



# Danmark som transitland i NATO

## Enablement-dagsordenen i et dansk perspektiv

Den nye sikkerhedspolitiske situation i Europa efter Ruslands annektering af Krim og efterfølgende invasion af Ukraine har fremhævet den reelle og vedvarende militære trussel mod NATO's østflanke. NATO's evne til at kunne afskrække russisk aggression og forsvare europæisk territorium er derfor af stigende vigtighed. Det har sat øget fokus på NATO's *enablement*-dagsorden.

*Enablement*-dagsordenen handler grundlæggende om at kunne flytte tropper og militært udstyr gennem Europa og reducere risikoen for forsinkelser. *Enablement* skal dermed forstås som en form for strategisk logistik på interstatsligt niveau, der skal gøre NATO i stand til hurtigt og effektivt at deployere tropper og materiel til kamppladsen og opretholde kontinuerlig kampkraft gennem hele operationen/krigen. Målet er at forbedre evnen til at understøtte en hurtig og effektiv fremføring af NATO-styrker gennem hele alliansens territorium for at komme et allieret land til undsætning i tilfælde af krise eller krig. Dette er afgørende for en troværdig afskrækkelseskapacitet i forhold til Rusland.

## CMS Memo

Juni 2024 · Alexander Høgsberg Tetzlaff

### Centrale pointer

- *Enablement* er blevet vigtigere for NATO's afskrækkelse af Rusland og bliver derfor også vigtigere for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i fremtiden.
- Øget fokus på *enablement* og det tilhørende begreb, værtsnationsstøtte, får stor betydning for en række områder såsom infrastruktur, organisering og lovgivning, og det berører ikke kun Forsvaret, men involverer også andre aktører.
- En styrkelse af rammerne for dansk *enablement* kræver et fokus på at adressere udfordringer knyttet til *enablements* fysiske, organisatoriske og juridiske dimension, herunder koordinering på tværs af myndigheder og aktører.

Tæt koblet til *enablement* er begrebet værtnationsstøtte, som kort sagt omfatter et lands civile og militære bistand til allierede tropper på gennemrejse eller under længere ophold i landet.

Selvom der er lav sandsynlighed for krig på dansk jord, er *enablement*-dagsordenen steget i vigtighed for Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitik de senere år, og tendensen vil fortsætte i fremtiden. Det skyldes NATO's stigende forventninger til, at Danmark kan og vil fungere som transitland for NATO-styrker og opfylder sine forpligtelser, hvad angår evnen til at levere *enablement* og værtnationsstøtte. En af de vigtigste grunde til, at Danmark bør øge sit fokus på *enablement* handler derfor i mindre grad om den direkte militære trussel mod Danmark fra Rusland og i højere grad om det pres fra allierede, som via NATO lægges på Danmark for at leve op til kravene om *enablement* og dermed være en god allieret.

På NATO-topmødet i Vilnius i juli sidste år bekræftede medlemslandene en ny styrkemodel ("New Force Model"), som dedikerer et langt større antal militære enheder til at være i beredskab. Derfor kan det forventes, at et langt større antal udenlandske militære enheder potentielt skal kunne passere igennem og tage længerevarende ophold i Danmark som en del af NATO's indgang til Europa før og under en fremtidig sikkerhedspolitisk krise.

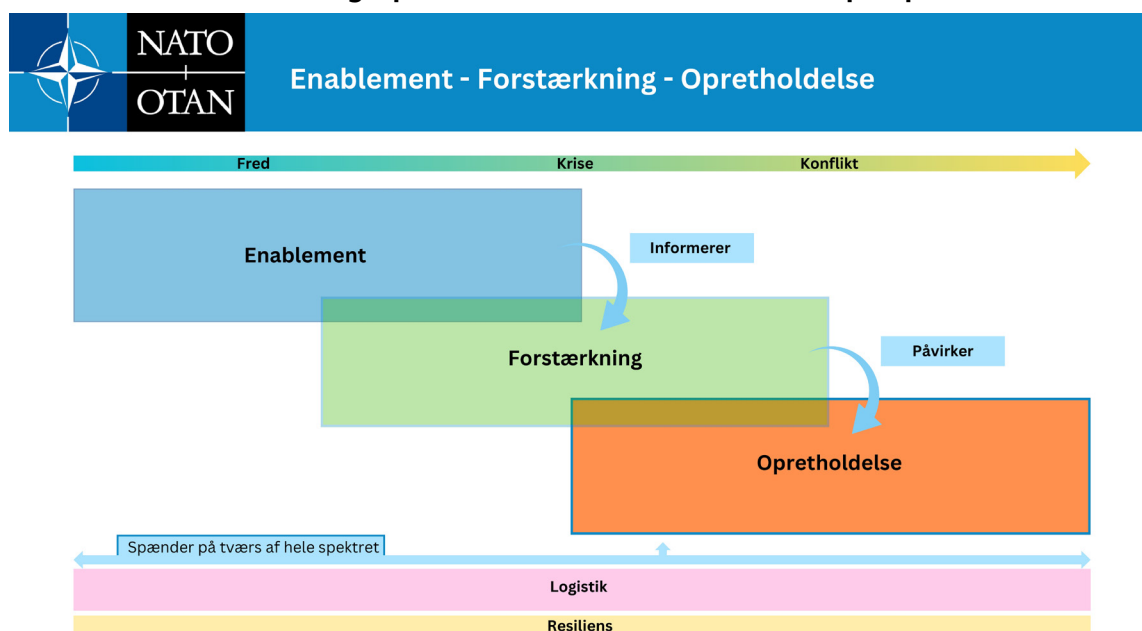
Rapporten *Danmark som transitland i NATO – Enablement-dagsordenen i et dansk perspektiv* undersøger de konsekvenser, som *enablement*-dagsordenen har i en dansk kontekst med fokus på administrative koordinationsproblemer, som primært relaterer sig til dansk infrastruktur og transport, såvel som organisatoriske udfordringer og dansk lovgivning. Rapportens centrale pointe er, at Danmark kan forbedre forudsætningerne for succesfuld *enablement* inden for tre dimensioner:

**Den fysiske dimension** omfatter infrastruktur og opfyldelsen af de fysiske behov, som allierede styrker har ifm. ophold på dansk territorium og i forberedelsen af kommende operationer. Effektiv *enablement* og værtnationsstøtte afhænger i høj grad af, at essentielle infrastrukturelle behov – fx forsynings- og leveringssikkerhed mht. vand, varme og strøm – fungerer og er sikre. Den akkumulerede slitage på dansk infrastruktur ved mange udenlandske troppers længerevarende brug og tilstedeværelse kan få betydning for Danmarks evne til at levere *enablement* på længere sigt. Et sådant infrastrukturelt pres gør det nødvendigt at overveje, hvorvidt militære hensyn i højere grad skal indtænkes i den civile infrastrukturplanlægning, som ikke for nuværende tilgodeser militære behov. Forsynings- og leveringssikkerheden er fx sårbar over for sabotage af olieledninger anvendt til brændstof.

**Den organisatoriske dimension** fokuserer på samarbejdet mellem – såvel internt som på tværs af – statslige, kommunale og civile myndigheder og aktører. Rapporten fremhæver de udfordringer, som er forbundet med at koordinere på tværs af myndigheder og understreger behovet for hurtig koordination mellem en bred vifte af aktører. En vigtig organisatorisk sårbarhed er, at Forsvaret aktuelt har udfordringer med knappe mandskabsressourcer til bemanning af længerevarende bevogtningssopgaver.

**Den juridiske dimension** handler om at skabe grundlaget for, at de to andre dimensioner kan fungere gnidningsfrit. En række juridiske problemstillinger bidrager til at forringe vilkårene for *enablement* og værtnationsstøtte i Danmark. Disse udspringer af en generel mangel på dansk kriselovgivning, som kan prioritere og sætte en retning for myndighederne i Danmark, hvor sektorlovgivning præger forvaltningen. Uden en velfungerende og helhedsorienteret regulering får en dansk *whole-of-government*-indsats, som er nødvendig for effektiv *enablement* og værtnationsstøtte, svære vilkår.

## Enablement-forstærkning-opretholdelse set fra NATO JSEC's perspektiv



Figuren viser, hvordan NATO's Joint Support and Enabling Command (JSEC) skal kunne sikre NATO's kontinuerlige kampkraft. JSEC er en fælles kommando på operativt niveau i NATO, som er designet til at lette hurtig bevægelse af styrker på tværs af nationale grænser i Europa.



# Anbefalinger

Rapporten opstiller på baggrund af analysen en række generelle og specifikke anbefalinger, som kan styrke forudsætningerne for succesfuld *enablement* i Danmark fremover:

## Generelle anbefalinger

Danske politikere og myndigheder bør tage aktivt stilling til de implikationer, som *enablement* medfører for Danmark. Hvad angår Danmarks rolle i NATO, bør danske politikere og forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere gøre sig policy-overvejelser om, hvordan Danmark kan positionere sig som medlemsland, når *enablement* stiger i relevans. Det skal ses i lyset af de internationale aspekter af *enablement*, som omfatter overvejelser i en storpolitisk alliancesammenhæng, herunder de forandringer Finlands og Sveriges optagelse i NATO medfører, hvilket rapporten dog ikke berører af pladmæssige hensyn.

Et andet generelt aspekt er, om omfanget af fremtidige krav til Danmarks *enablement* er erkendt hos alle relevante myndigheder. *Enablement* er meget mere end blot udvidede øvelser i værtnationsstøtte i Esbjerg Havn. *Enablement* forudsætter et fornyet fokus på Danmarks samlede evne til at sikre kritisk infrastruktur og understøtte allieredes militære tilstedeværelse i landet.

## Specifikke anbefalinger

De specifikke anbefalinger herunder er inddelt efter analysens tre overordnede dimensioner: den 1) fysiske, 2) organisatoriske og 3) juridiske:

### *Den fysiske dimension:*

Militære behov og krav til dansk infrastruktur kan i fremtiden få konsekvenser for den civilt styrede proces mht. infrastrukt-

turplanlægning, og derfor bør militære *enablement*-hensyn indtænkes, når særlige typer af infrastrukturprojekter skal planlægges. Forsvarsministeriet bør undersøge, om Danmarks infrastruktur i form af transportnet bestående af veje og broer opfylder nuværende og kommende behov ifm. langvarig udenlandsk militær tilstedeværelse i Danmark.

Antallet af soldater og omfanget af materiel, der skal *enable*, kan variere betydeligt i fremtiden. Flere soldater vil medføre krav om anvendelse af flere havne, ruter og indkvarteringsområder, og ankommer soldaterne med kort varsel, vil det kræve en højere grad af detaljeret planlægning, som derfor med fordel kan være foretaget på forhånd. Rapporten anbefaler, at Forsvarskommandoen opdaterer beredskabsplaner med detaljerede scenarier for ophold af udenlandske soldater i stort antal gennem længere perioder med en kortlægning af omfanget af belastningen for samfundet. Jo bedre forberedelse, desto bedre chancer for succes, og derfor bør mest muligt fastlægges i procedurer og forhåndsftaler. Det er vigtigt at få kortlagt behovet i forskellige scenarier, og hvilken kapacitet Danmark kan stille med mht. forskellige *enablement*-ressourcer.

### *Den organisatoriske dimension:*

Forsvarsministeriet bør overveje, om der er behov for en national plan for *enablement*, som kan være med til at skabe ensretning og politisk prioritering af hele dagsordenen. Det vil også lette Forsvarsministeriets opgave med at skabe opmærksomhed og kommunikere ud til andre myndigheder, at *enablement* får større konsekvenser for mange forskellige sektorer og aktører, som ikke før har beskæftiget sig med udenlandske soldater på dansk jord.

En organisering, som fremadrettet kan varetage behovene for dansk *enablement* på tværs af ministerier, er værd at overveje. Efter hollandsk forbillede kan Forsvarsministeriet overveje at fremme en politisk dagsorden om at nedsætte en tværministeriel arbejds- og styregruppe med det formål at identificere afledte danske konsekvenser af *enablement*. Arbejdsgruppen bør involvere alle ministerier, som har underliggende myndigheder med en rolle ifm. *enablement*.

*Enablement*-dagsordenen kan med fordel indtænkes i den igangværende gentænkning af Forsvarets reservestruktur, hvor netop organiseringen og omfanget af en kommende reservestyrke er til politisk debat. *Enablement*-relateret arbejde vil formentlig være en stor del af en sådan reservestyrkes opgaveportefølje. Det anbefales derfor, at forsvarsforligskredsen i overvejelserne om en kommende reserves formål indtænker de afledte konsekvenser af øget dansk fokus på *enablement*.

### Den juridiske dimension

Angående lovgivningen kan det overvejes, hvordan der skabes et system med mere fleksible muligheder for aktivering eller mobilisering af totalforsvarsstyrken eller Hjemmeværnet. Forsvarsministeriet kan med fordel undersøge de juridiske muligheder for delvis aktivering/mobilisering af soldater i Danmark både til øvelsesformål og ifm. en reel sikkerhedspolitisk krise. Det vil give politikerne flere håndtag at skruer på i krisesituationer af hybrid karakter. Med de nuværende regler kan man ikke træne forløbet forud for en aktivering, og da en aktivering aldrig er sket, er det aldrig blevet afprøvet, om forløbet virker.

Den nuværende kriselovgivning i Danmark giver ikke optimale vilkår for at håndtere *enablement*-relaterede operative opgaver i Danmark. Forsvarsministeriet kan (evt. i samarbejde med Justitsministeriet) tage initiativ til en detaljeret kortlægning af udfordringer og mulige optimeringer af dansk kriselovgivning relateret specifikt til *enablement* og værtsnationsstøtte.

## Danmark som transitland i NATO

Dette CMS-memo bygger på CMS-rapporten *Danmark som transitland i NATO – Enablement-dagsordenen i et dansk perspektiv*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i fuld længde under "Publikationer" på Center for Militære Studiers hjemmeside.



Hvis du vil vide mere om de bredere samfundsmæssige konsekvenser af den nuværende sikkerhedspolitiske situation, kan du også læse CMS-publikationerne:

- *CMS-rapport: Samfundssikkerhed i Danmark (2022)*
- *CMS-rapport: Efter Freden – Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed (2022)*
- *CMS-rapport: Den nye totalforsvarsstyrke (2021)*

## Om CMS

*Center for Militære Studier* er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

### Kontakt os

E-mail: [cms@ifs.ku.dk](mailto:cms@ifs.ku.dk)  
Telefon: +45 35 32 40 88  
Besøg vores hjemmeside: [cms.polsci.ku.dk](http://cms.polsci.ku.dk)

### Følg os

Facebook: [facebook.com/centerformilitaerestudier](https://facebook.com/centerformilitaerestudier)  
Twitter: [@MilStudiesCPH](https://twitter.com/MilStudiesCPH)  
LinkedIn: [linkedin.com/company/centre-for-military-studies](https://linkedin.com/company/centre-for-military-studies)