

# DANSK SIKKERHED OG FORSVAR EFTER TRUMP

En opdatering af den sikkerhedspolitiske analysegruppens  
rapport: »Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035«



## Forfattere

**Michael Zilmer-Johns**, fhv. ambassadør og formand for  
Den sikkerhedspolitiske analysegruppe

**Signe Prip Bruun**, kandidat i Sikkerheds- og Risikoledelse  
ved Københavns Universitet

**Hüseyin Yücel**, specialkonsulent ved Institut for Strategi og  
Krigsstudier ved Forsvarsakademiet



### Det Udenrigspolitiske Selskab

Amaliegade 40A  
1256 København K

Tlf.: +45 33 14 88 86  
udenrigs@udenrigs.dk  
www.udenrigspolitik.dk

Grafisk opsætning: Anne Sofie Bang Ritzau

Resumé.....	4
Indledning.....	6
<b>Den geostrategiske udvikling frem mod 2035</b>	<b>10</b>
1.1 Det internationale system.....	12
1.2 Ukraine-krigen.....	22
1.3 Atomvåben.....	26
1.4 Kongerigets nærområde.....	29
Østersøregionen.....	29
Arktis og Nordatlanten.....	32
<b>Sikkerhedspolitiske trusler og udfordringer</b>	<b>36</b>
2.1 Rusland.....	38
2.2 Belarus.....	43
2.3 Kina.....	47
2.4 Afrika.....	52
2.5 Mellemøsten.....	57
2.6 Klima.....	61
2.7 Private aktører voksende rolle i sikkerhedspolitik.....	64
<b>Allierede og partnere</b>	<b>68</b>
3.0 Allierede og partnere.....	70
3.1 NATO.....	71
3.2 EU.....	80
3.3 Bilateralt og subregionalt forsvarssamarbejde.....	87
3.4 Norden.....	90
3.5 Polen.....	94
<b>Konsekvenser for Danmarks sikkerhedspolitiske stilling, Forsvarets opgaver og den bredere samfundssikkerhed frem mod 2035</b>	<b>98</b>
4.1 Sikkerhedspolitiske konsekvenser.....	100
4.2 Forsvarets opgaver og behov frem mod 2035.....	104
4.3 Samfundssikkerhed.....	107
Efterskrift.....	111
Anneks.....	113
Baggrundsdokumenter.....	117

## Resumé

Med udgangspunkt i Den Sikkerhedspolitiske Analysegruppens rapport fra 2022 »Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035« beskrives Danmarks aktuelle sikkerhedspolitiske situation med fokus på ændrede globale magtforhold, nye regionale trusler og et transatlantisk forhold i krise.

De strukturelle forandringsprocesser udvikler sig hurtigere end forudset i 2022 og accelereres yderligere af Trumps omfattende ændringer af USA's forhold til Europa og resten af verden. Tillidsbruddet i forhold til Ukraine, tvivl om sikkerhedsgarantien i NATO og krav om at overtage Grønland og Canada har chokeret USA's allierede. USA forbliver verdens stærkeste militærmagt, men det amerikanske århundrede, hvor USA alene kunne definere den internationale orden, er forbi. Den regelbaserede internationale orden er eroderet, og verdens tre stærkeste stormagter betragter nu EU og vores værdier med fjendtlighed. EU viser handlekraft overfor de nye udfordringer og kan få en stærkere global rolle.

Trump's handelskrig fremskynder afslutningen af globaliseringen. BRICS udfordrer G7's økonomiske dominans og kræver reformer af globale institutioner. I det nye multipolære og mere flydende internationale system suppleres eller erstattes gamle alliancer med nye samarbejdsformer.

Rusland er fortsat den eneste militære trussel mod Europa, som sammen med

behovet for at erstatte USA's bidrag til NATO kræver markant europæisk oprustning. I Østersøregionen har optagelsen af Finland og Sverige og russisk fokus på Ukraine styrket NATO. Rusland vil dog hurtigt efter en afslutning af krigen kunne genopbygge sin militære styrke i regionen. Hybride angreb fra Rusland intensiveres. Uanset om krigshandlingerne standses, vil Ukraine i mange år give stærke spændinger mellem Rusland og Europa og have et stort behov for europæisk bistand. Omvendt kan Europa drage fordel af Ukraines stærke militær og erfaringer fra kamppladsen.

Gazakrigen, den vedvarende ustabilitet i Mellemøsten og Ruslands indtrængen i Sahel understreger, at Afrika og Mellemøsten fortsat vil stille Europa overfor komplekse udfordringer, især illegal migration og terror. Klimaforandringer og private aktørers indblanding i konflikter får samtidig voksende sikkerhedspolitisk betydning.

Den arktiske dimension i dansk sikkerhedspolitik er afgørende forandret efter Trump-administrationens krav om overtagelse af Grønland. Samlet kræver de drastisk forandrede rammebetingelser for Kongerigetets sikkerhed en markant dansk oprustning og en dansk sikkerheds- og forsvarspolitik, som ikke længere baseres så stærkt på USA, men især forankres i et mere europæisk NATO og et styrket forsvarssamarbejde i EU.

# Indledning

Regeringen nedsatte i 2020 en sikkerhedspolitisk analysegruppe med den opgave at udarbejde en analyse af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation for Danmark, som skulle danne udgangspunkt for det kommende tiårige forsvarsforlig. Da analysegruppen i oktober 2022 afleverede sin rapport »Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035«, blev den betragtet som dystert. Tre år senere er situationen og fremtidsudsigterne endnu mørkere. Den allerede vaklende regelbaserede verdensorden fik endnu et alvorligt slag, da USA stillede sig på linje med Kina og Rusland, når det gælder stormagters ret til interessesfærer og til at tvinge mindre lande til at afgive suverænitet og ressourcer. Præsident Trump har kastet det transatlantiske forhold ud i den alvorligste krise siden anden verdenskrig. Hermed er også NATO i krise trods de vigtige resultater, der blev opnået på topmødet i Haag. Selvom om kræfter i amerikansk politik og militær vil modarbejde de mere ekstreme aspekter af præsident Trumps politik, er der bred enighed om at kræve, at Europa skal kunne forsvare sig selv. De europæiske NATO-lande må derfor nu gøre op med årtiers forsvars- og sikkerhedspolitik, der har bygget på den amerikanske sikkerhedsgaranti. Behovet for sikkerhedspolitisk nytænkning er særligt stærkt i Danmark som et af de vesteuropæiske lande, der mest ensidigt har baseret sin sikkerhed på den bilaterale relation til USA og på risikovillig deltagelse i USA's internationale operationer. Et lyspunkt i mørket er EU's indre sammenhold og styrkede samarbejde med Storbritannien, som giver håb om en europæisk renæssance.

I lyset af disse væsentligt ændrede forudsætninger og de øvrige dramatiske begivenheder siden oktober 2022 har vi genbesøgt den oprindelige rapport for at vurdere, i hvilket omfang hovedkonklusionerne stadig er holdbare. Det har samtidig givet lejlighed til at behandle en række emner, som ikke kunne rummes i den oprindelige rapport. Vi har gennem seminarer og høringer inddraget mange af de eksperter, som bidrog til den oprindelige rapport samt enkelte nye, men teksten står alene for forfatterens egen regning. Der er således ikke tale om Forsvarsaka-

demiets eller Forsvarets officielle vurdering. Ud over eksperterne, hvis store engagement i arbejdet blandt andet kom til udtryk i de mere end 3.000 bemærkninger, de gav os til det sidste tekstudkast, har vi trukket på rapporter og analyser fra Forsvarsakademiet samt andre tænketanke, universiteter med videre. Eksperter og baggrundsmateriale fremgår af annekset I. Vi skylder kollegerne på Forsvarsakademiet og de mange andre, der har bidraget til rapporten, en stor tak. Uden deres vigtige bidrag havde vi ikke kunnet gennemføre projektet. Dekan Henrik Breitenbach tog initiativ til opdateringen, og Professor Mikkel Vedby Rasmussen har spillet en særlig rolle som ekstern sparringspartner hele vejen gennem processen.

Rapporten følger i det væsentlige den oprindelige rapportens struktur, og hvert hovedafsnit indledes med en kort opsummering af de relevante hovedkonklusioner i den oprindelige rapport. Kapitel 1 beskriver forventningerne til den overordnede udvikling i det internationale system og zoomer derefter ind på sikkerhedssituationen i Europa, Nordatlanten og Arktis. Kapitel 2 beskriver de mangfoldige og meget forskelligartede trusler, som Danmark kan komme til at møde fra klimaforandringer, statslige og ikke-statslige aktører fra hele verden. I kapitel 3 gennemgås NATO og EU samt vigtige allierede og samarbejdspartnere. Konsekvenserne for Kongeriget og for Forsvarets fremtidige opgaver behandles i kapitel 4.

Vores hovedkonklusion er, at de strukturelle forandringsprocesser, som den oprindelige rapport identificerede, er blevet bekræftet, men har udviklet sig hurtigere end forudset. Præsident Trump og MAGA-bevægelsen har yderligere accelereret forandringsprocesserne og samtidig indledt en så omfattende forandring af USA's forhold til Europa og resten af Verden, at et politisk skifte i USA ved næste præsidentvalg ikke vil retablere USA's globale rolle og traditionelle bidrag til forsvaret af Europa. Heller ikke Danmarks bilaterale forhold til USA kan i en overskuelig fremtid forventes at blive det samme som før Trump II.

Rapporten udgives af Det Udenrigspolitiske Selskab efter aftale med Forsvarsaka-

demiet. Det er vores håb, at den kan være med til at forme debatten om den ny dansk sikkerheds- og forsvarspolitik, som er påkrævet for, at Kongeriget kan forsvare sine værdier og interesser i en voldsomt forandret verden, hvor årtiers faste grundpiller for vores sikkerhed er smuldret.

Rapportens forudsigelse af et væsentligt reduceret amerikansk engagement i forsvaret af Europa og et vanskeligt bilateralt forhold til USA i de nærmeste år indikerer en række pejlemærker for denne fremtidige sikkerheds- og forsvarspolitik: 1) En aktiv dansk indsats for opbygning af et europæisk forsvar, som inden for rammerne af et mere europæisk NATO kan afskrække Rusland uden konventionel bistand fra USA. 2) Tilstrækkelig forøgelse af forsvarsudgifterne til, at Danmark kan levere sit rimelige bidrag til denne nødvendige europæiske oprustning. 3) Konkret militær opfølgning på den politiske udmelding om helhjertet dansk deltagelse i EU's forsvarssamarbejde, herunder deltagelse i fælles indkøb og udvikling af materiel. 4) Yderligere fokus på nordiske løsninger inden for den europæiske ramme. 5) Intensivering af sikkerhedspolitisk, militært og forsvarsindustrielt samarbejde med Norden, Frankrig, Tyskland og Polen. 6) Bestræbelse på at bringe Storbritannien tættere på EU's forsvars- og sikkerhedssamarbejde.

*Michael Zilmer-Johns  
Signe Prip Bruun  
Hüseyin Yücel*

# Den geostrategiske udvikling frem mod 2035

# 01

## 1.1 Det internationale system

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ USA har mistet sin position som verdens eneste supermagt, og magtbalancen mellem stormagterne forskydes hastigt.
- ▶ Samarbejde afløses af skarp konkurrence mellem stormagterne, mens FN og de øvrige globale institutioner er svækkede.
- ▶ Det regelbaserede internationale system forsvinder, men det er for tidligt at vurdere, hvor langt udviklingen vil gå i retning af en mere fragmenteret verdensorden, hvor magt betyder mere end ret.
- ▶ Forholdet mellem USA og Kina bliver den centrale omdrejningsakse for den globale sikkerhed i et mere flydende internationalt system med skiftende samarbejds mønstre og flere stedfortræderkrige mellem stormagterne.
- ▶ Den stadig tættere integration af verdensøkonomien med komplekse forsyningskæder på tværs af landegrænser og tidszoner er bremset op.

Valget af præsident Trump har forandret det internationale system hurtigere end forudset i den oprindelige 2035-rapport. Det transatlantiske forhold er kastet ud i den alvorligste krise i nyere tid. Hermed er også NATO i en dyb krise. USA's militære tyngdeskifte fra Europa til Asien og nationale opgaver må forventes fremskyndet og fastholdt uanset, hvem der til sin tid måtte afløse Trump som præsident. Den allerede vaklende regelbaserede verdensorden fik endnu et alvorligt slag, da USA stillede sig på linje med Kina og Rusland, når det gælder stormagters ret til interessesfærer og til at tvinge mindre lande til at afgive suverænitet og ressourcer. Det amerikanske århundrede, hvor USA alene kunne definere den internationale orden, er forbi. USA vil ganske vist forblive verdens stærkeste militærmagt de kommende mange år, men Trump-administrationens protektionistiske handelspolitik og svækkelsen af det vestlige sammenhold accelererer forskydningen af økonomisk, politisk og militær magt fra Vesten til vækstøkonomierne i Asien. Gaza-krigen har undergravet Vestens moralske legitimitet, som nu står endnu svagere end forventet i den oprindelige rapport. Teknologikonkurrencen er som forudset blevet skærpet, og forstærket fokus på strategisk autonomi indvarsler afslutningen af globaliserin-

gens æra. Kina supplerer sin enorme økonomiske udvikling med stadig større politisk indflydelse i internationale fora. BRICS udfordrer G7's økonomiske dominans og kræver reformer af globale institutioner. I det nye multipolære og mere flydende internationale system suppleres eller erstattes eksisterende institutioner af nye samarbejdsrelationer.

Præsident Trump og hans stærke MAGA-bevægelse har iværksat en gennemgribende forandring af det amerikanske samfund og USA's rolle i verden. I USA nedbrydes veletablerede og vigtige samfundsinstitutioner som universiteter, ministerier og uafhængige myndigheder. Beskyttelse og rettigheder for etniske og seksuelle mindretal afskaffes. En hasarderet økonomisk politik risikerer at udløse en recession og en alvorlig gældskrise.

For så vidt angår de internationale konsekvenser, forudså allerede den oprindelige 2035-rapport, at »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 hen over 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 overfor Kina, at handelskonflikter med EU vil eskalere og at USA vil støtte populistiske kræfter, som undergraver retsstat og demokrati i europæiske lande.«

Desværre har alle disse bekymringer ikke blot vist sig berettigede, men virkeligheden er blevet endnu værre end frygtet. At USA ville stille krav om at annektere Canada og Grønland havde ingen fantasi til at forestille sig i 2022. Den oprindelige

rapport forventede, at en Trump II-administration ville respektere forpligtelserne i NATO, herunder artikel 5 og den nukleare garanti, med det kan ikke længere tages for givet, som det blandt andet ses afspejlet i FE's seneste trusselsvurdering *Udsyn 2025*. Derfor holder heller ikke forventningen om USA som Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske allierede frem mod 2035. Tværtimod betragter et flertal i befolkningen og mange traditionelt pro-amerikanske politikere og eksperter i dag USA mere som en udfordring end som en nær allieret. Det dramatiske skift i amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik blev åbent lagt frem i den ny sikkerhedsstrategi, som præsident Trump fremlagde i december 2025. Her fremhæves blandt andet den stærkeres ret som et bærende princip, hvilket indebærer anerkendelse af stormagters krav om interessesfærer i deres nærområde som illustreret af en revideret Monroe-doktrin om amerikansk dominans af den vestlige halvkugle og i den amerikanske linje i forhold Ukraine. Fremover skal amerikansk udenrigspolitik alene handle om USA's snævre sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser. Årtiers amerikansk indsats for at fremme demokrati rundt om i Verden erstattes af en benhård realpolitik, hvor man ikke længere vil stille krav om at andre lande skal gennemføre »[...] demokratiske eller sociale forandringer, som adskiller sig fra deres traditioner og historie.« En undtagelse fra hovedprincippet om ikke-indblanding i andre landes politiske forhold er dog Europa, hvor strategien gør det klart, at USA vil arbejde for at bringe allierede på den yderste højrefløj som for eksempel Ungarns Orban til magten overalt.

Dette opgør med traditionel amerikansk udenrigspolitik har kastet det transatlantiske forhold ud i den værste krise i nyere tid. Hermed er også NATO i krise. Med Trump II-administrationens aggressive og uforudsigelige politik har USA ikke blot stødt Europa fra sig, men også mange andre af sine tidligere nære partnere. Selvom USA frem mod 2025 vil forblive verdens stærkeste militærmagt, betyder det uigenkaldelige tab af blød magt og økonomisk dominans, at det

amerikanske århundrede er forbi. Der er stadig kræfter i amerikansk politik og militær, som virker for en mere traditionel sikkerhedspolitik med nært samarbejde med Europa og fuld opbakning til NATO, men de står svagere end under den første Trump-administration. I de nærmeste år vil den førte politik blive defineret i krydsfeltet mellem fortalerne for klassisk amerikansk udenrigspolitik, der benævnes *Primacists* og to andre konkurrerende linjer i amerikansk sikkerhedspolitik, som kaldes *Restrainers* og *Prioritizers*. *Restrainers* repræsenterer den latent stærke isolationisme og mener, at USA helt skal opgive rollen som *Verdens politibetjent* og alene fokusere på snævre amerikanske interesser og militært forsvar af selve USA. *Prioritizers* anser Kina for den altafgørende trussel mod USA og mener, at alle ressourcer skal koncentreres om at imødegå den. Magtspillet mellem de tre linjer i Trump-administrationen og mulige scenarier for den resulterende amerikanske rolle i Verden er grundigt beskrevet i en rapport fra det svenske forsvars forskningsinstitut (FOI): »Drift or Abandonment?«<sup>1</sup> Under alle omstændigheder betyder den brede indenrigspolitiske konsensus om kravet, at Europa skal kunne forsvare sig selv, at selv hvis præsident Trumps afløser til sin tid måtte blive en demokrat eller en mere traditionel republikaner, vil USA's bidrag til Europas forsvar blive markant reduceret frem mod 2035.

Mens USA svækkes relativt, fortsætter Kinas fremgang trods aftagende vækstrater og en aldrende befolkning. Det er derfor sandsynligt, at Kina vil have økonomisk og teknologisk basis for at realisere sin ambition om i 2049 at råde over et militær i verdensklasse, der kan hamle op med USA. Politisk er Kina i de forløbne to år trådt endnu stærkere frem som stormagt på den internationale scene: først og fremmest som den afgørende kraft i BRICS-samarbejdet, men også gennem en række kinesisk-ledede organisationer, der aktivt italesættes som alternativer til

<sup>1</sup> [Drift or Abandonment? Exploring How US Domestic Politics and External Realities May Affect US Security Engagement in Europe 2025-2029](#)

etablerede vestligt-dominerede institutioner. I FN vil USA's tilbagetrækning give Kina mulighed for at fremstå som en ansvarlig og stabil stormagt, der respekterer FN-pagtens grundlæggende principper og arbejder for en multipolær dagsorden med en stærkere stemme for det globale syd. Med mæglingsinitiativer i Mellemøsten har Kina også taget de første skridt til at bevæge sig ind i en region, som hidtil har været domineret af USA. Omvendt har USA med sin mægling mellem Indien og Pakistan efter terrorangrebet i Kashmir demonstreret sin fortsatte indflydelse i Kinas nærområde.

Den oprindelige rapport forudsigelse om en overgang til et mere flydende internationalt system med skiftende samarbejds mønstre og flere stedfortræderkrige mellem stormagterne bekræftes af udviklingen. Et godt eksempel på de nye, skiftende samarbejds mønstre er NATO-landet Tyrkiets ansøgning om optagelse i BRICS. Den nye internationale ordens flydende karakter handler ikke kun om relationerne mellem stater, men også om den stadig vigtigere rolle, som store teknologivirksomheder og andre ikke-statslige aktører spiller. Dette er for eksempel blevet understreget af amerikanske teknologivirksomheders betydning for Ukraines evne til at modstå Rusland eller af Elon Musks forsøg på at påvirke politiske processer i USA og europæiske lande. I det mere flydende internationale system må det fortsat forventes, at konkurrencen mellem USA og Kina bliver den centrale omdrejningsakse for global sikkerhed.

Europa og især USA taber ikke kun terræn økonomisk og militært, men også som moralsk og politisk forbillede. Gaza-krigen har bestyrket anklager om vestlig dobbeltmoral. I mange ikke-vestlige lande ser hverken ledere eller befolkninger den store forskel på Ruslands overgreb på Ukraine og Israels bombardementer i Gaza og besættelse af dele af Syrien og de palæstinensiske områder. De fejlslagne forsøg på at benytte FN og de internationale domstole (ICJ og ICC) til at beskytte civile i Gaza og dæmpe konflikten har yderligere undergravet deres tillid til de

institutioner, som skulle opretholde den regelbaserede internationale orden. De fleste vestlige landes eksplicite eller stiltiende støtte til Israels og USA's bombeangreb på Iran og anholdelsen af Venezuelas præsident Maduro i Caracas, som begge skete uden FN-mandat og i strid med Folkeretten, får også de samme landes påberåbelse af den regelbaserede internationale orden i andre sammenhænge til at klinge hult i resten af verden.

Den skærpede stormagtsrivalisering har som ventet vanskeliggjort arbejdet i FN's sikkerhedsråd, men rådet forbliver en vigtig platform for global dialog om store internationale spørgsmål som krigene i Ukraine, Gaza og forskellige afrikanske lande. Splittelsen blandt de fem faste medlemmer har vist sig at åbne mulighed for, at de valgte medlemmer i enkelte tilfælde kan spille en stærkere rolle. Det var for eksempel en tekst fra de valgte medlemmer, der som den foreløbig eneste kunne samle sikkerhedsrådet i en vedtagelse om Gaza-krigen. Dynamikkerne blandt de fem faste medlemmer har siden Trumps tiltrædelse været langt mere volatile end tidligere og præges af uvisheden om centrale amerikanske positioner. Rusland har nedtonet konfrontationen med USA i sikkerhedsrådet, og der ses en tendens til, at USA, Kina og Rusland håndterer de vigtigste spørgsmål med hinanden uden reel inddragelse af de øvrige medlemmer. At mange af de valgte medlemmer har tunge interesser i klemme i forhold til USA bidrager hertil.

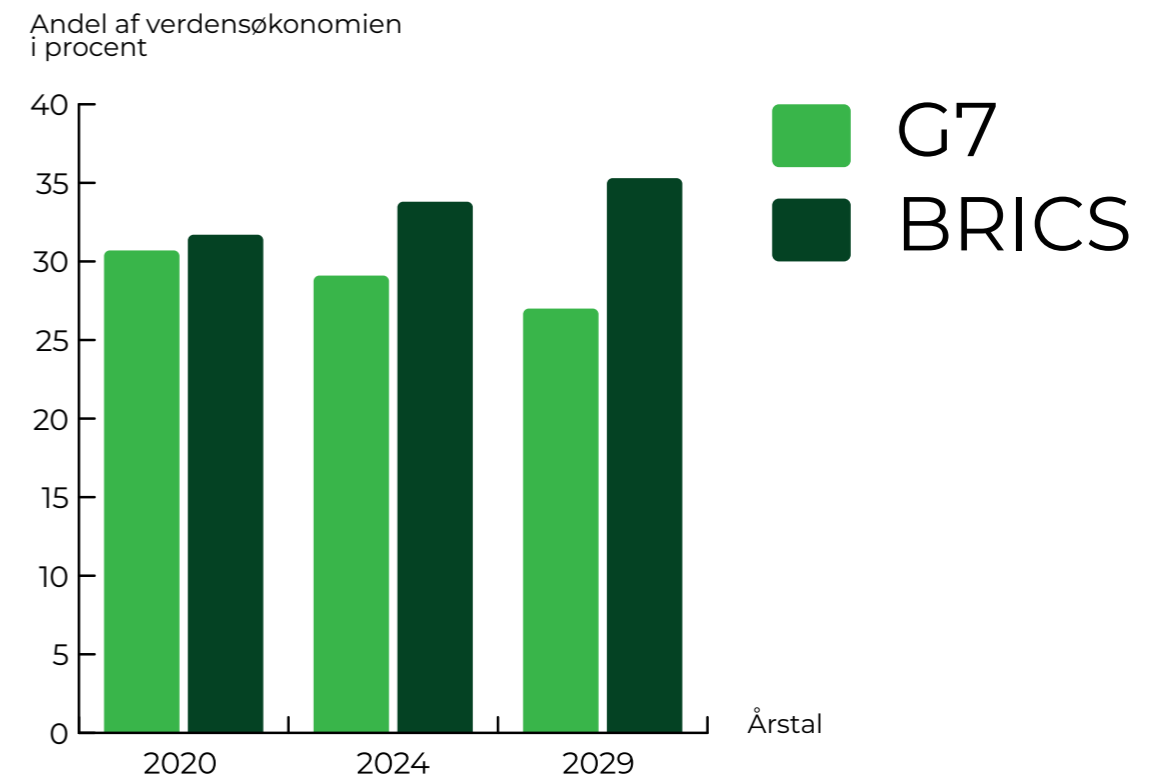
FN er blevet svækket, efter USA har trukket sig ud af aftaler, særorganisationer og programmer og tilbageholder sine pålignede bidrag til selve FN og de fredsbevarende operationer. Med USA's store andel af finansieringen af FN's mange aktiviteter har det alvorlige konsekvenser for nogle af verdens mest sårbare befolkningsgrupper. Konsekvenserne forstærkes af, at andre store donorlande også skærer på udviklingsbistanden.

Trump-administrationens manglende interesse for multilateralt samarbejde slår

også igennem i forhold til WTO, G20, G7, OECD og NATO. Et fraværende USA på den multilaterale scene giver mere plads til Kina og BRICS' bestræbelser på et opgør med det vestligt dominerede internationale system, men åbner også et vindue for EU til at positionere sig som en troværdig og forudsigelig global partner.

Teknologikonkurrencen og kampen om kontrol over kritiske forsyningskæder er som forudset blevet skærpet, men skiftet fra globalisering og frihandel til strategisk autonomi har indtil videre ikke påvirket verdenshandlen så kraftigt som ventet. Trods denne overraskende robusthed indtil nu må en stagnerende eller ligefrem faldende verdenshandel betragtes som den mest sandsynlige udviklingstendens med udsigten til en markant mere protektionistisk amerikansk handelspolitik og en stadig mere udfordret maritim sikkerhed med stigende fragtrater som konsekvens. Endvidere må verdenshandelen forventes at blive mindre global og mere regionaliseret.

Den ændrede økonomiske magtbalance betyder, at G7-gruppens dominerende rolle i det globale økonomiske system, der har stået fast gennem hele efterkrigstiden, udfordres af BRICS, hvis fælles købekraftjusterede BNP allerede i 2020 overhalede G7. BRICS-landenes økonomiske dominans vil, jævnfør figur 1, yderligere forøges i de kommende år.



Figur 1, baseret på [World Economic Outlook \(October 2024\)](#) - GDP based on PPP, share of world

BRICS-samarbejdet er ikke bare vokset i økonomisk vægt, men er også blevet udbygget både i bredden med optagelse af nye medlemmer (Egypten, Etiopien, UAE og Iran) og i dybden med regelmæssige ministermøder inden for en bred vifte af emner. Alligevel vil det næppe komme til at udgøre en samlet autokratisk modpol til G7. For det første er tre af de oprindelige fem grundlæggere demokratiske lande. For det andet er der betydelige interessermodsatninger og meningsforskelle mellem medlemmerne. Ikke mindst modsætningerne mellem Indien og Kina er stærke og har ligefrem udløst voldelige sammenstød på grænsen. BRICS kan dog få en vigtig rolle som bannerfører for ikke-vestlige landes krav om reform af de globale institutioner, som dannede rammen om globaliseringen. Kommunkéet fra BRICS-topmødet i Rusland i 2024 har således overskriften »A New World Order Manifesto« og indeholder koncise krav om reform af FN's sikkerhedsråd, WTO, IMF, Verdensbanken med videre, som et stort flertal af verdens lande vil bakke op om. Med udgangspunkt i kritik af de vestlige økonomiske sanktioner lægger BRICS også op til en reform af det internationale finansielle system, men har endnu ikke fremlagt konkrete forslag.

Kina og Rusland er selv allerede i fuld gang med på egen hånd at gøre sig mindre sårbare overfor vestlige sanktioner. En stigende del af deres udenrigshandel afregnes ikke længere i dollar, men i kinesiske renminbi eller rubler, og Kina er i gang med at sælge sin store beholdning af amerikanske statsobligationer. På sigt kan dette svække dollaren som global reservevaluta og sammen med faldende efterspørgsel efter amerikanske statsobligationer udløse en gældskrise for USA, hvis statsgæld på 125 procent af BNP er langt større end Kinas på 60 procent eller EU's på 80 procent. Kina og Rusland har også opbygget egne internetsystemer. Det forhindrer ikke Rusland i at blive hårdt ramt af de amerikanske sanktioner, som vil forblive mærkbare langt ud i fremtiden, fordi en stor del af landets digitale infrastruktur bygger på Microsoft-produkter, som ikke vil blive opdateret og serviceret. Dette har forstærket incitamentet for Kina til at bruge sin teknologiske og økonomiske kapacitet til at udvikle erstatninger for de vestlige systemer. Kinas

teknologiske styrke understreges af den stærke markedsposition for systemer som TikTok og af den kinesiske virksomhed DeepSeek's gennembrud i udvikling af kunstig intelligens, som med et slag udløste et fald i den amerikanske tech-virksomhed Nvidia's markedsværdi på 600 milliarder dollars – mere end det danske BNP.

Mens det ikke-vestlige samarbejde udbygges, svækkes det vestlige. Trump-administrationen har udløst bilaterale problemer med nære allierede som Canada og Danmark samtidig med, at det tætte parløb med EU i om håndtering af Kina, teknologikonkurrencen og sårbare forsyningskæder er blevet afløst af handelskrig og uenighed om stort set alle hovedspørgsmål på den globale dagsorden som klima, Ukraine eller den arabisk-israelske konflikt.

Chokket over det ensidige amerikanske initiativ til en afslutning af Ukraine-krigen på Ruslands betingelser og tvivlen om den amerikanske sikkerhedsgaranti i NATO har sammen med de voldsomme verbale angreb på europæiske ledere og værdier fået Europa til at rykke sammen. Det gælder både inden for EU og i relationen mellem EU og Storbritannien, som efter regeringsskiftet har valgt at forstærke partnerskabet med EU. Med en række ad hoc topmøder har præsident Macron og premierminister Starmer igangsat en dynamisk proces, hvor Europa har etableret et modspil til Trump-administrationens håndtering af Ukraine. Samtidig har EU intensiveret bestræbelserne på at opbygge sin egen militære kapacitet til på sigt at kunne forsvare sig uden USA. Tyskland er efter forbundsvalget og regeringsskiftet klar til at engagere sig helhjertet i denne proces. Under indtryk af den dramatiske udfordring er adskillige 'hellige køer' blevet slagtet: Tyskland har undtaget militærudgifter fra den forfatningsmæssige grænse for statsgælden, Danmark og de andre sparelande har accepteret fælles europæisk gældsoptagelse til finansiering af EU's oprustning, mens Frankrig har opgivet dogmet om at de franske atomvåben alene skal beskytte Frankrigs sikkerhed, og Storbritannien overvejer, om de britiske atomvåbens stærke teknologiske binding til USA fortsat giver tilstrækkelig sikkerhed og uafhængighed.

## 1.2 Ukraine-krigen

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Hverken en fuldstændig russisk eller ukrainsk sejr er sandsynlig.
- ▶ 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 civil og militær bistand, der vil være svær at finansiere for vestlige donatorer, som allerede er presset af højere energipriser og lavere vækst.

Uanset de amerikansk-ledede bestræbelser på at stoppe krigshandlingerne i Ukraine vil konflikten fremover give anledning til stærke spændinger mellem Rusland og Europa, og Ukraine kommer til at have et stort behov for militær og civil genopbygning frem mod 2035. Omvendt har Ukraine opbygget et stærkt militær, hvis kampkraft og erfaring resten af Europa kan drage fordel af. Ukraine-krigen har været den første større krig, hvor nye teknologier har spillet en nøglerolle, og dermed givet vigtig læring om fremtidens kampplads.

Efter tre års krig må det fortsat vurderes, at hverken en fuldstændig russisk eller en fuldstændig ukrainsk sejr er sandsynlig. Efter at præsident Trumps mæglingsinitiativ tegner der sig i stedet tre andre mulige scenarier: Fred, våbenhvile og fortsat krig:

#### Fred

Uanset om de amerikansk ledede bestræbelser på at stoppe krigshandlingerne i Ukraine, vil konflikten fremover give anledning til stærke spændinger mellem Rusland og Europa, og Ukraine kommer til at have et stort behov for militær og civil genopbygning frem mod 2035. Omvendt har Ukraine opbygget et stærkt militær, hvis kampkraft og erfaring resten af Europa kan drage fordel af. Ukraine-krigen har været den første større krig, hvor nye teknologier har spillet en nøglerolle, og dermed givet vigtig læring om fremtidens kampplads.

#### Våbenhvile

En våbenhvile forekommer mere sandsynlig, fordi begge parter kan opretholde deres principielle krav og føre dem med ind i en langvarig fredsforhandling. Reelt vil en våbenhvile fastfryse status quo, hvilket begge parter måske kan leve med i lyset af krigens enorme omkostninger for dem begge. Det kunne lede til en situation som på den koreanske halvø med et fortsat højt spændingsniveau og latent risiko for genoplussen af kamphandlingerne.

#### Fortsat krig

Mest sandsynligt forekommer det i skrivende stund, at præsident Putin overspiller sine kort og at en frustreret præsident Trump opgiver sit mæglingsinitiativ og erklærer, at USA trækker sig og overlader det videre ansvar til europæerne. Selv hvis ansvaret for sammenbruddet helt entydigt kan placeres på Rusland, må USA forventes at reducere eller helt stoppe sin bistand til Ukraine. EU vil få svært ved at erstatte den amerikanske bistand, men vil formentlig kunne gøre det muligt for Ukraine fortsat at holde stand. Da det vil tage meget lang tid, før der igen kan skabes det nødvendige momentum til en fredsproces, må krigen forventes at fortsætte i mange år frem.

I alle tre scenarier må Ukraine forventes at være anledning til fortsat stærke spændinger mellem Rusland og Europa samt at have behov for fortsat stor militær og civil bistand fra EU. Bedømt ud fra erfaringerne med Georgien, som de første år efter krigen i 2008 modtog massiv vestlig støtte og politisk opmærksomhed, men derefter rykkede ned af den vestlige dagsorden, risikerer Ukraine på mellemlangt sigt at komme til at lide samme skæbne.

Den første storkrig i nyere tid mellem ligeværdige modstandere med hvert sit moderne militær, som begge hurtigt har transformeret deres materiel og kamp-teknik, har givet vigtige erfaringer, som er blevet analyseret i en række offentligt tilgængelige rapporter og selvsagt også studeres ivrigt i fortrolige militære og efterretningsmæssige fora. De åbne kilder konstaterer samstemmende, at par-ternes dynamiske introduktion af avanceret teknologi paradoksalt har ført til en statisk situation på landjorden, som minder om vestfronten under første ver-denskrig, ligesom det enorme forbrug af artillerigranater og andet materiel gør det. Begge sider har gravet sig ned i omfattende forsvarslinjer med stor dybde, hvor ingen af parterne har kunnet opnå større gennembrud trods voldsomme angreb med store tab. Den eneste undtagelse fra det fastlåste billede har været den ukrainske offensiv ind i selve Rusland ved Kursk, hvor overraskelsesmomentet kombineret med et meget svagt forsvar muliggjorde en hurtig ukrainsk fremryk-ning, som dog blev standset og ikke fik afgørende betydning for krigen.

Begge parter har hurtigt tilpasset sig de nye teknologiske muligheder og har ikke mindst anvendt store mængder af forskellige droner, som er den mest markante nyskabelse. Dronerne har først og fremmest skabt en langt mere transparent kampplads og har dermed gjort det meget vanskeligt for begge sider at kon-centrere større styrker og opbygge den nødvendige tyngde til at gennembyrde fjendens linjer. Droner bruges endvidere både som selvstændige våben og til at forstærke effekten af andre systemer.

Dronernes lave pris og store effekt sammenlignet med mere traditionelle våben-systemer som kampvogne og krigsskibe har udløst en debat, hvor nogle hævder, at de traditionelle platforme er forældede, mens andre mener, at de blot skal til-passes den nye udfordring med passende forsvarssystemer og egen dronekapaci-tet. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at det uden nogen egen flåde af betydning er lykkedes Ukraine med droner og missiler at påføre den russiske sortehavsflåde betydelige tab og forhindre den i at operere tilstrækkelig tæt på kysten til at øve væsentlig indflydelse på krigen på landjorden.

De fleste droner er afhængige af elektronisk fjernstyring eller GPS-systemer og derfor sårbare overfor jamming og anden elektronisk krigsførelse. Dette forøger den militære betydning af civile rumbaserede kommunikationssystemer som Starlink og har udløst et elektronisk våbenkapløb om evnen til at beskytte egne frekvenser og forstyrre fjendens. Private satellitsystemers militære potentiale blev understreget, da de op til den russiske invasion gjorde det muligt for vestlige medier dagligt at følge den russiske troppeopbygning. Begge parter benytter det civile internet og mobiltelefonsystem trods risikoen opdagelse og aflytning, og der foregår en intensiv cyberkrig rettet mod civile mål.

På den transparente kampplads er også militære hovedkvarterer og føringscen-traler blevet sværere at skjule eller sløre. Ud over dronernes evne til at spejde langt bag fjendens linjer skyldes det, at kommando og kontrol i moderne højtek-nologiske styrker kræver mere mandskab og flere køretøjer, samtidig med at den intensive signalvirksomhed giver en meget kraftig elektronisk signatur, som gør det lettere for fjenden at lokalisere hovedkvarterets signalsporing og indhentning i cyberspace eller satellitsystemer.

I tillæg til droner har begge parter med stor effekt brugt en bred vifte af missiler mod fjendtlige enheder, logistik og infrastruktur. Derimod har ingen af parterne på noget tidspunkt kunne tilkæmpe sig luftherredømmet. Det er især bemær-kelsesværdigt, at det russiske luftvåben ikke mere effektivt har kunne udnytte sin massive materielle overlegenhed i luften. Endvidere har hverken Rusland eller Ukraine formået at gennemføre komplekse værnsmæssige operationer, som er en af NATO's væsentlige styrkepositioner.

Dette understreger, at krigen i det væsentlige udkæmpes af to postsovjetske militære systemer, som er meget forskellige fra NATO's militære styrker, når det gælder doktrin, udrustning og uddannelse. Selvom Danmark og vores allierede kan udledes væsentlige militære erfaringer af kampene i Ukraine, ville en kamp mellem NATO-styrker og russiske styrker få en anden karakter.

## 1.3 Atomvåben

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Den stigende stormagtskonkurrence giver atomvåben en vigtigere plads i global sikkerhedspolitik.
- ▶ Kinas nukleare kapacitet udvikler sig hurtigt og nærmer sig USA's og Ruslands.
- ▶ Gentagne russiske trusler om at anvende atomvåben understreger den nukleare dimensions forøgede vægt i fremtidens trusselsbillede.
- ▶ Øget risiko for yderligere spredning af atomvåben til nye lande.
- ▶ Finland og Sverige overvejer nukleare forbehold i forbindelse med optagelse i NATO.

**Atomvåben bliver som forudset stadig vigtigere i global sikkerhedspolitik. Tvivlen om USA's atomgaranti har igangsat overvejelser om en selvstændig nuklear afskrækkelse i Europa. Storbritanniens og Frankrigs atomvåben må forventes at komme til at udgøre rygraden af en eventuel europæisk sikkerhedsgaranti. Japan, Sydkorea og flere lande i Mellemøsten vil overveje at anskaffe atomvåben frem mod 2035.**

Rusland har yderligere skærpet sin nukleare retorik og blandt andet mere end 200 gange truet med anvendelse af atomvåben i forbindelse med Ukraine-krigen. I 2023 tilbagetrak Rusland sin ratifikation af prøvesprængningstraktaten, og i september 2024 annoncerede præsident Putin en ny nuklear strategi, der sænker tærsklen for Ruslands indsættelse af atomvåben. Kina fortsætter sin nukleare oprustning med uformindsket hast og forventes ifølge det amerikanske forsvarsmi- nisterium allerede i 2030 at råde over 1.000 sprænghoveder. Det betyder, at Kina distancerer sig fra de øvrige mellemstore atommagter og på sigt vil komme på niveau med USA og Rusland. Ruslands intensiverede samarbejde med Nordko- rea skaber frygt for en fremskyndet udvikling af Nordkoreas atomvåbenprogram, som sammen med den kinesiske oprustning og tvivl om den amerikanske sik-

kerhedsgaranti kan foranledige Japan og Sydkorea til at igangsætte egne atom- våben-programmer. Det forhøjede spændingsniveau i Mellemøsten vil også øge risikoen for spredning af atomvåben i denne region, selvom det iranske atompro- gram er blevet ødelagt af de israelske og amerikanske bombardementer. Senest har Ukraine signaleret, at det ikke vil udelukke genafskaffelse af de atomvåben, som det opgav i forbindelse med løsrivelsen fra Sovjetunionen.

Med valget af Trump og fortsat amerikansk tyngdeforskydning til Asien er der ikke umiddelbart udsigt til udstationering af nye amerikanske atomvåben i Europa og dermed heller ikke til den debat herom, som var forudset i den oprin- delige rapport. Derimod har risikoen for en svækkelse af den amerikanske atom- garanti eller ligefrem amerikansk udmeldelse af NATO genoplivet debatten om en fælles europæisk nuklear afskrækkelse trods de store økonomiske, politiske og tekniske udfordringer forbundet med etablering af en troværdig europæisk atomslagstyrke. Præsident Macrons tilbud om at udstrække de franske atomvå- bens beskyttelse til resten af EU kan vise sig at blive vejen frem. Et første skridt kunne være en styrket europæisk nuklear afskrækkelse inden for NATO baseret på de eksisterende franske og britiske atomvåben, som betegnes som *Minimum, European-provided Extended Deterrence* (MEED). Dette koncept vil blandt andet indebære en tættere integration af det franske arsenal i NATO's nukleare afskræk- kelse, en eksplicit erklæret fransk-britisk nuklear garanti for de øvrige europæi- ske NATO-lande, der betegnes som *Extended Deterrence*, samt udvikling af et operationskoncept og regelmæssige øvelser, som gør dette europæiske element i den nukleare afskrækkelse troværdig. Mere vidtgående optioner som en EU- baseret fælles nuklear afskrækkelse eller nye nationale atomvåben i Tyskland eller Polen drøftes også. Udvikling af en europæisk atomparaply vil gøre det sværere for Danmark at opretholde sit distante forhold til de allierede atomvåben, som er den ultimative garanti for vores sikkerhed. Danmark kan blandt andet komme til

at skulle tage stilling til om vi vil bidrage til finansiering af en europæisk afskrækelse eller tillade udstationering af europæiske atomvåben i Danmark.

De finske og svenske overvejelser om nukleare forbehold i forbindelse med optagelsen i NATO endte for Sveriges vedkommende med den dansk-norske model, altså med eksplicit udmelding om ikke at tillade stationering af atomvåben i fredstid. Den finske regering ønskede, at Finland skulle optages i NATO uden forbehold, men dette ville kræve en ændring af den eksisterende atomlovgivning, som forbyder import, fremstilling, besiddelse og placering af atomsprængstof i Finland. En generel opdatering af atomlovgivningen er under forberedelse, men det er i skrivende stund uafklaret, om det vil ændre Finlands status i forhold til atomvåben. Finlands status svarer således indtil videre de facto til de øvrige nordiske landes, men er mindre eksplicit meldt ud.



Foto: Burnt Pineapple Productions

## 1.4 Kongerigets nærområde

### Østersøregionen

#### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Optagelsen af Sverige og Finland vil fundamentalt ændre magtbalancen i Østersøregionen, hvor NATO styrkes på bekostning af Rusland.
- ▶ Finlands store hær og flyvevåben vil i russisk perspektiv skabe usikkerhed om forsyningsvejen op til Murmansk og forsvaret af Skt. Petersborg.
- ▶ Næsten hele Østersøkysten bliver NATO territorium og den russiske flåde vil få meget vanskeligt ved at operere i Østersøen.
- ▶ Det øger den strategiske betydning af Suwalki-korridoren, hvor NATO kan afskære forsyninger over land til Kaliningrad, mens Rusland omvendt kan afskære NATO's forsyningsveje over land til de baltiske lande.

**Udviklingen siden 2022 bekræfter, at optagelsen af Finland og Sverige sammen med NATO-landenes oprustning og russisk tyngdeskifte mod Ukraine har forskubbet magtbalancen i Østersøregionen til NATO's fordel. Rusland vil dog efter en afslutning af Ukraine-krigen kunne genopbygge sine militære styrker, så landet igen efter en kortere årrække kan udgøre en trussel mod de baltiske lande og Europa. Frem mod 2035 vil risikoen for hybride angreb forblive høj, og særligt den undersøiske infrastruktur er sårbar.**

Rusland vil efter de store tab i Ukraine prioritere at genopbygge sine konventionelle militære styrker, også i Østersøregionen, men vil ikke på kort sigt være i stand til at tilføre styrker og materiel i et omfang, der genopretter den militære overlegenhed i Østersøregionen, som Rusland havde før invasionen i 2022. FE vurderer, at der på nuværende tidspunkt ikke er en trussel om et regulært militært angreb mod Danmark, men at den militære trussel fra Rusland vil stige efter en afslutning af Ukraine-krigen. Den seneste russiske militærreform vil indebære et

styrkeniveau på 350.000 i Leningrad-militærdistriktet, som har ansvaret for Østersøregionen og hele nordflanken op til Barentshavet. Tempoet i gennemførelsen af reformen vil afhænge af udviklingen i Ukraine. NATO vil frem mod 2035 fortsat have et stærkt fokus på at sikre afskrækkelsen i regionen med blandt andet en styrket fremskudt tilstedeværelse og luft- og missilforsvar samt troværdige forstærkningsplaner.

Rusland har bebudet en reaktion på optagelsen af Finland og Sverige i NATO. Ud over den allerede annoncerede styrkeforøgelse som led i militærreformen kunne dette også indebære permanent stationering af russiske styrker i Belarus. Det vil øge Ruslands muligheder for at true de baltiske lande og Polen. Geografien giver fortsat Rusland langt bedre muligheder end NATO for hurtigt at koncentrere store styrker i denne del af regionen svarende til opmarchen inden invasionen af Ukraine, og Rusland vil hermed kunne opnå en betydelig lokal landmilitær overlegenhed. Til søs og i luften står NATO markant stærkere end Rusland i regionen, og der er ingen udsigt til at Rusland kan indhente dette forspring.

Den ændrede geostrategiske situation giver NATO muligheder for at true Rusland, som ikke eksisterede i 2022. Først og fremmest giver Finlands stærke land- og luftstyrker med cirka 280.000 soldater og 64 F-35 kampfly sammen med etablering af modtagefaciliteter for allierede styrker NATO mulighed for at true med at afskære den vitale forsyningslinje til Ruslands ubådsbaserede atomslagstyrke på Kola-halvøen. Dette vil tvinge Rusland til enten at binde store styrker langs

den mere end 1.000 km lange grænse til Finland eller til at flytte atomslagstyrken længere mod øst, hvilket vil være meget bekosteligt og tidskrævende. Endvidere vil det væsentligt styrkede polske militær med op mod 250.000 veludrustede professionelle soldater sammen med de nye tyske panserdivisioner, som er under opbygning, kunne true med at afskære forsyningslinjerne over land til Kaliningrad, som heller ikke kan forsynes af søvejen efter NATO-udvidelsen. Trods deres relativt stærke missilsystemer vil de isolerede russiske styrker i Kaliningrad herefter kunne nedslides og neutraliseres. Forsøg på at imødegå eller mindske disse mulige nye trusler fra NATO vil formentlig indgå i den bebudede russiske reaktion på NATO-udvidelsen.

Under tærsklen for et egentligt militært angreb har Rusland en bred vifte af muligheder for at gennemføre hybride angreb mod NATO i Østersøen. Mest oplagt er sabotage mod de tusinder af kilometer undersøiske kabler og rørledninger, som er vitale for NATO-landenes energiforsyning og digitale infrastruktur. Der kunne også være tale om lukning af lufthavne med droner eller spærring af vigtige havne og de danske stræder med miner, droner eller skibe, der provokerer sammenstød med broer eller andre skibe. Det bliver en omfattende og dyr opgave at gennemføre den nødvendige opgradering af overvågning og beskyttelse af den kritiske infrastruktur i Østersøregionen for at imødegå denne trussel. Det bliver også kompliceret at fordele ansvaret for at gennemføre og finansiere denne opgave mellem de private operatører, de mange berørte myndigheder i de enkelte lande samt EU og NATO.

## 1.4 Kongerigets nærområde

### *Arktis og Nordatlanten*

#### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Den tiltagende globale stormagtskonkurrence kommer også til udtryk i Arktis og Nordatlanten, men forventes inden 2035 at finde et leje i en relativt stabil balance.
- ▶ Ruslands militære udbygning i Arktis vurderes at være defensivt motiveret, men rummer i stigende grad offensive elementer.
- ▶ USA og øvrige arktiske kyststater øger også deres militære tilstedeværelse i regionen.
- ▶ Kongerigets alliancerelation til USA fremstår tydeligst i Arktis og er forankret i en vidtgående bilateral forsvarsaftale om Grønland.
- ▶ 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.

**USA's krav om overtagelse af Grønland har chokeret Kongeriget og skadet det dansk-amerikanske forhold. Trods præsident Trumps tidligere købstilbud forudså ingen i 2022 denne vidtgående trussel mod Kongerigets suverænitet og den heraf følgende afgørende ændring i den arktiske dimension af dansk sikkerhedspolitik. De øvrige rammebetingelser i regionen har udviklet sig som forudset. Kina får med en stadigt stærkere indflydelse på Rusland mulighed for på sigt at spille en større rolle. Afhængig af udviklingen i det russisk-amerikanske forhold rummer regionen både et eskalerings- og et afspændingspotentiale.**

Præsident Trumps krav om amerikansk overtagelse af suveræniteten over Grønland har udløst en alvorlig krise for Kongeriget og det dansk-amerikanske forhold. Ingen i Kongeriget sætter spørgsmålstegn ved USA's sikkerhedsinteresser eller ønsker om adgang til naturressourcer, men de kunne uden vanskelighed tilgodeses både med Grønland i det nuværende rigsfællesskab og med et selvstændigt Grønland, der er medlem af NATO i egen ret. Det amerikanske suverænitetskrav kan derfor ikke ses begrundet i reelle sikkerhedspolitiske eller økonomiske hensyn, men må snarere betragtes som led i Trump-administrationens ambition om udvidelse af USA's territorium på det nordamerikanske kontinent. Det gør det utrolig vanskeligt at finde en for Kongeriget acceptabel vej ud af krisen. Kongerigets position overfor USA er blevet styrket af en markant opbakning fra Tyskland, Frankrig, Norden EU og senest også Storbritannien, som ikke kun har været verbal, men også kommet til udtryk med militære øvelser i Grønland med markant deltagelse af især fransk og tysk militær.

Bortset fra de rystelser, som det amerikanske krav på Grønland har udløst, holder hovedvurderingen i den oprindelige rapport. Tempoet i den russiske militære opbygning i regionen er dog blevet reduceret som følge af Ukraine-krigen. Rusland har gennemført en stor landmilitær forskydning fra Arktis til Ukraine-fronten, men har bevaret væsentlige sø- og luftmilitære kapaciteter. Kina har indtil videre opgivet sine forsøg på at etablere sig i Grønland med investeringer og forskning og koncentrerer sig om sine nye muligheder for at engagere sig i Arktis i takt med Ruslands stigende afhængighed af Kina. Rusland og Kina har allerede gennemført fælles militære øvelser til søs og i luften, og perspektiverne for et intensiveret russisk-kinesisk samarbejde i regionen fylder meget i det amerikanske forsvarsministeriums seneste arktiske strategi. Trods det stærkere politiske fokus fra amerikansk side har USA indtil videre ikke udbygget sin militære tilstedevæ-

relse i regionen. Andre allierede udviser stigende interesse for Grønland. For eksempel har Frankrig gennemført flyvning et militært transportfly til Station Nord og trænet bjergtropper. I NATO er Arktis kommet højere op på dagsordenen efter at ønsket om at bevare Arktis som et lavspændingsområde måtte opgives i 2022. Efter mødet i Davos mellem Trump og NATO's generalsekretær må der forventes yderligere tempo i udbygning i NATO's engagement blandt andet gennem etablering af et permanent NATO-hovedkvarter i Grønland.

Skulle Rusland vælge at trække sig ud af FN's havretskonvention og søge unilateralt at gennemføre sine krav til opdeling af kontinentalsoklen, vil det udløse nye spændinger i regionen og placere Kongeriget i en vanskelig situation. Også en eventuel russisk (eller amerikansk) udtræden af Arktisk Råd vil øge spændingsniveauet og gøre en tilbagevenden til Arktis som lavspændingsområde endnu sværere. Omvendt kan den igangværende normalisering af de amerikansk-russiske forbindelser vende dynamikken. Som nævnt i den oprindelige rapport vil Arktis formentlig være et af de mest naturlige steder at tage de første skridt til at genoptage samarbejdet med Rusland, når tiden en dag er moden til dette. Dynamikken i et genoptaget samarbejde vil blive præget af, at syv af Rådets otte medlemmer nu er medlemmer af NATO efter Sverige og Finlands optagelse i Alliancen.

USA's krav om annektering af Grønland er blevet massivt afvist af den grønlandske befolkning, og selv de stærkeste kritikere af rigsfællesskabet har understreget, at de ønsker en fortsat tæt relation til Danmark. Den nye grønlandske regering har signaleret et længere tidsperspektiv for grønlandsk selvstændighed, men valget viste samtidig et overvældende flertal for selvstændighed som målsætning. Spørgsmålet er altså ikke, om Grønland bliver selvstændigt, men alene hvornår og med hvilken fortsat tilknytning til Danmark. Der er markant forskel på den økonomiske og politiske situation og på selvstændighedsdebatten i Grønland og Færøerne. Efter i længere tid at have ligget underdrejet har den færøske selvstændighedsproces dog den seneste tid fået nyt momentum og bredere politisk opbakning. Færøsk og Grønlandsk selvstændighed vil få stor indflydelse på Danmarks militære rolle i Arktis og Nordatlanten og på vores samlede internationale stilling.

Sikkerhedspolitiske  
trusler og udfordringer

02

## 2.1 Rusland

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Uanset udfaldet af Ukraine-krigen ender Rusland økonomisk og militært svækket med store menneskelige og materielle tab. Landets naturressourcer og industri muliggør dog en militær genopbygning samtidig med opretholdelse af en tålelig levestandard.
- ▶ Trods af svækkelsen vil Rusland fortsat være den største militære trussel mod NATO og dimensionerende for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik frem mod 2035.
- ▶ Krigen har stadig folkelig opbakning. Der forventes ingen fundamentale reformer eller et politisk systemskifte frem mod 2035
- ▶ Russiske styrker og efterretningskapacitet har vist sig mindre effektive end forventet på kamppladsen i Ukraine.
- ▶ Rusland er den mest isolerede stormagt på den internationale scene.

Selv efter en afslutning af Ukraine-krigen og en mulig normalisering af det amerikansk-russiske forhold vil spændingsniveauet mellem Rusland og Europa forblive højt. Det politiske system fremstår fortsat solidt, men Wagner-gruppens oprør og hyppige udskiftninger af topfigurer har afsløret sprækker. En udskiftning af præsident Putin vil næppe forandre regimets grundlæggende natur. Som forudset i den oprindelige rapport har Ruslands overgang til krigsøkonomi indtil videre muliggjort militær genopbygning samtidig med opretholdelse af en tålelig levestandard. Dog gør manglen på arbejdskraft og afhængigheden af høje oliepriser den russiske økonomi sårbar på sigt. FE vurderer, at Rusland i løbet af få år efter afslutning af kamphandlingerne i Ukraine kan opbygge en militær trussel mod NATO. Rusland er ikke forblevet så isoleret på den internationale scene som forudset, men har tværtimod formået at genopbygge relationerne til mange lande, senest USA.

Det russiske styres stabilitet har direkte konsekvenser for både Ruslands interne udvikling og dets internationale ageren. Den begrænsede sigtbarhed ind i det russiske styre gør det vanskeligt at vurdere, i hvor høj grad regimet reelt er udfordret, og hvorvidt magtstrukturen er bæredygtig på længere sigt. Trods en facade

af kontrol tyder udviklingen de senere år på en voksende usikkerhed. Wagner-gruppens oprør, de mange hyppige udskiftninger i topledelsen sammen med en stadig mere repressiv politik indikerer, at Putin sidder mindre solidt på magten end tidligere. Regimets stabilitet bliver opretholdt gennem stadigt mere omfattende kontrol med medierne og hårdhændet undertrykkelse af ethvert opræk til offentlig luftet utilfredshed. Præsidentvalget i 2024 med dets officielle resultat på 86,8 procent stemmer til Putin, mens nærmeste godkendte 'modstander', kommunisten Nikolaj Kharitonov, fik 4,4 procent af stemmerne, signalerer en tilbagemænd til 'sovjetiske tilstande', hvor regimet åbent demonstrerer sin magt overfor eliten og befolkningen. Mordet på Aleksej Navalnij og bombesprængningen af Jevgenij Prigozjins privatfly er yderligere eksempler på den brutale magtdemonstration, som Kreml finder nødvendig i den nuværende situation. Selvom Putin-styret stadig fremstår som stabilt og disse handlinger præsenteres som styrke, afslører de i virkeligheden en underliggende usikkerhed og mangel på legitimitet. Rusland er før blevet ramt af pludselige og meget omfattende samfundsomvæltninger i forbindelse med krige. I givet fald vil et skifte formentlig i første omgang have karakter af en paladsrevolution, som ikke ændrer noget grundlæggende ved landets imperiale ambitioner. De spredte rester af den organiserede opposition med Navalnajs enke i spidsen synes ikke at have tilstrækkelig opbakning til at kunne gennemtvinge et mere fundamentalt regimeskift, og selv hvis de skulle lykkes med det, vil det ikke nødvendigvis medføre en radikalt ændret linje i forhold til Ukraine.

De officielle russiske forsvarsudgifter er blevet væsentligt forøget med overgangen til krigsøkonomi og udgør nu 7,1 procent af BNP, men de reelle udgifter er betydeligt højere, da en række poster såsom de hemmelige tjenester ikke medregnes i det officielle budget. Den finanspolitiske situation er trods de øgede militærudgifter relativt stabil, men selv med høje oliepriser presses den russiske økonomi af manglen på arbejdskraft og høj inflation, hvilket understreges af stop for offentliggørelse af økonomiske data. De stadig mere omfattende og forskel-

ligartede vestlige sanktioner mod Rusland er med til at opretholde et højt pres på dets økonomi og har medført en markant økonomisk afhængighed af Kina. Mens en stor del af Ruslands handel går til Kina, udgør Rusland kun en mindre del af Kinas samlede import og eksport, og afhængigheden er derfor ikke gensidig. Det understreger det asymmetriske forhold mellem landene. På længere sigt betyder sanktionerne, de manglende udenlandske investeringer og den dermed manglende innovation og fornyelse, at den russiske økonomi vil sakke yderligere bagud. Hertil kommer den demografiske udfordring med en markant faldende befolkning, forstærket af de store tab i Ukraine.

NATO's generalsekretær vurderede i oktober 2024, at mere end 600.000 russiske soldater er blevet dræbt eller såret i krigen. Trods de store tab har Rusland siden starten af krigen i Ukraine formået at øge antallet af soldater fra omkring en million til op mod halvanden million og har iværksat en ambitiøs militærreform. Ifølge FE er militærreformens formål at sætte Rusland i stand til at kunne gennemføre en ligeværdig kamp mod NATO-styrker. FE forventer, at Rusland i løbet af cirka seks måneder efter afslutning af kamphandlingerne i Ukraine vil være i stand til at udkæmpe en lokal krig i et land, der grænser op til Rusland. Efter cirka to år vil det udgøre en troværdig trussel mod enkelte eller flere NATO-lande og dermed være klar til en regional krig i Østersøregionen. Efter cirka fem år kan det være klar til en storskalakrig på det europæiske kontinent. Disse tidshorisonter forudsætter dog, at USA ikke bidrager til forsvaret af Europa, og at Europa ikke opruster. Nogle civile eksperter forventer, at det vil tage noget længere tid for Rusland at gennemføre militærreformen og den planlagte oprustning i Østersøregionen og Nordkalotten. Den norske efterretningstjeneste har den vurdering, at det tidligst kan ske fem til ti år efter en afslutning af Ukraine-krigen.

Rusland har traditionelt været en af verdens største våbeneksportører, men Ukraine-krigen har tvunget landet til at prioritere nationale interesser og importere våben fra Iran og Nordkorea. Kina leverer ikke våben til Rusland, men NATO har kritiseret Kinas støtte til den russiske forsvarsindustri gennem leverancer af råvarer og *dual-use* komponenter. Nordkorea er den primære leverandør af våben til Rusland, og de to lande har indgået en militær pagt. Indsættelse af nordkoreanske soldater i kampene mod ukrainske styrker indikerer udfordringer i Ruslands egen militære kapacitet.

Selvom Ruslands afhængighed af Kina samt parastater som Nordkorea og Iran vokser, er Rusland internationalt mindre isoleret end i 2022. Først og fremmest har Trump-administrationen indledt en normalisering af det russisk-amerikanske forhold. Rusland har endvidere formået at fastholde og udbygge bilateralt samarbejde med vigtige lande som Indien og Tyrkiet. I nærområdet er Georgien kommet tættere på Rusland og har indtil videre sat sine EU-aspirationer på pause. I EU optræder Ungarn åbenlyst som trojansk hest for Rusland, mens enkelte andre lande mere diskret fastholder import af russisk energi, og på Balkan prøver Serbien at spille på begge heste. I Mellempøsten har dygtigt russisk diplomati og propaganda formået at bruge Gaza-krigen til at opnå større sympati og i Afrika har militær støtte, og anti-fransk propaganda har skaffet Rusland en stærk position i Sahel. Et højdepunkt for Ruslands styrkede internationale position var værtskabet for BRICS-topmødet i oktober 2024. Her deltog ikke blot de på det tidspunkt ni medlemslande på højeste niveau, men også FN's generalsekretær samt 26 partnerlande, herunder NATO-landet Tyrkiet og EU-kandidatlandet Serbien.

Mens ovenstående må anses for den mest sandsynlige udvikling i Rusland, kan andre scenarier ikke fuldstændig udelukkes:

### Oprør og statskollaps

Autoritære styrer som Putins Rusland fremstår stabile, men bryder som for eksempel Assad-regimet hurtigt sammen, hvis sikkerhedsapparatet mister tilliden til den politiske ledelse. Hvis Trumps fredsinitiativ mislykkes, og krigen fortsætter med intensiveret amerikansk og europæisk støtte til Ukraine samtidig med et stærkt fald i olieprisen, kunne en massiv folkelig utilfredshed og kamp i eliten om de knappe ressourcer udløse en opstand, som sikkerhedsapparatet ikke har evne og vilje til at slå ned. Det kan udløse et statskollaps og en langvarig borgerkrig ligesom revolutionen i 1917. Det ville give Ukraine mulighed for at genvinde de tabte territorier og fjerne den umiddelbare militære trussel mod NATO, men ville til gengæld medføre en bred vifte af andre trusler, herunder muligheden for en kinesisk intervention.

### Fred og normalisering

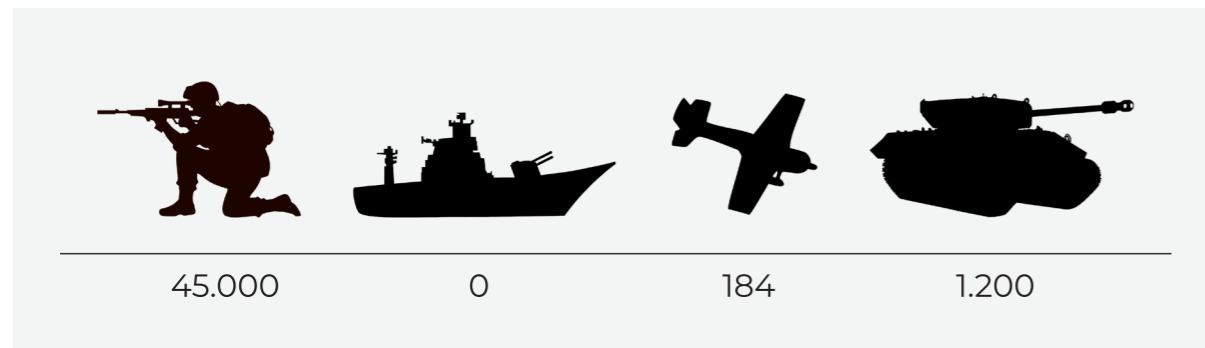
Hvis Trumps fredsinitiativ lykkes, må det forventes at udløse en normalisering af det amerikansk-russiske forhold og ophævelse af de amerikanske sanktioner. Ruslands internationale stilling og deltagelse i organisationer, sportsarrangementer etcetera må ligeledes ventes normaliseret. Det kan føre til en ophævelse af EU-sanktionerne enten på grund af vigende opbakning i EU, eller fordi Ukraine anmoder om det som led i betingelserne for en fredsslutning eller våbenhvile. Europas forhold til Rusland vil dog aldrig vende tilbage til niveauet for samhandel, investeringer og samarbejde som før 2022, men den brede konsensus om EU's linje overfor Rusland vil formentlig blive brudt og erstattet af vanskelige interne opgør.

## 2.2 Belarus

Belarus var ikke selvstændigt behandlet i den oprindelige rapport, men er medtaget i denne opdatering, fordi landet på flere måder frem mod 2035 kan udløse en ny krise tæt på Danmark. Der kan dels komme politiske omvæltninger, der fører til en russisk intervention og massive flygtningestrømme. Dels kunne Rusland tvinge landet ind i Ukraine krigen eller benytte det som opmarchområde for en truende invasion af de baltiske lande og Polen.

Nedenstående kort viser Belarus' vigtige strategiske placering i Østersøregionen og Centraleuropa med en lang grænse til NATO-landene Letland, Litauen og Polen samt til Ukraine og Rusland.





Ligesom Ukraine var Belarus en del af Sovjetunionen, men var samtidig medlem af FN som en selvstændig stat. Også ligesom Ukraine betragtes Belarus af Putin og den russiske magtelite som en 'tabt provins' samt et af de tre russiske folk i henhold til imperial russisk doktrin, og skal derfor som minimum være en uomtvistelig del af Ruslands magtsfære. I modsætning til Ukraine udviklede Belarus sig ikke til et demokrati efter Sovjetunionens opløsning, men blev et autoritært styre under uafbrudt ledelse af Lukasjenka, siden han i 1994 blev valgt til præsident ved det første og foreløbigt sidste demokratiske valg i det uafhængige Belarus.

Der afholdes regelmæssigt parlaments- og præsidentvalg, men de bliver gennemført for at legitimere og konsolidere præsidentens magt og er hverken pluralistiske, frie eller fair. Den åbenlyse valgsvindel har i flere tilfælde udløst voldsomme protester, som er blevet slået ned med hård hånd.

Lukasjenka har gennem årene søgt at afbalancere Belarus' afhængighed af Rusland ved at tilnærme sig EU blandt andet med deltagelse i EU's Østlige Partnerskab. Han har i den forbindelse i perioder løsladt politiske fanger og tolereret en vis grad af civilsamfund, ligesom han har demonstreret et vist udenrigspolitisk råderum i forhold til Rusland ved hverken at anerkende udbryderrepublikkerne i Abkhasien og Syd-Ossetien efter Georgienkrigen i 2008 eller den russiske annektering af Krim i 2014.

Siden præsidentvalget i 2020, som udløste voldsomme optøjer, har situationen internt i Belarus været præget af stigende politisk undertrykkelse og en skærpelse af det i forvejen autoritære politiske system. Forsamlingsfriheden er forsvundet. Det samme gælder det belarussiske civilsamfund, de uafhængige fagforeninger og medielandskabet. Ytringsfriheden er stærkt begrænset, og der er ikke længere begrænsninger på statens indgriben i privatsfæren. Også uden for landets grænser mærker systemkritikere den massive politiske undertrykkelse. Det sker igennem forskellige former for transnational politisk undertrykkelse, herunder skinprocesser ført in absentia, trusler mod familie i hjemlandet samt fratagelse af statsborgerskab i eksil. Ved præsidentvalget i januar 2025 fik Lukasjenko 86,6 procent af stemmerne, og trods den åbenlyse valgsvindel var oppositionen for kuet til at kunne gennemføre større protester.

I 2021 gennemførte Belarus et hybridangreb på Polen og Litauen ved at sende et stort antal illegale migranter ind over grænsen til de to lande som reaktion på EU's kritik af præsidentvalget og den skærpede undertrykkelse. I takt med omverdenens stigende fordømmelse og isolering af Lukasjenkas regime, øges Belarus' militære, politiske og økonomiske afhængighed af Rusland. Grundet krigen i Ukraine og EU's sanktioner mod Belarus har landet oplevet stor økonomisk nedgang og har måttet omlægge sin handel, som nu primært sker med Rusland.

Det belarussiske militærs uddannelse og udrustning er typisk post-sovjetisk, og belarussiske styrker har ikke været operativt indsat siden Sovjetunionens krig i Afghanistan. Den militære afhængighed af Rusland er steget yderligere siden Ruslands invasion af Ukraine. Den 10. oktober 2022 oprettedes en fælles russisk og belarussisk militærstyrke baseret i Belarus. Over 30.000 mobiliserede russiske styrker formodes at være ankommet til Belarus siden invasionen med henblik på træning, og soldater fra Wagner-gruppen har trænet belarussiske specialstyrker tæt på Polens grænse i kølvandet på gruppens oprør i juni 2024. I foråret 2023 annoncerede Rusland og Belarus, at Rusland ville opstille taktiske atomvåben i

Belarus. Dette skal formentlig ses som første skridt i de af Putin annoncerede tiltag, som skal kompensere for Finland og Sveriges optagelse i NATO. Næste skridt kunne blive permanent stationering af større russiske styrker efter afslutning af Ukraine-krigen. I en skærpet konfrontation mellem Rusland og Europa kan Belarus anvendes som opmarchområde for et militært angreb på de baltiske lande eller Polen, hvilket kan ske gnidningsløst på grund af integrationen af russisk og belarussisk militær infrastruktur. Belarus kan også blive presset til at medvirke til hybridangreb på NATO-lande. Selvom Ruslands angreb på Ukraine ikke er populært i Belarus, og Lukasjenko utvivlsomt helst vil holde landet ude af krigen, kunne regimet også blive presset ind i en mere aktiv støtte til Rusland, hvis krigen fortsætter og krigslykken vender.

Trods den hårde undertrykkelse er oppositionen i Belarus fortsat velorganiseret med en eksilbase i Litauen og Polen. Selv inden for regimet er der kræfter, som ønsker et mere liberalt samfund og et styrket samarbejde med EU i stedet for den ensidige afhængighed af Rusland. Derfor er der en latent mulighed for en 'farve-revolution', som for eksempel kunne udløses, når der på et tidspunkt skal findes en afløser for Lukasjenka. Rusland må i givet fald forventes at gribe ind, hvilket kan føre til en alvorlig krise med store flygtningestrømme tæt på Danmark og risiko for, at krisen breder sig ind over de omkringliggende NATO-lande.

Alt dette taler for, at Danmark intensiverer sin viden om og opmærksomhed på Belarus. Landet er et oplagt emne for nordisk-baltisk samarbejde.

## 2.3 Kina

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Kina må i 2035 forventes at være verdens største økonomi og teknologisk på højde med Europa og USA på de fleste områder. Demografi og ophobede ubalancer i den stærkt statsstyrede økonomi vil formentlig dæmpe de høje vækstrater frem mod 2035 og kan blive udfordringer for Kommunistpartiets legitimitet.
- ▶ Kinas stormagtsambitioner hænger tæt sammen med Kommunistpartiets behov for at legitimere sit fortsatte magtmonopol. Kinas militære fokus rettes mod de maritime grænser og på Kinas evne til at projicere militær magt uden for dets nærområde.
- ▶ I 2035 vil Kina have indhentet USA's militære magt i det sydkinesiske hav og den omkringliggende region. Kina bruger det markante skift i den regionale magtbalance til at presse USA ud af sit maritime nærområde.
- ▶ I et 2035-perspektiv vil Kina ikke 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 kontrol med kritisk produktion og infrastruktur.

**Kinas økonomiske og militære magt vurderes som forventet i den oprindelige rapport at ville fortsætte med at vokse markant frem mod 2035, hvor landet trods økonomiske og demografiske udfordringer formentlig vil være verdens største økonomi og teknologisk på niveau med USA og Europa. Kinas militære styrke i Indo-Stillehavs-regionen kommer på sigt til at matche eller overgå USA's, hvilket kan presse amerikanerne tilbage i regionen og ændre den globale magtbalance. For NATO betyder Kinas voksende stormagtsrolle, at alliancen må forholde sig til to strategiske konkurrenter: Rusland og Kina. Særligt hvis USA skærper sin kurs, kan NATO's fokus skifte til at lægge mere vægt på at inddæmme Kinas geopolitiske indflydelse. Kinas forsøg på at opnå kontrol med kritisk infrastruktur og produktion møder stigende modstand fra Vesten, hvilket kan føre til skærpede handelsrestriktioner og teknologikonflikter. Omvendt kan det forværrede forhold mellem USA og EU føre til en vis europæisk-kinesisk tilnærmelse.**

Mens hovedvurderingen i den oprindelige rapport fortsat er holdbar, har valget af Trump forøget uforudsigeligheden for så vidt angår karakteren af fremtidens konkurrence mellem de to hoveddrivere på den internationale scene, som i høj grad vil afhænge af magtkampen mellem de forskellige linjer i amerikansk sikkerhedspolitik. Kinas samarbejde med Rusland har udviklet sig mere i dybden og med stærkere kinesisk dominans end forudset i 2022. Dette illustreres blandt andet af stigende samhandel og fælles øvelser i Arktis og Østersøen. Kinas statsstøttede eksport og bestræbelser på at få kontrol med kritisk produktion og infrastruktur møder stigende modstand især fra Vesten. Tidspunktet, hvor Kina kommer til at fylde lige så meget i NATO og europæisk sikkerhedspolitik som Rusland, nærmer sig hurtigere end forudset og kan indtræffe inden 2035.

Kinas massive væbnede styrker gennemgår en hastig modernisering. Det kinesiske forsvarsbudget overgår kun af USA's. Folkets Befrielseshær (PLA) er verdens største militære styrke med to millioner aktive soldater, 510.000 reservister og 500.000 paramilitære styrker. Den kinesiske flåde har overhalet den amerikanske i samlet antal skibe, mens Kina med hensyn til hangarskibe kun overgår af USA. Kina har succesfuldt reduceret den militærteknologiske afstand til både USA og NATO. Alt peger på, at landet vil fortsætte med denne udvikling frem mod Folkerepublikkens hundredårsjubilæum i 2049, som den kinesiske ledelse har sat som måldato for opbygning af et kinesisk militær på niveau med USA. Der er dog fortsat mange ubesvarede spørgsmål om kvaliteten af det kinesiske materiel og militærets evne til effektivt at anvende det. Det skyldes blandt andet den centraliserede og politisk dominerede kommandostruktur, den udbredte korruption samt det faktum, at kinesiske styrker ikke har deltaget i en militær konflikt siden 1979. Det kinesiske militær er begyndt at operere globalt blandt andet ved aktiv deltagelse i FN-operationer, og Beijing prioriterer en yderligere udvidelse af sin militære tilstedeværelse uden for nærområdet. Selvom Kina fortsat ikke vil være en direkte militær trussel mod Europa frem mod 2035, kan de kommende år brin-

ge kinesisk militær ind i Europas nærområder og medføre en større kinesisk rolle i konflikter og krige, hvor europæiske styrker er engageret. Udviklingen i Kinas militære styrke og ambitioner er nærmere beskrevet i Camilla T. N. Sørensen og Adan Buschards rapport fra Forsvarsakademiet: »Kina som global militær stormagt«<sup>22</sup>.

Siden 2022 har den kinesiske ledelse nedtonet den hårde retorik om sine stormagtsambitioner, men de overordnede målsætninger forbliver uændrede, og Kina stræber fortsat efter at blive ligeværdig med USA som stormagt. Kinas *Belt and Road Initiative* (BRI), også kendt som Den Nye Silkevej, er et af de mere ambitiøse infrastrukturprojekter inden for nyere tid. Initiativet, som præsident Xi Jinping lancerede i 2013, havde oprindeligt til formål at genforbinde Østasien og Europa via en omfattende fysisk infrastruktur og finansiering af særlige økonomiske zoner. I løbet af det seneste årti er projektet blevet udvidet til også at omfatte Afrika, Oceanien og Latinamerika, hvilket markant har forstærket både Kinas økonomiske og politiske indflydelse på global plan. Landet intensiverer ydermere sin økonomiske og diplomatiske tilstedeværelse i Indo-Stillehavs-regionen, hvor Europa og USA har svært ved at konkurrere med Kinas økonomiske tilbud. Kina er langt den vigtigste økonomiske partner for mange lande i regionen, og dets massive investeringer i blandt andet Pakistan illustrerer dette. Kina styrker ligeledes sin stilling i Centralasien på bekostning af et svækket Rusland, som også er blevet tvunget til at give Kina øget manøvrerum i Arktis.

Tempoet i udviklingen af Kinas stormagtsstatus vil blive begrænset af interne og eksterne faktorer. Internt kolliderer ambitionen om at blive førende inden for innovation og nye teknologier med det stigende fokus på national sikkerhed og det kommunistiske partis dominans i samfundet og særligt i forhold til universiteter og virksomheder, som hæmmer kreativitet og nytænkning. Det samme gælder

<sup>22</sup> [FAK Rapport 001: Kina som global militær stormagt – militærstrategiske perspektiver for dansk forsvar](#)

den strammere kontrol med forsyningskæder og udenlandske investeringer. Samtidig indsnævrer de påtrængende udfordringer med en aldrende befolkning, en voksende gældsbyrde og sociale spændinger den politiske ledelses muligheder for at prioritere udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Eksternt vil omverdenens mere kritiske syn på Kina gøre det sværere for Kina at få adgang til teknologiske hemmeligheder og kontrol med transportveje og forsyningskæder. Til gengæld har Kina nået et højt teknologisk niveau, hvor det på områder som udvikling af kunstig intelligens ligefrem har overhalet Europa og muligvis endda USA. Sammen med Kinas dominans inden for kritiske forsyninger og teknologier til den grønne omstilling med videre giver det EU og USA en fælles interesse i at undgå kinesisk dominans inden for teknologi og i at opretholde den fri sejlads i Det Sydkinesiske Hav. Mange europæiske lande vil derimod tøve med at engagere sig aktivt i at opretholde USA's militære position i Kinas nærområde eller i en eventuel konflikt om Taiwan. Trump-administrationens linje overfor Kina vil blive dimensionerende for en mulig vægtskiftning i NATO mellem henholdsvis afskrækkelse af Rusland og inddæmning af Kina samt for det sikkerhedspolitiske samarbejde mellem EU og USA.

Kina har trods sit nære forhold til Rusland søgt at fremstå neutralt i forhold til Ukraine-krigen og har blandt andet opfordret til, at alle parter i Ukraine-krigen skal deltage i fredsprocessen, ikke kun Rusland og USA. Det kan dels afspejle kinesisk irritation over selv at være blevet marginaliseret, dels kan det være et led i et igangværende forsøg på at genopbygge et konstruktivt samarbejde med EU.

Mens ovenstående må anses for den mest sandsynlige udvikling i Kina, kan mere negative scenarier som for eksempel en strukturel vækstkrise ikke fuldstændig udelukkes:

### **Kinesisk strukturel vækstkrise**

Kina bliver i stigende grad begrænset af interne problemer, herunder den demografiske ubalance som følge af den aldrende befolkning og en ulige kønsfordeling, der svækker den langsigtede samfundsmæssige bæredygtighed og den private efterspørgsel. De samfundsmæssige problematikker forstærkes yderligere af høj privat virksomhedsgæld, faldende investeringsmuligheder og udbredt korruption, som underminerer tilliden blandt både borgerne og virksomhederne. Samtidig intensiveres handelskrigen med USA og presser eksporten, mens udflytningen af globale forsyningskæder fra Kina accelererer. Trods stigende teknologisk kapacitet og uafhængighed kæmper Kina med at tilfredsstille efterspørgslen på afgørende avancerede komponenter, hvilket hæmmer innovation og selvforsyning. I fraværet af effektive politiske reformer forfalder det indenlandske forbrug, mens den stærkt centraliserede statsstyring hæmmer den økonomiske tilpasningsevne, særligt i Kinas yderregioner. Tilsammen udløser det en dyb strukturel vækstkrise frem mod 2035, som forhindrer Kina i at indfri sine militære og udenrigspolitiske ambitioner og udløser interne politiske opgør.

## 2.4 Afrika

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Intet peger i retning af, at der frem mod 2035 vil være mindre ustabilitet og konflikt i Afrika, og terrortruslen fra militant islamisme må forventes at forblive alvorlig.
- ▶ Selvom Afrika hverken for Rusland eller Kina er et nærområde eller en kerneinteresse, arbejder begge lande målrettet på at styrke deres indflydelse på kontinentet.
- ▶ Befolkningstilvæksten virker sammen med de afledte konsekvenser af klimaforandringer og de socioøkonomiske konsekvenser af Covid-19 som trussels- og konfliktmultiplikatorer.
- ▶ Tyngden i Europas egen indsats mod terror, irregulær migration og pirateri må ventes flyttet fra NATO til EU og ad hoc koalitioner under europæisk ledelse. Der vil blive behov for at udvikle nye og mere effektive kombinationer af civile og militære instrumenter.

**Vurderingerne fra den oprindelige rapport holder i det væsentlige, men forventningen om flere europæiske stabiliseringsoperationer i Afrika er ikke blevet indfriet på trods af en forværret sikkerhedssituation og øget engagement fra ikke-vestlige aktører. Dette kapitel fokuserer især på Sahel, som for Europa udgør den mest påtrængende udfordring på det afrikanske kontinent.**

Militante islamister har etableret territorial kontrol over dele af Mali, Burkina Faso og Niger. Selvom Sahel-landene har intensiveret deres samarbejde med Rusland i varierende omfang, er der sket en markant forværring af sikkerhedssituationen, og intet tyder på, at samarbejdet med Rusland vil få held med at skabe stabilitet. Militante islamister har begået flere spektakulære angreb langt fra gruppernes initiale operationsområde, som har resulteret i mange døde og sårede, og deres rækkevidde nærmer sig hovedstæderne i de tre lande. Oprørs- og terrorgrupperne har spredt sig længere sydpå, hvilket kan true stabiliteten i de vestafrikanske kystlande. Samtidig har Sudan udviklet sig til verdens største humanitære katastrofe. Efter halvandet års krig mellem landets væbnede styrker på den ene side og paramilitære styrker på den anden, er der fortsat kampe i landet med omfattende civile tab, massiv hungersnød og frygt for etnisk udrensning. Lignende situationer gør sig gældende i den Demokratiske Republik Congo (DRC) og

Mozambique. Selvom lande som USA, Kina, Storbritannien og Frankrig med flere fortsat har indflydelse og søger at påvirke afrikanske lande eksempelvis gennem økonomiske sanktioner, illustrerer konflikten i DRC, hvor oprørsgruppen M23 støttes aktivt af Rwanda, at afrikanske lande har et større spillerum end tidligere.

De multinationale indsatser, som skulle dæmme op for den negative sikkerhedsudvikling, har vist sig enten at være ineffektive, eller også er deres politiske fundament gradvist forsvundet. I starten af 2024 sluttede den FN-ledede mission MINUSMA efter en skærpelse af den politiske konflikt mellem militærjuntaen i Mali og det internationale samfund, herunder FN. MINUSMA var de seneste år den blodigste FN-mission på verdensplan, og i skrivende stund er det svært at se dynamikkerne i Sikkerhedsrådet som befordrende for etableringen af nye større FN-missioner i Sahel frem mod 2035. Samtidig har den forværrede sikkerhedssituation efter tilbagetrækningen af MINUSMA dog haft en dæmpende effekt på andre regimers lyst til at 'smide FN ud' og har også givet fornyet momentum til debatten om fremtiden for FN's fredsoperationer, herunder samarbejdet og samspillet med afrikansk-ledede operationer. Den fransk-ledede regionale ad hoc coalition G5 Sahel blev lukket efter politiske spændinger, og samtidig er de europæiske lande med Frankrig i spidsen gradvist blevet skubbet ud af flere andre vestafrikanske lande. Russisk propaganda forstærker en anti-fransk grundtone i Sahel. Frankrigs militære tilstedeværelse er også under afvikling i Chad og reduceres i Côte d'Ivoire, men fastholdes dog i Djibouti og Gabon. Det har nødvendiggjort et fransk strategiskifte på kontinentet, som i skrivende stund er ved at blive udformet. Som ventet har NATO ikke haft en særlig tilstedeværelse i Afrika, mens EU og individuelle europæiske lande stadig har et samarbejde og en begrænset militær tilstedeværelse. Den regionale organisation ECOWAS er svækket, idet Mali, Niger og Burkina Faso, der alle tre ledes af militærjuntaer, har forladt organisationen og i stedet dannet *Alliance des États du Sahel* (AES).

I takt med at samarbejdet med Sahel-landene er blevet vanskeligt, og sikkerhedssituationen i regionen er forværret, har vestlige lande i stigende omfang forskubbet deres indsats og engagement til kystlandene ved Guineabugten. Den overordnede tilgang handler om at begrænse spredning af usikkerhed mod syd, da dette kan true ellers relativt stabile afrikanske lande og kommercielle interesser. Denne inddæmningspolitik er blevet kritiseret for at være urealistisk, da grænsen mellem Sahellandene og kyststaterne er lang og porøs, og derfor er det endog meget vanskeligt at begrænse spredningen mod syd. Sikkerhedssituationen i flere kyststater, særligt langs deres nordlige grænse og i særdeleshed i Togo og Benin, er forværret. Danmark er et af de lande, der har øget engagementet med landene omkring Guineabugten som konsekvens af de afbrudte forbindelser til Sahel-landene. Det gøres blandt andet gennem Freds- og Stabiliseringsfondens støtte til antiterror- og minerydningskoler i henholdsvis Elfenbenskysten og Benin. Desuden fortsætter det maritime sikkerhedsprogram i Guineabugten, som har fokus på pirateribekæmpelse.

Samtidig med at Frankrig er blevet tvunget ud af Sahel og har mistet indflydelse i Afrika, har Rusland, Kina, Iran, de Forenede Arabiske Emirater og Tyrkiet alle øget deres engagement i regionen. Særligt Rusland har engageret sig militært i de tre AES-lande gennem den tidligere Wagner-gruppe, som nu kaldes Afrika-korpset. Russiske officielle og semi-officielle aktører fører desinformationskampagner for at sprede anti-vestlige og anti-franske narrativer, som i forvejen har en vis grund i befolkningerne. Hensigten med dette er at styrke militærregimerne og mindske sandsynligheden for vestligt engagement i regionen. Ukraine-krigen har også berørt regionen, som risikerer at blive arena for egentlige stedfortræderkrige. Dette ses eksempelvis ved, at ukrainske efterretninger angiveligt skulle have bidraget til et angreb mod malisk-russiske styrker, ligesom Ukraine skulle have

overtaget russiske fanger fra islamistiske oprørsgrupper. Historien har vakt vrede i Sahel-landene og i det øvrige Vestafrika, hvilket blandt andet har resulteret i, at Mali og Niger har afbrudt de diplomatiske relationer til Ukraine.

Mens nord- og østeuropæiske lande har fokus rettet mod øst, er sydeuropæiske lande bekymrede for den fortsat negative udvikling i Afrika og Mellemøsten, der kan forårsage et større migrationspres hen over Middelhavet eller gennem Tyrkiet og Balkan. Derfor vil det formentlig være et krav fra sydeuropæisk side, at NATO og især EU i fremtiden engagerer sig stærkere i at imødegå udfordringer fra det afrikanske kontinent, herunder med militære midler. Det kan få betydning for Danmarks sikkerhedspolitiske engagement. Danmarks medlemskab af FN's sikkerhedsråd 2025-2026 kan sammen med ønsket om en hårdere og mere effektiv fælles europæisk migrationspolitik også pege i retning af dansk deltagelse i mulige stabiliseringsoperationer i Afrika. Det samme gør regeringens Afrikastrategi fra 2024, som lægger op til en fornyelse af Danmarks tilgang til Afrika, og hvor det blandt andet tilkendegives, at »Danmark skal øge støtten til freds- og stabiliseringsindsatser i Afrika, hvor vi både arbejder militært og gennem udviklingssamarbejdet.« Udgangspunktet for strategien er Afrikas store økonomiske potentiale og voksende internationale stemme samt erkendelsen af, at den voksende konkurrence med Kina, Rusland og andre ikke-vestlige aktører kræver en ny europæisk tilgang til det afrikanske kontinent. Den udvikling er også erkendt i resten af verden. Lande som Kina, Rusland, Japan, Tyrkiet, Golfstaterne, Saudi-Arabien og andre søger at opnå yderligere bredde og dybde i deres engagement med afrikanske lande, særligt når det kommer til økonomisk udvikling, naturressourcer, infrastruktur og handel. Afrikanske lande forfølger nationale interesser og søger i den forbindelse favorable vilkår for samarbejde, samhandel og sikkerhed og er utilbøjelige til at indgå i faste alliancer eller på

anden måde 'vælge side'. Det er ikke desto mindre Afrikastrategiens ambition, at EU skal blive de afrikanske landes foretrukne samarbejdspartner over en bred kam. Derfor lægges der med strategien vægt på pragmatiske samarbejder, som i højere grad skal baseres på ligestilling, investeringer og handel. Dette skal blandt andet ske gennem en styrkelse af diplomatiske relationer, en styrkelse af EU's indsats, myndighedssamarbejder og ikke mindst et øget økonomisk samarbejde og investeringer. En sådan bredspektret indsats vil formentlig være afgørende, hvis de negative udviklinger skal imødegås på lang sigt.

Samlet set må de sikkerhedspolitiske udfordringer fra Afrika ikke mindst i form af migrationspres og terrortruslen fra militant islamisme forventes at blive endnu mere alvorlig frem mod 2035.



Foto: Ben White/Unsplash

## 2.5 Mellemøsten

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Den skærpede stormagtskonkurrence øger risikoen for, at latente konflikter genopblusser og instrumentaliseres af stormagter.
- ▶ Iran forfølger anti-vestlige dagsordener både af egen drift og grundet et stigende interessefællesskab med Rusland og Kina.
- ▶ Det vestlige fokus på kampen mod terror og øvrige udfordringer fra det globale syd vil aftage i takt med stigende stormagtskonkurrence og øget frustration over den negative udvikling i tidligere indsatsområder.
- ▶ Skrøbelige stater i Mellemøsten kan dog skabe direkte og indirekte sikkerhedstrusler, og terrortruslen fra militant islamisme vil forblive betydelig.

De overordnede konklusioner i den oprindelige rapport stadig er gældende og udviklingen siden 2022 har understreget, at den vedvarende ustabilitet i Mellemøsten på meget kort tid kan føre til dramatiske ændringer. Terrorangrebet på Israel den 7. oktober 2023 blev skelsættende for regionen. De efterfølgende krige mellem Hamas, Hizbollah og Houthi-bevægelsen støttet af Iran på den ene side og Israel på den anden side har forårsaget et markant skifte i det mellemøstlige sikkerhedslandskab. En yderligere ændring kom med Assad-regimets fald i 2024, og Irans indflydelse i Mellemøsten er nu kraftigt svækket. De israelske og amerikanske bombardementer af det iranske atomprogram har yderligere svækket Iran. I et 2035-perspektiv er der sandsynlighed for flere markante ændringer og begivenheder, som direkte vil involvere Israel og andre af regionens stormagter. Regionen kalder derfor fortsat på europæisk opmærksomhed.

Gennem en vedvarende militær kampagne mod Hamas i Gaza og et spektakulært angreb på Hizbollah i 2024 har Israel nedkæmpet store dele af de to organisationers kommandostruktur og militære kapacitet. De udgør nu kun i begrænset omfang en trussel mod den israelske stats sikkerhed på kort bane, og den anti-israelske 'modstandsakse' med Iran som bagmand er svækket. Iran er blevet yderligere svækket af de israelske og amerikanske angreb på landets atomprogram. Disse angreb og Gaza-krigen har bestyrket anklager mod Vesten for dobbeltstandarder. I mange ikke-vestlige lande ser hverken ledere eller befolkninger den store forskel på Ruslands overgreb på Ukraine og Israels bombardementer af Gaza og Iran eller besættelse af dele af Syrien og de palæstinensiske områder. De fejlslagne forsøg på at benytte FN og de internationale domstole (ICJ og ICC) til at beskytte civile i Gaza og dæmpe konflikten har yderligere undergravet deres tillid til de institutioner, som skulle opretholde den regelbaserede internationale orden. At videreudvikle den af USA i oktober 2025 formidlede våbenhvile mellem Israel og Hamas til en egentlig israelsk-palæstinensisk fredsproces vil næppe være muligt med de to parters eksisterende politiske ledelse.

Den iransk-støttede yemenitiske Houthi-bevægelse begyndte i forlængelse af Gaza-krigen angreb på vestlig skibstrafik i Rødehavet. Siden er flere multinationale missioner blevet iværksat for at beskytte den civile skibstrafik, og USA, Storbritannien og Israel har gennemført missilangreb mod Houthi-bevægelsen. Vestlige skibe undgår dog fortsat Rødehavet, og sejler i stedet vest om det afrikanske kontinent med øgede omkostninger til følge. Udover det økonomiske tab for rederier og forbrugere, viser angrebene sårbarheden af Europas forsyningsruter og samhandel med resten af verden.

Hvor hurtigt det kan gå i Mellemøsten blev illustreret i december 2024, hvor det syriske Assad-regime pludseligt kollapsede, og kontrollen med store dele af landet blev overtaget af den islamistiske terrororganisation *Hayat Tahrir al-Sham* (HTS). Organisationen har dog i lang tid forsøgt at iscenesætte sig som en moderat islamistisk gruppe ved blandt andet at lægge afstand til Al-Qaeda og terrorgruppen Islamisk Stat. Assad-regimets fald blev således et afgørende vendepunkt for den iranske modstandsakse, og Irans mulighed for at levere våben og støtte til affilierede grupper og dermed landets evne til at lægge pres på Israel og USA er nu kraftigt begrænset.

Begivenhederne i Syrien understreger til gengæld den store rolle, som Tyrkiet spiller i Mellemøsten. HTS's overtagelse af Syrien var skelsættende for Tyrkiet, der siden 1980'erne har haft et anstrengt forhold til Assad-regimet og deres accept af den kurdiske terrororganisation PKK, som gennem tiden har udført flere angreb inde i Tyrkiet, inden for Syriens grænser. Med regimets fald blev der fra tyrkisk side lagt pres på de syriske kurdere, der kontrollerer flere store interneringslejre for tilfangetagne IS-krigere og deres familier. De syriske kurdere i *Syrian Democratic Forces* (SDF) har ellers understøttet og modtaget støtte fra den vestlige anti-IS-koalition i et årti, men særligt med Trump-administrationens tiltrædelse står gruppen isoleret. Denne udvikling er blevet bekræftet i starten af 2026, hvor der udbrød kamphandlinger mellem syriske regeringsstyrker og SDF. Udviklingen vil formentlig for fremtiden betyde en politisk og militær marginalisering af SDF. I starten af 2025 skete der endnu en dramatisk udvikling, idet PKK på opfordring fra organisationens fængslede leder, Abdullah Öcalan, besluttede at nedlægge våbnene og opløse sig selv. Dermed ses der måske en ende på konflikten mellem

kurderne og den tyrkiske stat. En afslutning på konflikten kan betyde, at Tyrkiets sikkerhedspolitiske interesser og prioriteter skifter. Senest har Tyrkiet udtrykt vilighed til at bidrage til en europæisk-ledet fredsbevarende mission i Ukraine og udtrykt interesse for større sikkerhedspolitisk samarbejde med europæiske lande. Tyrkiets samarbejde med EU vil dog blive belastet af præsident Erdogans fængsling af førende oppositionsledere og andre former for undergravning af demokrati og retsstat.

I det diplomatiske spil er der også sket en række overraskende udviklinger. Blandt andet har Kina medieret forhandlinger mellem de gamle ærkefjender Iran og Saudi-Arabien, hvorfor de to lande nu har etableret diplomatiske relationer. Det understreger Kinas mere aktivistiske udenrigspolitik og ambition om at præge internationale relationer og institutioner.

Udviklingen i Mellemøsten siden 2022 peger i retning af vedvarende ustabilitet med risiko for egentligt statskollaps, humanitære kriser, nye eller genopblussende krige, sekterisk vold, folkelige protester og opstande. Dette kan meget vel føre til større migrationsstrømme mod Europa. Der kan både være tale om krigsflygtninge og unge, som søger en bedre fremtid, hvilket både kan indbefatte unge fra regionen selv, men også fra andre dele af verden, som bevæger sig i transit gennem Mellemøsten. Ikke-venligtsindede lande kan fortsat bruge flygtninge og migranter fra blandt andet Mellemøsten som et våben i den hybride værktøjskasse. En svækkelse af staterne i Mellemøsten har historisk været grobund for, at radikale islamistiske terrororganisationer finder fodfæste og dermed kan planlægge og understøtte terrorangreb i Europa. Selvom de væsentligste sikkerhedsudfordringer for Europa i 2025 relaterer sig til Ruslands ekspansionistiske adfærd og spørgsmålet om de transatlantiske relationers pålidelighed, vil udfordringerne i det globale syd generelt og i Mellemøsten i særdeleshed fortsat spille en meget væsentlig og omskiftelig rolle for europæisk sikkerhed frem mod 2035.

## 2.6 Klima

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Som konsekvens af de hastige forandringer i det globale klima vil ekstreme vejrphenomener forekomme hyppigere.
- ▶ Afkobling fra russisk gas kan føre til forøgede CO<sub>2</sub>-udslip, da energimanglen i overgangsperioden erstattes af kul.
- ▶ Udfasningen af fossil energi i Europa kan på sigt medføre økonomiske byrder for stater i vores nærområde, der er afhængige af gas- og olieindtægter.
- ▶ Skærpet stormagtskonkurrence kan medføre, at det internationale klimasamarbejde fragmenteres og mister momentum.

**Siden 2022 er det blevet endnu mere tydeligt, at Danmark frem mod 2035 vil blive præget af stigende temperaturer og mere ekstremt vejr, hvor såkaldte hundrede-årshændelser fremover kan forekomme hvert andet eller tredje år. Dette vil kræve massive investeringer i klimatilpasninger og presse infrastruktur, økonomi og beredskab. Forsvaret skal tilpasse sig klimaforandringer, særligt i Arktis, hvor militær infrastruktur trues af reduceret permafrost, mens smeltende is åbner nye maritime ruter og skærper geopolitiske spændinger mellem NATO, Rusland og Kina. Øget migration fra klimapåvirkede områder kan føre til politisk og samfundsmæssigt pres på både Danmark og EU. Samtidig vil klimaforandringer påvirke den globale økonomi, hvor Danmarks eksport og forsyningskæder kan blive påvirket af energikriser og ressourceknaphed. Samlet set vil klimaforandringerne blive en større faktor i Danmarks sikkerheds- og udenrigspolitik.**

År 2024 har sat historiske temperaturrekorder, og er officielt blevet registreret som det varmeste år, der nogensinde er blevet målt, hvilket afspejler konsekvenserne af de igangværende klimaforandringer. Selvom hvert år grundet naturlige klimavariationer ikke nødvendigvis er varmere end det forrige, viser de seneste ti år en klar stigende tendens. Fremtiden tegner flere mulige scenarier for yderligere temperaturstigninger, som forventes at fortsætte mindst frem til 2040.

Klimadagsordenen udgør i øjeblikket et geopolitisk helle, hvor andre komplekse dynamikker end den sædvanlige stormagtskonkurrence er i spil. Selvom COP29 i Baku bød på udfordrende forhandlinger, indgik næsten 200 lande en aftale om at styrke den globale klimafinansiering, hvor verdens rigeste lande i det globale nord har forpligtet sig til fra 2035 at bidrage med 300 milliarder dollars årligt til lande i det globale syd, som er særlig sårbart overfor klimaforandringer. Samtidig er alle lande blevet opfordret til kollektivt at mobilisere 1.300 milliarder dollars om året også fra 2035. På grund af de fortsat stigende CO<sub>2</sub>-udledninger er der imidlertid akut behov for øget global klimahandling for at kunne bevare ambitionerne fra Paris-aftalen. Dog har mange af de traditionelle donorlande som følge af den aktuelle geopolitiske situation ændret kurs ved at øge investeringer i forsvar og nedskære i midlerne til klima og udviklingsbistand. Det bidrager til en øget mistillid mellem det globale nord og syd, da de lande, der har bidraget mindst til klimaforandringerne, samtidig er dem, der rammes hårdest og har færrest ressourcer til at håndtere konsekvenserne. FN præsenterede således forud for COP29 en rapport, der viser, at de nuværende indsatser fra landene under Paris-aftalen styrer os mod en fremtid med en temperaturstigning på 2,6 grader i 2100. For at undgå sådan en fremtid og holde os inden for Parisaftalens målsætning om maksimal stigning på 1,5 grad samt opnå et fuldt stop for nettoudledning af CO<sub>2</sub> i 2050, skal de globale udledninger reduceres med minimum 25 procent inden 2030. Det bliver uhyre svært at opnå, efter Trump-administrationen for anden gang har trukket USA ud af Paris-aftalen og samtidig har intensiveret udvindingen af fossile brændstoffer.

Der er en ulmende politisk konflikt om, hvornår Kina ikke længere bør betragtes som udviklingsland og dermed skal bidrage økonomisk til klimafinansiering. Kina står for omkring en tredjedel af de globale udledninger, og inden for de næste ti år forventes det at nå 50 procent. Samtidig er Kina dog førende i udvikling af grøn teknologi og vedvarende energi og tegner til at positionere sig yderligere på den bane.

En fortsat forværring af klimaet kan skabe nye konflikter og forværre eksisterende. Når klimaforandringer gør områder ubeboelige, kan det udløse migrationsstrømme og øge presset på modtagerregioner. Pludselig ressourceknaphed, overbelastet infrastruktur og migrationsstrømme kan risikere at eskalere eksisterende spændinger og sætte internationalt samarbejde på prøve. Dette kan føre til nye komplekse udfordringer, hvor både Danmark og vores allierede må forvente et øget pres på grænserne og de politiske beslutningsprocesser. Klimadagsordenen omfatter i stigende grad både klimatilpasning og konfliktforebyggelse.

Med den nuværende kurs bevæger verden og Danmark sig mod en fremtid, hvor hundrede-årshændelser kan forekomme hvert andet eller tredje år, hvilket vil belaste infrastruktur, økonomi, beredskab og forsvar. Ved udgangen af det 21. århundrede forventes disse hændelser at ramme Danmark årligt. Klimaforandringer i Nordatlanten og Arktis som havvandsstigninger, ismelting og metanudslip, kræver en omstillingsparat tilpasning af militær og civil infrastruktur i området. I andre regioner kan voldsomme vejrhændelser som kraftige temperaturudsving, sandstorme og oversvømmelser i stigende grad påvirke militære operationer og andre indsatser, især i allerede sårbare regioner. Det stiller nye krav til planlægning, personel, materiel, og forsvarets samspil med civilt beredskab. NATO har med initiativet *Climate Change and Security Impact Assessments (CCSIA)* markeret et skift mod en mere samlet og struktureret tilgang til klimaforandringernes sikkerhedspolitiske betydning for alliansens forsvar og beredskab, som indebærer, at medlemslandene aktivt må medtænke og integrere klimaaspekter i både den kort- og langsigtede forsvarsplanlægning. Det gælder særligt ved materielanskaffelser og kapacitetsudvikling, hvor der bør tages klimamæssige hensyn for at sikre et funktionsdygtigt og robust forsvar, der understøtter en bæredygtig fremtid.

## 2.7 Private aktører voksende rolle i sikkerhedspolitik

Private aktørers rolle i sikkerhedspolitik indgik ikke i den oprindelige 2035-rapport, men beskrives her, da den siden 2022 har vist sig særdeles vigtig i Ukraine og Sahel og må forventes at blive endnu vigtigere i de kommende år.

Frem mod 2035 vil store globale teknologivirksomheder, som ofte kaldes teknologigiganter, spille en større og mere selvstændig rolle i global økonomi, politik og i staternes evne til at føre krig. Dette bliver problematisk for Europa, da ingen af disse virksomheder er på europæiske hænder. Afhængighedsforholdet til fremmede magter vil hæmme EU's ambitioner om at skabe strategisk autonomi i produktionen af kritiske teknologier, men også i evnen til at regulere teknologiske produkter på det europæiske marked. Ligesom for resten af Europa vil det få betydning for Danmarks handlerum på den internationale scene. I en situation hvor de fleste amerikanske teknologigiganter har lagt sig tæt op ad Trump og MAGA-bevægelsen, er der også risiko for at afhængigheden af amerikansk digital infrastruktur kan benyttes til pression eller spionage mod Danmark.

Teknologiske produkter og tjenester spiller en større og større rolle for både stater, andre virksomheder og almindelige menneskers liv. Flere teknologigiganter indtager en central plads i den globale økonomi og har en omsætning, der langt overstiger små staters bruttonationalprodukt. Efter Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 understøttede store teknologivirksomheder som Microsoft, Amazon, Starlink, Google og Palladyne AI hurtigt Ukraine med kritiske digitale ydelser og teknologi. Eksempelvis hjalp Microsoft og Amazon med overførslen af databaser til skyen, så de var i sikkerhed for russiske angreb. Dette indebar dog samtidig, at kontrollen med de ukrainske data overgik til de pågældende virksomheder. Microsoft har udviklet teknologier, der gør det muligt at dokumentere krigsforbrydelser. Starlink leverede i starten af krigen internet til både ukrainsk militær og administration, men leverer nu kun til civil brug. Flere virksomheder har leveret

cyber-sikkerheds-løsninger, der har beskyttet Ukraines kritiske infrastruktur og bidraget til at bekæmpe russiske desinformationskampagner.

Disse bidrag rejser en række spørgsmål om forholdet mellem stater og private aktører, som vil blive særligt vigtige frem mod 2035. For det første bidrager teknologivirksomheder til at ændre kamppladsen og krigsførelsens vilkår. Eksempelvis har krigen i Ukraine understreget vigtigheden af kunstig intelligens, droner og andre ubemandede platforme, hvis funktion i betydeligt omfang er afhængig af ydelser fra private firmaer. I takt med at teknologivirksomheder spiller en mere og mere aktiv rolle i væbnede konflikter, rejser det imidlertid spørgsmål om, hvilken juridisk status teknologivirksomheder har i konflikter mellem stater, og i hvilket omfang de kan udgøre lovlige militære mål.

For det andet rejser udviklingen legitimitetsspørgsmål. I takt med at virksomheder leverer kritiske tjenesteydelser, data og produkter, giver det virksomhederne en privilegeret adgang til beslutningstagere, kontrol over offentlige data og dermed indflydelse på staters anliggender. Virksomhederne er ikke underlagt demokratisk kontrol og er samtidig transnationale. Det stiller stater generelt og særligt småstater som Danmark i en svær situation, hvor det strategiske handlerum indsnævres. Adgangen til offentlige data, som anvendes til kommercielle formål, er et eksempel på de dilemmaer, der skal håndteres frem mod 2035.

For det tredje er denne nye situation ikke begrænset til forholdet mellem virksomheder og stater, men påvirker også den strategiske konkurrence mellem stater. Da Rusland udgjorde et relativt lille marked for store teknologivirksomhe-

der, har det haft begrænsede omkostninger for dem at overholde sanktionerne og støtte Ukraine kampen mod Rusland. Derimod betyder teknologigiganternes dybe integration i både det kinesiske og amerikanske marked, at enhver konflikt mellem de to lande vil blive særdeles kostbar for dem.

Virksomhedernes vigtige og voksende rolle i relation til fremtidens teknologier, tjenesteydelser og produktionslinjer har allerede skabt et enormt afhængighedsforhold mellem virksomheder og stater. Europa er særligt udfordret af, at de store teknologivirksomheder hovedsageligt er på amerikanske eller kinesiske hænder. Det er en hindring for den europæiske ambition om at skabe strategisk autonomi. I den forbindelse bliver forsyningssikkerhed, hvad angår både hardware, software, våbensystemer og sjældne jordarter, afgørende for den strategiske stilling og konkurrence mellem staterne i de kommende årtier. For Danmark betyder det, at staten formentlig kommer til at investere i og påtage sig et helt eller delvist ejerskab over særligt sensitive teknologier på sikkerhedsområdet. Derudover vil det også betyde, at der kommer et stigende fokus på europæisk samarbejde for at mindske afhængigheden af teknologigiganter og ikke-europæiske stater. Ved siden af de nye teknologiers betydning har Ukraine-krigen også understreget energiforsyningsens velkendt store betydning for et lands kampevne og civile modstandskraft, og begge parter har søgt at ramme modstanderens energiforsyning.

Private og semi-officielle militærvirksomheder, som spillede en stor og kontroversiel rolle i USA's operationer i Irak og Afghanistan, har fået fornyet opmærksomhed i de forgangne år. Det gælder ikke mindst Wagnergruppen, der har gjort sig bemærket ved sin meget synlige rolle i Ruslands militære indsatser i Ukraine, Afri-

ka, Syrien og Libyen. Gruppen var blandt de mest prominente eksempler på en militærvirksomhed, der pludselig får bredere sikkerhedspolitisk prominens. Især gruppens kortvarige væbnede opstand mod det russiske regime og den efterfølgende likvidering af gruppens ledelse tiltrak sig stor opmærksomhed. Sidenhen er Wagnergruppen i høj grad blevet integreret i regulære væbnede styrker, men gruppens afrikanske operationer er blevet overtaget af en ny privat organisation, der går under navnet *Afrika-korpset*.

Det er ikke nyt, at private militærvirksomheder er engageret i konflikter, men det ses meget tydeligt i dag, at flere stater anvender militærvirksomheder til at forfølge strategiske mål. I Afrika udfører private militærvirksomheder for eksempel hovedparten af USA's militære træning og kapacitetsopbygning. Anvendelsen af private virksomheder giver staterne en bekvem armlængde og gør det muligt for dem at unddrage sig ansvar. Militærvirksomhedernes opgaveportefølje kan blandt andet indeholde egentlige militæroperationer og træning af militære styrker, men de kan også levere livvagter eller mere politiske rådgivere. Der findes ikke bredt anerkendte internationale regler for anvendelse og ansvarlighed af militærvirksomheder, hvilket blot bidrager til at gøre billedet endnu mere broget. Danske styrker har i Afghanistan og Irak arbejdet side om side med store amerikanske og britiske sikkerhedsfirmaer. I fremtiden vil Danmark i endnu højere grad end hidtil skulle tage højde for private militærvirksomheder, såfremt de er indsat i samme operationsmiljøer som danske soldater, eventuelt også som konkurrenter. De militære virksomheder har dog i modsætning til teknologigiganterne ikke en styrke i forhold til staterne, som vil give dem afgørende betydning for sikkerhedspolitik generelt.

Allierede og partnere

03

## 3.0 Allierede og partnere

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ I lyset af de mangfoldige og markant skærpede trusler mod Danmark er det vigtigere end på noget andet tidspunkt siden den Kolde Krig, at vi er stærkt forankret i NATO og EU og har et tæt samarbejde med stærke allierede i Europa og Nordamerika samt nære partnere i Indo-Stillehavs-regionen.

Mens truslerne mod Danmark i det væsentlige er de samme som beskrevet i den oprindelige rapport, så er rammerne for de alliancer, som er så afgørende for vores sikkerhed, fundamentalt forandrede i 2025. NATO og det nære europæisk-amerikanske forhold, som har været grundstenen for dansk sikkerhed og forsvar siden 1949, er ved at forvitte. Med præsident Trump i Det Hvide Hus er det svært at forudse amerikansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Det stiller alle USA's allierede overfor massive udfordringer og behov for nytænkning og oprustning. For Kongeriget Danmark og Canada er situationen særligt alvorlig, fordi deres bilaterale forhold til USA er kastet ud i dyb krise af det amerikanske krav om at overtage suveræniteten over Grønland og hele Canada. Med dette amerikanske krav, og når De Forenede Staters vicepræsident offentligt betegner Danmark som en dårlig allieret, er der alvorlig tvivl om, hvorvidt Danmark fortsat kan forankre sin sikkerhed i alliancen med USA. De radikalt ændrede rammebetingelser for Kongerigets sikkerhed er bredt erkendt af befolkningen i Danmark, Færøerne og Grønland.

## 3.1 NATO

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ NATO vil forblive fundamentet for Danmarks sikkerhed og verdens stærkeste militære alliance i denne analyses tidsperspektiv.
- ▶ Efter Ruslands invasion af Ukraine formåede de allierede hurtigt at træffe de nødvendige vidtrækkende beslutninger i fællesskab og på nationalt niveau.
- ▶ Kina betegnes som en systemisk udfordring for NATO. Alliancen vil dog næppe påtage sig en operativ rolle i Asien.
- ▶ Alvorlige interne spændinger kan udløses, hvis Trump vinder det næste amerikanske præsidentvalg.

**Efter præsident Trump har kastet det transatlantiske forhold ud i den dybeste krise siden Anden Verdenskrig, er også NATO i krise. En serie udtalelser fra præsident Trump og nøglepersoner i hans administration har skabt en grundlæggende tvivl om den amerikanske sikkerhedsgaranti i henhold til NATO's artikel 5. Trods bekræftelsen af den amerikanske opbakning til NATO og de vigtige resultater på Haag-topmødet kan det ikke som i 2022 tages for givet, at NATO vil forblive fundamentet for Danmarks sikkerhed og verdens stærkeste militære alliance frem mod 2035. USA vil med sikkerhed reducere sit bidrag til forsvaret af Europa frem mod 2035. En fuld amerikansk udtræden af NATO er ikke sandsynlig, men kan dog ikke fuldstændig udelukkes. Uden amerikansk medlemskab eller aktiv deltagelse vil NATO miste sin væsentligste funktion og afgørende styrke, men kan dog i en tilpasset form fortsat spille en vigtig rolle for Europas sikkerhed.**

Præsident Trump og nøglepersoner i hans administration og MAGA-bevægelsen havde frem mod NATO-topmødet i Haag den 25. juni 2025 gentagne gange skabt tvivl om USA's opbakning til NATO og sikkerhedsgarantien til Europa i artikel 5. Senest udtalte Trump i flyet på vej til Haag, at artikel 5 kan fortolkes på mange

forskellige måder. Derfor var det en stor lettelse for europæerne, at USA tilsluttede sig en topmødeerklæring, som bekræftede de allieredes »stålsatte forpligtelse til kollektivt forsvar forankret i artikel 5«, og at man kom gennem mødet uden drama og krisestemning. På topmødet blev en dramatisk forøgelse af målsætningen for landenes forsvarsudgifter fra to procent til fem procent besluttet, heraf 3,5 procent til militært forsvar og 1,5 procent til civil modstandskraft og udbygning af forsvarsindustrien. Denne stigning vil kræve store afsavn af befolkningerne, især i lande som i forvejen kæmper med store budgetunderskud og høj statsgæld. Beslutningen sikrer det økonomiske grundlag for en massiv europæisk oprustning, som frem mod 2035 vil sætte Europa i stand til at forsvare sig selv og afskrække Rusland uden USA. Topmødet kan derfor med rette betegnes som historisk.

Det positive resultat betyder dog ikke, at fortsat harmoni i NATO kan tages for givet. Det generelle transatlantiske forhold befinder sig forsat i en krise, der nåede sit dramatisk højdepunkt i januar 2026, da USA's trussel om at overtage Grønland »med alle midler« udløste en konfrontation, som bragte NATO's fortsatte beståen i fare. Præsident Trumps tilsagn i Davos om, at USA ikke ville bruge militær magt mod Kongeriget, og aflysning af den bebudede straftold mod os og vores nærmeste allierede har dæmpet konfrontationen, men kravene om annektering af Grønland og Canada er ikke opgivet, lige så lidt som der er enighed om politikken overfor Rusland og Ukraine. Handelskrigen mod EU er i skrivende stund stadig i fuld gang, og værdikampen i forhold til ligestilling, minoritetsrettigheder og klima fortsætter ligesom de amerikanske forsøg på at påvirke europæiske landes indenrigspolitik med støtte til højreekstreme bevægelser.

Hele tilrettelæggelsen af Haag-topmødet illustrerede, hvor skrøbeligt fundamentet for Alliancen er blevet. Et normalt topmøde varer et helt døgn pakket med formelle og uformelle møder mellem de 32 ledere indbyrdes og med forskellige

partnere som Ukraine, EU, Australien, Japan og så videre. For at minimere risikoen for, at præsident Trump ville afspore mødet, var den egentlige drøftelse i Haag reduceret til en enkelt session på tre timer, hvilket højest har givet de europæiske ledere fem minutter hver til at læse et nøje forberedt indlæg op. Ikke mindst fraværet af et møde med præsident Zelenskyj i det såkaldte 'NATO-Ukraine Råd' var bemærkelsesværdigt. En normal topmødeerklæring er på ti til tolv sider med en bred vifte af beslutninger og budskaber. Haag-erklæringen fylder kun en enkelt side, og igen er det bemærkelsesværdigt, hvad der ikke er medtaget: faste punkter som samarbejdet med EU og ikke mindst bekræftelsen af løftet om NATO-medlemskab til Ukraine er sløjft. Det samme gælder Kina og Stillehavsområdet, som ellers har fået stigende tyngde gennem de senere år, men som slet ikke nævnes i erklæringen. Endelig blev det udstillet for den samlede verdensoffentlighed, at NATO's generalsekretær finder det nødvendigt at skrive og tale til præsident Trump med en servilitet, som ligger langt fra den normale omgangstone mellem vestlige ledere.

På det operative og militære niveau er NATO godt i gang med en omfattende transformation for at imødegå den skærpede trussel fra Rusland efter annekteringen af Krim i 2014 og fuldskalainvasionen af Ukraine i 2022. De europæiske allierede har fra 2022 til 2024 forøget deres forsvarsudgifter med 40 procent. I samme periode er antallet af lande, der lever op til 2 procent målsætningen, forøget fra syv til 23.

Den fremskudte tilstedeværelse i de tre baltiske lande og Polen er suppleret med tilsvarende NATO-kampgrupper i Bulgarien, Rumænien, Slovakiet og Ungarn, og kampgrupperne opskaleres til brigadestørrelse. For første gang siden den kolde krig er der udarbejdet samlede forsvarsplaner for hele Europa. Med udgangspunkt i de godkendte forsvarsplaner på tværs af de tre underregioner i Europa,

Arktis og Nordatlanten, Sydeuropa og Sydøsteuropa, opbygges under den såkaldte NATO *Force Model* et beredskabssystem i tre trin for at tilvejebringe de nødvendige styrker til at gennemføre planerne.

Første niveau, de såkaldte *Tier 1*-styrker, tæller omkring 100.000 soldater, der skal være klar inden for nul til ti dage efter en krises udbrud eller et varsel herom. Disse styrker består primært af såkaldte *in-place*-styrker, som inkluderer både nationale tropper stationeret i deres hjemland og tropper fra andre NATO-allierede, der er udsendt eller på missioner i det allierede land, der er ramt af krisen. For eksempel omfatter Tier 1-styrkerne i Letland de lettiske styrker samt de styrker, der indgår i den canadisk-ledede fremskudte kampgruppe med omkring 2.000 soldater samt et dansk-ledet divisionshovedkvarter og en dansk-svensk bataljon. Tilknytningen af styrker til specifikke roller og geografi gennem specifikke planer muliggør inkludering af tungere landstyrker med geografisk nærhed og regional fortrolighed. Disse styrker er for størstedelens vedkommende allerede opstillet. 'Tier 2-styrker' omfatter omkring 200.000 soldater, som skal være klar inden for ti til 30 dage. Disse styrker har generelt en stærkere multidomæne-kapacitet i forhold til de lettere, hurtigtreagerende styrker i Tier 1. De er også organiseret i større enheder såsom divisioner og korps. Tier-2 styrkerne er endnu ikke fuldt opstillet. Endelig er der 'Tier 3-styrkerne', der tæller omkring 500.000 soldater og skal være klar til indsættelse inden for 30 til 180 dage. Disse styrker kan formentlig først være klar hen mod de 180 dage. Ud over de tre niveauer opbygger Alliancen også en ny hurtig reaktionsstyrke: *Allied Reaction Force* (ARF), som afløser den tidligere *Very High Readiness Joint Task Force* og kan indsættes hurtigt og fleksibel både i og uden for Europa. ARF vil have evne til at operere i alle fem domæner: land, luft, sø, cyber og rummet.

Med udgangspunkt i forsvarsplanerne og den nye *Force Model* fordeles detaljerede styrkemål til de enkelte allierede. Styrkemålene revideres løbende, senest i juni 2025. De er i dag fortrolige, men Forsvarsministeriet orienterede i 2020 Folketinget om, at det daværende danske styrkemål blandt andet omfattede en tung brigade, fem fregatter med kapacitet til luftforsvar og u-båds-bekæmpelse, kampfly og helikoptere samt to overvågningsfly og tre lufttankningsfly. Disse kapaciteter må fortsat vurderes at udgøre kernen i de danske styrkemål.

Trump-administrationens nye sikkerheds- og forsvarsstrategier understreger kravet om overflytning af ansvaret for konventionel afskrækkelse og forsvar af Europa til europæiske skuldre inden for en kort tidshorizont. USA bidrager stadig med en væsentlig andel af NATO's styrker og har permanent udstationeret 67.200 soldater i Europa. En del af disse tropper har dog ikke NATO-opgaver, men bemande støt-tefunktioner for amerikanske operationer i Afrika og Mellemøsten. Hertil kommer siden Ukraine krigens start cirka 13.000 soldater, der udsendes løbende til øvelser med videre i et rotationssystem. Tænk tanken Breugel anslår, at USA i tilfælde af et russisk angreb på NATO med relativt kort varsel kan sende yderligere 200.000 soldater til Europa. At erstatte disse cirka 280.000 amerikanske soldater, vil være en stor, men ikke uoverstigelig opgave for Europa. De europæiske NATO-landes væbnede styrker udgør i dag cirka to millioner soldater, hvoraf cirka 20.000 er danske. Hvis opstilling af de 280.000 ekstra soldater fordeles proportionalt efter befolkning, vil Danmark skulle levere cirka 3.000 af dem. Et første skridt kunne være at opstille europæiske erstatninger for de 20-35.000 soldater, som USA ifølge internationale medier allerede nu planlægger at trække ud af Europa i forbindelse med en kommende, meget omfattende tilpasning af det amerikanske forsvarsstruktur. Meget sværere vil det blive for Europa at erstatte de rumbaserede efterretnings- og kommunikationssystemer, som USA i dag stiller til rådighed.

Den omfattende forsvarsplanlægning og udvidelsen med Finland og Sverige stiller store krav til NATO's kommandostruktur, som derfor udvides fra de nuværende cirka 7.000 officerer og soldater til en samlet stab på cirka 10.000, jævnfør Kapitel 3.2. Samtidig er NATO's militære reaktionshastighed blevet forøget ved, at den militære øverstkommanderende (SACEUR) har fået bemyndigelse til i en krisesituation at mobilisere og flytte visse NATO styrker uden at skulle vente på en politisk beslutning, der kræver enstemmig godkendelse af alle 32 medlemslande.

Ud over sin militære hovedopgave bidrager NATO også til forsvaret mod terror og hybride trusler og har opstillet syv målsætninger for de allieredes robusthed. Senest har NATO reageret på det stigende antal angreb på undersøiske kabler og rørledninger ved at etablere et særligt center til beskyttelse af kritisk undersøisk infrastruktur og iværksætte en maritim overvågningsoperationen, *Baltic Sentry*, under ledelse af det nyoprettede multinationale maritime hovedkvarter i Rostock. Generelt ses der et stadig tættere og mere struktureret samarbejde mellem NATO og EU på dette område.

Efter Haag-topmødet er der stadig mange forskellige scenarier for NATO's udvikling frem mod 2035. Her opstilles fire af de mulige scenarier:

### **Best Case: Et mere europæisk NATO**

Efter en fredsløsning i Ukraine aftager spændingerne i det transatlantiske forhold. Trump-administrationen ophører med at skabe tvivl om sikkerhedsgarantien til Europa, nedtoner støtten til højreekstremister i Europa og opgiver kravene om suverænitet over Canada og Grønland. Handelskrigen mellem EU og USA bilægges. NATO fremlægger en troværdig og finansieret ti-årsplan for gradvis europæisk overtagelse af de fleste konventionelle amerikanske bidrag til forsvaret af Europa. I en mellemfase betaler Europa midlertidigt USA for strategiske kapaciteter som lufttankning og rumbaserede efterretninger, indtil Europa selv kan levere dem. Den politiske balance i NATO ændres i takt med den ændrede militære byrdedeling, og Europa overtager USA's førerposition. Da intet indtil videre tyder på, at Trump II vil anlægge en mere imødekommende kurs overfor Europa og mindske spændingerne i det transatlantiske forhold, er dette best-case-scenarie ikke særlig sandsynligt.

### **Den kinesiske finte: Et mere asiatisk NATO**

Kina-høgene, *Prioritizers*, vinder magtkampen om Trump-administrationens udenrigspolitiske linje og kræver aktiv bistand fra NATO og de europæiske allierede i konfrontationen med Kina som prisen for fortsat amerikansk opbakning og sikkerhedsgaranti. De europæiske regeringer accepterer dette krav, og NATO udvider og intensiverer sine partnerskaber med lande i Asien og gennemfører regelmæssige øvelser og fri sejlads-operationer tæt på Kina. Det styrker USA's interesse i NATO, men det stærke fokus på Asien og krav om at sende styrker så langt væk for at varetage amerikanske stormagtsinteresser svækker til gengæld sammenholdet mellem de europæiske allierede og opbakningen til NATO i de europæiske befolkninger. Da de seneste meldinger fra Kina-høgene er, at USA ikke har brug for NATO og Europa i Asien, er dette scenarie ikke særlig sandsynligt.

### **Timeout: Fire år med et dysfunktionelt NATO**

Spændingerne i det transatlantiske forhold fortsætter. NATO udfordres af et væsentligt reduceret politisk og militært engagement fra USA, uenighed om Ukraine samt amerikanske krav om for eksempel normalisering af forholdet til Rusland, suverænitæt over Grønland og Canada eller total økonomisk afkobling fra Kina. Skiftende meldinger fra USA om opbakning til NATO og artikel 5 skaber usikkerhed. Topmøder og ministermøder udstiller uenighed i stedet for at bane vejen for løsninger. Efter fire svære år vinder en mere forudsigelig og transatlantisk orienteret kandidat præsidentvalget i USA, hvilket baner vejen for en genopretning af det transatlantiske forhold og et fungerende NATO. Den politiske og militære balance i Alliancen er dog permanent forandret med Europa i førersædet frem mod 2035, ligesom tilliden til USA aldrig genoprettes fuldt ud. Dette må for tiden anses for det mest sandsynlige scenarie.

### **Worst Case: NATO opløses formelt eller reelt**

Det amerikanske mæglingsforsøg mislykkes, og Ukraine-krigen fortsætter uden amerikansk støtte til Ukraine. En frustreret præsident Trump giver Europa skylden for de fejlslagne forhandlinger. Han trækker de amerikanske styrker ud af Europa og gør det klart, at USA ikke vil beskytte de europæiske allierede mod konsekvenserne af deres krigeriske politik i forhold til Ukraine. Handelskrigen mellem EU og USA eskaleres, og USA lægger maksimalt pres på Danmark og Grønland for at

gennemtvinge Grønlandsk selvstændighed og accept af en *Free Association* aftale med USA. Europæerne reagerer på den amerikanske tilbagetrækning ved at accelerere opbygning af egen konventionel militære kapacitet og en nuklear afskrækkelse baseret på de britiske og franske atomvåben. J.D. Vance vinder det amerikanske præsidentvalg i 2028 og frem mod 2035 videreføres NATO enten som en europæisk-canadisk alliance eller nedlægger sig selv, ligesom Vestunionen nedlagde sig selv i 2010. En formel nedlæggelse af NATO er næppe sandsynlig på grund af intern modstand i USA, men det er meget muligt, at Vance eller en anden MAGA-kandidat vinder det næste valg, hvorfor det ikke kan udelukkes, at USA's medlemskab af Alliancen frem mod 2035 tømmes for reelt indhold.

Uden amerikansk medlemskab eller aktiv deltagelse vil NATO miste sin væsentligste funktion og afgørende styrke, men kan dog i en tilpasset form fortsat bidrage væsentligt til europæisk sikkerhed. For det første er NATO større end EU og rummer stærke lande som atommagten Storbritannien, Tyrkiet med Europas største hær og Canada, som leder den fremskudte tilstedeværelse i Letland og yder mange andre vigtige bidrag til Europas sikkerhed. For det andet har NATO's kommandostruktur en unik kapacitet til at udarbejde detaljerede forsvarsplaner og at lede multinationale styrker med flere hundrede tusinde soldater i krig. For det tredje har NATO gennem årtier opbygget evnen til at sikre et effektivt samvirke mellem de allierede styrker gennem udvikling af fælles doktrin, træning, certificering og øvelser.

## 3.2 EU

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Ukraine-krigen har styrket EU som geopolitisk aktør.
- ▶ EU lægger større vægt på strategisk autonomi på bekostning af frihandel og konkurrence.
- ▶ Det forsvarsindustrielle samarbejde forventes intensiveret.
- ▶ EU har nøglerolle i forsvaret mod hybrid krigsførelse og illegal migration.
- ▶ Der bliver fortsat behov for bredspektrede EU-indsatser i Mellemøsten og Afrika.
- ▶ Arbejdsdeling med NATO er afklaret.

Den væsentligste ændring i EU's geopolitiske rolle siden 2022 er, at det nære samarbejde med Biden-administrationen er afløst af en dyb transatlantisk krise. Det har drastisk accelereret forsvarssamarbejdet i EU med særligt fokus på udvikling af forsvarsindustrien, fælles indkøb og fælles finansiering af forsvarsmateriel. Frem mod 2035 vil EU gradvis opbygge større strategisk autonomi og dermed sikre større modstandsdygtighed overfor eksternt pres og en forøget evne til at forfølge udenrigspolitiske målsætninger som stabilitet i Europas nærområder. At EU indtil 2029 og muligvis længere endnu vil blive betragtet med skepsis og fjendtlighed fra klodens tre stærkeste stater, samtidig med at en verdensøkonomisk krise truer, vil sætte EU under voldsomt pres. Den største risiko for EU forbliver trusler mod den indre sammenhængskraft. Indtil videre tegner det ydre pres til at styrke det europæiske samarbejde både inden for EU og bredere med Storbritannien og andre ligesindede lande. På trods af forsvarsforbeholdets afskaffelse for snart tre år siden har ambitionen om helhjertet dansk deltagelse i EU's forsvarssamarbejde indtil videre givet meget få konkrete resultater.

Det politiske skifte i USA har haft voldsomme konsekvenser for EU. Præsident Trump og hans administration betragter EU som en modstander og har indledt en handelskrig mod EU. Selvom EU har ganske gode muligheder for at forsvare sine økonomiske interesser, fordi afhængigheden er gensidig, og fordi EU-systemet er vant til at håndtere handelskonflikter med USA, er det selvfølgelig en enorm udfordring, at verdens tre stærkeste stater nu betragter EU med skepsis eller fjendtlighed. Det er en særlig udfordring, at USA har langt bedre muligheder end Rusland og Kina for at påvirke opinionen i EU og manipulere politiske processer. Omvendt kan EU's status som den stærkeste internationale spiller, der fortsat bekender sig til FN-pagtens grundlæggende principper, styrke EU's position i FN og på den globale scene i øvrigt. Det kan heller ikke udelukkes, at USA's handelsmæssige og sikkerhedspolitiske pres på både Kina og EU kan få de to parter til at søge tættere sammen. En afslutning af Ukraine-krigen kan bidrage hertil ved at fjerne en af de væsentligste belastninger af det aktuelle europæisk-kinesiske forhold. EU vil dog under alle omstændigheder forblive vagtsom overfor kinesisk spionage og kontrol med strategisk vigtige produktions- og forsyningskæder.

Siden 2022 har EU således som forudset i den oprindelige rapport intensiveret bestræbelserne på at sikre Unionen større strategisk autonomi: Der er indført investeringsscreening for at undgå at kritisk infrastruktur og produktion overtages af fremmede magter. Handelspolitikken bruges aktivt til imødegå unfair konkurrence for eksempel med målrettet og differentieret told på statsstøttede kinesiske producenter af el-biler. EU-kommissionen har også åbnet for statsstøtte for at fremme europæisk produktion af micro-chips og andre kritiske produkter.

Ukraine-krigen har konsolideret arbejdsdelingen mellem EU og NATO: NATO varetager det militære forsvar af Europa og afskrækkelsen af Rusland, mens EU vil

være rammen om styrkelsen af europæisk forsvarsproduktion og investering i de strategiske kapaciteter, som USA ikke længere vil levere. EU vil endvidere varetage freds- og stabiliseringsopgaver i Europas nærområde, eventuelt sammen med eller ved siden af ad hoc koalitioner af villige lande. Endelig har EU en nøglerolle i beskyttelse af medlemslandene mod hybride angreb. Det er kommet meget højt op på EU's dagsorden med udgangspunkt i en rapport fra den tidligere finske præsident Niinistö og med et meget aktivt engagement fra kommissionsformand von der Leyen. EU har allerede opstillet en række minimumskrav til de nationale myndigheder for at sikre europæisk digital og fysisk infrastruktur mod trusler fra fremmede stater, først og fremmest *Critical Entities Resilience* (CER)-direktivet og *Network and Information Systems* (NIS-2) direktivet. Senest har EU i februar 2025 lanceret en handlingsplan til beskyttelse af undersøisk infrastruktur og i marts en samlet beredskabsstrategi for Unionen.

EU reagerede hurtigt på den russiske invasion i 2022 med hårde sanktioner, som løbende er blevet skærpet, og som har betydet en mere fuldstændig økonomisk, diplomatisk og menneskelig afkobling end under den kolde krig. Som den største donor til Ukraine har EU samtidig haft en nøglerolle i at sikre Ukraines evne til at føre krigen. Det har styrket EU's rolle som geopolitisk aktør, men har ikke sikret EU en tilsvarende nøglerolle i forhandlingerne om afslutningen af krigen, hvor USA valgte at indlede forhandlinger med Rusland uden nogen form for inddragelse af Europa. At Europa trods dette tilbageslag ikke er en ligegyldig spiller blev dog demonstreret af EU's evne til at mobilisere støtte fra et flertal i FN's generalforsamling for at fordømme Ruslands aggression på tre-årsdagen for invasionen trods amerikansk modstand. En række europæiske ad hoc topmøder arrangeret af præsident Macron og premierminister Starmer har sigtet på at styrke Ukraine

i fredsprocessen og give Europa indflydelse på den. I skrivende stund er effekten svær at vurdere.

En høj grad af selvforsyning med våben og ammunition er en væsentlig forudsætning for strategisk autonomi og vil blive en af hovedopgaverne for den første ny kommissær med ansvar for forsvar og sikkerhed, som tidligere lå hos udenrigskommissæren. EU har en ganske stor forsvarsindustri med en årlig omsætning på over 500 milliarder kroner, 500.000 ansatte og en klar andenplads på det globale eksportmarked med en andel på 25 procent, hvor USA er nummer et med 40 procent og Rusland nummer tre med ti procent. Desværre er den europæiske forsvarsindustri i dag langt fra at kunne levere de nødvendige store mængder af ammunition og moderne forsvarsmateriel til Ukraine og den europæiske genoprustning. Næsten 80 procent af EU-landenes indkøb blev i 2022-23 leveret af producenter uden for EU, herunder mere end 60 procent fra USA. Det skyldes ikke mindst, at forsvarsindustrien i Europa stadig er fragmenteret. Ved siden af EU's førende virksomheder, som producerer avancerede systemer i verdensklasse, og som overvejende er beliggende i en lille håndfuld medlemsstater, spiller et væld af underleverandører og mindre producenter af kritiske platforme og højteknologiske nicheproducenter, som er spredt over hele EU, en lige så vigtig rolle. På et komplekst marked med de nationale regeringer som eneste købere, koordinerer og samler EU-landene ikke i tilstrækkelig grad deres planlægnings- og indkøbsbeslutninger på forsvarsområdet, selv om de har en bred vifte af europæiske værktøjer og rammer til deres rådighed. Efterspørgslen er derfor stadig i vid udstrækning organiseret efter nationale brudlinjer, hvor der ikke tages bredere europæiske strategiske hensyn.

En samlet europæisk indsats er forudsætningen for at opbygge den nødvendige kapacitet og samtidig sikre Europa en rolle i det globale teknologikløb og udvikling af fremtidens avancerede våbensystemer. EU har taget de første skridt til at etablere rammerne for udvikling af teknologier med militært potentiale og avancerede våbensystemer: Åbning af de europæiske forskningsfonde for projekter med militær anvendelse, EU-kommissionens forsvarsindustrielle strategi fra 2024, det Europæiske Forsvarsagentur, Forsvarsfonden, det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) og senest et instrument, der skal være med til at sikre flere fællesindkøb (EDIRPA).

Den forsvarsindustrielle strategi lægger op til etablering af et egentligt indre marked for forsvarsmateriel og til at medlemslandene fra 2030 skal indkøbe 40 procent af deres materielinvesteringer i fællesskab og 50 procent fra europæisk forsvarsindustri. *ReArm Europe*-planen skal frigøre cirka 800 milliarder euro svarende til det dobbelte af Danmarks BNP til oprustning og gøre det muligt at bruge pengene mere effektivt. Konkret giver planen medlemslandene mulighed for at undtage nye forsvarsinvesteringer fra opgørelse af budgetunderskud. Den åbner for optagelse af fælles EU-lån på 150 milliarder euro til fælles indkøb af våben og ammunition, og endelig vil EU-budgettet og den europæiske investeringsbank stille finansiering til rådighed ikke mindst for at mobilisere privat kapital til udvidelse af europæisk forsvarsindustri. Fælles indkøb af forsvarsmateriel vil medføre stordriftsfordele og sender klare efterspørgselssignaler til den europæiske forsvarsindustri og bidrager dermed til udbygning af produktionskapaciteten. De første konkrete resultater er begyndt at vise sig. EU's produktion af artillerigranater er fra 2022 til 2024 steget fra 0,3 millioner om året til 1,8 millioner om året og er nu dobbelt så stor som USA's.

Senest blev målsætningen om, at EU skal kunne forsvare sig selv, fremrykket til 2030 på foranledning af det danske EU-formandskab, da stats- og regeringscheferne på topmødet i oktober 2025 vedtog handlingsplanen *European Defence Readiness Roadmap 2030*. Planen indeholder blandt andet fire afgørende flag-skibsprojekter: *the European Drone Defence Initiative*, *the Eastern Flank Watch*, *the European Air Shield* og *the European Space Shield*.

Samtidig med de mange nye initiativer for at styrke EU's modstandskraft og autonomi, yder EU fortsat vigtige bidrag til stabilitet og sikkerhed i Europa, Mellemøsten og Afrika blandt andet med 24 missioner med omkring 4.000 civile og militære udsendte, herunder både en militær træningsmission og en civil kapacitetsopbygningsmission til Ukraine. Der er etableret en fælles europæisk fredsfacilitet på 17 milliarder euro, som blandt andet finansierer de fredsbevarende missioner, maritime indsatser, træning af partnerlandes væbnede styrker og leverer store summer til forsvaret af Ukraine. Endvidere spiller EU's grænseagentur FRONTEX en afgørende rolle i beskyttelse af EU mod illegal migration og grænseoverskridende kriminalitet. En fast styrke på 10.000 grænsevagter er under opbygning og vil være klar i 2027.

Med afskaffelsen af forsvarsforbeholdet er vejen banet for, at Danmark kan indgå fuldt ud i EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Selvom regeringen og Folketinget i flere omgange har meldt ud, at Danmark skal deltage helhjertet i samarbejdet, har det taget lang tid at få begyndt på at udmønte denne ambition i praksis. Danmark deltager i skrivende stund kun i to af de 66 PESCO-projekter, bidrager kun symbolsk til EU's militære operationer og indtil videre er ingen af Forsvarets store materielinvesteringer overvejet gennemført som et fælles indkøb med EU-partnere eller på anden vis tænkt ind i en bredere europæisk ramme.

Som et første meget forsigtigt skridt har Danmark i februar 2025 tilsluttet sig tre nye fælles indkøbsprojekter vedrørende materiel til Ukraine og luftforsvar. Det hidtidige manglende fokus på EU i den praktiske udmøntning af de store materielinvesteringer skyldes dels den mentale arv fra forbeholdets tid, dels kapacitetsproblemer i Forsvaret og Forsvarsministeriet.

#### Et splittet og handlingslammet EU

Mens hovedforventningen er, at EU vil have den fornødne sammenhængskraft til at virkeliggøre ambitionen om en mere selvstændig og slagkraftig udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, kan et mere negativt scenarie ikke udelukkes. Trods en udbygget deling af efterretninger divergerer EU-landenes opfattelse af, hvad der udgør den største sikkerhedspolitiske trussel. Håndtering af migration er særlig vigtigt for de sydeuropæiske lande, som ikke oplever en direkte trussel fra Rusland. Billedet forholder sig omvendt i Østeuropa, hvor migrationsdagsordenen fylder noget, mens Ruslands stadig mere aggressive adfærd fylder mest. Denne latente modsætning risikerer at splitte EU og reducere handlekraften. Splid i EU kan for eksempel udløses af en større økonomisk krise kombineret med en ny migrationskrise og valgsejre i flere lande til højre-populistiske, EU-skeptiske og pro-russiske bevægelser som Victor Orbans Fidesz.

## 3.3 Bilateralt og subregionalt forsvarssamarbejde

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Både Danmark og europæiske allierede indgår i stigende grad i bilaterale forsvarssamarbejdsaftaler og forskellige ad hoc samarbejder, særligt med USA, som et supplement samarbejde i NATO og EU.
- ▶ Stigende tendens til at internationale militære operationer gennemføres i forskellige ad hoc samarbejde.

**NATO's krise og usikkerheden om den amerikanske sikkerhedsgaranti vil utvivlsomt forstærke tendensen til, at vesteuropæiske lande helgarderer NATO-alliancen med bilaterale forsvarsaftaler mellem hinanden og med udbygning af subregionale netværk. Alliancehensyn kommer til at spille en endnu større rolle ved store materielindkøb og udviklingsaftaler, som bidrager til at udbygge denne underskov af bilaterale eller subregionale sikkerhedspolitiske netværk.**

Eksempler på eksisterende subregionale netværk er det nordiske NORDEFKO, det britisk-ledede *Joint Expeditionary Force* (JEF), det fransk-ledede *European Intervention Initiative*, det tysk-franske Eurokorps og Weimar-gruppen, som oplever en renæssance i disse år. Et af de nyeste initiativer er det tysk-ledede *European Sky Shield Initiative* (ESSI), som blandt andre alle nordiske og baltiske lande deltager i. Initiativet sigter mod at styrke NATO's luft- og missilforsvar i Europa gennem fælles anskaffelse af jordbaseret luftforsvar og fremhæves af NATO som et værdifuldt instrument til at sikre interoperabilitet, integration og opfyldelse af NATO's styrkemål. Det seneste initiativ er koalitionen af villige til deltagelse i en europæisk sikkerhedsstyrke til Ukraine, som er ved at blive opbygget under britisk-fransk ledelse. Også NATO's fremskudte tilstedeværelse i Østeuropa medvirker til at opbygge tættere militære relationer mellem de deltagende lande i de multinationale kampgrupper. For Danmarks vedkommende styrker deltagelsen i kampgruppen i Letland især samarbejdet med Canada.

Mindre og transatlantisk orienterede lande som for eksempel Nederlandene og Norge har gennem længere tid suppleret deres traditionelt stærke forsvarssamarbejde med USA og Storbritannien med et udbygget samarbejde med de større kontinentaleuropæiske lande, især Tyskland. For eksempel er alle de tre nederlandske brigader fuldt integreret i tyske divisioner, ligesom Nederlandene indgår i det tysk-nederlandske korps og den tysk-ledede kampgruppe i Litauen. De har samtidig intensiveret samarbejdet med Frankrig blandt andet med indkøb af ubåde og helikoptere. Norge har en højt profileret forsvarspolitisk dialog med Tyskland og har i fællesskab med Tyskland investeret over 40 milliarder kroner i anskaffelse af seks ubåde, som vil blive bemandede med fællesuddannet mandskab og vedligeholdt på fælles faciliteter i Norge og Tyskland. Fra tysk side har man fremhævet dette ubådsprogram som et mønstereksempel på materielsamarbejde. Norge har endvidere sammen med Canada i 2024 etableret et maritimt sikkerhedspartnerskab for Nordatlanten med Tyskland, ligesom man overvejer at samarbejde med Tyskland eller Frankrig om udvikling af næste generation af fregatter.

I relation til Polen udsender Norge i 2025 et større styrkebidrag med luftforsvar og F-35 kampfly til at beskytte luftbasen i Rzeszów, som har en vigtig rolle i transport af militært udstyr til Ukraine, mens Sverige i 2024 etablerede et strategisk partnerskab med Polen om sikkerhed i Østersøen.

Det bilaterale danske forsvarssamarbejde med USA har traditionelt været meget tæt. Senest har Folketinget i foråret 2025 trods voksende folkelig og politisk modstand ratificeret en bilateral aftale, der åbner op for en mere permanent amerikansk militær tilstedeværelse på de tre flyvestationer i Karup, Skrydstrup og Ålborg. Ligesom de øvrige europæiske allierede må Danmark imidlertid imødesee en væsentlig reduktion af samarbejdet, ligesom en fuldstændig afbrydelse fra amerikansk side for eksempel på grund af Grønlandskonflikten ikke helt kan udelukkes. Med Storbritannien har Danmark et veletableret sikkerhedspolitisk samarbejde,

der er dybt forankret med rødder tilbage til befrielsen i 1945 og det militære samvirke under den kolde krig og krigene i Afghanistan og Irak. De to landes forsvar er vant til at arbejde sammen, og der er mange personlige bånd, som vedligeholdes gennem fælles øvelser med videre. Danmark deltager også meget aktivt i det britisk-ledede *Joint Expeditionary Force* (JEF).

Med Frankrig har Danmark haft et militært samarbejde om stabiliseringsoperationer i Afrika, som ophørte med Frankrigs tilbagetrækning fra Mali bortset fra nogle begrænsede engagementer som for eksempel samarbejde om terrorbekæmpelse og skoler i håndtering og bortskaffelse af improviserede sprængladninger i Elfenbenskysten og Benin. Rotationen i den multinationale kampgruppe i Estland og indkøbet af Caesar-artillerisystemet bidrog også til at styrke det bilaterale forhold, men det ophørte henholdsvis med det danske skift til kampgruppen i Letland og med donationen af Caesar-systemet til Ukraine og valget af et israelsk system som erstatning. I forhold til de to største NATO-lande i Østersøregionen, Tyskland og Polen, har Danmark har gennem mange år nedprioriteret det bilaterale forsvarssamarbejde. Samlet set og sammenlignet med ligesindede mindre NATO-lande har Danmark således gennem de seneste årtier haft et bemærkelsesværdigt tyndt forsvarssamarbejde med de vigtigste militære magter i EU og Østersøregionen.

I løbet af 2025 har regeringen og Forsvaret taget en række markante initiativer til at styrke forsvarssamarbejdet med Tyskland og Frankrig. De to lande kommer til at levere en meget betydelig del af det nye jordbaserede luftforsvar, som med et budget på 58 milliarder kroner er den hidtil største enkeltstående investering i genopbygningen af det danske forsvar. Begge lande har suppleret deres stærke politiske støtte til Kongerigets suverænitæt med markante militære øvelser i Grønland, ligesom de ydede værdifuld bistand til forsvaret mod potentielle droneangreb under de store EU-topmøder i København.

## 3.4 Norden

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Med den danske ophævelse af forsvarsforbeholdet og Sveriges og Finlands beslutning om at søge optagelse i NATO kan Norden blive samlet militært og sikkerhedspolitisk.
- ▶ Norden vil blive NATO's frontlinje mod Rusland og prominent i forsvaret af Nordeuropa.
- ▶ Der foreligger store muligheder for at styrke samarbejdet indenfor operative forhold, øvelsessammenlægning, informationsdeling, materieludvikling og -samarbejde, værtionsstøtte og endda fælles forsvarsplaner.
- ▶ NORDEFECO kan blive et vigtigt omdrejningspunkt for det nordiske militære og sikkerhedspolitiske samarbejde.

Finlands og Sveriges optagelse i NATO er et epokegørende skifte for Norden og har som forventet åbnet en bred vifte af muligheder for militært og forsvarspolitisk samarbejde. Samtidig er de nordiske lande rykket tættere sammen i den bredere udenrigs- og europapolitik. Dynamikkerne internt mellem de nordiske lande og i de alliancepolitiske relationer i NATO forandres. Alt tyder på, at den nordiske renæssance vil fortsætte de kommende år og give de fem lande mulighed for at få stor indflydelse på fremtidens europæiske sikkerhedsarkitektur. NATO stilles bedre med hensyn til at forsvare Østersøen, Skandinavien, Nordatlanten og Arktis. De nordiske lande bliver dog også mere direkte indlejret i den intensiverede konflikt med Rusland. Der er således et behov for at tilpasse sig den ændrede militærstrategiske situation og modgå et potentielt voksende pres fra Rusland på Norden, når Ukraine-krigen slutter. Dette skal gøres med øje for de ret forskellige geografiske, militære og politiske udgangspunkter, som de nordiske lande agerer ud fra. Norden må prioritere mellem de nye muligheder for samarbejde, afsætte ressourcer til dem, nå til enighed om dem, koordinere og implementere dem i praksis med videre. Alt dette skal gøres inden for rammerne af en alliance i krise. Nordens samarbejde med de baltiske lande i det såkaldte NB-8 format har fået fornyet aktualitet og er med succes blevet benyttet som ramme for nordisk-baltiske møder med vigtige partnere på højt niveau.

Norden er således blevet det af de subregionale netværk, Danmark deltager i, der har fået den stærkeste dynamik. Ikke kun i NATO er der opstået nye muligheder for at tale med en stærkere nordisk stemme. Det gælder også i EU efter Danmarks ophævelse af forsvarsforbeholdet og i FN, hvor det fælles sikkerhedspolitiske udgangspunkt styrker samarbejds mulighederne. Norden er også en nyttig platform for at skaffe de nordiske regeringer adgang til vigtige partnere som for eksempel Indien på det højeste politiske niveau. Der kan samarbejdes tættere på det militære niveau, når alle er med i NATO og har de samme klassificerede oplysninger, og Danmarks indtrædelse i EU's forsvarssamarbejde styrker ligeledes samarbejds mulighederne. Dertil kommer fornyede muligheder for at tale med en stærkere nordisk stemme i både NATO, EU og FN, fordi man bedre kan koordinere og sætte dagsordener. NORDEFECO har potentiale til at blive rammen om det dybere regionale samarbejde jævnfør den ny fælles vision fra april 2024, men dette potentiale forekommer fortsat i nogen grad uforløst. Derimod er der en stærk dynamik i det direkte militære samarbejde og i bilateralt samarbejde om blandt andet store materielanskaffelser samt i en stærk nordisk dagsordensættende rolle i bredere subregionale samarbejder som det nordisk-baltiske eller senest samarbejdet mellem NATO-landene i Østersøen om beskyttelse af undersøisk infrastruktur. Ikke mindst Nordens samarbejde med de baltiske lande i det såkaldte NB-8 format har fået fornyet dynamik og er med succes blevet benyttet som ramme for nordisk-baltiske møder med europæiske partnere.

Finland og Sverige bringer hver især betydelige, relativt moderne militære styrker ind i alliancen og det nordiske forsvarssamarbejde. Det indebærer blandt andet et stærkere nordisk luftvåben, som står overfor at blive integreret yderligere. Med udvidelsen mere end fordobles NATO's antal af fjerde- og femte-generationskampfly i regionen. Udvidelsen styrker sikkerheden i Norden og Europa, men

skaber samtidig en ny strategisk realitet, hvor Norden som helhed er NATO's nordøstlige frontlinje mod Rusland og dermed får en central rolle i alliancens forsvar af Europa. Samtidig forandres forudsætningerne for de nordiske landes udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik og for det nordiske forsvarssamarbejde fundamentalt. For eksempel kommer Sverige til at overtage en del af Danmarks traditionelle rolle som transit- og opmarchområde for allierede forstærkninger til Baltikum. Den ændrede sikkerhedspolitiske kontekst medfører nye udfordringer og kommer til at påvirke de interne dynamikker i det nordiske samarbejde, hvor alle Nordens forskellige nationale prioriteter og sikkerhedspolitiske interesser skal strømlines.

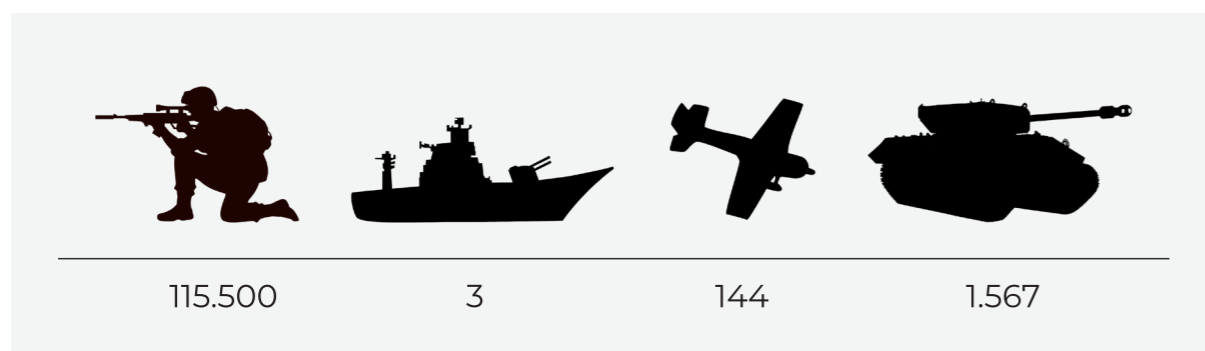
NATO skal gentænke og omorganisere sit forsvar af Østersøregionen, Skandinavien, Nordatlanten og Arktis, og de to nye medlemmer skal integreres i alliancens mange strukturer og processer. Både Sverige og Finland står således i de kommende år overfor en stor opgave med at blive kompetente allierede og fuldt ud integrerede i alliancen. I kraft af det tætte NATO-partnerskab, der gik forud, kan de to lande i nogen grad kobles direkte ind rent militært. De to landes forsvarsplanlægning skal dog lægges om, og deraf følger ændringer i landenes militære strukturer og processer. Dertil kommer den læringsproces, som skal sikre, at Sverige og Finland kan gebærde sig i NATO's komplekse system. Det indebærer alt fra, at man har de nødvendige officerer og embedsmænd, der kan besætte positioner i NATO's mange hovedkvarterer, til det mere fundamentale mentalitetsskifte, som det er at gå fra at være alliancefri til at være allieret. Særligt for

svensk forsvar, der skal indstille sig på den helt nye funktion at udgøre et base- og opmarchområde for NATO-styrker, er skiftet stort. På trods af den fælles ansøgning har Sverige og Finland forskellige forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser og udfordringer i forbindelse med NATO-medlemskabet. Det er sandsynligt, at forskellene bliver tydeligere, efterhånden som integrationen i NATO skrider frem.

Den gennemgribende omkalfatring af NATO i Norden og Norden i NATO er kun lige begyndt, men i NATO's kommandostruktur forventes alle de nordiske lande at blive tilknyttet *Joint Force Command* (JFC) Norfolk, som indtil nu har været et hovedsagelig maritimt hovedkvarter som en overbygning eller tilbygning til den amerikanske Anden Flådes hovedkvarter med operationsområde i Nordatlanten og Arktis og med den amerikanske chef for Anden Flåde som 'dobbelthattet' chef. At landene nu skal operere under en fælles operationel kommando, kan give et solidt grundlag for en styrkelse af det nordiske forsvarssamarbejde. Til gengæld efterlader det de baltiske lande, samt Polen og Tyskland under JFC Brunssum, som Danmark hidtil har hørt under, og som tidligere havde det samlede ansvar for Østersøen. En risiko for denne arbejdsdeling er, at det skaber en operationel skillelinje i Østersøområdet mellem de to kommandostrukturer, hvor Norfolk ligger over 14.000 km fra København og seks tidszoner fra det primære landmilitære operationsområde i en eventuel krig med Rusland. Den gennemgribende forandringsproces, som organiseringen i nærområdet gennemgår, får store konsekvenser for dansk forsvar i form af koordinerings-, planlægnings- og øvrige forsvarspolitiske udfordringer.

## 3.5 Polen

Polen var ikke selvstændigt behandlet i den oprindelige rapport, men er medtaget i denne opdatering på grund af landets stærkt voksende betydning for sikkerheden i Danmarks nærområde. Polen indtager i kraft af sin geografiske placering en nøglerolle i NATOs forsvar af Baltikum og Centraleuropa, for støtten til Ukraine og for USA's og de europæiske stormagters interesser og militære tilstedeværelse i regionen. I lyset af den sikkerhedspolitiske situation har Polen sat fornyet momentum i moderniseringen af sine væbnede styrker, samt intensiveret sit forsvarssamarbejde med særligt Tyskland og Frankrig. Den tidligere højre-populistiske PIS-regering undergravede den polske retsstat og marginaliserede Polen i EU, men med premierminister Tusk i spidsen, markant militær oprustning, fortsat økonomisk vækst og en principfast linje i forhold til Rusland har Polen frem mod 2035 potentiale til at indtage rollen som en militær og politisk stormagt i Østersøregionen.



Polen ser med stor bekymring på udviklingen i den sikkerhedspolitiske situation i Baltikum og Østersøregionen. Set fra Warszawa er den igangværende krig i Ukraine et bevis på, at Rusland er villig til at nå sine politiske mål gennem brug af militære magtmidler. Nabolandet Belarus anses for at være de-facto under russisk kontrol, hvilket blandt andet illustreres af iværksættelse af migrantstrømme mod Polen og Baltikum, ligesom Rusland har fået fri adgang til udstationering af både tropper og atomvåben på belarussisk territorium. Den polske regering har

på den baggrund iværksat det såkaldte projekt *East Shield*. Projektet indbefatter etablering af militær infrastruktur langs grænsen til Belarus for at kunne afvise migrationspresset og som forsvarslinje i tilfælde af en krise eller konflikt med Rusland. Senest har Polen med henvisning til sikkerhedssituationen og behovet for opbygningen af *East Shield* udmeldt, at landet ligesom de baltiske lande ønsker at udtræde af Ottawa-konventionen om forbud mod brug, oplagring, produktion og overførsel af personelminer.

Polen har indtaget en ledende rolle i forhold til Ukraine siden Ruslands fuldskaalainvasion. Polen har modtaget mere end en million flygtninge og migranter fra Ukraine i tillæg til de omkring en million ukrainere, der i forvejen var i Polen. Samtidig fungerer Polen som logistisk brohoved for Vestens militære, humanitære og politiske støtte til Ukraine og ligger i top ti blandt de største bistandsydere. Dertil kommer, at Polen konsekvent har arbejdet for Ukraines optagelse i EU og NATO, og for vedtagelsen af de hårdest mulige sanktioner mod Rusland.

Polen investerer massivt i opbygningen af sine militære kapaciteter. I 2024 anvendte Polen cirka 4,1 procent af BNP på forsvar, mens der i 2025 sigtes mod at bruge 4,7 procent. Der sigtes mod, at forsvaret i 2030 skal tælle 300.000 soldater med en evne til at kunne mobilisere op mod 550.000 soldater, selvom Polen ikke har værnepligt. Dertil skal al materiel være vestligt senest i 2035. Polen arbejder på en model for frivillig militær uddannelse for alle mænd i Polen. Samtidigt skal den polske forsvarsindustrielle base udvikles og effektiviseres. Moderniseringen nyder bred politisk opbakning og gennemføres med henvisning til den nationale sikkerhed i et forceret tempo. Dette giver på sigt udfordringer i forhold til vedligehold og styring af de komplekse materielanskaffelser, ligesom der også er udfordringer i forhold til at rekruttere og fastholde det nødvendige antal soldater.

Set fra Warszawa er det afgørende, at andre NATO-allierede bidrager til forsvaret af den østlige del af alliancen. Polen prioriterer egne militære styrker til det nationale forsvar, og ser således behov for, at andre lande bidrager solidarisk til alliancens militære forsvar på øst-flanken, hvor Polen ser sig selv i en ledende rolle og som NATO's primære sikkerhedsvektor. Polen har derfor også en klar forventning om, at de allierede i NATO kan og vil sætte handling bag ordene i forhold til realiseringen af NATOs nye regionale forsvarsplaner. Sverige og Finlands optagelse i NATO opfattes som en klar styrkelse af alliancen.

Polen ønsker, at EU komplementerer NATO på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Dette gør sig særligt gældende indenfor finansiering og udvikling på det forsvarsindustrielle område, hvor man ser behov for markant at opruste den europæiske kapacitet. Desuden skal forsvarssamarbejdet i EU demonstrere europæisk evne og vilje til at kunne bidrage troværdigt til det kollektive forsvar af Europa for derigennem at søge at fastholde USA's engagement i forsvaret af Europa og det transatlantiske samarbejde.

Den nye polske regering, der overtog magten ved årsskiftet 2024, har lagt sig i selen for at revitalisere forholdet til de europæiske stormagter. Polen har et strategisk samarbejde med Storbritannien, som er blevet styrket igennem bilaterale aftaler siden Ruslands invasion af Ukraine. Særligt forholdet til Tyskland og

Frankrig, hvor den strategiske dialog sker i rammen af Weimar trekanten, har fået fornyet momentum. Der har været afholdt flere højniveaumøder, og der er blandt andet aftalt gennemførelse af større fælles militærøvelser i Polen i 2025. Samarbejdet giver Polen gode muligheder for at påvirke de europæiske stormagter og dermed også den forsvars- og sikkerhedspolitiske dagsorden i EU. Samtidig prioriterer Tusk-regeringen et tæt samarbejde med de nordisk-baltiske lande særligt i relation til sikkerhed i Østersøregionen, energisikkerhed og fastholdelse af støtten til Ukraine.

Polen har længe arbejdet for indstationering af taktiske amerikanske atomvåben til Polen som led i NATO's nukleare byrdedeling. Derudover har Tusk-regeringen tilkendegivet, at man ser med interesse på den franske præsidents forslag om at udbrede Frankrigs nukleare paraply over Europa.

Trods Polens store og stigende betydning for sikkerheden i Østersøregionen og bistanden til Ukraine, herunder hyppig facilitering af transit til Ukraine for Forsvaret og danske ministre, er Danmarks bilaterale sikkerhedspolitiske og militære samarbejde med Polen stort set begrænset til deltagelse som rammenation i det multinationale korpshovedkvarter i Szczecin. Meget kunne tale for en opprioritering af samarbejdet.



## 4.1 Sikkerhedspolitiske konsekvenser

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Den klare trussel fra Rusland vil frem mod 2035 sætte rammerne for dansk sikkerhedspolitik.
- ▶ USA vil forblive Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske allierede.
- ▶ Opbygningen af NATO's evne til afskrækkelse og forsvar vil kræve store økonomiske omkostninger og strategisk opmærksomhed. Samtidig forværres trusler og udfordringer fra svage og skrøbelige stater.
- ▶ Et markant styrket og mere selvhævdende Kina bliver ikke en direkte militær trussel mod Europa frem mod 2035, men udfordrer vores sikkerhed i mange andre dimensioner.
- ▶ Danmark, Færøerne og Grønlands sikkerhed varierer på grund af deres geografiske placering, men de påvirkes alle af den globale udvikling og begivenheder langt borte, først og fremmest magtspillet mellem USA og Kina.
- ▶ Den dystre sikkerhedspolitiske udvikling kræver, at det nationale krisestyringssystem forberedes bedre til håndtering fremtidige store, samtidige kriser inden for et bredere spektrum.

Militært vil Rusland fortsat udgøre den alvorligste potentielle trussel mod Kongeriget og det øvrige Europas sikkerhed frem mod 2035, men den chokerende amerikanske trussel mod dansk og canadisk suverænitet og det forøgede tempo i den amerikanske tilbagetrækning fra Europa har fundamentalt ændret grundvilkårene for dansk sikkerhedspolitik. Vi kan ikke længere bygge vores sikkerhed på et USA, som sandsynligvis ikke vil forblive vores vigtigste allierede. Uanset hvordan krisen om Grønlands fremtid måtte udvikle sig, har de amerikanske trusler givet tilliden til USA og til den amerikanske sikkerhedsgaranti et grundskud i Kongerigets befolkning. Danmarks ofte fremhævede værdifællesskab med USA vil blive yderligere svækket af det amerikanske kursskifte i forhold til dagsordener som klima, kvinders rettigheder, LGBT+ og vestlige værdier i øvrigt.

Alle europæiske lande må tilpasse deres sikkerhedspolitik til de nye realiteter og til en periode med stærke spændinger i NATO mellem USA og europæiske allierede og mellem USA og EU over en bred front af økonomiske og politiske emner. Som det vesteuropæiske land, der nok mest ensidigt har bygget sin sikkerhedspolitik på den bilaterale relation til USA, på fuldtone støtte til USA i NATO samt på risikovillig deltagelse i USA's internationale operationer, har Danmark et særlig stort behov for sikkerhedspolitisk nytænkning og refokusering. Behovet kan blive yderligere påtrængende, hvis Grønlandskrisen forværres, og Trump-administrationen fortsætter med at omtale og behandle Danmark som en dårlig allieret. Under alle omstændigheder må Danmark fremover satse langt stærkere på vores europæiske allierede både inden for rammerne af et mere europæisk NATO og bilateralt samt på aktiv deltagelse i EU's forsvarssamarbejde.

Ud over fortsat intensivering af det nordiske spor må Danmark i de kommende år fokusere på at opbygge de sikkerhedspolitiske bånd og forsvarssamarbejdet med de store europæiske allierede. Det gælder både bilateralt, i et mere europæisk NATO og i et EU med et stærkt udbygget forsvarssamarbejde. De øvrige EU-lande vil forvente, at der hurtigt sættes konkrete handlinger bag tilsagnet om et helhjertet dansk engagement i udviklingen af det europæiske forsvarssamarbejde. Udfordringen er særligt stor, fordi Danmark starter med et spinkelt engagement i dette samarbejde og uden et substantielt bilateralt forsvarssamarbejde med de vigtigste militære magter i EU og Østersøregionen. En mere åben holdning overfor større europæiske allieredes ønske om en stærkere rolle i Arktis kunne bidrage til at styrke de bilaterale relationer.

Som ventet udfordrer et styrket Kina Danmarks sikkerhed i mange andre dimensioner end den rent militære. Det gælder især det teknologiske kapløb og kontrollen med forsyningsveje. Kina rykker også via Rusland ind i Arktis. Det tidspunkt, hvor Kina kommer til at fylde lige så meget som Rusland i den brede europæiske og dermed også danske sikkerhedspolitik, kan rykke tættere på end forudset i 2022. Det vil i høj grad afhænge af den amerikanske linje overfor Kina, især i hvilket omfang USA vil ønske europæisk støtte i en mulig hård konfrontationskurs overfor Kina. Allerede nu må Forsvaret, embedsværket og danske politikere forberede sig på at være klædt på til at træffe de rette valg, når de stærke interesser i fortsat samarbejde med Kina om økonomi og globale problemer skal afvejes med

et ønske om at søge at fastholde USA's engagement i forsvar af Europa gennem støtte til en eventuel amerikansk konfrontationskurs. Krav om indsats i Asien kan endvidere meget vel komme til at indgå i den allerede svære prioritering mellem Østersøen, Arktis og Afrika i dimensioneringen af fremtidens forsvar.

Ukraine-krigen, som har stået centralt i de senere års dansk sikkerhedspolitik, kan gradvist blive fortrængt af de nye, endnu mere påtrængende trusler mod dansk sikkerhed og suverænitæt. En afslutning af krigen, som i skrivende stund synes at være rykket tættere på, kan føre til mindre internationalt fokus på Ukraine og et reduceret behov for militær bistand. Dette kan frigøre danske økonomiske midler og politisk opmærksomhed, som kan investeres i udvikling af europæisk forsvar og våbenindustri for at styrke afskrækkelsen af Rusland i nærområdet. Et dansk bidrag til en eventuel europæisk fredsbevarende styrke i Ukraine kan omvendt komme til at binde betydelige ressourcer i en meget lang årrække.

Som nævnt i kapitel 2 tyder intet på, at udfordringerne fra Afrika eller Mellemøsten bliver mindre de kommende år. Tværtimod må det forventes, at en serie af samtidige og gensidigt forstærkende kriser, som skal håndteres i en stadig mere fragmenteret verdensorden, vil stille Europa overfor hidtil usete udfordring-

er, der frem mod 2035 meget vel kan kræve indsættelse af militære styrker, som også Danmark kommer til at bidrage til i egen interesse og i solidaritet med vores europæiske partnere.

De ændrede grundvilkår for dansk sikkerhedspolitik får også betydningen for valg af leverandør ved større indkøb af forsvarsmateriel. Her må interoperabilitet med nære allierede og alliancehensyn fremover tillægges afgørende vægt. Det indebærer, at kun meget stærke militærfaglige grunde vil kunne begrunde køb af større systemer uden for NATO-kredsen. Inden for NATO-kredsen må militærfaglige hensyn og økonomi have betydelig vægt, men alliancehensyn må også overvejes nøje. Ofte vil der skulle træffes svære valg mellem på denne ene side ambitionen om at styrke EU's forsvarsindustri og forsvarssamarbejdet med Norden og de store europæiske allierede og på den anden side relationen til USA. I forhold til USA er flere NATO-allierede blevet bekymrede over forsyningsikkerhed og risiko for amerikansk indgriben i amerikanske systemers funktion, hvilket blandt andet har fået Canada og Portugal til at genoverveje kontrakter om indkøb af F-35 kampfly. Udviklingen i denne problemstilling må følges nøje af danske beslutningstagere.

## 4.2 Forsvarets opgaver og behov frem mod 2035

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Den markant skærpede trussel fra Rusland indebærer sammen med drejningen af USA's militære og strategiske fokus mod Asien, at Forsvaret skal yde et væsentligt større bidrag til NATO's forsvar og afskrækkelse i Kongerigets nærområde.
- ▶ Klimaforandringer og demografi vil også skærpe truslerne mod Europa fra terror, irregulær migration og pirateri, som Forsvaret må 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.
- ▶ 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.

Hovedopgaverne for Forsvaret frem mod 2035 vil som forudset i den oprindelige rapport fortsat være et styrket bidrag til forsvar og afskrækkelse i Østersøregionen, mere effektiv overvågning og suverænitethåndhævelse i Arktis og Nordatlanten samt opretholdelse af en vis kapacitet at deltage i stabiliseringsoperationer og opretholdelse af global maritim sikkerhed. Rammerne for opgaveløsningen er derimod væsentligt anderledes end forventet. Forsvaret må indstille sig på, at det kan blive nødvendigt at løse opgaverne uden USA eller med væsentligt reduceret amerikansk støtte. Snarere end at være underleverandør til amerikansk-ledede operationer og styrkegenerering, vil der blive behov for, at Forsvaret kan levere helstøbte enheder med en langt højere grad af selvstændig kapacitet og ansvar. Det skærper yderligere behovet for et markant teknologisk løft af Forsvaret.

Med det tiårige forsvarsforlig og udmøntningen i delaftaler og tilførsel af midler langt over to procent af BNP har Forsvaret fået et godt udgangspunkt for den vanskelige transformation, der skal sætte det i stand til at opfylde NATO's styrkemål og løfte de forøgede opgaver i Kongerigets nærområde. Allerede de planlagte nye NATO-styrkemål vil utvivlsomt kræve større danske styrker på højere beredskab, men den fundamentalt ændrede relation til USA kommer til at stille helt nye og kvalitativt anderledes krav til det danske forsvar, som fremover skal kunne operere mere selvstændigt. Der bliver ikke blot behov for 'mere af det samme' hurtigere, men for at opbygge et forsvar, der kan levere selv bærende enheder på et højere niveau end hidtil. Da en væbnet konflikt med Rusland, som involverer danske styrker, mest sandsynligt vil starte med et russisk angreb på de baltiske lande, kunne et skridt i denne retning være at fokusere på at opbygge kampkraften i den dansk-ledede division i Letland, som mangler de fleste af de nødvendige støttefunktioner som for eksempel langtrækkende artilleri, ingeniører og helikoptere.

Forsvaret må sammen med NATO, nære allierede og det ukrainske militær analysere, hvilke konsekvenser den militære læring af Ukraine krigen bør have for indretningen af fremtidens forsvar og dets materiel. Det vil utvivlsomt pege i retning af en betydelig satsning på droner, digitalisering og kunstig intelligens. En sådan satsning vil også bidrage til at øge effekten af den enkelte soldat og dermed mindske de problemer, som Forsvaret har med rekruttering og ikke mindst fastholdelse af fast ansat personel. Den store tilgang til Hjemmeværnet og en mere udstrakt og systematisk brug af reserven vil også bidrage hertil, men kræver prioritering af knappe ressourcer til uddannelse og materiel.

Den bebudede langtidsplan for det danske forsvar bør tage højde for det forventelige behov for substantielle danske bidrag til opbygning af fælles europæiske kapaciteter til erstatning for de strategiske kapaciteter, som USA hidtil har leveret.

Det vil blandt andet være rumbaseret kommunikation og efterretningsindhentning, beskyttelse af infrastruktur i rummet, lufttankning, strategisk løftekapacitet samt en eventuel europæisk atomafskrækkelse. Planen bør endvidere sikre, at Forsvaret råder over kapaciteter, der kan indsættes sammen med europæiske partnere for at komme trusler fra Afrika eller Mellemøsten i møde.

De ændrede rammevilkår må også afspejles i Forsvarets prioritering af multinationale øvelser, hvor det vil være naturligt at fokusere på de nordiske lande, de store europæiske lande samt de vigtigste partnere i den fremskudte tilstedeværelse i Letland (Canada, Italien, Spanien og Polen). Der vil under alle omstændigheder blive færre muligheder for at træne med amerikanske styrker, da NATO har meldt ud, at amerikansk deltagelse i øvelser med europæiske allierede vil blive reduceret. Ifølge ubekræftede forlydender i europæiske medier skulle USA overveje helt at stoppe deltagelse i øvelser i Europa.



Europæiske skibe på række under en fotoøvelse i Østersøen som en del af BALTOPS 2020.  
Foto: United States Navy

## 4.3 Samfundssikkerhed

### Hovedvurdering i den oprindelige rapport fra 2022

- ▶ Den øgede stormagtskonkurrence og det forandrede trusselsbillede udfordrer Kongerigets 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 blandt andet 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. Arbejdsdelingen mellem danske, færøske og grønlandske myndigheder kan udgøre en særlig udfordring i forhold til sikkerhedspolitiske aspekter inden for hjemtagne områder.
- ▶ Behovet for støtte fra Forsvaret til civile myndigheder som led i det samlede beredskab kan blive forøget som følge af migrationspres, klimaforandringer og vildere vejr.
- ▶ Danmarks rolle som base- og opmarchområde for NATO-styrker i tilfælde af en væbnet konflikt i Østersøregionen vil trække store vekslere på Forsvaret og civile myndigheder.

Som noget helt nyt udfordres Kongerigets samfundssikkerhed nu også af risikoen for amerikansk spionage og amerikanske påvirkningsoperationer. Bortset fra denne meget væsentlige forandring anses hovedvurderingen i den oprindelige rapport fortsat for holdbar, idet der igennem de seneste to år er sket en yderligere skærpelse af truslerne mod den brede samfundssikkerhed fra Rusland og andre statslige aktører, ligesom klimaforandringer synes at slå igennem hurtigere end ventet. En række voldsomme vejrhændelser har således givet store udfordringer for borgere og beredskab. Den nødvendige gennemgribende opgradering af det danske samfunds robusthed overfor hybride angreb på tværs af alle sektorer vil kræve betydelige ekstra ressourcer både i stat, regioner, kommuner og private virksomheder, som skal findes samtidig med flere midler til det militære forsvar og håndtering af en aldrende befolkning i sundhedsvæsen og ældrepleje.

Regeringen har blandt andet reageret på de skærpede trusler ved at etablere et nyt Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab og at indgå et nyt beredskabsforlig. Ministeriet er opbygget med et relativt lille departement og to styrelser, der skal sikre bedre koordination og styring på tværs af myndigheder og sektorer samt give mulighed for en mere strategisk og systematisk tilgang til samfundssikkerhed med inspiration fra de øvrige nordiske lande. Den danske samfundssikkerhed og kapacitet til at håndtere hybride angreb er dog fortsat mindre end de øvrige nordiske landes, og der udestår en afklaring af sektoransvaret og forholdet mellem staten, kommunerne, erhvervslivet og civilsamfundet. Selv om Forsvarsministeriet har afgivet en række opgaver og ressourcer til det nye ministerium, må Forsvaret fortsat være indstillet på at håndtere et øget behov for støtte til civile myndigheders varetagelse af samfundets sikkerhed.

Den forhøjede trussel om hybride angreb fra Rusland er ikke mindst rettet mod danske myndigheder, virksomheder og organisationer, som støtter Ukraine militært. Center for Cybersikkerhed vurderer, at Ruslands øgede risikovillighed i forhold til at bruge hybride virkemidler mod NATO-lande også omfatter destruktive cyberangreb, og hævede i juni 2024 trusselsniveauet for destruktive cyberangreb fra LAV til MIDDEL. Det betyder, at danske virksomheder og myndigheder kan blive ramt og bør indføre forebyggende foranstaltninger.

Trusselvurderingen kan fremover blive yderligere skærpet. Dels kan et pres set Rusland tænkes at skrue yderligere op for hybride angreb mod Danmark for at lægge pres på en af Ukraines mest generøse og risikovillige støtter og for at afskrække andre fra at følge i vores fodspor. Dels kan en eventuel skærpelse af forholdet mellem Vesten og Kina tænkes at øge truslen herfra. Endelig kan en skærpelse af Grønlandskrisen yderligere øge risikoen for amerikanske aktiviteter,

der undergraver sammenhængskraften i Kongeriget. Allerede nu må det samlede danske sikkerhedsapparat tage højde for risikoen for amerikanske påvirkningssoperationer i Grønland og for amerikanske spionage rettet mod danske og grønlandske institutioner og beslutningstagere.

Gennemførelse af EU's eksisterende minimumskrav til medlemslandene for at sikre de europæiske samfund mod trusler fra fremmede stater vil kræve en meget stor ressourceindsats fra danske myndigheder og virksomheder på tværs af hele samfundet. Det gælder især *Critical Entities Resilience (CER)*-direktivet samt *Network and Information Systems (NIS-2)*-direktivet, der begge gennemføres med lov i Danmark per 1. juli 2025. På baggrund af Niinistö-rapporten om beredskab og kriser og med udsigt til yderligere skærpelse af trusselsniveauet må der i de kommende år forventes nye, ambitiøse udspil til styrkelse af samfundssikkerhed fra EU-Kommissionen, som prioriterer dette område højt.

Den maritime infrastruktur er særligt vigtig for Danmark. En meget betydelig andel af vores forsyning med energi, internet og teleforbindelser kommer således via over 4.000 kilometer undersøiske kabler og rør i de danske farvande. Fremtidens energi-øer vil yderligere udbygge denne vitale infrastruktur. Endvidere transporteres en meget stor del af andre kritiske forsyninger til danske borgere og virksomheder med skib gennem relativt smalle stræder og bæltter og under broer, som tusinder af mennesker og mængder af varer dagligt krydser.

Maritim infrastruktur i vores nærområde har i de senere år været udsat for et stort antal afbrydelser af undersøiske data- og elkabler. Undersøisk infrastruktur kan angribes med skibe, dykkere, ubåde og undervandsdroner. Der forskes intenst i udviklingen af disse droner og på sigt vil man formentligt se 'flokke' af autonome

våbensystemer, der både kan ligge i dvale på havbunden, men også flytte sig som en slags mobile minefelter. Beskyttelse af kritisk maritim infrastruktur er kompliceret, fordi ansvaret er spredt mellem mange offentlige og private aktører i Danmark, og fordi mange undersøiske ledninger forbinder forskellige lande og passerer internationalt farvand. I Danmark er myndighedsansvaret for at koordinere beskyttelse af maritim infrastruktur nu blevet samlet i det nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab.

Selvom NATO med optagelsen af Sverige har fået et mere oplagt opmarchområde for forstærkningsstyrker til Baltikum og udsigten til overførsel af massive amerikanske forstærkninger til Europa fortøner sig, kan Danmark fortsat blive opmarchområde for allierede styrker, som vil stille krav til Forsvaret og civile myndigheder.

## Efterskrift

Gennemgangen af den sikkerhedspolitiske analysegruppes rapport fra 2022 har bekræftet forudsigelsen af de overordnede globale udviklingstræk: Magtspredning, skærpet stormagtskonkurrence, erosion af den regelbaserede internationale orden, afslutning af globaliseringens æra og stadig mere alvorlige konsekvenser af den globale opvarmning. Selvom rapporten pegede på, at genvalg af præsident Trump kunne udløse spændinger i det transatlantiske forhold og NATO, havde ingen i Analysegruppen eller de mange bidragende eksperter dengang fantasi til at forudse den dybe krise, som vi nu står midt i. Det fundamentale tillidsbrud i forhold til Ukraine og afskrækkelsen af Rusland har sammen med kravene om at overtage suveræniteten over Grønland og Canada sendt chokbølger gennem USA's allierede over hele verden. Trods Haag-topmødet, positive forløb er der stadig tvivl om den amerikanske sikkerhedsgaranti til Europa og USA's fortsatte opbakning til NATO, som vi i 2022 tog for givet. Danmarks sikkerhed kan ikke længe mere i samme grad baseres på USA, men må fremover i langt højere grad forankres i vores allierede i Europa.

USA er ofte blevet betegnet som »den lysende by på toppen af bjerget«, symbolet på frihed og tolerance. Det lys er nu slukket. Det amerikanske århundrede, hvor USA stod som forbillede for store dele af verdens befolkning og alene kunne definere den internationale orden, er forbi. Europa må erkende, at den regelbaserede internationale orden er eroderet og at verdens tre stærkeste stormagter, Kina, Rusland og USA, nu alle betragter EU og vores værdier med skepsis eller fjendtlighed.

Midt i mørket og bekymringen er der tændt et håb i Europa. Ved europaparlamentsvalget og flere vigtige nationale valg afviste et markant flertal populistiske partier og national egoisme. Europas politiske ledere har udvist stor handlekraft og vilje til at slagte hellige køer for at styrke europæisk forsvar og konkurrenceevne. Tyskland har løst gældsloftet og sammen med andre strammerlande som Danmark accepteret fælles gældsoptagelse i EU. Frankrig har opgivet dogmet om, at den franske atomslagstyrke alene skal sikre Frankrig og åbnet for at udstrække beskyttelsen til sine europæiske partnere. Storbritannien har opgivet drømmen om et særligt privilegeret forhold til USA og sammen med Frankrig sat sig i spidsen for udvikling af en europæisk sikkerhedsgaranti til Ukraine.

Selv med de nu besluttede forsvarsudgifter på fem procent af BNP kan Europa ikke blive en global militærmagt på niveau med USA og Kina. Alligevel har Europa økonomien, det teknologiske niveau og nu også den politiske vilje til at opbygge et forsvar, der på sigt kan afskrække Rusland og sikre europæiske interesser i Afrika og Mellemøsten uden USA. På den globale scene har Europa potentiale til at blive en ny »lysende by på toppen af bjerget« som et forbillede for alle, der lægger vægt på små landes ret til selv at styre deres fremtid og på ytringsfrihed, ligestilling og rettigheder for seksuelle, religiøse og etniske mindretal.

Jeg vil slutte med at rette en varm tak til mine to medforfattere Signe Prip Bruun og Hüseyin Yücel, som gennem et langt arbejdsintensivt år har ydet en kæmpe indsats for at indhente materiale, organisere ekspertdrøftelser, uddrage synteser og derefter beskrive og forklare dem i denne rapport.

**Michael Zilmer-Johns**, tidligere formand for den sikkerhedspolitiske analysegruppe

## Anneks

Dekan på Forsvarsakademiet Henrik Breitenbauch tog initiativ til denne rapport, som er udarbejdet af studentermedhjælper Signe Prip Bruun, specialkonsulent Hüseyin Yücel og senior mentor, ambassadør Michael Zilmer-Johns. Studielektor Dorthe Bach Nyemann og lektor Peter Viggo Jakobsen har løbende fulgt og inspireret arbejdet. Analyse og vurderinger bygger især på drøftelser med en bred vifte af eksperter på en større konference og en række mindre seminarer. Endvidere er en række bøger, rapporter og artikler benyttet som baggrundsmateriale. Professor Mikkel Vedby Rasmussen (Københavns Universitet) har bistået med særlig tæt eksternt rådgivning og sparring. Rapporten udgives af Det Udenrigspolitiske Selskab efter aftale med Forsvarsakademiet.

### Deltagerne i Temadrøftelserne og Konferencen

Herunder findes en oversigt over temadrøftelserne og de deltagende bidragsydende eksperter.

#### **Temadrøftelse 1, d. 15.5.2024: Det internationale samfund, USA-Kina, EU-Kina, afkobling-de-risking, teknologikonkurrence, Indo-Pacific**

Kristian Søby Kristensen  
Mikkel Vedby Rasmussen  
Camilla Sørensen  
Peter Viggo Jakobsen

#### **Temadrøftelse 2, d. 3.6.2024: NATO og EU. NATO's transformation efter Krim og angrebet på Ukraine i 2022. EU som geopolitisk aktør og EU's forsvarssamarbejde. Hvad sker der med NATO hvis Trump bliver valgt? Og hvilke konsekvenser får det for EU?**

Lise Wiederholt Christensen  
Christine Nissen  
Lykke Friis  
Jens Vesterlund Matthiasen  
Jonas Gejl Kaas  
Peter Viggo Jakobsen

*Endvidere har general Michael Lollesgaard bidraget særligt til kapitlet om NATO mens oberstløjtnant Johnny Jespersen har bidraget særligt til kapitlet om Polen.*

**Temadrøftelse 3, d. 31.5.2025: Rusland og Ukraine-krigen. Russisk militær kapacitet, økonomi og politik frem mod 2035. Perspektiver for Ukraine-krigen. Hvad har vi lært af brugen af ny teknologi i krigen?**

Jørgen Staun  
Jesper Hein Olesen  
Karsten Marrup

**Temadrøftelse 4 d. 21.5.2025: Kongerigets nærområde med hovedvægt på konsekvenserne af Sveriges og Finlands optagelse i NATO. Hvad betyder udvidelsen for magtbalancen i Østersøen og 'det høje Nord'. Konsekvensernes for Danmarks rolle i Østersøen, Nordatlanten og Arktis, herunder som transit- og opmarchområde. Status for grønlandsk uafhængighed efter forfatningsudkast og udenrigspolitisk strategi.**

Kristian Søby Kristensen  
Jørgen Meedom Staun  
Jeppe Strandsbjerg  
Jon Rahbek-Clemmensen

**Temadrøftelse 5 d. 29.5.2024: 'Det globale syd', klima, maritim sikkerhed og FN.**

Ellen Margrethe Løj  
Katja Lindskov Jakobsen  
Louise Riis Andersen  
Klimaambassadør Tomas A. Christensen  
Laura Skøt  
David Vestenskov  
Thomas Mandrup  
Thomas Vladimir Brønd  
Henrik Breitenbauch

**Temadrøftelse 6 d. 20.8.2025: Private aktører og deres betydning i dag**

Nicklas Rendsboe  
Jonas Gejl Kaas  
Casper Klynge

Karen Philippa Larsen  
Morten Glamsø  
Jeppe Nørregaard Krusager  
Dorthe Nyemann  
Katja Lindskov Jacobsen

**Konferencen om opdatering af rapporten Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035 d. 7.6.2024**

Mikkel Vedby Rasmussen	Det internationale samfund
Tobias Liebetrau	Teknologikonkurrencen
Tomas Anker Christensen	Klima og FN
Lise Wiederholt Christensen	Den politiske transformation af NATO i forhold til Kina og Rusland
Michael Lollesgaard	Den militære transformation af NATO i lyset af Ukraine krigen
Peter Viggo Jakobsen	Scenarier for NATO frem mod 2035 – med og uden Trump
Christine Nissen	EU som geopolitisk aktør
Jonas Gejl Kaas	EU's forsvarssamarbejde
Jørgen Staun	Rusland efter præsidentvalg og to års krig
Steen Kjærgaard	Østersøregionen efter Finlands og Sveriges optagelse i NATO
Niels Bo Poulsen	Ukraine efter to års krig. Scenarier for krigens udvikling

Claus Matthiesen	Den militære læring af Ukraine-krigen
Jon Rahbek-Clemmensen	Nordatlanten og Arktis
Camilla Sørensen	Kina og Indo-Pacific
Katja Lindskov Jacobsen	Sikkerhedspolitiske udfordringer fra <i>det globale syd</i>
Thomas Mandrup	Afrika i magtspillet mellem stormagterne
David Vestenskov	Perspektiver for internationale stabiliseringsindsatser
Kristian Søby Kristensen	Konsekvenser for Danmark og Forsvaret
Henrik Breitenbauch	Moderator

## Baggrundsdokumenter

Albin Aronsson & Björn Ottosson: Drift or Abandonment? Exploring How US Domestic Politics and External Realities May Affect US Security Engagement in Europe 2025-2029

Black, J., Paille, P., Kleberg, C., Ellis, C. & Sommerfeld Antoniou, M., 2024. Russia's War in Ukraine: Emerging Insights for UK and NATO Joint Doctrine. Cambridge og Santa Monica: RAND Corporation. Tilgængelig fra: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA3400-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA3400-1.html)

Byrjalsen, N. & Kristensen, K.S., 2024. Den nordiske udvidelse af NATO: Forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer for Danmark. København: Djøf Forlag i samarbejde med Center for Militære Studier.

Deni, J.R., 2024. The new NATO *Force Model*: ready for launch? Outlook No. 04, maj 2024. Rom: NATO Defense College. Tilgængelig fra: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1881>

European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2024. En ny strategi for den europæiske forsvarsindustri: Vejen til beredskab i EU gennem en reaktionsdygtig og modstandsdygtig forsvarsindustri i Europa. JOIN(2024) 10 final. Bruxelles: Europa-Kommissionen. Tilgængelig fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=JOIN:2024:10:FIN>

Forsvarets Efterretningstjeneste, Udsyn 2024 og opdateret vurdering af truslen fra Rusland. Tilgængelig fra: [UDSYN 2024](https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2025/trusselsvurderinger/-20250209_opdateret_vurdering_af_truslen_fra_rusland_mod--.pdf) samt [https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2025/trusselsvurderinger/-20250209\\_opdateret\\_vurdering\\_af\\_truslen\\_fra\\_rusland\\_mod--.pdf](https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2025/trusselsvurderinger/-20250209_opdateret_vurdering_af_truslen_fra_rusland_mod--.pdf)

Larsen, E.S. & Dahlberg, R. (red.), 2021. Hjemmefronten: Forsvarets nationale opgaver frem mod 2035. København: Djøf Forlag.

NATO, 2020. NATO Defence Planning Capability Review 2019/2020 – Denmark Overview. C-M(2020)0026 (DK-OVERVIEW), 14. oktober 2020. Bruxelles: NATO. Tilgængelig fra: <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/fou/bilag/4/2268508.pdf>

NATO, 2024. Doorstep statement by NATO Secretary General Mark Rutte following the North Atlantic Council briefing on the DPRK's troop deployment to Russia. Tilgængelig fra: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_230105.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_230105.htm)

NDR, 2025. NATO verstärkt Überwachung der Ostsee - Koordinierung von Rostock aus. [Dansk: NATO forstærker overvågningen af Østersøen – Koordinering fra Rostock.] Tilgængelig fra: <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/NATO-verstaerkt-Ueberwachung-der-Ostsee-Koordinierung-von-Rostock-aus,ostsee890.htm>

Nicastro, L.A. & Tilghman, A., 2024. U.S. Overseas Basing: Background and Issues for Congress. CRS Report R48123, 10. juli 2024. Washington, D.C.: Congressional Research Service. Tilgængelig fra: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R48123>

NORDEFECO, 2023. Vision for Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). Tilgængelig fra: <https://www.nordefco.org/files/NORDEFECO-vision-2030-.pdf>

Norges Etterretningstjeneste, 2025. FOCUS 2025 Chapter 1. Russia. Tilgængelig fra: [Trusselvurdering: Fokus - Etterretningstjenesten](https://www.etterretningstjenesten.no/Trusselvurdering:Fokus-Etterretningstjenesten)

Ottosson, B. & Pallin, K. (red.), 2024. Western Military Capability in Northern Europe 2023. Part I: National Capabilities. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI).

IISS Forum, 2024. Towards a European nuclear deterrent. Tilgængelig fra: <https://www.iiss.org/online-analysis/survival-online/2024/09/forum-towards-a-european-nuclear-deterrent/>

Staun, J. (red.) & Poulsen, N.B. (red.) 2025. Rusland i krig. – Intention og militær evne efter Ukraine. København: Djøf Forlag.

Sørensen, C. & Buschard, A., 2023. Kina som global militær stormagt. København: Institut for Strategi og Krigsstudier, Forsvarsakademiet.

The White House <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>

U.S. Department of Defense, 2024. 2024 Department of Defense Arctic Strategy. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense. Tilgængelig fra: <https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF>

**Udkast til rapporten blev sendt til den oprindelige følgegruppe og andre relevante eksperter. Følgende bidrog med bemærkninger:**

Anders Wivel	Lars Erslev Andersen
Anja Hørmann Hansen	Lene Mandel
Carsten Schürmann	Louise Andersen
Christina Marcus Lassen	Louise Bang Jespersen
David Vestenskov	Michael Linden-Vørnle
Dorthea Damkjær	Mikkel Runge Olesen
Hanne Fugl Eskjær	Mikkel Ørum Andersen
Hans Andras Sølvará	Morten Glamsø
Henrik Breitenbauch	Niels Bo Poulsen
Jakob Henningsen	Peter Taksøe-Jensen
Jakob Nymann-Lindegren	Peter Viggo Jakobsen
Jarl Krausing	Rasmus Dahlberg
Jeppe Strandsberg	Rasmus Sinding Søndergaard
Jonas Gejl Kaas	Steen Nørløv
Kasper Høeg-Jensen	Thomas Mandrup
Kristian Fischer	Thomas Nissen
Kristian Søby Kristensen	Torben Möger Pedersen
Kristina Miskowiak	

- 1 [Drift or Abandonment? Exploring How US Domestic Politics and External Realities May Affect US Security Engagement in Europe 2025-2029](#)
- 2 [FAK Rapport 001: Kina som global militær stormagt – militærstrategiske perspektiver for dansk forsvar](#)