. I fransk optik er det i USA's interesse, at Europa kan stå mere på egne ben og tage bedre ansvar for at sikre stabilitet i eget nærområde. For Frankrig er et stærkt europæisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde et nødvendigt supplement til NATO-samarbejdet. Af samme grund ser man fra fransk side gerne et tættere sikkerhedspolitisk samarbejde med UK. Europa er således større end EU i fransk sikkerhedspolitisk optik. I militære operationer vil man i overskuelig fremtid fortsat skelne mellem koalitioner af villige europæiske lande i de sværere militære operationer, og EU-ledelse af lettere operationer. Det kan ændre sig, hvis beslutningsprocesser og -procedurer i EU tilpasses behovene for at kunne agere hurtigt og effektivt.

Frankrigs nukleare kapacitet og medlemskab af FN's Sikkerhedsråd betyder, at Frankrig mener at have naturlige forudsætninger for at drive de europæiske ambitioner fremad. På EU-siden vil udvikling af de europæiske landes forsvarskapaciteter, styrkelse af europæisk forsvarsindustri og bedre koordination på tværs af landegrænser blive centrale prioriteter frem mod 2035.

Frankrig ser Kina som en partner, men i stigende grad også som konkurrent og rival. Frankrigs udenrigspolitiske strategi over for Kina hænger tæt sammen med Frankrigs engagement i Indo-Pacific regionen. Frankrig vil frem mod 2035 opbygge tættere forbindelser, bl.a. gennem sikkerhedspartnerskaber og tættere økonomiske bånd som en del af sin strategi over for Indo-Pacific regionen. Her vil Frankrig søge at inddæmme den kinesiske dominans uden nødvendigvis at følge en amerikansk konfrontationssøgende Kinapolitik.

Frankrig har senest ved præsident- og parlamentsvalgene i 2022 oplevet en tendens til politisk ustabilitet med klar styrkelse af yderfløjene. Hvis den yderste højre- eller venstrefløj vinder præsidentvalget i 2027, må der forudses et væsentligt skifte i fransk sikkerhedspolitik i retning mod en stærkere grad af bilateralisering, bl.a. i forholdet til Rusland, USA og andre større globale spillere, medens engagementet i EU og NATO vil blive svækket.

### 3.6 Tyskland – snart verdens tredjestørste forsvarsbudget



Tyskland befinder sig i en sikkerhedspolitisk forandringsproces, hvor de seneste afgørende skridt er blevet udløst af Ruslands invasion af Ukraine. En ny grundlæggende politisk konsensus er opstået og forventes at fortsætte også med en evt. fremtidig CDU/CSU-ledet regering. Man er fra tysk side nu villig til at investere i en substantiel modernisering og oprustning af det tyske militær. Detaljerne om oprustningen og den præcise udmøntning af midlerne udestår, og det tyske forsvar vil ligesom andre lande få svært ved hurtigt at få leveret udstyr for de mange ekstra midler, men på sigt kan Tyskland blive Europas stærkeste konventionelle militærmagt efter Rusland. Regeringen har klart tilkendegivet, at indkøb og materieludvikling vil blive koncentreret om fælleseuropæiske projekter og hermed også tilgodese tysk forsvarsindustri.



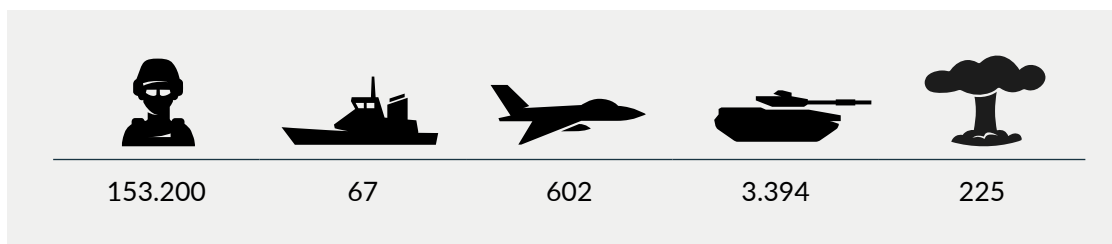
Hvorvidt dette vil indebære, at Tyskland indtager en mere selvstændig sikkerhedspolitisk rolle er mere åbent. Med sin "Zeitenwende" tale den 27. februar 2022 har forbundskansler Scholz foreløbigt sendt et vigtigt signal om politisk vilje til i stigende grad at supplere Tysklands økonomiske førerposition med en sådan styrket sikkerhedspolitisk rolle. Det er samtidig tydeligt, at der i store dele af det tyske samfund og erhvervsliv fortsat er indlejret en tilbageholdenhed over for en for stærk og aktiv tysk sikkerhedspolitik, som kan stå i vejen for en styrket profilering. Krisen mellem Vesten og Rusland som følge af Ukraine-krigen og den forstærkede bekymring for egen sikkerhed, som den også har medført i den tyske befolkning, kan dog være med til at fremskynde den sikkerhedspolitiske transformation.

Som det bl.a. fremgår af det nuværende regeringsprogram, vil Tyskland også på lang sigt fastholde, at NATO og USA er og bliver den ultimative garant for europæisk sikkerhed. Tyskland ønsker dog samtidig at styrke Europas evne til at tage hånd om egen sikkerhed, dels i rammen af EU, dels blandt de europæiske NATO-medlemmer. For Tyskland ses styrkelsen af Europas forsvarsevne som et supplement og ikke som alternativ til NATO. Samtidig er det en måde at fastholde et amerikansk engagement i Europa på. Af samme grund lægger Tyskland vægt på, at europæisk strategisk autonomi ikke må svække de transatlantiske bånd.

Kina forventes at få en endnu mere central betydning for tysk udenrigspolitik i de kommende 10-15 år. Fra tysk side støtter man op om EU-tilgangen til Kina som en partner, en konkurrent og systemisk rival. Samtidig er den tyske tilgang præget af, at Kina er en afgørende samhandelspartner. Så længe Kina ikke optræder på måder, der minder om Ruslands voldelige ageren i sit nærområde, kan man forvente, at Tyskland vil strække sig langt for at fastholde sine økonomiske relationer med Kina. Der er dog en stigende opmærksomhed på behovet for diversificering af de tyske handelspolitiske relationer netop for at undgå for stor afhængighed af det kinesiske marked. Tyskland påbegyndte i 2021 den praktiske implementering af sin Indo-Pacific politik og forventes at styrke sit engagement i regionen det kommende årti, herunder med jævnlige flådebesøg.



### 3.7 Storbritannien – Mellem globale ambitioner og europæisk nødvendighed



Storbritannien vil også de næste 10-15 år have en afgørende interesse og aktiv rolle i europæisk sikkerhed. NATO og det transatlantiske samarbejde vil være det vigtigste fundament for den britiske sikkerhedspolitik.





Samtidig har Storbritannien fortsat globale ambitioner, og Global Britain-konceptet indebærer bl.a. en intensiveret og bredspektret indsats i Indo-Pacific. Kina ses som en strategisk konkurrent og som den største systemiske trussel mod Storbritanniens økonomiske sikkerhed, men tilgangen balancerer behovet for også at samarbejde med Kina om eksempelvis klimaudfordringer, økonomi og pandemier. Tilgangen ønskes dog tæt koordineret med Washington, som sikrer Storbritannien en plads ved bordet. I det globale perspektiv prioriterer Storbritannien også AUKUS-samarbejdet, som primært vil omhandle samarbejdet med Australien og USA om nye atomdrevne ubåde, men som også vil kunne omfatte mere politisk betonedede områder de kommende år. Desuden vil den britiske sikkerhedspolitik fremover operere med et bredere trusselsbillede end de mere traditionelle militære udfordringer. Det omhandler f.eks. hybride trusler og cyber, klimaforandringer, pandemier og økonomiske kriser. Belært af de seneste års erfaringer skal det britiske samfund som helhed gøres mere modstandsdygtigt. Det skal bl.a. ske via en øget integration på tværs af centraladministrationen, forsvaret og civilsamfundet.

Allerede før Ukraine-invasjonen blev Rusland karakteriseret som den mest akutte trussel for Storbritannien, og krigen har demonstreret den britiske vilje og evne til fortsat at tage medansvar for Europas sikkerhed. På trods af de globale ambitioner og det bredere sikkerhedsbegreb vil Storbritanniens nationale interesser således i praksis indebære et fokus på Europas sikkerhed i en NATO-ramme frem mod 2035. Da Storbritannien som konsekvens af Brexit valgte at reducere det sikkerhedspolitiske samarbejde med EU til det absolutte minimum på ad hoc basis, må der i stedet forventes et britisk ønske om tættere bilateral sikkerhedspolitisk kontakt til de enkelte EU-lande. Det vil kræve et politisk generationsskifte i London at åbne op for et mindre forkrampet forhold til EU, og gøre det muligt at udvikle det tætte og strukturerede militære og sikkerhedspolitiske samarbejde, som vil være i begge parters interesse.

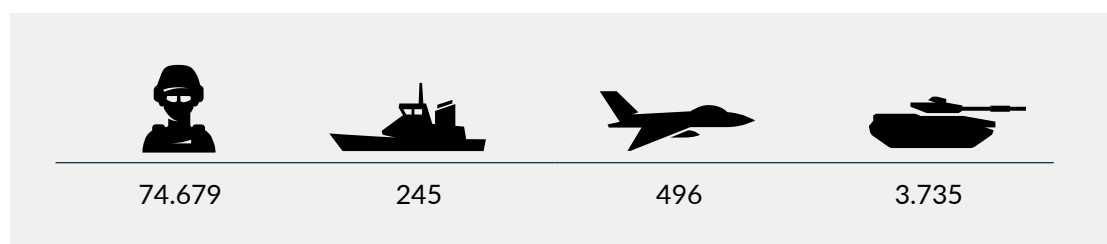
Ukraine-krigen har skubbet yderligere til debatten i både parlament og regering om øgede forsvarsudgifter. Efter de seneste års budgetforhøjelser ligger briterne allerede højt med et årligt budget på ca. 2,3 % af BNP, som planlægges forøget til 2,5 %. Den store statsgæld og de dystre perspektiver for britisk økonomi efter pandemien og Brexit, som senest er blevet kraftigt forværret af høje energipriser og stigende inflation gør det dog svært at se, at der på kort og mellemlangt sigt vil kunne findes yderligere midler til det britiske forsvar. Storbritannien vil fortsat argumentere for stigende forsvarsudgifter og som minimum, at alle NATO-landene lever op til 2 %-målsætningen.

Efter formandsskiftet i Labour i 2020 er der udstrakt enighed mellem regering og opposition omkring de store linjer i sikkerhedspolitikken. Det gælder NATO, atomvåben, det transatlantiske samarbejde og forsvarsbudgettets størrelse. Krigen i Ukraine har kun forstærket den brede sikkerhedspolitiske konsensus, hvilket ikke forventes udfordret det næste årti.

I et 2035-perspektiv er det muligt, at Skotland og/eller Nordirland vil forlade Det Forende Kongerige, hvilket kan påvirke landets rolle i europæisk sikkerhed. Landet vil i så fald miste 10 til 15 % af sin befolkning og må i en længere periode forventes at skulle bruge mange kræfter på den interne nyordning.

### 3.8 Norden – Samlet som militære allierede for første gang i historien

Med den danske folkeafstemning om ophævelse af forsvarsforbeholdet og Finland og Sveriges beslutning om at søge optagelse i NATO, vil Norden for første gang i historien stå samlet som militære allierede i NATO og partnere i EU's forsvarsdimension<sup>14</sup>. Fra Nordpolen til Skt. Petersborg udgør Norden NATO's frontlinje mod Rusland, og får dermed en afgørende rolle i Alliancen.



Samlet råder de nordiske lande over stærke militære styrker på land, til søs og i luften. Både EU og NATO vil med rette forvente, at Norden ud over hovedansvaret for eget territorium, herunder det høje nord, også vil bidrage til forsvaret af Europa med udsendelse af styrker til svagere NATO-lande og til stabiliseringsoperationer i Europas nærområde.

Den geografiske nærhed, kulturelle lighed og det store overlap af politisk-militære mål betyder, at der ved Finlands og Sveriges indtræden i NATO er et stort potentiale for styrket samarbejde i Norden. Det gælder i operative forhold, øvelsessammenhæng, informationsdeling og opbygning af et fælles situationsbillede, materieludvikling og -samarbejde, værtsnationsstøtte og endda fælles forsvarsplaner. Den ny situation skaber også et potentiale for de nordiske landes forsvarsindustrier – ikke mindst som deltager i den dynamiske udvikling af det forsvarsindustrielle samarbejde i EU.

De store forskelle i historie og sikkerhedspolitisk tradition betyder, at det vil tage tid og kræve betydelig politisk energi for at udvikle disse lovende og vigtige potentialer. Som det eneste nordiske land, der indtil 2022 var medlem af både EU og NATO, må Danmark have en særlig forpligtelse og interesse i at gøre en aktiv indsats for dette. Her kan det dog være en barriere, at de øvrige nordiske lande indtil for nylig har oplevet Danmark som mindre engageret i det nordiske militære og sikkerhedspolitiske samarbejde. Der er således i dag et bemærkelsesværdigt tæt og substantielt samarbejde mellem det finske, norske og svenske militær, som det vil kræve tid og kræfter for det danske forsvar at komme på omgangshøjde med.

Også i det bredere sikkerhedspolitiske spektrum har Norden et stort potentiale. Det nordiske brand er fortsat stærkt på den globale scene og i FN og kunne være en platform for en øget indsats for konfliktløsning og stabilisering. Norden har også muligheder for at opnå miljømæssig, social og økonomisk forsvarlig forsyning af Europa med kritiske råstoffer<sup>15</sup>. I Norden inkl. Grønland findes kendte ressourcer af en lang række kritiske grundstoffer og mineraler og adgangen til energi er god. Niveaulet af ekspertise inden for minedrift, raffinering/metallurgi, miljøbeskyttelse og vedvarende energi er højt, ligesom forskningskapaciteten til udvikling bæredygtige løsninger på procesrækken fra geologi til færdige råvarer og komponenter. Produktionsomkostningerne i Norden vil være højere som følge af miljøstandarder og lønniveau, men råvarer udgør en fosvindende lille andel af prisen i langt de fleste højteknologiske produkter. Med de rette rammebetingelser etableret på EU-plan kunne nordisk minedrift og råvareforarbejdning yde et værdifuldt bidrag til Europas strategiske autonomi.

NORDEFECO er et vigtigt omdrejningspunkt for det nordiske militære og sikkerhedspolitiske samarbejde med afsæt i særligt det tætte svensk-finske og svensk-norske bilaterale forsvarssamarbejde. Med Nordens fælles integration i EU og NATO vil det være naturligt at dreje NORDEFECO's rolle bort fra det operative og fælles projekter i retning af et forum for nordisk koordination og politikudvikling inden for EU og NATO

### 3.9 Bilaterale forsvarssamarbejder og ad hoc-koalitioner

Både Danmark og flere af vores tætte europæiske allierede indgår i stigende grad i bilaterale forsvarssamarbejdsaftaler og forskellige ad hoc-samarbejder, som et supplement samarbejdet i NATO og EU.

Gennem de senere år har flere NATO-lande i Europa indgået bilaterale forsvarssamarbejdsaftaler med USA. Der er for det meste tale om aftaler, der regulerer og danner rammen for amerikansk militær tilstedeværelse eller konkrete forsvarsaktiviteter i tillæg til den fælles NATO-SOFA ('NATO Status of Forces Agreement'). Danmark har ligeledes indledt drøftelser med USA om en sådan aftale.

Foruden de bilaterale forsvarssamarbejdsaftaler er der stigende tendens til, at flere af vores allierede og partnere indgår i forskellige ad hoc-samarbejder om gennemførelse af internationale militære operationer. Det er også tilfældet for Danmark, som bl.a. har deltaget i den europæiske overvågningsmission i Hormuzstrædet (EMASoH), de fransk-ledede operation Barkhane og Task Force Takuba i Vestafrika samt den amerikansk ledede koalition mod ISIL.

### 3.10 Partnere i Indo-Pacific

Som følge af magtforskydningen til Asien må Europa og Danmark udvikle den sikkerhedsmæssige dimension af partnerskaber med en bred vifte af lande i regionen. Selvom USA forbliver den vigtigste sikkerhedspolitiske partner i den samlede Indo-Pacific region, forventes ganske mange af landene at være interesseret i et sådan samarbejde med Europa for at få mest mulig handlefrihed inden for den kinesisk-amerikanske magtkamp.

Indo-Pacific er som helhed præget af fraværet af kollektive sikkerhedspolitiske systemer, til fordel for et netværk af bilaterale relationer. Indtil slutningen af 1970'erne var regionen blandt de mest konfliktfyldte i verden, men har siden nydt en vis stabilitet. Det har muliggjort en hastig økonomisk udvikling, der gør området til verdens vækstmotor. De fleste lande indtager en tilgang baseret på relativt forsigtigt diplomati og ikke-indblanding i indre anliggender for at fastholde regional stabilitet. Denne tilgang er bl.a. nedskrevet i Bali-traktaten for Venskab og Samarbejde fra 1976. En række tredjelande har tiltrådt denne, senest Nederlandene, Danmark og Grækenland i 2022.

Med sammenblandingen af sikkerhedspolitik, økonomi og innovation er det sandsynligt, at Indo-Pacific bliver skueplads for øgede geopolitiske stridigheder og stormagtskonkurrence frem mod 2035. Sydøstasien ventes at spille en voksende rolle inden for diversificering af forsyningskæder, herunder adgang til råstoffer som naturgas, grønne brændsler og råstoffer til teknologisektoren. De massive kinesiske investeringer i infrastruktur skal ses i et geopolitisk lys. Kina udgør for mange af landene i

15 Råstoffer betegnes som kritiske, hvis de på samme tid danner grundlag for vigtige samfundsfunktioner og tilvejebringes gennem usikre forsyningskæder.

regionen den største handelspartner og søger bl.a. meget aktivt nye havneinvesteringer i regionen. Der ses også en betydelig kinesisk diplomatisk offensiv blandt landene i Stillehavet, senest med en sikkerhedsaftale med Solomon-øerne, der ellers indtil 2020 anerkendte Taiwans selvstændighed.

USA's tilgang til regionen omfatter fem partnere med alliance-traktater i form af Australien, Japan, Sydkorea, Thailand og Fillippinerne. Forholdet til særligt de to sidstnævnte er dog kompliceret af den indenrigspolitiske udvikling i landene, ligesom der også i Sydkorea og Japan er løbende debat om de amerikanske baser. Sydkoreas sikkerhedspolitik er altovervejende tegnet af truslen fra Nordkorea, samt de historisk komplicerede forhold til Japan og Kina. Omvendt styrkes samarbejdet med særligt Australien i lyset af den stadig mere selvhævdende kinesiske adfærd.

USA satser i stigende grad på mere uformelle samarbejder med andre lande, hvor særligt det såkaldte Quad-samarbejde med Japan, Indien og Australien er væsentligt. Det skyldes først og fremmest Indiens deltagelse. Med tilføjelsen af den økonomiske og handelsmæssige ramme, Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) på topmødet i Tokyo, har Indien principielt accepteret en struktur, der er forankret i en vestlig ramme og værdier. Omend samarbejdet ikke officielt er vendt imod noget land, så må Quad-samarbejdet ses som en modvægt mod Kina og dets ekspansionistiske fremfærd i regionen og globalt.

I foråret 2022 har udenrigsminister Blinken sat fokus på "alignment"<sup>16</sup> med partnere i regionen som det væsentligste politiske træk mod Kinas opstigning (udover økonomiske investeringer og konkurrence). Singapore agerer som en slags intern katalysator i regionen og har som eneste land i Sydøstasien indført sanktioner mod Rusland pga. Ukraine-krigen. Singapore kan dog ikke af egen kraft trække andre lande med sig og har som andre lande en dyb økonomisk afhængighed af Kina. Blandt de mellemstore lande i regionen satser USA særligt på Vietnam og Indonesien. Vietnam har traditionelt et meget ansændt forhold til Kina (den seneste krig i regionen var Kinas mislykkede invasion af Vietnam i 1979), men har også et kommunistisk et-parti-styre med tætte bånd til Kinas Kommunistparti.

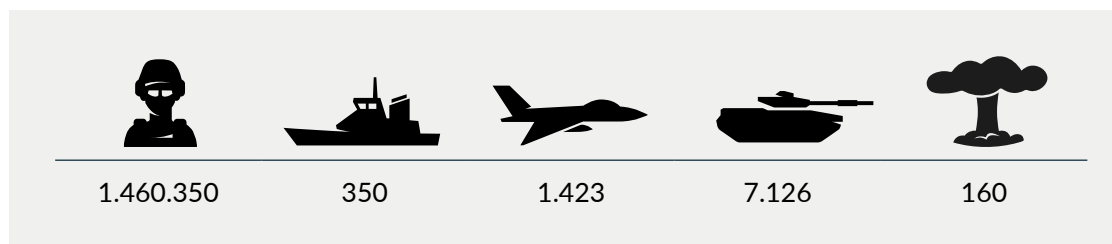
Fra europæisk side skrues betydeligt op for ambitionerne for partnerskaber med regionen og særligt ASEAN. På den korte bane er man dog hæmmet af uenigheder omkring bæredygtighed, herunder særligt palmeolie, men også i henhold til demokrati, da kun to ud af 10 af medlemsstaterne kan betragtes som demokratiske. Dette udfordrer også ASEAN's interne sammenhængskraft, som illustreret ved militærkuppet i Myanmar. ASEAN-samarbejdet kan på sigt tænkes at udvikle potentiale til at virke som en platform til at løse uoverensstemmelser mellem de mindre lande i regionen og dermed bidrage til at mindske konfliktniveauet. Brexit og lanceringen af AUKUS-samarbejdet har udløst en tiltagende konkurrence blandt de europæiske allierede, mest tydeligt mellem UK og Frankrig. Begge søger meget aktivt en andel i de stærkt stigende forsvarsindkøb fra regionen. Også Danmark oplever stigende interesse for militært samarbejde og udstyr fra flere lande, særligt på det maritime område.

EU vil være en væsentlig platform for at udbygge økonomiske partnerskaber i Indo-Pacific. EU har i dag frihandelsaftaler med Japan, Korea, Singapore og Vietnam, og forhandler med Indonesien. Udviklingen vil dog realistisk set primært skulle ses i en intern asiatisk prisme, hvor landene i stigende grad vil orientere sig mod særligt trekanten Beijing – Tokyo – New Delhi, og i stadig mindre grad Washington, Bruxelles og Moskva. ASEAN kan her spille en særlig rolle, ikke som udfarende part, men som platform og basis for at trække landene sammen. Således har ASEAN-landene via deres Indo-Pacific Outlook fra 2019 ændret dettes indhold og koncept i retning af en mere inkluderende og bred, økonomisk baseret tilgang, som synes at blive accepteret bredt af de fleste partnere, herunder også USA og Kina.

16

"Alignment" kan defineres som en løs strategisk koordinering eller samtænkning, men er i begrebets natur relativt uforpligtende.

## Indien



Indien påkalder sig særlig opmærksomhed i regionen i kraft af landets størrelse og hastigt voksende betydning økonomisk, politisk, klimamæssigt, teknologisk og militært. I 2025-26 vil Indiens befolkning runde 1,5 mia., hvoraf 1 mia. vil være under 35 år med en gennemsnitsalder på 29 år. Den indiske økonomi ventes i 2040 at nå samme størrelse som EU. Indien vil i stigende grad fremstå som en selvstændig aktør geopolitisk og -økonomisk med fokus på egne definerede interesser. Udenrigs- og sikkerhedspolitisk vil Indien fastholde sin egen tilgang, dvs. strategisk uafhængighed, og vil ikke tilslutte sig traktatbaserede samarbejder. Denne tilgang er bl.a. kommet til udtryk i Indiens reaktion på Ukraine-krigen, hvor man ikke har valgt entydigt side.

Indiens altoverskyggende sikkerhedspolitiske fokus er Kina, med hvem man deler en næsten 3.400 km lang landegrænse. Grænsedragningen er fortsat omtvistet med løbende stridigheder til følge, hvilket forventes at fortsætte. Der er sket en betydelig militær oprustning på begge sider, og det må anses for muligt, at der igen kan komme større konfrontationer på grænsen. Konturen af et stadigt tættere samarbejde mellem Kina og Rusland, herunder med kinesisk dominans, bekymrer i New





Delhi. Kinas opstigning og forventeligt mere selvhævdende linje vil styrke orienteringen mod et stadig tættere og mere forpligtende samarbejde med USA og Europa. Uanset, at det for Indien er afgørende at fastholde alliancefrihed, har Indien således bevæget sig markant mod USA og senest Europa. Man søger mod USA både af økonomiske og af militære grunde, mens Europa mere ses som en strategisk samarbejdspartner på det økonomiske område. Indien har også rakt ud til mindre europæiske lande, herunder ikke mindst Danmark med fokus på grøn omstilling.

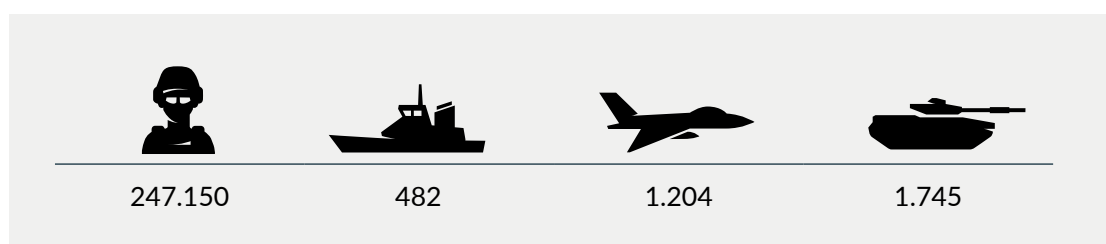
Indiens bredere sikkerhedspolitiske fokus er Indo-Pacific, hvor man ønsker at minimere kinesisk indflydelse og tilstedeværelse. Følgelig har Indien indledt samarbejde herom med centrale aktører såsom USA, EU og UK. Samarbejdet fokuserer også på forsyningslinjer og -kæder, som er afgørende for Indiens fortsatte økonomiske udvikling.

På den teknologiske front, herunder inden for digitalisering, vil Indien gå målrettet efter at fremstå som en seriøs udfordrer til Kina. Indiens aktuelle hastige økonomiske og teknologiske udvikling vil drive udviklingen af nye strategiske og innovative teknologier. Dermed vil Indien blive en afgørende brik i fremtidens globale samarbejde mellem demokratier og markedsøkonomier.

I takt med sin økonomiske og teknologiske vækst vil Indien også udvikle sine militære kapaciteter. Indien har en umiddelbar militær udfordring i dets mangeårige afhængighed af russisk teknologi og udstyr, der i alle tre værn er ganske betydelig. Det indebærer, at Indiens afskrækkelsesevne, herunder på det atomare område, er under voldsomt pres, såfremt Rusland ikke kan eller vil fortsætte leverancer af reservedele. På trods af betydelige investeringer og egenproduktion af atomubåde, er Indien fortsat meget langt fra selv at kunne fremstille de nødvendige våbensystemer. I de kommende år må Indiens våbenkøb i stigende grad forventes placeret i USA og i Frankrig.

Frem mod 2035 vil Indien være blandt verdens mest indflydelsesrige lande drevet af dels sin størrelse og teknologiske udviklingskraft, dels af sine egne globale ambitioner. Det vil få stor betydning for den nye verdensorden, hvordan Indien vil balancere sit ønske om strategisk uafhængighed og en rolle som talerør for de mange lande, der ikke ønsker at vælge side mellem Kina og USA, med behovet for at orientere sig mod Vesten for at imødegå udfordringen fra Kina.

## Japan

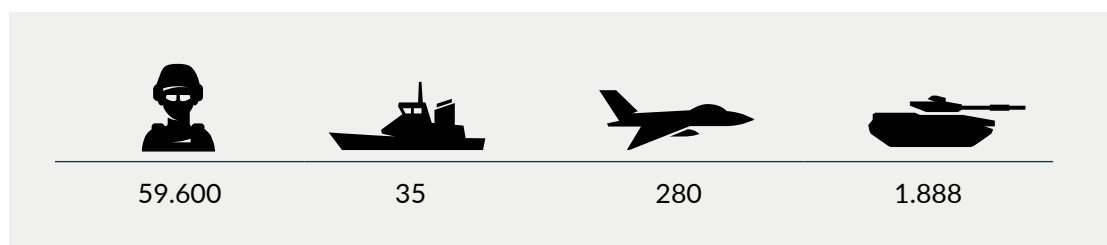


Japan har gennem de sidste 20 år bevæget sig længere væk fra sin pacifistiske arv fra tiden efter Anden Verdenskrig og i retning af at blive en mere aktiv udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør i Indo-Pacific regionen. Dette er primært foranlediget af det mere selvhævdende Kina. Efter Ruslands invasion af Ukraine har Japan tonet rent flag og opgivet årtiers forsøg på forsoning med Rusland. Samtidigt er forholdet til EU og NATO blevet yderligere styrket, og Japan har indtaget en særlig og større rolle som indgang og partner for Vesten i Indo-Pacific. Det gælder ikke kun i USA, men også EU. Ligeledes er der et styrket japansk fokus på at opbygge nye militære relationer og internationalt samarbejde – det sker både inden for Quad-samarbejdet og bilateralt med blandt andre Australien, UK, Indonesien og Philippinerne. Med den nuværende stabile indenrigspolitiske situation er der

skabt det fornødne flertal for at ændre den pacifistiske forfatning og styrke Japans militære kapaciteter. Det åbner op for et mere sikkerhedspolitisk aktivt Japan på den internationale scene, eksempelvis i form af deltagelse i internationale operationer. Der luftes endda tanker om at medvirke til et eventuelt forsvar af Taiwan.

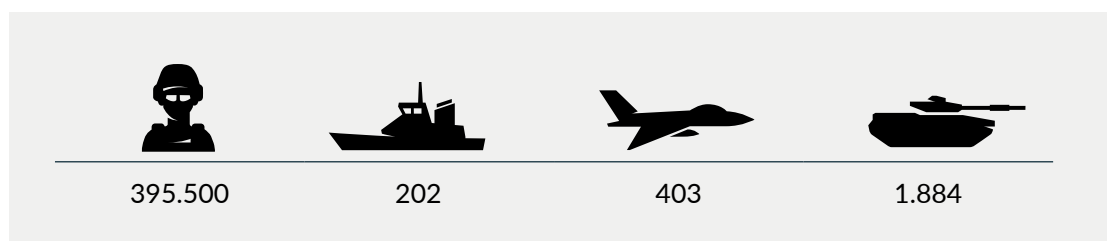
I 2021 havde Japan det syvendestørste forsvarsbudget i verden. Regeringen vil ved udgangen af 2022 præsentere en opdateret national sikkerhedsstrategi, der forventeligt indeholder anbefalinger om at øge forsvarsudgifterne fra de nuværende cirka 1 % af BNP til 2 % i et 5 års perspektiv, som premierminister Kishida gik til valg på i efteråret 2021. Hvis det materialiserer sig, vil Japan få et af verdens største forsvarsbudgetter. Det forventes endvidere, at den opdaterede nationale sikkerhedsstrategi vil indeholde anbefalinger om erhvervelse af offensive kapaciteter, der kan nå militære mål i Kina og Nordkorea.

## Australien



Australien har traditionelt et meget stærke bånd til USA og UK og har bidraget væsentligt til den militære indsats i Irak og Afghanistan. Efter valget i foråret 2022 lukkedes en af de store flanker i forhold til klimapolitikken, og der åbnes for et bredere samarbejde med ikke blot Europa, men også landene i regionen. Samtidig har Australien i senere år etableret en mere tydelig udenrigspolitisk identitet, hvilket eksemplificeredes i AUKUS-samarbejdet med USA og UK, der også havde til formål at fastholde USA i regionen. Parallelt har Australien indgået et bilateralt forsvarssamarbejde med Japan, som er endnu et udtryk for en tendens til et større behov for at alliere sig. Australien orienter sig også mod - og omvendt - med NATO-AP4-samarbejdet (Australien, Japan, New Zealand og Sydkorea).

## Indonesien



Indonesien har også en grundfæstet alliancefri tilgang og en modvilje til at lade sig instrumentalisere af Vesten. Indonesien opfatter sig selv om en kommende stormagt og ventes at indtræde blandt verdens 10 største økonomier inden 2035 med en geografi og befolkning på størrelse med USA. Forsvarsmæssigt søges bredt samarbejde, men med en klar overvægt af vestlige partnere, særligt USA og Australien.

# Konsekvenser for Danmark og Forsvarets opgaver frem mod 2035

04

## Dette kapitel vurderer de konsekvenser, som den forventede udvikling i verden omkring os frem mod 2035 vil have for Kongerigets sikkerhedspolitiske stilling, for Forsvarets opgaver og for den bredere samfundssikkerhed i Danmark, Færøerne og Grønland.

Den markant skærpede trussel fra Rusland indebærer sammen med drejningen af USA's militærstrategiske fokus mod Asien, at Forsvaret skal yde et væsentligt større bidrag til NATO's forsvar og afskrækkelse i Kongerigets nærområde. Dette vil være hovedopgaven for Forsvaret i de kommende år, men klimaforandringer og demografi vil også skærpe truslerne mod Europa fra terror, irregulær migration og pirateri, som der kan forventes at være behov for, at Forsvaret kan bidrage til at håndtere. Opfyldelsen af NATO's styrkemål og forøgede opgaver i nærområdet, vil kræve så mange ressourcer, at Forsvaret - selv med et stigende budget - vil få mindre kapacitet end de forløbne 20 år til at deltage i internationale operationer uden for Europa. Der vil derfor skulle prioriteres endnu skarpere, inden det besluttes at udsende danske militære bidrag såvel i nærområdet som længere væk. Den hastige teknologiske udvikling vil kræve et betydeligt teknologisk løft, hvis Forsvaret skal forblive en relevant partner for vores stærkeste allierede. Dette løft kan samtidig være forudsætningen for, at Forsvaret med begrænsede udsigter til udvidelse af mandskabsstyrken kan løse de forøgede opgaver. Det nye trusselsbillede med større risiko for hybride angreb og naturskabte kriser vil også stille større krav til den bredere samfundssikkerhed. På dette område er situationen meget forskellig i Danmark, Færøerne og Grønland, som derfor behandles hver for sig.

### 4.1 Sikkerhedspolitiske konsekvenser

Den klare trussel Rusland udgør mod den europæiske sikkerhedsorden vil komme til at sætte rammerne for dansk sikkerhedspolitik i det meste af perioden frem mod 2035. Opbygningen af NATO's evne til afskrækkelse og territorialforsvar vil kræve store økonomiske omkostninger og strategisk opmærksomhed.

Samtidig er det kompleks af trusler og udfordringer fra svage og skrøbelige stater, som Forsvaret har fokuseret på de sidste 20 år, ikke blevet mindre. Tværtimod er det sandsynligt, at klimaforandringer, demografi og manglende vækst i Afrika og Mellemøsten vil forstærke disse problemstillinger i de kommende år.

Hertil kommer udfordringen fra et markant styrket og mere selvhævdende Kina, som ganske vist ikke forventes at blive en direkte militær trussel mod Europa frem mod 2035, men som udfordrer vores sikkerhed i mange andre dimensioner og tvinger USA til at dreje sit strategiske og militære fokus fra Europa til Asien.

Alle disse forøgede trusler og risici skal Kongeriget håndtere i en ny, fragmenteret verdensorden, hvor skærpet stormagtskonkurrence med teknologi som den afgørende parameter er på vej til at afløse den regelbaserede internationale orden med stærke internationale institutioner.

Et lyspunkt i de mørke fremtidsudsigter er den styrkelse af EU og NATO, som Ruslands angreb på Ukraine har udløst, herunder Finland og Sveriges NATO-ansøgning og Danmarks ophævelse af forsvarsforbeholdet.

Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation, som Kongeriget står overfor, kan overordnet set fordeles på fem sikkerhedspolitiske rum med forskellige aktører, dynamikker, logikker, etc.: Norden, Østersøen, Europa, Arktis/Nordatlanten og det globale rum. De sikkerhedspolitiske trusler og udfordringer udspiller sig på forskellig vis i og på tværs af hvert af disse geografisk afgrænsede rum. Derfor er der også inden for Kongeriget Danmark forskellige vilkår for varetagelsen af sikkerheden. De politisk-strategiske vilkår for henholdsvis Danmark, Færøerne og Grønlands sikkerhed varierer således på grund af de tre landes forskellige geografiske placering.

Danmark er som flaskehalsen i Østersøen knyttet til den nordiske region og Østersøen, hvor Rusland er den altoverskyggende sikkerhedspolitiske udfordring. Samtidig er Danmark som en del af det europæiske kontinent og medlem af EU udsat for trusler som terror og udfordringer fra ukontrolleret migration fra Mellemøsten og Afrika eller følgerne af krig og ustabilitet på Balkan og i Kaukasus.

Færøerne og Grønlands geografiske placering gør dem mindre udsatte for disse trusler fra Syd. De er en del af det arktisk-nordatlantiske sikkerhedspolitiske kompleks med stor betydning for den gensidige nukleare afskrækkelse mellem USA og Rusland. Grønland ligger midt i den projekterede bane for interkontinentale missiler mellem Rusland og USA, hvilket i takt med forværringen af forholdet mellem de to stormagter har givet Pituffik (også kendt som Thulebasen) fornyet aktualitet. Samtidig er Færøerne og Grønland centrale noder i det såkaldte GIUK-gap, jævnfør kapitel 2.

Det samlede Kongeriges sikkerhed påvirkes også af den globale udvikling og begivenheder langt borte. Det gælder først og fremmest magtspillet mellem USA og Kina, som også udspilles i Nuuk, Tórshavn og København. Den regelbaserede verdensordens tilbagegang gør mindre lande ekstra udsatte og afhængige af alliancer med stærke allierede. I en mere brutal verden med hård stormagtskonkurrence risikerer eventuelle selvstændighedsprocesser for Færøerne og Grønland at blive kompliceret af udenlandsk indblanding.

Den dystre sikkerhedspolitiske udvikling stiller Danmark over for et dilemma i fordelingen af de begrænsede sikkerhedspolitiske ressourcer. Det er nødvendigt at øge det danske bidrag til den igangværende styrkelse af Vestens forsvar mod den øgede militære trussel fra Rusland og at bidrage til aflastningen af USA i Europa. Det indebærer fokus på kollektivt og fremskudt forsvar, herunder i Baltikum, med henblik på at bidrage til styrkelsen af NATO's afskrækkelses- og forsvarsprofil. Samtidig kan det forventes, at Forsvaret vil blive mødt med politiske krav om fortsat at bidrage til at imødegå de fortsat alvorlige trusler og udfordringer, der udspringer fra svage og skrøbelige stater i Europas nærområde. Endelig vil håndteringen af den tiltagende udfordring fra Kina sandsynligvis i stigende grad lægge beslag på sikkerhedspolitiske ressourcer.

De gunstige sikkerhedspolitiske vilkår i 90'erne og 00'erne muliggjorde en kraftig begrænsning af Forsvarets kapacitet til territorialforsvar. Forsvaret kunne derfor selv inden for en reduceret ramme udsende markante stabiliseringsbidrag langt fra Danmarks grænser. De kommende års trusselsbillede tilsiger ikke, at ressourcerne til en styrkelse af Forsvarets bidrag til NATO's fremskudte kollektive forsvar kan tilvejebringes ved en tilsvarende reduktion af evnen til at bidrage til stabiliseringsindsatser. Selv med beslutningen om at øge forsvarsudgifterne til 2 % af BNP vil der dog fremover forventeligt blive mindre kapacitet til at deltage i internationale operationer uden for Europa, og der vil skulle prioriteres endnu skarpere end tidligere, inden det besluttes at udsende danske militære bidrag. Det gælder uanset, om det er bidrag til operationer uden for Europa eller i Europa og uanset rammen for udsendelsen.

Det samlede trusselsbillede har ændret sig markant gennem de senere år og må frem mod 2035 i stigende grad forventes kendetegnet af kompleksitet og uforudsigelighed. Danmark kan rammes af



meget forskellige menneskeskabte som naturskabte kriser med større samfundsmæssige konsekvenser. Det er derfor væsentligt, at det nationale krisestyringssystem forberedes til fremtidige store kriser, herunder også i forhold til nye trusler inden for et bredere samfundsspektrum, som krisestyringssystemet traditionelt ikke har erfaring med, f.eks. vedrørende forsyningssikkerhed og finansielle spørgsmål. Store kriser er kendetegnet ved høj grad af usikkerhed, uforudsigelighed, mangelfuld information, høj kompleksitet og ustabilitet samtidig med et betydeligt tids- og forventningspres. Erfaringerne fra bl.a. håndteringen af Covid-19 (herunder anbefalingerne i Grønnegårdrapporten) og Afghanistan-evakueringen har vist, at det nationale krisestyringssystem ikke i alle henseender i tilstrækkelig grad er agilt og effektivt, når en større krise rammer. Herudover peger tidligere erfaringer på et øget behov for central koordination med tværgående sigte og øget robusthed i forhold til håndtering af store kriser af forskellig karakter, hvor samfundets samlede behov samtidig understøttes. Det er vigtigt, at der inden krisen indtræffer findes etablerede fora til tværgående koordination på alle niveauer – politisk/strategisk, operativt og taktisk – med henblik på at der kan eksekveres gennem kendte og afprøvede strukturer.

Regeringen har på denne baggrund besluttet at se på mulige svagheder der er i det nationale krisestyringssystem, og hvordan det kan styrkes med henblik på at stille Danmark stærkere i forhold til at kunne håndtere et bredt spektrum af mulige store fremtidige kriser. Arbejdet vil selvfølgelig også skulle inddrage erfaringer fra håndteringen af krigen i Ukraine.

## 4.2 Forøget sikkerhedspolitisk betydning af Forsvaret

Det markante skifte i den sikkerhedspolitiske situation, som Ruslands invasion af Ukraine har forårsaget, er samtidig den foreløbige kulmination på den langsigtede udviklingstendens, som også Ruslands invasion og annektering af Krim i 2014 var et symptom på. Verden omkring Danmark er blevet farligere, og Forsvarets sikkerhedspolitiske betydning er forøget. Den afspænding, der fulgte med afslutningen på den Kolde Krig, førte til en "fredsdividende" på de vestlige forsvarsbudgetter. I NATO-sammenhæng blev Ruslands 2014-invasion af Ukraine begyndelsen på en omvending af den proces – klart udtrykt med Wales-målsætningen vedtaget på topmødet samme år, om dels at forøge forsvarsudgifterne til 2 % af BNP i 2024, dels at anvende 20 % heraf til investeringer i nyt materiel og teknologi. Det militære forsvar vil altid spille en afgørende rolle i sikkerhedspolitikken, men den nye situation understreger og fremhæver den relative betydning af militære virkemidler i sikkerhedspolitikken. De meget væsentlige beslutninger som NATO-landene har truffet vedrørende forøgede forsvarsbudgetter, er refleksioner af den alvor, der ligger i Ruslands invasion af Ukraine. Begge dele er historiske på den konkrete måde, der kendetegner en æra – at der et før og et efter.

Sikkerhedspolitik handler også om andre ting end forsvarspolitik; våbenkontrol og andre diplomatiske tiltag til at håndtere internationale sikkerhedsproblemer er et eksempel. Men våbenkontrolregimerne ligger lige nu i ruiner. Wien-dokumentet, som etablerede vigtige tillidsskabende mekanismer i OSCE, og andre elementer kan måske en dag gøres til genstand for en fornyet diplomatisk samtale med et fremtidigt Rusland om den europæiske sikkerhedsarkitektur. Men indtil da, og selv da, vil de militære instrumenter spille en fornyet konkret rolle som signalgivere om styrke og intentioner gennem den militære afskrækkelsesprofil. For politiske ledere, der har ansvar for sikkerhedspolitik, betyder det, at de i endnu højere grad må kende og forstå den militære maskines logik og rutiner. Og for militære ledere med strategisk ansvar betyder det, at de i endnu højere grad må forstå den militære praksis' politisk-strategiske effekter.

Forsvars- og sikkerhedsdimensionen kommer ligeledes til at spille en større rolle i det civile samfund, hvor kravene til den generelle samfundsrobusthed øges. Det gælder først og fremmest behovet for at beskytte samfundet mod en skærpet trussel fra cyberangreb, spionage, technologyveri mv., hvor særligt destruktive cyberangreb mod kritisk it-infrastruktur potentielt kan få ødelæggende

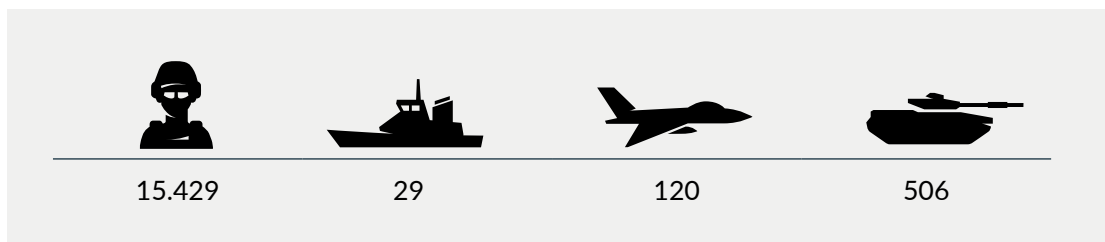
konsekvenser grundet den omfattende digitalisering af det danske samfund. Sektorer som hidtil i Danmark har været betragtet som rent civile kan også få en ny rolle i Danmarks samlede bidrag til at beskytte EU og NATO. Det kan give anledning til at overveje nye former for samarbejde mellem Forsvaret og danske forskningsinstitutioner samt at afdække barrierer herfor. Niels Bohr Institutets samarbejde med NATO er et eksempel på en civil forskningsinstitution, der har fået sikkerhedspolitisk relevans på grund af dets forskning i kvanteteknologi, der forventes at føre til skelsættende nyskabelser inden for teknologi af militær interesse såsom kryptering, sensorer og regnekraft.

### 4.3 Forsvarets opgaver og behov frem mod 2035



Kongeriget Danmarks ændrede sikkerhedspolitiske situation, som er beskrevet i de indledende kapitler, indebærer en væsentlig forøgelse af Forsvarets opgaver frem mod 2035. Den skærpede trussel fra Rusland kræver et stærkere dansk bidrag til NATO's afskrækkelse og forsvar med fokus på Østersøen, Arktis og Nordatlanten, herunder flere styrker på kort beredskab. Det danske forsvar må endvidere sammen med de øvrige europæiske allierede indstille sig på at overtage opgaver i forsvarret af Europa fra USA, som drejer sit militærstrategiske fokus mod Asien. Kinas opstigning og mere selvhævdende udenrigspolitik kan også komme til at udløse nye opgaver i Asien for Forsvaret. Samtidig må de trusler fra terrorisme, radikalisering og irregulær migration, som Forsvaret har fokuseret på gennem de forløbne 20 år, forventes at vokse. Hertil kommer et investeringsbehov som følge af den hastige teknologiske udvikling, ligesom Forsvarets behov for at støtte civile myndigheder kan blive forøget som følge af klimaforandringer og vildere vejr – ikke mindst i Grønland.

Der er på denne baggrund behov for et massivt løft af Forsvarets ressourcer, således som det er besluttet i det nationale kompromis, der blev indgået den 6. marts 2022 af en række af partierne bag forsvarsforliget.



Forsvaret er forpligtet til at leve op til NATO's styrkemål. Alene at nå de eksisterende styrkemål vil være meget dyrt og tidskrævende. De fremtidige styrkemål for Danmark må forventes forøget og at indeholde væsentlig større krav til beredskabsniveauet som følge af beslutningerne på Madrid-topmødet om styrket forsvar og afskrækkelse samt behovet for at bidrage til egen sikkerhed i takt med, at USA vender sit strategiske fokus mod Asien. Dernæst kan Forsvaret prioritere en løbende teknologisk opdatering, herunder digitalisering, med henblik på integrerede netværksforbindelser, der kan sikre, at danske styrker kan operere effektivt sammen med vore store allieredes mest avancerede styrker, og dermed tilbyde en væsentlig merværdi. Da NATO's styrkemål ikke i en overskuelig fremtid kan forventes at blive tilstrækkeligt præcise og sofistikerede til at definere dette kvalitative mål, kan Forsvaret selv være nødsaget til at udvikle sin evne til at følge den hastige militærteknologiske udvikling i tæt samarbejde med øvrige allierede samt danske forskningsinstitutioner og virksomheder. Her kan man overveje at lade sig inspirere af de andre nordiske forsvars veludviklede forskningsinstitutioner såsom det svenske Totalforsvarsinstitutet eller det norske Forsvarets forskningsinstitut, som ikke kun er værdifulde for landenes militær, men også deres forsvarsindustri. Det hurtige tempo i den militærteknologiske udvikling vil gøre det umuligt at forudse alle de nødvendige teknologiinvesteringer i det kommende forsvarsforlig, hvilket der bør tages højde for i indretningen af forliget.



Store investeringer i avancerede våbensystemer kan også bidrage til at sætte Forsvaret i stand til at løse væsentligt forøgede opgaver i en årrække, hvor faldende ungdomsårgange sammen med en høj beskæftigelsesgrad vil gøre det uhyre vanskeligt at gennemføre en større udvidelse af Forsvarets personel. I stedet må den enkelte soldats slagkraft og produktivitet forøges markant. Det vil kræve et gennemgribende teknologisk kompetenceløft for en stor del af personallet, som kan gennemføres i samarbejde med relevante danske uddannelsesinstitutioner som f.eks. IT-Universitetet og DTU. Der vil være stor konkurrence med den øvrige offentlige sektor og fra private virksomheder om de nye kompetencer, som Forsvaret kommer til at efterspørge. Det kunne give anledning til at overveje, om Forsvarets rekrutteringsmodel og ansættelsesvilkår samt værnepligten er tidssvarende. Herfor taler også de vanskeligheder i forhold til fastholdelse, som bl.a. udspringer af krav om kort beredskab og pligt til udstationering uden for Danmark med kort varsel. Indkaldelse af flere værnepligtige i længere tid kan muligvis afhjælpe rekrutteringsproblemerne og også give Forsvaret bedre mulighed for at understøtte civile myndigheder i krisesituationer. Det kan i den forbindelse overvejes, om kønsbestemt værnepligt fortsat vil være rimelig i fremtidens Danmark. Forud for en beslutning om udvidet værnepligt bør konsekvenserne for Forsvaret og samfundet som helhed afdækkes.

Ikke kun NATO's styrkemål vil kræve et kortere beredskab på flere danske styrker. Det vil også behøvet for, at Forsvaret kan levere relevante optioner og evne til hurtig handling til det politiske niveau i et mere dynamisk og uforudsigeligt sikkerhedspolitisk miljø frem mod 2035.

NATO's artikel 3 gør det klart, at alle allierede har en national forpligtelse til at være parat til at kunne "modstå et væbnet angreb" individuelt og i samarbejde med øvrige allierede. Det gælder ikke mindst i den indledende fase af en potentiel krise, hvor det ikke nødvendigvis kan forventes, at der vil være fuld klarhed over, hvorvidt der er tale om en situation, hvor NATO's artikel 5 aktiveres.

Denne nationale evne til territorialforsvar vil være særlig vigtig i den kommende tid, hvor der kan forventes skærpet aktivitet i Danmarks nærområder. Det gælder særligt øget aktivitet fra den russiske flåde og det russiske luftvåben, der i stigende grad har en provokerende karakter eller, intentionelt eller ej, krænker Danmarks territorialfarvand og dansk luftrum. Et øget spændingsniveau og øget militær tilstedeværelse i Kongerigets nærområder vil ligeledes øge risikoen for misforståelser, utilsigtede hændelser og eskalation. Det kunne give anledning til at overveje en direkte militære kommunikationslinjer mellem den danske forsvarskommando og den russiske vest- og nordkommando for at imødegå den øgede risiko for utilsigtet eskalation.

## Østersøen

Danmark har en central strategisk position i Østersøregionen, da den maritime adgang til Østersøen går via de danske stræder. Styrkelsen af NATO's afskrækkelse af Rusland i området vil derfor også medføre flere opgaver for Forsvaret. Danmark har historisk set en stærk tradition for at bidrage til sikkerheden i Østersøregionen, og det kan forventes, at Danmark vil blive bedt om i højere grad at bidrage med militære enheder fra både Søværnet, Flyvevåbnet og Hæren i området, herunder særligt i de tre baltiske lande. Det kan således forventes, at Danmark vil skulle være til stede i ét eller flere af de tre baltiske lande på en permanent eller semi-permanent basis med markant højere styrkebidrag, end det har været tilfældet siden etableringen af NATO's fremskudte tilstedeværelse i 2016. I givet fald vil disse enheder blive låst fast i en stationær rolle og ikke stå til rådighed for uventede opgaver, hvilket vil mindske Forsvarets fleksibilitet i forhold til situationen i dag. Fast deployering af danske styrker i Baltikum skal derfor afbalanceres med hensynet til at kunne reagere på det uventede, samt at NATO frem mod 2035 i endnu højere grad end i dag vil efterspørge kapaciteter, der kan holdes på et meget kort beredskab med henblik på hurtig deployering i tilfælde af russiske aggressioner. For at bevare mest mulig militær handlefrihed vil det være naturligt at afsøge mulighederne for at dele de faste opgaver i Baltikum med andre allierede, herunder særligt Sverige og Finland, når de er indtrådt i NATO. Det vil give den mest effektive ressourceudnyttelse og de bedste træningsmuligheder at



koncentrere de danske bidrag i et af de baltiske lande. Med Finlands og Sveriges optagelse i NATO bliver der desuden behov for en ny NATO-kommandostruktur i regionen, hvilket vil være en god lejlighed til at se på om den eksisterende multinationale kommando- og styrkestruktur er tidssvarende.

Hvis det kommer så vidt, at en væbnet konflikt bryder ud i Østersøregionen, vil det have store konsekvenser for både Forsvaret og det danske samfund som helhed. Det vil i sådan en situation være en vigtig prioritet, at allieredes adgang til Østersøen via dansk farvand kan opretholdes, hvilket vil medføre omfangsrige og ressourcerkrævende opgaver for Forsvaret. Danmark vil ligeledes skulle bruge mange ressourcer på at agere base- og opmarchområde for NATO-styrker (Host Nation Support/værtsnationsstøtte), hvilket vil trække store vekslers på Forsvaret og civile danske myndigheder. Det vil i en sådan situation bl.a. være Forsvarets og en række øvrige myndigheders ansvar at sørge for indkvartering, logistisk støtte, sundhedsberedskab, sikkerhedsmæssige opgaver og forplejning. En yderligere investering i Danmarks evne til at modtage og være vært for store styrker og tungt materiel vil være en værdifuld tilføjelse til Alliancens evne til at forstærke de østlige allierede i tilfælde af en krise i Østersøregionen. Sverige vil som NATO-medlem med sin geografiske placering og veludbyggede infrastruktur åbne nye veje for at flytte NATO-styrker til Østersøen, ligesom også Norge må forventes at få flere opgaver som vært for allieredes væbnede styrker. Der er derfor potentiale for et øget skandinavisk samarbejde på dette område.

Med de kommende års markante tyske oprustning vil Tyskland få en væsentligt forøget rolle i NATO's forsvar og afskrækkelse i regionen, hvilket vil gøre det oplagt for Forsvaret at udvikle samarbejdet med det tyske forsvar. Det dansk-tysk samarbejde var meget tæt under den Kolde Krig, men gled i baggrunden til fordel for et nært samarbejde med det britiske forsvar i forbindelse med de store oversøiske stabiliseringsoperationer.

## Arktis og Nordatlanten





Kongeriget har som arktisk stat et medansvar for den regionale orden i Arktis og har samtidig egne interesser at varetage. Den spændte situation mellem Vesten og Rusland stillet over for de stærke incitamenter for regionalt samarbejde placerer uafværgeligt Kongeriget i en svær balancegang. Det stiller krav til en velkoordineret og flerstrengt tilgang på det udenrigs-, sikkerheds- og forsvars-politiske område. Militære opgaver og en bredere sikkerhedspolitisk og diplomatisk indsats hænger sammen. Det gælder særligt i forhold til de tre stormagter USA, Rusland og Kina, de arktiske allierede kyststater samt toneangivende ikke-arktiske allierede stater. Mange centrale interesser skal håndteres, og den udfordring forøges af den komplekse relation mellem Kongerigets parter, når det gælder udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Det er forventningen, at Forsvaret frem mod 2035 må øge sine investeringer i Arktis. Særligt med henblik på bedre overvågning af det enorme grønlandske sø- og landterritorium og en mere systematisk suverænitetsbevarelse i luften samt på og under havet. Ikke mindst i Østgrønland vil det kræve ressourcer og kreativ udnyttelse af ny teknologi som autonome systemer.

Med NATO's øgede opmærksomhed på regionen vil der være forventninger fra NATO om, at de arktiske allierede styrker deres indsats i regionen til gavn for Alliancen. Hertil kan forventeligt komme udvikling af egentlige NATO-positioner, -politikker og eventuelle styrkemål vedrørende Grønland og Færøerne. Det vurderes dog mindre sandsynligt, at NATO får en egentlig operativ rolle i Kongeriget med permanent tilstedeværelse af styrker eller hovedkvarterer.

Derimod er det sandsynligt, at flere allieredes militære styrker i fremtiden vil være til stede i Arktis og Nordatlanten – ofte tæt på eller i Kongerigets territorium. Det medfører også nye opgaver som vært for disse styrker.

NATO's stigende interesse for det nordatlantiske og arktiske område giver Kongeriget en mulighed for at italesætte sine arktiske interesser over for vigtige europæiske og transatlantiske allierede. Men den øgede sikkerhedspolitiske interesse fra NATO såvel som fra større allierede europæiske stater bibringer også ny dynamik til de regionale relationer, der risikerer at forværre forholdet til Rusland yderligere. Det understreger behovet for en skræddersyet og kalibreret tilgang for at undgå utilsigtet eskalation.

I tillæg til den sikkerhedspolitiske udvikling, er der også andre – primært økonomiske og klimatiske – faktorer, der vil nødvendiggøre at regionen fortsat prioriteres forsvarspolitisk af Kongeriget i perioden frem mod 2035. Området, som Forsvaret overvåger i Arktis, vil bl.a. vokse i takt med at havisen smelter og eventuelt også som følge af FN's sokkelkommissions afgørelse om Kongerigets krav på kontinentalsoklen i Arktis.



## Færøernes og Grønlands selvstændighedsprocesser

Fuld færøsk eller grønlandsk selvstændighed ville forandre Kongerigets status som arktisk og nordatlantisk stat og kunne få store konsekvenser for Forsvarets opgaver.

### Færøerne



De seneste hundrede år har spørgsmålet om fuld selvstændighed delt færingerne, og ved årtusindeskiftet stod etableringen af Færøerne som selvstændig stat særdeles højt på den politiske dagsorden. Dette har ikke længere samme politiske prioritering, men der er bred politisk og folkelig opbakning til fortsat udvikling af det færøske selvstyre og til at Færøerne i højere grad skal kunne repræsentere sig selv internationalt og opnå medlemskab i eget navn i relevante internationale organisationer, som f.eks. WTO og Nordisk Ministerråd.

Flere af disse ønsker kan dog efter den danske regerings opfattelse ikke rummes inden for grundloven. Dette kan inden for en overskuelig årrække tænkes at resultere i et færøsk krav/anmodning om at finde en ny samarbejdsramme uden for grundlovens rammer. I en eventuel ny ramme for samarbejdet mellem Færøerne og Danmark, hvor landene formelt er ligestillede i en union af en eller anden art, vurderes det ikke for usandsynligt, at man fra færøsk side vil have et ønske om en ordning, der indebærer, at det danske forsvar fortsat påtager sig suverænitethåndhævelse og territorialforsvar i samarbejde med de færøske myndigheder.

### Grønland



Retten til Grønlands selvstændighed er beskrevet i kapitel 8 i Lov om Grønlands Selvstyre. Et flertal af partier i Inatsisartut støtter arbejdet mod Grønlands selvstændighed. Et mindretal af partier ønsker at fastholde den nuværende konstruktion. Der arbejdes på tværs af partierne om at opbygge en selv bærende grønlandsk økonomi, og Grønland ønsker og arbejder for at påtage sig mere ansvar. Dette gælder også på områder der ikke kan overtages inden for selvstyrelovens rammer, særligt forsvars-, udenrigs- og sikkerhedspolitik.

## Internationale operationer

Klimaforandringer, demografisk udvikling og voksende global ulighed vil frem mod 2035 forstærke truslerne mod Europa fra terror, illegal migration og pirateri med udspring i Afrika og Mellemøsten. Samtidig er det sandsynligt, at USA og de store europæiske allierede vil efterspørge danske militære bidrag til aktiviteter i Indo-Pacific i takt med det øgede strategiske fokus på denne region og magtkampen med Kina. Forsvaret har de seneste årtier investeret i materiel og trænet med henblik på at kunne deltage i internationale operationer, særligt i Mellemøsten og Afrika. Der er dermed udviklet en stor viden og specialiserede kompetencer, der gør, at det danske forsvar er en værdsat samarbejdspartner for vores allierede. Det vil derfor kunne overvejes at bibeholde og vedligeholde disse kompetencer og tilpasse dem den løbende udvikling i de internationale operationers natur. På baggrund af de forventede opgaver, som beskrives nærmere i de følgende afsnit, vil Forsvaret eksempelvis med fordel kunne fokusere på de videreudvikling af de eksisterende langtrækkende maritime kapaciteter samt på de former for mindre mandskabstunge, men meget fleksible kapaciteter, der erfaringsmæssigt er størst efterspørgsel på, såsom helikoptere, transportfly, specialstyrker og trænere.

## Antiterror- og stabiliseringsindsatser



I takt med at USA har skiftet strategisk fokus mod Asien samt den nye arbejdsdeling mellem NATO og EU, vil Danmark og resten af Europa være nødt til at påtage sig en større rolle og tage større ansvar for Europas sikkerhed, herunder i kampen mod ekstremisme i Sahel, Nordafrika og Irak. Erfaringerne fra internationale stabiliseringsindsatser understreger behovet for en solid lokal forankring og ejerskab realistiske mål for demokrati og menneskerettigheder samt at det militære kombineres med en langsigtet civil indsats. EU kan have gode forudsætninger for sådanne bredspektrede indsatser, men den politiske beslutningsstruktur indebærer en risiko for, at der opstilles urealistiske mål for den tidshorizont, hvor der kan forventes fremskridt i retning af god regeringsførelse, ligestilling og andre rettigheder.

I de kommende år må det forventes, at Danmark vil blive mødt af en meget bred vifte af forespørgsler om mulige danske militære bidrag til indsatser i og omkring skrøbelige stater. Disse indsatser vil dog have en mere fokuseret og kapacitetsopbyggende karakter end de tidligere langvarige og omfattende engagementer i Afghanistan og Irak. Efterspørgslen vil både komme fra FN og – med afskaffelsen af forsvarsforbeholdet – EU samt fra ad hoc-koalitioner. I sidstnævnte må særligt Frankrig forventes at ønske danske bidrag til indsatser i Sahel og potentielt bredere i regionen. Det er vanskeligere at forudse efterspørgslen fra USA. Alt tyder på, at USA vil fortsætte med at reducere sin tilstedeværelse i svage og skrøbelige stater. Samtidig vil USA værdsætte og forvente, at Europa i højere grad bidrager til stabiliseringsindsatser. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at USA frem mod 2035 foranlediget af en 9/11-lignende begivenhed igen vil se sig nødsaget til at gribe ind.

## Maritim sikkerhed (uden for dansk territorium)



Som verdens sjette største søfartsnation vil maritim sikkerhed fortsat være en central prioritet for Danmark. Maritim sikkerhed uden for danske farvande omfatter en vifte af trusler, hvoriblandt den mest fremtrædende aktuelt er truslen fra pirateri. Trods omfattende indsatser for at bekæmpe maritim kriminalitet eksisterer pirateritruslen stadig. Danmark kan have en national interesse i fortsat at investere ressourcer i at beskytte handelsruter og sikre fri sejlads. Dette gælder ikke mindst Guineabugten og Afrikas Horn, men frem mod 2035 givetvis også øvrige regioner, herunder Indo-Pacific.

Maritim sikkerhed omfatter også navigationsfrihed, herunder retten til fri sejlads, og dette har Danmark prioriteret igennem bl.a. et omfattende bidrag til – og ledelse af – overvågningsmissionen i Hormuzstrædet (EMASoH), som har til formål at sikre fri sejlads, medvirke til deeskalering i regionen samt indsamle informationer om strædets sejlads. Såfremt det danske Forsvar skal løse lignende opgaver fremover, vil det i sagens natur indskrænke mulighederne for at engagere sig andetsteds. Omvendt kan en nedprioritering af indsatsen for navigationsfrihed også have konsekvenser for dansk skibsfart og handel.

Med afskaffelsen af forsvarsforbeholdet har Danmark desuden fået mulighed for at deltage i EU's to maritime militære operationer, EUNAVFOR ATALANTA og EUNAVFOR IRINI.

Frem mod 2035 kan der meget mulig opstå efterspørgsel og en forventning fra USA eller store europæiske allierede om dansk deltagelse i navigationsfrihedsoperationer i Indo-Pacific, herunder i Det Sydkinesiske Hav, hvor spændingerne mellem USA og Kina forventes at tage til. Det vil ikke være omkostningsfrit for det danske forsvar at sende fregatbidrag – hverken til Det Sydkinesiske Hav eller til Indo-Pacific i det hele taget – og med en relativt beskedne flåde med fem fregatter vil blot et enkelt fregatbidrag have stor indflydelse på, hvad Danmark i øvrigt kan engagere sig i.

## Kapacitetsopbygning, træning, våbenhjælp og anden støtte

Udviklingen i de store militære operationer i Irak og Afghanistan afspejlede en dybere udvikling i den vestlige tilgang til håndtering af stabiliseringsindsatser. Siden omkring 2010 har Vesten i vidt omfang fokuseret på forebyggende indsatser, herunder i form af træning og anden kapacitetsopbygning inden for sikkerhedssektoren. Skiftet indebærer en logik om, at lokale aktører – som er tilstrækkeligt effektive og legitime – er en forudsætning for en bæredygtig håndtering af en konfliktsituation. Danske soldater, befalingsmænd og officerer såvel som civil ansatte har opbygget stærke kompetencer til denne form for træning og rådgivning, som utvivlsomt vil blive stærkt efterspurgt i de kommende år. I Danmark er sådanne indsatser typisk organiseret gennem Freds- og Stabiliseringsfonden, som finansieres delvist gennem forsvarsbudgettet.

Siden Ruslands invasion af Ukraine er der sket et decideret paradigmeskifte i Vestens vilje til våbenhjælp, hvor også Danmark har sendt våben til Ukraine i hidtil uset omfang. Det er i Danmarks sikkerhedspolitiske interesse at hjælpe Ukraine, og der vil givetvis fortsat være behov for bl.a. våbenhjælp og træning af ukrainske soldater til den ukrainske forsvarskamp i den nærmeste fremtid. Det er en udfordring for opbygningen af Forsvaret og for opfyldelsen af NATO's retningslinjer og styrkemål, at lagrene tømmes og i stedet gives til Ukraines frihedskamp, og at materielpriserne stiger som følge af forsvarsindustriens overfyldte ordrebøger.

Det er klart, at det ikke er muligt at vende tilbage til den politiske linje fra før Ruslands krig mod Ukraine, hvor levering af tunge dødbringende våben til krigsførende lande uden for NATO udgjorde en rød linje for Danmark og mange andre allierede. Det kan eksempelvis ikke afvises, at det frem mod 2035 også vil blive nødvendigt at yde støtte til lande som Georgien eller Moldova, hvis Rusland skulle vælge at angribe dem. Det kunne derfor overvejes at undersøge, om det vil være relevant at videreudvikle og forankre de kompetencer og den læring om træning og våbenhjælp, som Forsvaret har oparbejdet, i en specifik organisatorisk ramme som f.eks. en særlig international støttekommando, eventuelt i samarbejde med nærtstående lande.

## 4.4 Tilpasning af Samfundssikkerhed til et skærpet trusselsbillede

Åbne, velhavende og gennemdigitaliserede samfund som det danske, færøske og grønlandske skal ikke kun beskytte sig mod militære angreb og terror, men mod en bred vifte af menneske- og naturskabte trusler som cyberangreb, statslig påvirkning af politiske processer, udnyttelse af sårbarheder i kritisk infrastruktur, mangel på kritiske forsyninger, pandemier og ekstremt vejr. Den bredt definerede samfundssikkerhed er en kerneopgave for den moderne stat, hvor mange forskellige myndigheder har opgaver vedrørende samfundssikkerhed og organisering og ansvar, og hvor samarbejdet på tværs af disse myndigheder spiller en vigtig rolle for effektiv imødegåelse af truslerne.

I en ny sikkerhedspolitisk virkelighed forandres rammevilkårene for, hvordan det robuste og sikre samfund vedligeholdes og udvikles. En del af samfundssikkerheden handler om beredskabspolitik og samfundets samlede evne til at håndtere ikke-aktørdrevne trusler. Men samfundssikkerhed handler også om de nationale, hjemlige sikkerhedspolitiske udfordringer, der følger af forandrede internationale forhold. Den øgede stormagtskonkurrence og det forandrede trusselsbillede, som er beskrevet i denne rapport, udfordrer Kongerigetets hjemlige sikkerhed. Det høje antal cyberangreb understreger betydningen af de hybride trusler, og der er større risiko for mangel på samfundskritiske forsyninger på grund af bl.a. naturkatastrofer, pandemier eller sanktioner fra lande som Rusland. Dette understreger samfundets sårbarhed og kan føre til et større behov for koordination og styring på tværs af myndigheder og sektorer, særligt når trusler spreder sig til nye fagområder, som for eksempel den øgede risiko for spionage og teknologyveri i den danske videregående uddannelsessektor.





Under pandemien trådte både kommuner, regioner, civilsamfund og private virksomheder i karakter for sammen at løse udfordringerne i samfundet. Landsdækkende organisationer som Røde Kors trådte f.eks. ind i krisehåndteringen under myndighedernes ledelse og i tæt supplement hertil. Samfundssikkerhed i fremtiden kan med fordel indebære et øget samarbejde mellem mange typer aktører. Men med flere aktører følger flere styringsproblematikker og udfordringer om, hvordan nye sagsområder smidigt integreres i eksisterende organiseringer. Det hører også til udfordringerne, at en række relevante myndigheder ikke tidligere har haft berøring med sikkerhedspolitik i deres dagligdag. Samfundssikkerheden kan i høj grad afhænge af at bl.a. civilsamfundets ressourcer tænkes mere systematisk ind både før, under og efter krisehændelser, da dette kan styrke samfundets robusthed lokalt og nationalt.

Arbejdsdelingen mellem danske, færøske og grønlandske myndigheder på samfundssikkerhedsområdet kan udgøre en særskilt udfordring, såfremt der på sagsområder, der er overtaget af Grønland og Færøerne, opstår spørgsmål med sikkerhedspolitiske aspekter. Det har bl.a. i de senere år været illustreret med spørgsmålet om sikkerhedspolitiske aspekter af leverandørvalg i den kritiske teleinfrastruktur. Der kan derfor ses på at finde måder at håndtere sådanne tilfælde, og det nyligt etablerede Udenrigs-, Sikkerheds- og Forsvarspolitiske Kontaktudvalg kan være første skridt til at opnå en bedre fælles forståelse på området. Det vil ikke være til gavn for Kongerigetets sikkerhed, hvis håndteringen af de stadig hyppigere tilfælde af nye trusler uden for det konventionelle sikkerhedspolitiske rum regelmæssigt fører til gnidninger i de interne forhold i Kongeriget.

Der er stor forskel på vilkårene for den bredere samfundssikkerhed og den myndighedsmæssige organisering i Danmark, Færøerne og Grønland, som derfor beskrives særskilt.

## Danmark

Regeringens og myndighedernes krisestyring og håndtering af samfundssikkerhed er organiseret anderledes i Danmark end i de fleste andre europæiske lande. Danmark har for eksempel ikke et nationalt sikkerhedsråd med nøgleministre og topembedsmænd, herunder forsvarschefen, rigspolitichefen og den civile beredskabschef som faste medlemmer samt et solidt sekretariat til at organisere det daglige arbejde og forestå koordinering i en krisesituation. I stedet er der i Danmark en krisestyriingsorganisation, der på politisk niveau ledes af Regeringens Sikkerhedsudvalg med statsministeren (formand), udenrigsministeren, justitsministeren, finansministeren og forsvarsministeren som faste medlemmer, og hvor cheferne for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste samt forsvarschefen deltager efter behov. Udvalget suppleres af Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, hvor departementscheferne for samme kreds af ministerier samt cheferne for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste er faste medlemmer. Foruden de faste medlemmer kan Statsministeriet indkalde ad hoc repræsentanter fra andre myndigheder til Sikkerhedsudvalget og Embedsmandsudvalget. Der er en begrænset sekretariatsbetjening til udvalgene, som varetages af Statsministeriet og de deltagende ministerier. På strategisk operativt niveau varetages koordinationen i krisetid af Den Nationale Operative stab (NOST), herunder Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), og Den Internationale Operative Stab (IOS).

Sektoransvarsprincippet, hvor ansvaret for opretholdelse, sikkerheden og videreførelse af sektorens samfundsfunktioner som udgangspunkt er decentraliseret ved den enkelte myndighed, anvendes i alle de nordiske lande, men har en særlig tyngde i Danmark. Danmark har ikke som for eksempel Norge og Sverige store direktorater for samfundssikkerhed med brede beføjelser.

Det norske Direktorat for Samfunssikkerhet og Beredskap (DSB) er underlagt Justits- og Beredskapsdepartementet og har omkring 700 ansatte. Det fungerer som en slags paraply, der både overvåger risici og trusler og går på tværs af alle sektorer og ministerier i samfundet og varetager en koordinerende rolle på ministeriets vegne. Herudover varetager Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) en tværsektoriel overvågning af både det militære og civile område i landet. Den norske samfundssikkerhedsinstruks har til formål at styrke samfundets evne til at forebygge kriser og til at håndtere alvorlige hændelser gennem et helhedsorienteret og koordineret arbejde med samfundssikkerhed.

Den svenske Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har til formål at gøre samfundet mere sikkert og varetager den koordinerende rolle på tværs af alle aktører både før, under og efter større hændelser. Myndigheden har ca. 1.000 ansatte og er underlagt Justitsministeriet, som i Sverige er ansvarlig for en lang række krisehåndteringsopgaver. Særligt arbejder MSB med beredskabstjeneste, ulykkesforebyggende arbejde, kriseberedskab, civilforsvar, cybersikkerhed og sikker kommunikation. Sverige introducerede allerede i 2006 en sikkerhedsstrategi med fokus på samfundssikkerhed (samhällets säkerhet), som fokuserer på samfundets fortsatte funktionalitet, befolkningens liv og sundhed samt beskyttelse af grundlæggende værdier.

Den danske beredskabsstyrelse hører under Forsvarsministeriet og har bl.a. til opgave at koordinere beredskabsplanlægningen og rådgive myndighederne herom. Til understøttelse af beredskabsplanlægningen udarbejder Beredskabsstyrelsen bl.a. "Nationalt Risikobillede", men styrelsen har langt fra samme mulighed som sine søsterorganisationer i Sverige og Norge for at monitorere myndighedernes beredskabsplanlægning. Beredskabsstyrelsen fører for eksempel ikke tilsyn med andre statslige myndigheder på beredskabsområdet. Ca. 10 af Beredskabsstyrelsens godt 500 medarbejdere arbejder med beredskabsplanlægning, men Beredskabsstyrelsen varetager kun i begrænset omfang en koordinerende rolle på tværs af sektorer og har ingen sanktionsmuligheder overfor myndigheder. Beredskabsstyrelsens har derudover ansvar for en række andre myndighedsopgaver, herunder i forbindelse med brandforebyggelse, og udgør desuden det statslige redningsberedskab med mandskab til at assistere det kommunale redningsberedskab og andre myndigheder med operative beredskabsopgaver, herunder med kemisk og nuklear specialistberedskaber. Det operative opgavesæt adskiller ligeledes Beredskabsstyrelsen fra de nordiske søsterorganisationer.

Danmark er et af de mest digitaliserede lande i verden, hvilket har medført store gevinster for det danske samfund og gjort hverdagen nemmere for den enkelte dansker. Men det har samtidig gjort Danmark særdeles sårbar overfor cyberangreb, der kan gøre skade på kritiske statslige og private it-systemer. Truslen fra visse typer af cyberangreb mod Danmark har de seneste år været klassificeret som meget høj af Center for Cybersikkerhed. Det kan forventes, at digitaliseringen af Danmark vil fortsætte i de kommende år, hvor også 5G-baserede teknologier både vil give nye muligheder og sårbarheder. Her har Center for Cybersikkerhed haft en vigtig rolle i forbedringen af cybersikkerheden i telesektoren, ligesom også andre myndigheder har væsentligt fokus på og ansvar for styrkelsen af cybersikkerheden i Danmark. Danmark har dog i de seneste mange år investeret stort i cybersikkerhed, ligesom det er en stor fordel, at der sammenlignet med mange andre europæiske lande er en relativt enkel organisatorisk forankring af indsatsen. Danmark har dermed et godt udgangspunkt for at styrke cybersikkerheden yderligere i takt med, at udviklingen i trusselsbilledet tilsiger det.



Forsvaret har en lang tradition for støtte til det civile samfund, medvirken til at varetage myndighedsopgaver og at påtage sig ansvaret som en væsentlig brik i det samlede beredskab, herunder eksempelvis med specialiserede bidrag i tilfælde af større terrorangreb på dansk jord som støtte til Aktionsstyrken under Politiets Efterretningstjeneste. De behov vil fortsat være tilstede og endda forstærkes af klimaforandringerne og de skærpede hybride trusler. Hyppigere tilfælde af ekstremt vejr såsom tørker, store naturbrande og oversvømmelser kan øge efterspørgslen på Forsvarets ressourcer og kompetencer inden for krisehåndtering. Dertil kommer mulige behov for yderligere bidrag fra Forsvaret til at håndtere nye migrationskriser, herunder eksempelvis ved udsendelse af personel og materiel til Frontex. Det kan ligeledes ikke afvises, at Forsvaret i perioden frem mod 2035 igen vil blive involveret i håndteringen af smitte med en højvirulent sygdom.

Endelig medfører den mere prominente rolle, som nukleare våben fremadrettet vil spille i Ruslands afskrækkelsesberedskab, en øget risiko for nukleare hændelser, der vil kræve Forsvarets involvering. Eksempelvis kan en ulykke på et nukleart drevet fartøj i danske farvande, ud over en række sikkerhedspolitiske risici som følge af det anspændte forhold i Østersøen, også føre til omfattende radioaktiv forurening af danske landområder, bygninger og infrastruktur. Ved en sådan hændelse vil militære bidrag kunne indgå i samspil med den civile beredskabsindsats fra politiet og Beredskabsstyrelsen, hvilket understreger behovet for koordination af sektorindsatserne.



## Færøerne



Brandvæsen og ambulancetjeneste har siden 1948 været færøske særanliggende, mens politivæsenet på Færøerne er et fællesanliggende og fortsat er organiseret som en dansk politikreds. Færøernes Politi har, ligesom i Danmark, den koordinerende ledelse ved større ulykker på landjorden, i fjorde og på søer, mens ansvaret for den overordnede kriseledelse i et samfundssikkerhedsperspektiv siden vedtagelsen af den færøske beredskabslov i 2012 sker i et koordinerende samspil mellem samfundets respektive sektorer. Disse er hver især ansvarlige for beredskabsplanlægning, risikostyring og opbygning af krisestyringskapacitet inden for egen sektor. Sektoransvarsprincippet er imidlertid endnu ikke helt gennemført på Færøerne i praksis, og den koordinerende krisestyring udfordres af små organisationer med et begrænset antal medarbejdere med de rette kompetencer. At der desuden findes ikke mindre end 29 færøske kommuner betyder samtidig, at de lokale redningsberedskaber mange steder er meget små, hvilket kan give udfordringer i forhold til risikobaseret dimensionering, udarbejdelse af beredskabsplaner og lignende.

I 2017 udarbejdedes en egentlig færøsk krisestyringsorganisation, som blev godkendt politisk i juni 2019. Det strategiske niveau i organisationen udgøres af Strategisk Krisestab for Færøerne (Krepuráðið), som refererer til det politiske niveau i landsstyret, mens der på operativt niveau koordineres mellem myndigheder i Færøernes Beredskabsstab (Áttaksráðið). Ved hændelser på havet sker den egentlige operative koordination hos MRCC Tórshavn, mens det for hændelser på land som nævnt er politiet, der koordinerer. Desuden findes der et færøsk beredskabsråd, som er rådgivende over for den beredskabsansvarlige minister (fiskeri) samt i forhold til andre landsstyreområder med beredskabsansvar, f.eks. telesektoren.

## Grønland

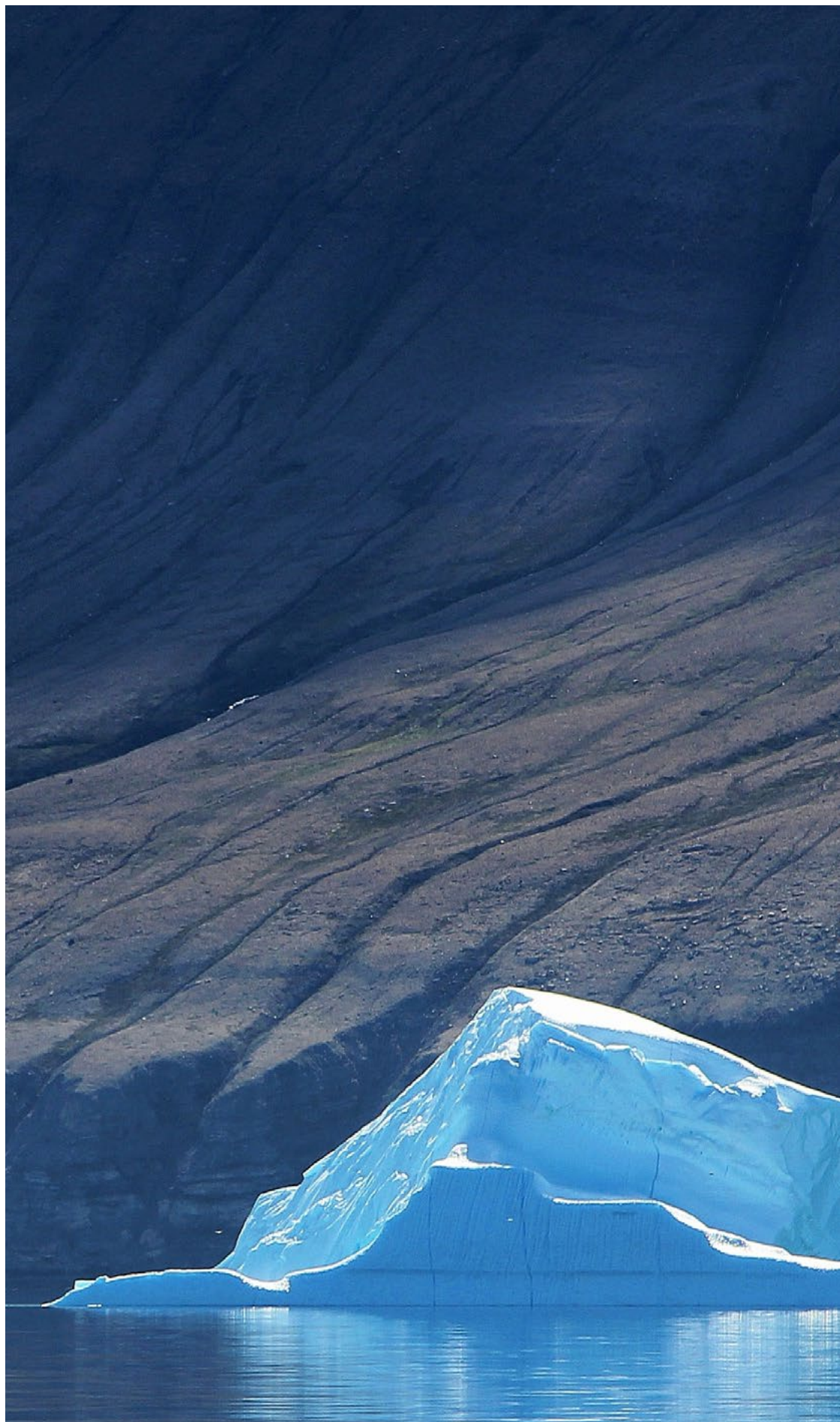
Lokale brandvæsener i Grønland har siden kort efter Hjemmestyrets indførelse været overtaget og varetaget af de grønlandske kommunale myndigheder. Grønland fik sin første egentlige beredskabslov i 2010, hvorved de kommunale brandvæsener blev til redningsberedskaber med større ansvarsområde, herunder katastrofeberedskabet. Krisestyringsorganisationen i Grønland er niveaudelt og baserer sig, ligesom det danske, på det underliggende koordinationsprincip, som følger af sektoransvaret. På operativt niveau findes Grønlands Beredskabsstab, som i dansk terminologi modsvarer en lokal beredskabsstab. Politiet har her det koordinationsmæssige ansvar, mens de øvrige sektorer er repræsenteret på tilsvarende niveau, for eksempel den kommunale beredskabschef. Grønlands Beredskabskommission udgør det strategiske krisestyringsniveau i Grønland. Grønlands Beredskabskommission rådgiver Naalakkersuisut ved større hændelser og katastrofer. Ud over at have ansvar for, at der udarbejdes og ajourføres en beredskabsplan for Grønland, har Beredskabskommissionen til formål at sikre en koordineret indsats og anvendelse af grønlandske og danske ressourcer ved større ulykker og katastrofer, herunder krise- og krigssituationer. I Beredskabskommissionen sidder departementschefer fra en række departementer i Grønlands Selvstyre, Landslægeembedet, Politimesteren i Grønland, Rigsombudsmanden i Grønland, Arktisk Kommando og en repræsentant for de grønlandske kommuner. Rigsombudsmanden i Grønland er også fast medlem af Beredskabskommissionen og fungerer under kriser som et bindeled mellem myndigheder i Grønland og det danske system.

Under større kriser som det omfattende strømnedbrud i Nuuk i slutningen af 2021 og Covid-19 er der et tæt samarbejde mellem Grønlands Poliiti, Arktisk Kommando og Naalakkersuisut.

Forsvarsministeriet bidrager til den rigsfælles samfundssikkerhed med Arktisk Beredskabsstyrke, som sikrer muligheden for hurtig indsættelse af kapaciteter fra Forsvaret og Beredskabsstyrelsen i både Grønland og Færøerne i tilfælde af kriser og katastrofer. Både Grønlands og Færøernes Poliiti kan på samme måde trække på assistance fra Rigspolitiet og herigennem de andre danske politikredse og samarbejdsaftaler mellem Beredskabsstyrelsen og grønlandske og færøske beredskabsmyndigheder understøtter samfundets robusthed inden for områder, som kræver høj specialisering og særligt udstyr. Væksten i nordatlantisk og arktisk krydstogtskibsturisme, forøget lavinefare, fjeldskred omkring beboede områder som følge af klimaforandringer og afbrydelser af samfundskritiske forsyninger kan skabe behov for mere samarbejde mellem Naalakkersuisut og Forsvaret.

Grønland eller Færøerne har ikke egne nationale risikobilleder som grundlag for beredskabsplanlægning, eller dedikerede Computer Emergency Response Teams (CERT), altså døgnbemandede statslige overvågningscentre bemandet med IT-sikkerhedseksperter, som hurtigt kan gribe ind, hvis for eksempel kritisk infrastruktur eller myndigheder udsættes for cyberangreb. De respektive telemyndigheder har, inden for sektoransvaret, operationscentre, som overvåger driften og samarbejder tæt under eventuelle hændelser. Center for Cybersikkerhed rådgiver både offentlige og private aktører både på Færøerne og i Grønland på sikkerhedsområdet. Der må forventes væsentlig yderligere aktivitet på telesikkerhedsområdet i de kommende år, og det kan give behov for at videreudvikle modellerne for samarbejde mellem færøske, grønlandske og danske myndigheder med henblik på at opretholde sikkerheden af den kritiske teleinfrastruktur i Færøerne og Grønland.





## Formandens efterskrift

Det er et dystert fremtidsbillede, denne rapport tegner. Meget kan gå anderledes, end vi forudser, men der kan ikke være den mindste tvivl om, at Danmark frem mod 2035 vil stå over langt alvorligere trusler end på noget andet tidspunkt siden den Kolde Krig. Vi har derfor brug for et meget stærkere, mere fleksibelt og indsatsparat forsvar. Vores veluddannede officerskorps og personel med deres værdifulde erfaringer fra internationale operationer er et solidt fundament. De fortjener at blive udrustet med verdens bedste materiel. Med begrænsede muligheder for at forøge mandskabsstyrken, kan Forsvaret kun løse sine markant forøgede opgaver ved at bruge ny, avanceret teknologi til at forøge den enkelte soldats og våbenplatforms kampkraft og effektivitet. Den nødvendige omlægning og udbygning af Forsvaret vil tage tid og koste mange penge. Jeg håber, at denne rapport vil blive udgangspunkt for et langsigtet og visionært forsvarsforlig, der giver Forsvaret de nødvendige ressourcer og tilstrækkelig frihed til løbende tilpasning til nye muligheder og nye udfordringer undervejs. NATO's styrkemål og Danmarks bidrag til styrket forsvar og afskrækkelse langs NATO's østlige flanke må være hovedprioriteten. Men fremtidens forsvar bør designes, så det også kan varetage interesserne i Nordatlanten og levere bidrag til beskyttelse af Europas grænser mod syd samt andre internationale operationer. Selv med væsentligt forøgede midler til Forsvaret vil der dog fremover blive behov for en endnu skarpere prioritering, inden danske styrker indsættes uden for Kongeriget.

Ikke kun vores militære forsvar skal styrkes. Med de skærpede trusler mod Danmark inden for hele spektret af hybride angreb, er der behov for en systematisk gennemgang af vores samlede civile samfundssikkerhed. På tværs af hele den offentlige og den private sektor må det sikres, at robuste og gennemøvede beredskabsplaner muliggør opretholdelse af vitale samfundsfunktioner under kriser, naturkatastrofer og hybride angreb. Med atomvåbnenes voksende betydning er der også anledning til at overveje, om vi igen er nødt til at forberede os på det værst tænkelige.

Undervejs i vores drøftelser har vi afdækket spændende perspektiver i ny former for samarbejde mellem Forsvaret, private virksomheder og universiteterne. Dem bør der arbejdes videre med. Det samme gælder de muligheder, der efter ophævelsen af forsvarsforbeholdet åbner sig for at engagere danske virksomheder, forskningsinstitutioner og dansk forsvar i den dynamiske udvikling af EU's forsvarsindustrielle samarbejde.

Medlemmerne af analysegruppen og følgegruppen skal have en stor tak for deres aktive og vedholdende engagement igennem et langt forløb, hvor forudsætningerne har ændret sig dramatisk undervejs med krigen i Ukraine, pandemien og tilbagetrækningen fra Afghanistan og Mali. Center for Militære Studier, DIIS, DMI, Forsvarsakademiet og Udenrigsøkonomisk Analyseenhed har med deres baggrundspapirer leveret grundlaget for de to gruppers drøftelse af de mange forskellige temaer, vi har haft på dagsordenen. Mange kolleger i Forsvaret, FE, Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har hjulpet med værdifulde input og sparring undervejs.

En helt særlig tak skylder jeg sekretariatet. Anders Trelborg, Anna Haugsted Dehn, Johanne Kloster Kirk, Karoline Fristed Binger og Sami Carøe Moussa har oven i deres daglige arbejde med at håndtere øjeblikkets kriser med energi, munterhed og virkelyst lagt utallige timer, sene aftener og lange weekender i at organisere arbejdet og skrive denne rapport. Sidst, men ikke mindst skal Henrik Ø. Breitenbauchs kæmpe indsats fremhæves. Uden hans faglige indsigt, skarpe intellekt og spidse pen var vi aldrig kommet i mål.

**Michael Zilmer-Johns**

# Anneks

# Anneks

## 1. Kommissorium for den sikkerhedspolitiske analysegruppe

Den hastige udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvikling, herunder det øgede pres på den regelbaserede internationale orden og den stigende stormagtskonkurrence, vil i de kommende år blive rammesættende for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Omfanget og kompleksiteten i det internationale trusselsbillede vil forventeligt stige i takt med de globale magtforskydninger og den rivende teknologiske udvikling.

Med det nuværende forsvarsforlig 2018-2023, inkl. tillægsaftalen, vil Forsvaret ved udgangen af forligsperioden have fået tilført nye ressourcer, der styrker Danmarks bidrag til NATO's afskrækkelse og kollektive forsvar og giver øget kapacitet til deltagelse i internationale operationer og stabiliseringsindsatser inden for rammerne af NATO, FN eller internationale koalitioner. Dertil styrkes også det nationale cyberforsvar og Forsvarets evne til at bistå i nationale sikkerhedsopgaver.

Uforudsigeligheden i verden omkring Danmark tilsiger, at der forud for indgåelsen af et nyt forsvarsforlig foretages en grundig analyse af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation.

Regeringen har udpeget ambassadør Michael Zilmer-Johns fra Udenrigsministeriet til at lede analysegruppen.

### Formål

Som led i forberedelsen af det næste forsvarsforlig skal analysegruppen udarbejde en faglig analyse af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation samt identificere de udfordringer og konsekvenser, som den kan medføre for Danmark og Forsvaret. Det bemærkes, at det næste forsvarsforlig, jf. tillægsaftalen af januar 2019, vil have Wales-målsætningen som forudsætning.

Analysegruppen skal i videst muligt omfang bygge videre på eksisterende analyser og rapporter, ligesom aktuelle udenlandske analyser vil kunne inddrages.

Analysegruppen vil desuden skulle bidrage til at højne opmærksomheden i offentligheden på den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation.

Analysen vil ikke skulle komme med konkrete anbefalinger vedr. forsvarsbudgettet, Forsvarets indretning eller anskaffelse af kapaciteter.

### Praktik

Lederen af analysegruppen placeres i Udenrigsministeriet. Ud over lederen består analysegruppen af kontorchefer fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet samt en chef fra Forsvaret. Grønland og Færøerne deltager på lige fod med de øvrige medlemmer i

arbejdet vedr. Arktis og Nordatlanten samt som observatører i gruppens øvrige arbejde. Statsministeriet deltager som observatør i gruppen.

Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet yder sekretariatsbistand dedikeret til formålet. Herudover kan analysegruppen trække på relevante ministerier, som stiller relevant materiale til rådighed for arbejdet.

Opstart af analysegruppens arbejde er blevet udskudt til medio 2020 grundet Covid-19-krisen.

Analysearbejdet vil løbende blive drøftet i en følgegruppe med eksperter med indsigt i området fra blandt andet relevante interesseorganisationer og forskningsmiljøet, ligesom analysegruppen vil kunne mødes med de etablerede udenrigspolitiske fora, herunder NATO og EU, samt de politiske partier i Folketinget. Analysegruppen vil også kunne have samtaler med repræsentanter fra andre lande og udenlandske institutioner.

Der vil desuden blive afholdt tematiske konferencer/seminarer, herunder med ekstern deltagelse fra såvel hjemlige som udenlandske eksperter. Arrangementerne vil blive målrettet offentligheden og/eller de politiske partier i Folketinget.

Regeringen vil løbende kunne drøfte status for analysegruppens arbejde.

### **Afrapportering**

Analysegruppen afrapporterer til regeringen.

Analysen skal være afsluttet primo 2022 med henblik på at kunne indgå i forberedelsen af det næste forsvarsforlig. I forbindelse med afrapporteringen vil analysen blive gjort offentlig tilgængelig.

## **2. Medlemmer af analysegruppen**

- Ambassadør Michael Zilmer-Johns, formand
- Chefen for Forsvarsstaben, Generaløjntant Kenneth Pedersen
- Kontorchef i Forsvarsministeriet, Pelle Holager, fra 1.8.2022 Peter Emil Engedal
- Kontorchef i Udenrigsministeriet, Christian Grønbech-Jensen, fra 1.9.2022 Søren Jensen
- Souschef i Finansministeriet, Gustav Nedergaard / chefkonsulent Kristine Buus Nielsen
- Kontorchef i Justitsministeriet, Louise Mariegaard
- Kontorchef i Statsministeriet, Jakob Henningsen / Lene Mandel Vensild
- Chefkonsulent i Grønlands Departement for Udenrigsanliggender og Energiområdet Hans Peder Kirkegaard
- Rådgiver i Færøernes departement for Udenrigsanliggender, Svein Magnason



### 3. Analysegruppens arbejde

Analysen er gennemført under ledelse af ambassadør Michael Zilmer-Johns. Dekan ved Forsvarsakademiet Henrik Breitenbauch har bistået med rådgivning og sparring.

Analysegruppens sekretariat bestod af Specialkonsulent i Udenrigsministeriet Anders Trelborg, Fuldmægtig i Udenrigsministeriet Johanne Kloster Kirk, Fuldmægtig i Udenrigsministeriet Anna Haugsted Dehn, Specialkonsulent i Forsvarsministeriet Karoline Fristed Binger, Fuldmægtig i Forsvarsministeriet Sami Carøe Moussa og Specialkonsulent i Forsvarsministeriet Frederik Søholm Jørgensen.

Rammen for analysegruppens arbejde er beskrevet i kommissoriet. Analysegruppens formål var at lave en analyse den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation for Danmark. 10 overordnede analysespor udfoldede denne:

- Det internationale samfund
- Globale klimaforandringer
- Den teknologiske udvikling
- Konflikters anatomi nu og i fremtiden
- Samfundets robusthed
- Europæisk og transatlantisk sikkerhed
- Østersøen
- Nordatlanten og Arktis
- Svage og skrøbelige stater
- Asien og Indo-Pacific

Analysegruppens opdrag har været at lave en analyse som rækker ud til 2035. En så langsigtet analyse er naturligt behæftet med stor usikkerhed. Den må nødvendigvis fokusere på de overordnede faktorer, samtidig med at den anerkender den rolle, som tilfældet spiller i menneskets historie. Denne usikkerhed har analysegruppen søgt at håndtere på en række måder.

For det første har arbejdsprocessen bygget på drøftelser med udgangspunkt i baggrundspapirer udarbejdet for analysegruppen. Drøftelserne, og herunder ikke mindst drøftelserne i den tilknyttede følgegruppe af eksperter, har i vidt omfang bidraget til at kvalitetssikre analysen undervejs. For det andet har analysegruppen fokuseret på anerkendte fremskrivninger af eksempelvis økonomiske, demografiske og klimamæssige forhold. Mange sådanne faktuelle forhold vil i perioden frem mod 2035 være enten givne eller i det mindste med stor sandsynlighed ske inden for kendte afgrænsninger. For det tredje skelner selve analysen mellem trusler, udfordringer og risici. Trusler skal her forstås som militære trusler, mens udfordringerne såsom eksempelvis irregulær migration kan have en ikke-militær sikkerhedspolitisk betydning. I det langsigtede perspektiv kan der identificeres risici, som kan blive til trusler og udfordringer. Kunsten for forsvars- og sikkerhedspolitikken er således dels at identificere nutidens og den nære fremtids trusler og udfordringer, såvel som den lidt mere fjerne, langsigtede fremtids risici – og forsøge at holde disse op mod hinanden i en afvejning, der leder til forsvars- og sikkerhedspolitiske prioriteringer. Endelig anvender analysen gradvise vurderinger af sandsynlighed, gående fra usandsynligt, over mindre sandsynligt, til muligt, sandsynligt og meget sandsynligt.

Undervejs har analysegruppens sekretariat indsamlet viden på en række rejser. Disse er gået til:

Washington, New York, Bruxelles, Paris, London, Berlin, Warszawa, Oslo, Stockholm, Helsinki, Nuuk og Tórshavn.

## 4. Medlemmer af følgegruppen

- Anders Ladekarl
- Anders Wivel
- Anja Bechmann
- Anja Dalgaard-Nielsen
- Anne H. Steffensen
- Astrid Kjeldgaard-Pedersen
- Bertel Heurlin
- Birgitte Qvist-Sørensen
- Camilla Tenna Nørup Sørensen
- Carsten Schürmann
- Catharina Sørensen
- Cecilia Bonefeld-Dahl
- Cecilie Felicia Stokholm Banke
- Charlotte Flindt Pedersen
- Charlotte Slente
- Christoffer Green
- Claus Haugaard Sørensen
- Claus Mathiesen
- Flemming Splidsboel Hansen
- Frank Bill
- Frederik Bergenfelt Friis
- Hans Andrias Sølvará
- Henriette Søltoft
- Helle Malmvig
- Jan Westenkær Thomsen
- Jarl Krausing
- Jens Christian Svabo Justinussen
- Jens Lundgren
- Jens Ringsmose
- Jeppe Teglskov Jacobsen
- Joachim Finkielman
- Jon Rahbek-Clemmensen
- Jørgen Delman
- Katrine Krogh Andersen
- Kjeld Erik Brødsgaard
- Kjell Engelbrekt
- Kristian Fischer
- Kristian Søby Kristensen
- Lars Bangert Struwe
- Lars Erslev Andersen
- Lone Malmborg
- Luke Anthony Patey
- Lykke Friis
- Malthe Mulvad
- Marlene Wind
- Martin Marcussen
- Michael Linden-Vørnle
- Michael Svarer
- Mikkel Runge Olesen
- Mikkel Vedby Rasmussen
- Minik Thorleif Rosing
- Morten Glamsø
- Morten Valbjørn
- Nils Wang
- Niels Westergård-Nielsen
- Nina Græger
- Øistein Knudsen
- Ole Ravn
- Ole Wæver
- Peter Viggo Jakobsen
- Poul Engberg-Pedersen
- Rasmus Dahlberg
- Rasmus Mølgaard Mariager
- Ravinder Kaur
- Rasmus Sinding Søndergaard
- Rebecca Adler-Nissen
- Steen Rasmussen
- Sten Rynning
- Tobias Liebetrau
- Tonny Brems Knudsen
- Torben M. Andersen
- Torben Möger Pedersen
- Rasmus Anker Pedersen
- Rasmus Gjedssø Bertelsen
- Rasmus Leander Nielsen

## Konferencer og seminarer

Seminar om svage og skrøbelige stater d. 15. juni 2021 i samarbejde med Dansk Institut for Internationale Studier

Konference om Østersøregionen d. 23. november 2021

Seminar om samfundets robusthed d. 11. februar 2022

Konference i Nuuk om "Sikkerhed i Arktis nu og i fremtiden" d. 16. marts 2022 i samarbejde med Ilisimatusarfik/Grønlands Universitet og Forsvarsakademiet

Konference i Tórshavn om sikkerhed og geopolitik i Nordatlanten d. 7. april 2022 i samarbejde med Færøernes Universitet og Forsvarsakademiet

Konference om Asien og Indo-Pacific d. 11. maj 2022

En bred international konference om europæisk og transatlantisk sikkerhed er planlagt til oktober, og en konference om den teknologiske udvikling og fremtidens kampplads er planlagt til november

## 6. Baggrundsdokumenter

- Udenrigsøkonomisk analyseenhed, Udenrigsministeriet – Baggrundspapir om globale styrkeforhold: Udenrigsøkonomisk perspektivanalyse. Globale økonomiske styrkeforhold frem mod 2035.
- DMI – Notat om klimaforandringer: Klimaforandringernes konsekvenser globalt og regionalt i Danmark og Arktis
- DIIS POLICY BRIEF (Jessica Larsen og Jakob Dreyer) – Danmark kan få klimasikkerhed på den internationale dagsorden
- DIIS POLICY BRIEF (Jakob Dreyer og Jessica Larsen) – New partnerships can strengthen climate action in the Middle East and North Africa
- DIIS POLICY BRIEF (Trine Villumsen Berling, Peer Schouten og Izabela Surwillo) – Renewable energy will lead to major shifts in geopolitical power
- Center for Militære Studier (Henrik Breitenbauch og Tobias Liebetau) – Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark – Center for Militære Studier
- Center for Militære Studier (Henrik Breitenbauch og Lise Wiederholt Christensen) – Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv
- Forsvarsakademiet (Rasmus Dahlberg) – Robusthed i rigsfællesskabet
- Sekretariatet for Regeringens Sikkerhedspolitiske analysegruppe – Baggrundspapir om Østersøen
- Center for Militære Studier (Kristian Søby Kristensen og Lin Alexandra Mortensgaard) – Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks
- DIIS WORKING PAPER (Louise Riis Andersen) – Dansk forsvars engagement i skrøbelige stater frem mod 2035
- Jesper Segelcke Thomsen og Camilla T. N. Sørensen – Indo-Pacific: Betydningen for Europa, Danmark og Dansk Forsvar
- Center for Militære Studier (Henrik Breitenbauch og Alexander Høgsberg Tetzlaff) - Samfundssikkerhed i Danmark. Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed

#### **Fotokreditering**

Forside: Anders Fridberg

Side 11: Berkah

Side 13: UN Photo / Loey Felipe

Side 16: Richard Newstead

Side 18: Ola Jakup Joensen

Side 19: Collection Roger-Viollet / 3035-24 / Ritzau Scanpix

Side 23: NATO

Side 29: Maximilian Clarke / SIPA / Ritzau Scanpix

Side 31: Mark Schiefelbein / AP / Ritzau Scanpix

Side 34: Helikopterbidraget

Side 36: Røde Kors i Danmark

Side 40: Kristian Brøndum

Side 41: NATO

Side 43: European External Action Service

Side 47: Peter Willemoes' besætning

Side 48: Henrik Kastenskov

Side 50: Michael Sohn / AP / Ritzau Scanpix

Side 51: Royal Navy / POFot Jay Allen / ©UK Ministry  
of Defence CROWN COPYRIGHT, 2021

Side 56: Martin Sylvest / Ritzau Scanpix

Side 63: Tim Søgaard

Side 64: Lockheed Martin / FMI

Side 66: Dennis Vang Hansen

Side 69: Tue Skals / Forsvarskommandoen

Side 70: Esbern Snare

Side 72: Norde Ernst Van / Ritzau Scanpix

Side 74: Kiyoshi Takahase Segundo / Colourbox

Side 75: Ólavur Fredriksen

Side 77: Naalakkersuisut / Grønlands Selvstyre



**Den sikkerhedspolitiske analysegruppe**

Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Tlf.: +45 33 92 00 00

[um@um.dk](mailto:um@um.dk)

[www.um.dk](http://www.um.dk)