

Alexander Høgsberg Tetzlaff

DANMARK SOM TRANSITLAND I NATO

Enablement-dagsordenen
i et dansk perspektiv

DJØF FORLAG
I SAMARBEJDE MED
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Danmark som transitland i NATO

Enablement-dagsordenen
i et dansk perspektiv

Alexander Høgsberg Tetzlaff

Danmark som transitland i NATO

Enablement-dagsordenen
i et dansk perspektiv



Djøf forlag
i samarbejde med
Center for Militære Studier
2024

Alexander Høgsberg Tetzlaff
Danmark som transitland i NATO
– Enablement-dagsordenen i et dansk perspektiv

© 2024 af Djøf Forlag og Center for Militære Studier

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med CopyDan.

Publikationen er fagfellebedømt

Omslag: Kelly Chigozie K. Arazu

Print: Ecograf

Printed in Denmark 2024

ISBN 978-87-574-6144-2

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Redaktørens forord

Denne udgivelsesrække indeholder ny forskning om forsvars- og sikkerhedspolitiske emner, som er relevante for især danske beslutningstagere og den danske offentlighed.

Udgivelsesrækken viderefører de studier, der hidtil har været udgivet som CMS-rapporter. Den udgør dermed en væsentlig del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Center for Militære Studier er omfattet af Københavns Universitets retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder forskningsfrihed og armlængdeprincippet. Analyserne er udført uafhængigt og er ikke udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Rapporterne fokuserer på at tilvejebringe akademisk holdbar og anvendelsesorienteret viden. Udgivelsesrækkens analyser har gennemgået ekstern fagfællebedømmelse, og alle analyser afsluttes med anbefalinger til danske beslutningstagere. Det er mit håb, at vi med disse udgivelser både kan informere og styrke dansk politikformulering såvel som den demokratiske debat om forsvars- og sikkerhedspolitik i Danmark.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Læs mere om centret, dets aktiviteter og andre udgivelser på: <https://cms.polsci.ku.dk/>.

København, april 2024
Kristian Søby Kristensen

Indholdsfortegnelse

Oversigt over tekstbokse, figurer og tabeller	9
Resumé og anbefalinger	11
Abstract and recommendations	15
1. Introduktion: Behov for styrket dansk fokus på enablement	21
1.1. Rapportens fokus og tre dimensioner	24
1.2. Metode og struktur	29
2. Om enablement og værtsnationsstøtte	31
2.1. NATO's robusthedsdagsorden opprioriteres	31
2.2. Truslen fra Rusland og det fornyede fokus på militær logistik	32
2.3. Hvordan skal enablement foregå? En ny kommando i NATO oprettes	35
2.4. Enablement og værtsnationsstøtte i Danmark	38
2.5. EU er en vigtig samarbejdspartner	41
2.6. Opsummering	43
3. Dimensioner af enablement samt udenlandske erfaringer	45
3.1. Fysisk dimension: Infrastruktur og evnen til militær logistik	45
3.2. Organisatorisk dimension: Samarbejde på tværs	52
3.3. Juridisk dimension: Betydningen af love og regulering	56
3.4. Opsummering	58
4. Danske konsekvenser af enablement og værtsnationsstøtte	59
4.1. Delanalyse 1: Den fysiske dimension	59
4.2. Delanalyse 2: Den organisatoriske dimension	68
4.3. Delanalyse 3: Den juridiske dimension	79
4.4. Opsummering	88

5. Konklusion	91
5.1. Anbefalinger	94
Litteratur	99
Interviews	109

Oversigt over tekstbokse, figurer og tabeller

Tekstboks 1: Enablement og relaterede begreber.....	25
Tekstboks 2: NATO-øvelser om enablement	34
Tekstboks 3: Eksempel på værtnationsstøtte i Danmark	39
Tekstboks 4: En lufthavnsmetafor om forholdet mellem militær mobilitet og enablement	42
Tekstboks 5: International Donor Coordination Centre støtter Ukraine	53
Tekstboks 6: Udgravningen af havnedybden i Esbjerg Havn	75
Figur 1: Rapportens logik og analysedesign	30
Figur 2: Enablement-forstærkning-opretholdelse set fra NATO JSEC's perspektiv	36
Figur 3: JSEC's operationsområder og NATO's Joint Force Commands	37
Figur 4: TEN-T-netværket	48
Figur 5: Nordiske ruter	49
Figur 6: Tre centrale love ifm. dansk enablement og deres gråzoner	85
Tabel 1: Oversigt over aktører og myndighedstilhørsforhold under en VNS-aktivitet	70

Resumé og anbefalinger

Den nye sikkerhedspolitiske situation i Europa har fremhævet den reelle og vedvarende militære trussel mod NATO's østflanke. Det er blevet vigtigere for NATO at kunne forsvare europæisk territorium mod russisk aggression, hvilket medfører et øget fokus på at kunne transportere militære styrker og udstyr fra Nordamerika til Østeuropa. Denne indsats, kendt som '*enablement*-dagsordenen', er afgørende for dels at afskrække Rusland fra lignende aggressioner i andre lande og dels at være i stand til at sikre hurtig og effektiv støtte til allierede under en krise eller konflikt.

Danmarks rolle i *enablement*-dagsordenen er at være et transitland, som udenlandske tropper skal passere igennem eller tage længerevarende ophold i, før de skal videre til frontlinjestater – først og fremmest østover til Baltikum. I en dansk kontekst omfatter *enablement* derfor primært at styrke modtagelsen og fremføringen af allierede styrker. Det betyder, at allierede styrker og deres materiel skal passere gennem eller tage længerevarende ophold i Danmark, inden de sendes videre til opgaver andre steder.

Rapporten tilbyder i denne sammenhæng et udgangspunkt for danske beslutningstagere for at styrke rammerne for dansk *enablement*. Rapportens analyse viser, at *enablement*-dagsordenen ikke kun er en opgave for Danmarks forsvar – snarere tværtimod. Opgaven rækker udover militærets formåen alene. En styrkelse af den danske *enablement*-indsats stiller krav om et dybt og integreret civil-militært samarbejde på tværs af mange sektorer med inddragelse af en lang række forskellige aktører.

Analysen viser, at Danmark på en række områder kan forbedre forudsætningerne for succesfuld *enablement*, herunder værtnationsstøtte på dansk territorium. Baseret på erfaringer fra sammenlignelige nabolande analyserer rapporten tre dimensioner af *enablement* for Danmark. Tilsammen tilbyder dimensionerne en samlet ramme for, hvordan Danmark skaber de nødvendige forudsætninger for at bidrage til NATO's afskrækkelse og forsvar af Europa gennem *enablement*. De tre dimensioner er en fysisk dimension, en organisatorisk dimension og en juridisk dimension. Den fysiske dimension vedrører den forudsætningsskabende

infrastruktur, som på kortere sigt i højere grad med fordel kan afstemmes med de militære behov. Den organisatoriske dimension udforsker mulighederne for et bedre samarbejde på tværs af aktører og sektorer, som vil gavne dagsordenen. Den juridiske dimension fokuserer på de lovmæssige aspekter af dansk *enablement* og fremhæver behovet for opdateret kriselovgivning i samspillet mellem forskellige lovområder. Disse udgør tilsammen hovedparten af de mest presserende danske udfordringer og muligheder, som Danmark står over for i relation til *enablement*. Danmark kan med fordel forbedre indsatsen inden for alle tre dimensioner af *enablement* og værtnationsstøtte. Med udgangspunkt i de tre analysedimensioner tilbyder rapporten et udgangspunkt for danske beslutningstagere for at arbejde med en styrkelse af rammerne for dansk *enablement*. Konklusionen indeholder en række anbefalinger til, hvordan Danmark kan styrke forudsætningerne for succesfuld *enablement* i fremtiden, hvoraf de væsentligste er nævnt her.

Med *enablement* kan militære behov og krav til dansk infrastruktur i fremtiden få konsekvenser for den civilt styrede proces mht. infrastrukturplanlægning i Danmark. Det kan overvejes, om der fremadrettet skal etableres en proces mht. indtænkning af militære *enablement*-hensyn, 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.**

Mængden af soldater og 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 store mængder af udenlandske soldater i længere perioder med en kortlægning af omfanget af belastningen for samfundet.** Forberedelsesgraden afgør størrelsen af succes, hvorfor mest muligt bør fastlægges i procedurer og forhåndsaftaler for at øge chancen for succes. Det er vigtigt at få viden både om behovet i forskellige scenarier og om, hvilken kapacitet Danmark har mht. forskellige *enablement*-ressourcer.

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 Forsvars-

ministeriets 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*.

I en tid, hvor Forsvaret allerede er i gang med at gentænke sin reservestruktur, og hvor den politiske debat om netop organiseringen og omfanget af en kommende reservestyrke diskuteres, er *enablement*-dagsordenen en åbning for at tænke over, hvilke opgaver reserven skal løse. *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***.

Mht. 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 skrue 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 juridisk 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 værtnationsstøtte**.

Abstract and recommendations

The new security situation in Europe has highlighted the real and ongoing military threat to NATO's eastern flank. It has become crucial for NATO to defend European territory against Russian aggression, leading to increased focus on transporting military forces and equipment from North America to Eastern Europe. This effort, known as 'the enablement agenda', is essential for deterring Russia from similar aggression elsewhere and ensuring rapid and effective support to allies during crises or conflicts.

Denmark's role in the enablement agenda is to serve as a transit nation, allowing foreign troops to pass through or stay for extended periods before moving on to frontline states, particularly towards the Baltics. In a Danish context, enablement primarily involves strengthening the reception and transit of allied forces. This means that allied forces and their equipment must pass through or stay in Denmark before being deployed elsewhere.

The report offers a basis for Danish decision-makers to enhance the framework for Danish enablement. It shows that the enablement agenda is not solely the responsibility of Denmark's defense but requires deep and integrated civil-military cooperation across multiple sectors involving various actors.

The analysis reveals that Denmark can improve the conditions for successful enablement in several areas, including host nation support on Danish territory. Based on experience from comparable neighbouring countries, the report analyses three dimensions of enablement for Denmark. Together, these dimensions provide a comprehensive framework for how Denmark can contribute to NATO's deterrence and defence of Europe through enablement. They consist of a physical dimension, an organisational dimension, and a legal dimension, addressing infrastructure, cooperation, and legal aspects, respectively. These dimensions collectively address most of the urgent Danish challenges and opportunities regarding enablement. Denmark can benefit from enhancing ef-

forts across all three dimensions of enablement and host nation support. Drawing on these analytical dimensions, the report provides a starting point for Danish decision-makers to strengthen the framework for Danish enablement.

The conclusion offers several recommendations on how Denmark can enhance the conditions for successful enablement in the future, some of which are highlighted here:

With enablement, future military requirements for Danish infrastructure may have implications for the civilian-controlled process of infrastructure planning in Denmark. It can be considered whether there should be a process going forward for incorporating military enablement considerations when planning specific types of infrastructure projects. **The Danish Ministry of Defence should investigate whether Denmark's transport infrastructure, consisting of roads and bridges, meets current and future needs for prolonged foreign military presence in Denmark.**

How many soldiers and how much equipment to be enabled may vary significantly in the future, necessitating detailed advance planning. **The report recommends that the Danish Defence Command update contingency plans with detailed scenarios for large numbers of foreign soldiers on extended stays, outlining the extent of the societal burden.** Preparation determines the size of success, thus emphasising the importance of establishing procedures and pre-agreements to increase the likelihood of success. It is essential to gather knowledge about needs in various scenarios and Denmark's capacity within different enablement resources.

The Danish Ministry of Defence should consider the need for a national enablement plan to streamline and prioritise the entire agenda. This would facilitate raising awareness and communication among other authorities about the broader consequences of enablement, affecting various sectors and actors that have not previously dealt with foreign soldiers on Danish soil.

An organisation capable of addressing Denmark's enablement needs across ministries is worth considering. Following the Dutch example, **the Danish Ministry of Defence could promote a political agenda to establish a cross-ministerial working and steering group aimed at identifying Danish consequences of enablement.** The working group

should involve all ministries with underlying authorities having roles in enablement.

At a time when the military is reconsidering its reserve structure, and the political debate on the organisation and scope of a future reserve force is ongoing, the enablement agenda offers an opportunity to consider the tasks to be undertaken by the reserve force. Enablement-related work will likely be a significant part of such a reserve force's task portfolio. Therefore, it is recommended that **the parties to the Danish Defence Agreement consider the derived consequences of increased Danish focus on enablement when deliberating on the purpose of a future reserve.**

Regarding legislation, there is potential to establish a more flexible system for activating or mobilising the Total Defense Force or the Home Guard. **The Danish Ministry of Defence could explore the legal options for partial activation/mobilisation of soldiers in Denmark, both for exercise purposes and in a real security crisis.** This would provide policymakers with additional tools in hybrid crisis situations. With the current rules, it is not possible to practice the process before activation, and since activation has never occurred, its efficacy has never been tested.

The current crisis legislation in Denmark does not provide optimal conditions for legally handling enablement-related operational tasks in Denmark. **The Danish Ministry of Defence (possibly in collaboration with the Danish Ministry of Justice) can initiate a detailed mapping of challenges and potential optimisations of Danish crisis legislation specifically related to enablement and host nation support.**

TAK

Forfatteren vil gerne takke for de værdifulde inputs, som både en anonym peer reviewer og kollegaerne fra CMS har bidraget med, særligt Kristian Søby Kristensen og Tobias Liebetrau. Derudover vil forfatteren gerne takke de mange interviewpersoner, som har bidraget med vigtig empiri til analysen.

1

Introduktion: Behov for styrket dansk fokus på enablement

Ruslands ulovlige annektering af Krim-halvøen i 2014 og den russiske invasion af Ukraine i 2022 har i mange iagttageres øjne tydeliggjort, at en militær trussel mod NATO's østflanke er reel og vedvarende. Udviklingen har ændret NATO's syn på vigtigheden af at kunne forsvare europæisk territorium mod russisk militær aggression.

Truslen medfører, at NATO i stigende grad fokuserer på behovet for at kunne transportere styrker og militært materiel fra Nordamerika til Østeuropa under en krise.¹ Det skal bidrage til at afskrække Rusland fra at forsøge en lignende aggression mod NATO-lande, der grænser op til Rusland, hvor især de baltiske lande er udsatte. Evnen til at gennemføre militær logistik er således afgørende for en demonstration af, at NATO både kan og vil forhindre fremtidige annekteringsforsøg fra Ruslands side.

De udfordringer, som følger af denne geopolitiske forandring og erkendelse, kan indkapsles i det, som mange i NATO har døbt *enablement*-dagsordenen.² Denne dagsorden er på få år blevet et af NATO's vigtigste fokusområder. NATO har ingen officiel definition af begrebet

-
1. Jens Stoltenberg, "Readiness, Resilience and Resources – the Key Components of Enablement", *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 4-5, <https://www.jstor.org/stable/48638249>.
 2. NATO, "Brussels Summit Declaration", 11. juli 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm; Bram Boxhorn, "Change", *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 3, <https://www.jstor.org/stable/48638248>.

'enablement', men det handler grundlæggende om at kunne flytte tropper og militært udstyr gennem Europa og reducere risikoen for forsinkelser. 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.³

Europa kan ikke forsvare sig alene mod Rusland uden massiv støtte fra USA.⁴ At sikre en hurtig og troværdig fremføring af tropper gennem Europa ifm. en militær krise er derfor af afgørende betydning for Europas sikkerhed. *Enablement*-dagsordenen spiller af samme grund en vigtig rolle i et troværdigt forsvar og en troværdig afskrækkelse over for Rusland, som er omdrejningspunktet for NATO's nye strategiske koncept.⁵ NATO's udfordringer på *enablement*-området er med andre ord stigende, og den strategiske kursændring får også betydning for Danmark og dansk territorium.⁶ På NATO-topmødet i Vilnius i juli 2023 godkendte medlemslandene regionale forsvarsplaner og bekræftede en ny styrkemodel ("New Force Model"), som dedikerer et langt større antal militære enheder til at være i beredskab.⁷ Det kan derfor forventes, at flere udenlandske militærenheder skal passere gennem og måske tage længerevarende ophold i Danmark, som en del af NATO's indgang til Europa, i en fremtidig krise.

-
3. NATO, "Brussels Summit Communiqué", 14. juni 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm; "The Joint Support and Enabling Command at a glance", JSEC, sidst ændret 12. oktober 2023, <https://jsec.nato.int/about-us/jsec-at-a-glance-effective-efficient-enablement>.
 4. Barbara Kunz, "Europe's Defense Debate Is All About America", *War on the Rocks*, 4. marts 2020, <https://warontherocks.com/2020/03/europes-defense-debate-is-all-about-america/>; Andrew Lewis og Snorri Mathíasson, "The Transatlantic Bridge in NATO Enablement", *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 23, <https://www.jstor.org/stable/48638254?seq=1>; John R. Allen, F. Ben Hodges, Julian Lindley-French, *Future War and the Defence of Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 174 og 193; Alexander Tetzlaff og Cornelia Baciú, *European Perspectives on the Global Return of Nuclear Weapons* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2023), 22-26.
 5. Julian Lindley-French, "After You Please? Enablement and Deterrence", *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 14-15, <https://www.jstor.org/stable/48638251>.
 6. Lise Wiederholt Christensen, "NATO's strategiske kompas og topmødeerklæringer efter 2014", i *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver* (København: Forsvarsakademiet, Djøf forlag – under udgivelse).
 7. NATO, "Vilnius Summit Communiqué", 11. juli 2023, § 27, 29 og 34, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm; "New NATO Force Model", NATO, tilgængeligt 6. februar 2024, 220629-infographic-new-nato-force-model.pdf.

Danmark udgør ikke frontzonen i en sådan krisesituation, og med Finlands og Sveriges indtræden i NATO er Danmark rykket længere bagud og væk fra fronten. Danmarks rolle er at være et transitland, som udenlandske tropper skal passere gennem eller tage længerevarende ophold i, før de skal videre til frontlinjestater – for Danmarks vedkommende forventeligt østover til Baltikum. Udgangspunktet for rapporten er, at der er meget lille sandsynlighed for krig på dansk territorium,⁸ så *enablement* i en dansk kontekst omfatter primært det at styrke modtagelsen og fremføringen af allierede styrker. Rapportens analyse og diskussion forudsætter, at Danmark er et transitland og ikke et operationsområde, hvor større kamphandlinger vil foregå.

Effektiv planlægning, samarbejde og tilvejebringelse af den nødvendige transportkapacitet og infrastruktur til at løse *enablement*-opgaven inden for Danmarks territorium bliver vigtigere for, at Danmark også i fremtiden kan være en god allieret i NATO.⁹ Det stiller krav om, at Danmark har opdaterede og realistiske planer, der understøtter den danske *enablement*-indsats. En række myndigheder i Danmark må derfor forberede sig på, at der skal afsættes tid og ressourcer for at kunne understøtte udenlandske troppers tilstedeværelse på dansk jord.

Det er en kerneudfordring for *enablement*-dagsordenen, at NATO-medlemslandene skal forberede sig på noget, som aldrig har fundet sted, som sandsynligvis ikke sker, men som skal være detaljeret planlagt, hvis succes skal opnås og afskrækkelsen dermed være effektiv. Planlægning i uvished er et grundvilkår i militær planlægning, men *enablement*-dagsordenen rækker udover de typiske sikkerhedspolitiske og militære aktører og stiller krav til en lang række andre aktører. Planlægning af *enablement* forudsætter derfor en betragtelig investering af tid og penge fra hvert medlemsland, og kæden er ikke stærkere end det svageste led. Danmark har således en kraftig alliancepolitisk interesse i at finde ud af, hvad *enablement* indebærer for Danmark, og hvordan det skal organiseres i en dansk kontekst.

8. Forsvarets Efterretningstjeneste, *Udsyn 2023*, 22, <https://www.fe-ddis.dk/da/produkter/Risikovurdering/risikovurdering/udsyn-2023/>.

9. Julian Lindley-French, "After You Please? Enablement and Deterrence", 14.

1.1. Rapportens fokus og tre dimensioner

Rapportens fokus er udelukkende på de nationale konsekvenser, som *enablement*-dagsordenen har i en dansk kontekst med fokus på de administrative koordinationsudfordringer, der er forbundet med dagsordenen. Rapporten forsøger grundlæggende at undersøge, hvilke udfordringer og muligheder NATO's *enablement*-dagsorden giver for Danmark med særligt fokus på det tværministerielle samarbejde og det lovmæssige grundlag.

Enablement medfører en række implikationer, som primært relaterer sig til dansk infrastruktur og transport, såvel som organisatoriske udfordringer og dansk lovgivning. Herunder om dansk infrastruktur er gearret til at håndtere konsekvenserne af kraftigt øget værtsnationsstøtte (VNS) og *enablement*; om Danmark har personelressourcerne til at håndtere store militære opgaver med mange udenlandske militære styrker på dansk jord; og, hvordan Forsvaret, politiet, kommunerne og andre statslige styrelser såvel som civilsamfundet interagerer og samarbejder ifm. arbejdet med dansk *enablement*. Selvom dagsordenen kommer udefra, har den indenrigspolitiske konsekvenser, og det er disse konsekvenser, rapporten analyserer.

Rapporten berører samtidig et større spørgsmål om, hvordan udefrakommende militære rationaler fra NATO føder ind i danske tanker om krisestyring og krisehåndtering blandt militære og civile aktører inden for landets grænser. Det er i sig selv nyt for Danmark, at der i en sikkerhedspolitisk krisesituation sandsynligvis kommer til at være militære aktiviteter af stor sikkerhedspolitisk betydning på dansk territorium. Det udfordrer kun dagsordenen yderligere, at det tilmed kan ske, samtidig med at størstedelen af Danmarks professionelle soldater allerede kan være udstationeret i Østeuropa som følge af selvsamme krisesituation. Det særlige ved *enablement* er, at det forudsætter, at et land i en krisesituation (som derfor må antages at være under både ressourcemæssigt og politisk pres) skal kunne tage imod og videregende store mængder af soldater og materiel. For danske beslutningstagere udgør dagsordenen en nødvendig og kærkommen lejlighed til at tænke over, hvordan Danmark organiserer sig og fordeler ansvar og opgaver mellem forskellige myndigheder. Det trækker tråde til Danmarks krisestyringssystem, herunder udmøntningen af sektoransvarsprincippet, som rapporten derfor også

berører. Rapporten tilbyder i denne sammenhæng et udgangspunkt for danske beslutningstagere for at styrke rammerne for dansk *enablement*.

Tekstboks 1: Enablement og relaterede begreber

Ordet '*enablement*' kommer af det engelske 'to enable', som betyder 'at gøre noget muligt eller at skabe mulighed for, at noget bestemt kan opstå/ske'.¹⁰ *Enablement* indebærer dermed det arbejde, der gør NATO i stand til hurtigt og effektivt at deployere tropper og materiel til kamppladsen og opretholde kontinuerlig kampkraft gennem hele operationen/krigen.¹¹ *Enablement* omfatter alt fra infrastruktur til nødvendig koordination, som gør det muligt for allierede at ankomme og blive fremført gennem Danmark. Uden disse 'enablers' er effektiv militær logistik umulig. Derfor bliver *enablement* til en form for strategisk logistik på interstatsligt niveau: "Hurtig og omfattende bevægelse af tropper og udstyr. Et højt niveau af beredskab og evnen til at have den rette infrastruktur klar til at flytte enheder til, hvor de skal bruges. Dette kaldes på NATO-sprog for 'enablement'".¹² Formålet med *enablement* bliver derfor at skabe forudsætningerne for succesfuld fremføring af NATO-soldater og -materiel.¹³

I relation til *enablement* er særligt to andre begreber og politiske dagsordener væsentlige at holde sig for øje. Det gælder VNS, som indebærer den støtte, en værtsnation tilbyder til udenlandske tropper på gennemrejse eller med længere ophold i landet.¹⁴ NATO de-

10. "Definition of enable verb from the Oxford Advanced Learner's Dictionary", Oxford Learner's Dictionaries, tilgået 6. februar 2024, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/enable?q=enable>.
11. Gareth Thomas, Peter Williams og Yanitsa Dyakova, "Exercise Defender-Europe 20: enablement and resilience in action", *NATO Review*, 16. juni 2020, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/06/16/exercise-defender-europe-20-enablement-and-resilience-in-action/index.html>; Boxhorn, "Change".
12. Dieuwertje Kuijpers, "Who's Driving?", *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 22, <https://www.jstor.org/stable/e48508054>.
13. Interview, Joint Support and Enabling Command (JSEC) den 16.06.2023: "Enablement is about setting the conditions for successful reinforcement by forces (deployment of forces in time and space) and sustainment (preservation of combat power of these forces)" jf. JSEC PowerPoint-præsentation.
14. NATO, "NATO Standard, AJP-4.3 Allied Joint Doctrine for Host-Nation Support", NATO Standardization Office, april 2021, 1, https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-4.3_EDA_V1_E_2234.pdf; Jo Georg Gade og Paal Sigurd Hilde, "NATO og totalforsvaret",

finerer VNS som 'civil og militær bistand ydet i fred, krise eller krig af en værtsnation til NATO og/eller andre styrker og NATO-organisationer, der er placeret på, opererer fra eller er på transit gennem værtsnationens territorium'.¹⁵ Dertil kommer EU-begrebet 'militær mobilitet' (*military mobility*), der handler om at forenkle og effektivisere militær bevægelse på tværs af EU's medlemslande, og som kan sammenlignes med et "militært Schengen-samarbejde".¹⁶ Begge begreber føder ind i dagsordenen om *enablement* og udfoldes i rapporten.

Enablement (og dets relaterede søsterbegreber) er blevet en vigtig prioritet for de internationale organisationer, som er afgørende for Danmarks sikkerhed.¹⁷ Den reelle risiko for en større militær konflikt mellem Rusland og NATO er derfor ikke det primære argument for et større dansk fokus på området. Området stiger i vigtighed for Danmark, fordi landets allierede tillægger det mere værdi. Af den grund er rapportens hovedpointe at argumentere for, at prioriteringen af *enablement* bør styrkes i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Selvom der er erfaringer at trække på fra indretningen af sikkerhed, forsvar og beredskab under den kolde krig, er det vigtigt at forstå, at der ikke vil være tale om en tilbagevenden til tidligere tiders problemer og løsninger. Konflikters karakter, midler og udfordringer har ændret sig siden da.¹⁸ Også de sikkerhedspolitiske forandringer og konsekvenser ifm. Fin-

i *Totalforsvaret i praksis*, red. Gjermund Forfang Rognved og Per-Martin Norheim-Martinsen (Oslo: Gyldendal juridisk, 2022), 145-162.

15. Ibid.

16. European Commission, "Action plan on military mobility 2.0", European Union, 10. november 2022, <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-11/Action%20plan%20on%20military%20mobility%202.0.pdf>; Jen Judson, "Outgoing US Army Europe commander pushes for 'Military Schengen Zone'", *Defense News*, 28. juli 2017, <https://www.defensenews.com/smr/european-balance-of-power/2017/07/28/outgoing-us-army-europe-commander-pushes-for-military-schengen-zone/>; Margriet Drent, Kimberley Kruijver og Dick Zandee, *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*, Clingendael Report (Den Haag: Clingendael, 2019), https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-07/Military_Mobility_and_the_EU_NATO_Conundrum.pdf.

17. "Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023", Udenrigsministeriet, tilgæet 6. februar 2024, <https://um.dk/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2023>.

18. Henrik Breitenbauch og Lise Wiederholt Christensen, *Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2022).

lands og Sveriges optagelse i NATO får betydning for *enablement*-dagsordenen. Med samtlige nordiske lande i NATO øges for eksempel antallet af mulige ruter og indskibningshavne.¹⁹ Men med Finland og Sverige i alliancen bliver Ruslands fokus på det samlede Norden forventeligt større.²⁰ NATO's nye forsvarsplaner og de to nye medlemskaber er således vigtige rammebetingelser for, hvad der forventes af Danmark, og for de udfordringer og valg, som danske beslutningstagere og myndigheder står over for. Rapporten analyserer dog ikke nordiske perspektiver ifm. *enablement* eller betydningen af det ændrede allianceforhold i Norden.

For at forstå betydningen af *enablement* for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik samt for det danske samfund analyserer rapporten tre dimensioner af begrebet, som tilsammen giver et billede af, hvordan Danmark skaber betingelserne for at kunne bidrage til NATO's afskrækkelse og forsvar af Europa gennem *enablement*. De tre dimensioner består af en fysisk, en organisatorisk og en juridisk dimension og omfatter de aspekter af *enablement*, der er mest relevante for at forstå de udfordringer og muligheder, som Danmark står over for i et *Whole-of-Government*-perspektiv (WoG-perspektiv). WoG-perspektivet er kendetegnet ved en tilgang, der anerkender, at samarbejdsindsatsen mellem myndigheder på tværs af ansvarsområder må integreres for at udvikle sammenhængende politikker og fælles mål, der kan håndtere udfordringerne.²¹

Rapporten viser, at *enablement*-dagsordenen ikke kun er en opgave for Danmarks forsvar – snarere tværtimod. Opgaven rækker udover

-
19. Nordiske forsvarshefer har udpeget fire modtagehavne, hvoraf den danske er Esbjerg Havn, se Regjeringen, *Norwegian Defence Commission of 2021* (2023), 18, https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/495/2023/06/forsvarskommissjonen_kortversjon-1.7_singel.pdf.
 20. Kristian Søby Kristensen og Niels Byrjalsen, *Den nordiske udvidelse af NATO - Forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer for Danmark* (Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2024).
 21. Jürgen Knappe og Sergei Boeke, "JSEC: NATO's New Reinforcement Command", *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 35, <https://www.jstor.org/stable/48638256>; Flamina Ortenzi et al., "Whole of government and whole of society approaches: call for further research to improve population health and health equity", *BMJ Global Health* (2022), 1-3, <https://gh.bmj.com/content/7/7/e009972>; "WoG involves collaboration between the different public bodies that extends beyond their respective fields of competence with a view to providing the public with a combined response from a single body", se "Whole-of-government approach", Knowledge for policy, European Commission, sidst ændret 1. september 2021, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/glossary-item/whole-government-approach%C2%A0_en.

militærets formåen alene. Skal den danske *enablement*-indsats styrkes, kræves et dybt og integreret civil-militært samarbejde på tværs af mange sektorer med inddragelse af en lang række militære, civile, frivillige og offentlige aktører.²² Rapportens analyse peger på, at *enablement* stiller krav til en bred skare af aktører i Danmark. Ved at præsentere en detaljeret kortlægning af udfordringerne og mulighederne forbundet med at styrke *enablement*-indsatsen øger rapportens resultater bevidstheden om, hvordan Danmark bedst forbereder sig og håndterer opgaven.

Den *fysiske dimension* omfatter infrastruktur og tilvejebringelsen af de rette fysiske betingelser for *enablement*. Dernæst kommer en *organisatorisk dimension*, der fokuserer på samarbejdet internt i såvel som på tværs af statslige, kommunale og civile aktører. At organisere *enablement* er en kompliceret opgave, som kræver ressourcer og koordination blandt mange interessenter og kræver betydelige mandskabsressourcer. Endelig medtages en *juridisk dimension*, som inkluderer den regulering, der skaber grundlaget for, at de to andre dimensioner kan fungere gnidningsfrit. Tilsammen favner de tre dimensioner de væsentligste udfordringer ved dansk *enablement*.

Dimensionerne er udledt med inspiration fra gennemførte interviews samt studier af tilgangen til *enablement* i Danmarks nabolande.²³ Holland og Norge har begge langvarige erfaringer på området og har etableret sig som europæiske foregangslande, når det kommer til at skabe optimale rammer for *enablement*, og de kan derfor hjælpe med at sætte kursen for Danmarks fremrettede arbejde.

22. Pete Williams, "Keeping Allies Secure: Setting Conditions for Credible Deterrence and Defense", *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 8, <https://www.jstor.org/stable/48638250>.

23. Interview, JSEC 16.06.2023; Lindley-French, "After You please? Enablement and Deterrence", 12; Netherlands Ministry of Defence, *National Plan Military Mobility – The Netherlands as a transit nation*, 2021, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ad699efe-d39d-4da0-9339-474741c24d71/pdf>; Margriet Drent, Kimberley Kruijver og Dick Zandee, *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*, 1; Jürgen Knappe og Sergei Bocke, "JSEC: NATO's New Reinforcement Command", 35.

1.2. Metode og struktur

Analysen baserer sig overordnet på tre typer af kildemateriale: 1) Der er foretaget et deskstudy af tilgængelig forskningslitteratur og rapporter om emnet. Tilgængelig forskningslitteratur vil der løbende blive refereret til i teksten. 2) Forfatteren har deltaget i feltstudier i form af adskillige klassificerede seminarer og såkaldte studieperioder i regi af Hjemmeværnets landsdelsregioner. Her var VNS omdrejningspunktet, hvor en bred vifte af myndigheder i øvelsesregi samarbejdede om at udvikle planer. 3) Endelig er der gennemført 14 interviews af én times varighed med danske og udenlandske eksperter fra en lang række myndigheder. Repræsentanter, både på sagsbehandler- og chefniveau, fra NATO's Joint Support and Enabling Command (JSEC) såvel som NATO's Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) er blevet interviewet. Det samme er den danske delegation i NATO (DAMIREP). Medarbejdere fra en lang række nationale myndigheder, herunder Rigspolitiet, Forsvarsministeriets departement, Forsvarskommandoen, Hærkommandoen og Hjemmeværnskommandoen er blevet interviewet. Forfatteren har gjort brug af en semistruktureret interviewguide og har spurgt åbent ind til forståelsen af *enablement* og VNS samt styrker og svagheder ved den danske og den europæiske håndtering af begreberne.

Analysen har gennemgået intern og ekstern fagfællebedømmelse i overensstemmelse med Center for Militære Studiers procedurer for forskningsmæssig kvalitetssikring.

Efter denne introduktion følger tre analytiske kapitler: en yderligere kontekstualisering af begreberne '*enablement*' og '*VNS*', efterfulgt af en præsentation af de førnævnte tre dimensioner. Derefter kommer rapportens hovedanalyse af de danske implikationer af *enablement*.

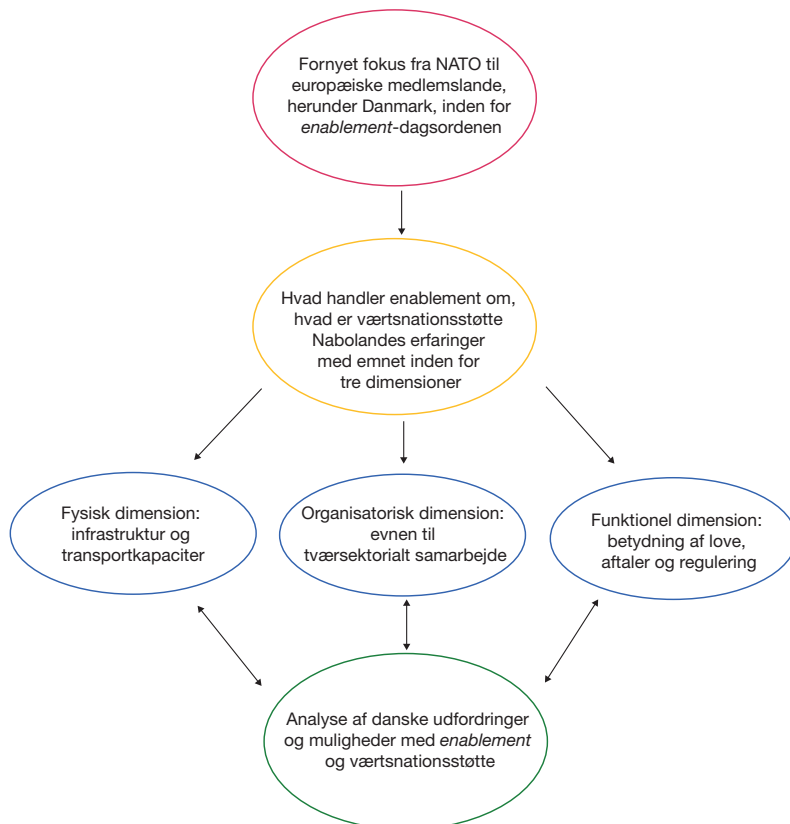
Kapitel 2 indledes med baggrunden for udviklingen af begrebet '*enablement*' i NATO i europæisk sammenhæng og relationen til søsterbegreberne '*militær mobilitet*' og '*VNS*', der i en dansk sammenhæng fletter sig sammen med *enablement* og på en række områder bliver del af den konkrete udmøntning af begrebet i Danmark.

Kapitel 3 beskriver de tre udvalgte dimensioners karakteristika med inddragelse af eksempler fra sammenlignelige nabolande for at finde inspiration og skabe platformen, hvorfra analysen af Danmark kan foretages.

I kapitel 4 findes rapportens analyse af de tre dimensioner, som danner rammen om de danske udfordringer, muligheder og afledte konsekvenser af *enablement* i dansk regi. Konklusionen udgør rapportens kapitel 5 og samler op på analysens forskellige dele. De dybere implikationer for *enablement* i Danmark diskuteres og efterfølges af en samlet præsentation af rapportens anbefalinger.

Nedenstående figur viser en grafisk opbygning af rapportens opbygning og argumentation. Figuren viser sammenhængen mellem de udenlandske erfaringer med *enablement* og VNS, som i rapporten fører til analysen af Danmark med udgangspunkt i de tre dimensioner.

Figur 1: Rapportens logik og analysedesign



2

Om enablement og værtsnationsstøtte

Dette kapitel sætter begrebet '*enablement*' i kontekst ved at koble det til den større og mere grundlæggende robusthedsdagsorden i NATO og de relaterede begreber 'militær mobilitet' og 'VNS'.

2.1. NATO's robusthedsdagsorden opprioriteres

National robusthed er afgørende for effektiv *enablement* under krise og krig. *Enablement* fokuserer primært på troppetransport og logistik, som understøtter bevægelsen til kamppladsen, men uden robuste samfund bliver logistikken udfordret. Der eksisterer således en gensidig afhængighed mellem *enablement* og NATO's bredere robusthedsdagsroden. I NATO integreres robusthed i højere grad med artikel 5 (musketer-eden), hvilket betyder, at det civile og militære område i højere grad sammenkøbes i et reciprok forhold.

Ifølge NATO's artikel 3 skal medlemslandene "opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at imødegå væbnet angreb". Efter Ruslands annektering af Krim blev NATO mere fokuseret på at øge robusthed og resiliens. "Commitment to enhance Resilience", der opstod på Warszawatopmødet i 2016, forpligtede allierede lande til at beskytte kritiske civile kapaciteter og samarbejde med den private sektor for

at forbedre civilbeskyttelsen.²⁴ Herudover identificerede NATO *seven baseline requirements* for national modstandskraft, som bl.a. inkluderer robust energiforsyning og et robust transportsystem.²⁵

Efter coronapandemien og et forværret forhold til Rusland i 2021 skærpede NATO yderligere kravene til medlemslandenes robusthed,²⁶ og i NATO's strategiske koncept fra 2022 forfølges en integreret tilgang til at opbygge national og interstatslig robusthed over for militære og ikke-militære trusler. NATO arbejder i øjeblikket på at styrke *enablement*-dagsordenen yderligere, hvilket kan få stor betydning for medlemslandenes arbejde med området. Udover de netop vedtagne krav til resiliens fra topmødet i Vilnius lanceredes i 2023 en *enablement*-plan 2.0 samt et nyt strategisk logistikkoncept.²⁷

2.2. Truslen fra Rusland og det fornyede fokus på militær logistik

Udover NATO's stigende fokus på generel robusthed er militære iagttagere bekymrede for, at Rusland har fordelen, hvad angår styrkeforholdet og geografien i Baltikum.²⁸ En hurtig manøvre, hvor russerne overrasker NATO med et lynangreb og indtager Baltikum, er svær at håndtere.²⁹ Derfor er en troværdig plan for NATO's hurtige indsættelse af militære styrker afgørende for at afskrække Rusland fra sådanne angreb.³⁰ *Enab-*

24. NATO, "Commitment to enhance resilience", 8. juli 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.

25. NATO, "Warsaw Summit Communiqué", 9. juli 2016, § 73, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm; Wolf-Diether Roepke og Hasit Thankey, "Resilience: the first line of defence", *NATO Review*, 27. februar 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

26. NATO, "Strengthened Resilience Commitment", 14. juni 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm.

27. Interview, DAMIREP 22.06.2023.

28. Teresa Usewicz, Andrzej Czekaj og Witold Bartoszek, "Military Mobility: Ambition versus Reality", *Safety & Defense* 1 (2022), 17, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_37105_sd_173; John R. Allen, Ben Hodges og Julian Lindley-French, *Future War and the Defence of Europe*, 178.

29. Ofte omtalt som en *stab, grab and bold*-manøvre, hvor Rusland når at indtage et NATO-land, før NATO er i stand til at forsvare sig, og derfra truer med at besvare med atomvåben, hvis NATO angriber.

30. Teresa Usewicz, Andrzej Czekaj og Witold Bartoszek, "Military Mobility: Ambition versus Reality", 17.

lement spiller en vigtig rolle som en del af denne afskrækkelse for at forhindre Ruslands territoriale *fait accompli*.³¹

Set i det lys kræver det opmærksomhed, at NATO i løbet af de sidste 30 år gradvist har reduceret både sin evne til og sin viden om at føre krig på eget territorium,³² og manglen på militær logistik og transportkapacitet udgør et potentielt problem for *enablement*.³³ Europa er dybt afhængig af USA for at gennemføre logistiske operationer, der understøtter militære kampenheder.³⁴ Samtidig har USA relativt lille kapacitet mht. strategisk søtransport af styrker fra USA til Europa.³⁵ Udfordringerne ved *enablement* er yderligere kompliceret af, at NATO's udvidelse mod øst forlænger transportafstandene.³⁶

NATO's vedtagelse af New Force Model vil indebære et øget fokus på *enablement*: Fra tidligere at have en NATO Response Force med ca. 40.000 soldater, der skulle være klar på 15 dage, forventer NATO fremover, at 100.000 soldater skal være klar med kun 10 dages varsel. Herefter planlægger NATO at kunne stille med 200.000 soldater på 10-30 dages beredskab og 500.000 soldater inden for 30-180 dage.³⁷ Tallene

-
31. John R. Allen, Ben Hodges og Julian Lindley-French, *Future War and the Defence of Europe*, 177-178; Ben Hodges og Carsten Schmiedl, "Enablement from a US Perspective: Deter Conflict in Europe in an Era of Great-Power Competition with China", *Atlantisch Perspectives* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 16-21, https://www.jstor.org/stable/48638252?searchText=&searchUri=&ab_segments=&searchKey=&refreqid=fastly-default%3A17f804734fe6e199f4d9c2e873a23b83.
32. Ikram Aboutaous, Gabriele Ghio og Isabella Stuerzer, *Interoperability and Military Mobility – An assessment of the Functionality of Europe's Logistical Infrastructure*, Food for thought, (Bruxelles: Finabel, 2021), 5-7, <https://finabel.org/wp-content/uploads/2021/07/Interoperability-and-Military-Mobility.pdf>; Jürgen Knappe og Sergei Boeke, "JSEC: NATO's New Reinforcement Command", 33.
33. John R. Allen, Ben Hodges og Julian Lindley-French, *Future War and the Defence of Europe*, 195 og 262.
34. Curtis M. Scaparotti og Colleen B. Bell, *Moving out – A comprehensive Assessment of European Military Mobility* (Washington: Atlantic Council, 2020), 20-21 og 27-28; Margriet Drent, Kimberley Kruijver og Dick Zandee, *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*, 39; John R. Allen, Ben Hodges og Julian Lindley-French, *Future War and the Defence of Europe*, 178, 196 og 262.
35. Åse Gilje Østensen og Ståle Ulriksen, "Bridging the Atlantic – A Norwegian Contribution to US Sealift", Concept Paper Series, Royal Norwegian Naval Academy, 2019, 1-2, <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2630742/Concept%20paper%20series%201-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
36. Kathleen J. McInnis og Connor McPartland, *Falling in: The Deterrent Value of Host Nation Support in the Baltic Sea Region* (Washington: Atlantic Council, 2021), 24.
37. "New NATO Force Model".

indikerer et markant øget antal soldater, og udfordringerne relateret til troppetransport på tværs af Europa stiger tilsvarende.³⁸

Et centralt omdrejningspunkt for rapportens analyse er derfor, at Danmark kan forvente, at mængden af udenlandske soldater og deres materiel vil stige markant i fremtiden. Det kan få konsekvenser for den danske *enablement*-indsats, hvis et markant øget antal udenlandske soldater i fremtiden skal kunne opholde sig i Danmark – sandsynligvis i måneder og måske endda år.³⁹ Få tusinde soldater, der ankommer drypvis, kan forholdsvis nemt håndteres, men stiger antallet til det tidobbelte med relativt kort varsel som følge af en sikkerhedspolitisk krisesituation, kompliceres opgaven betydeligt.

Tekstboks 2: NATO-øvelser om enablement

Enablement er et centralt tema i NATO-øvelser. I 2018 gennemførte NATO *Trident Juncture* i Norge med over 50.000 soldater, 250 fly, 65 krigsskibe og 10.000 køretøjer for at teste imødegåelsen af et artikel 5-angreb ved at transportere soldater fra England til Norge.⁴⁰ Norge træner ofte VNS, og øvelsen gav værdifuld læring om, hvordan Norge kan forbedre sin indsats. EU deltog dog ikke i øvelsen, hvilket er ændret sidenhen. EU deltager således i nuværende og kommende øvelser.⁴¹

Steadfast Defender 2021 fokuserede på strategisk *enablement* med NATO's Joint Force Command Norfolk og NATO JSEC involveret.⁴² I 2022 gennemførtes den norsklede øvelse *Cold Response*

38. Dick Zandee og Renze de Keiser, "NATO's Madrid Summit and the consequences for the Netherlands", *Atlantisch Perspectief* 46, nr. 4, Special Edition: NATO's new Strategic Concept (2022), 32, <https://www.jstor.org/stable/48732622>.
39. Interview, Den Permanente Repræsentation i NATO's Militærkomité (DAMIREP) den 22.06.2023. Kommende NATO-styrkemål for Danmark kan risikere at vokse betydeligt i de kommende år.
40. "Trident Juncture 2018", Exercises, NATO, sidst ændret 29. oktober 2018, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/157833.htm>.
41. Margriet Drent, Kimberley Kruijver og Dick Zandee, *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*, 12.
42. Andrew Lewis og Snorri Marthíasson, "The Transatlantic Bridge in NATO Enablement", 26; Jürgen Knappe og Sergei Boeke, "JSEC: NATO's New Reinforcement Command", 35.

med 30.000 soldater fra 27 lande i Norge, hvor vinterkrig og angreb fra en ligeværdig modstander blev trænet.⁴³

NATO afholder årligt øvelsen *DEFENDER*, senest i sommeren 2023 med over 24.000 soldater fra 20 lande, som fokuserer på strategisk indsættelse af amerikanske styrker i Europa og krigsklargøring i øst.⁴⁴ Derudover gennemføres *Brilliant Jump* årligt for at træne NATO's logistik ved aktivering af Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) i en krise, med tusindvis af soldater, forsyninger i form af materiel og køretøjer og et fokus på VNS.⁴⁵

I næste afsnit ser rapporten nærmere på selve begrebet '*enablement*' og dets betydning i en dansk optik.

2.3. Hvordan skal *enablement* foregå? En ny kommando i NATO oprettes

NATO oprettede i 2018 Joint Support and Enabling Command (JSEC). Det er en fælles kommando på operationelt niveau under NATO's militære kommandostruktur, som er placeret i Ulm i Sydtykland. Kommandoen er designet til at lette den hurtige bevægelse af styrker på tværs af nationale grænser i Europa. JSEC koordinerer militær styrkeindsættelse og forsyning under krise og konflikt inden for Supreme Allied Commander Europe (SACEUR's)⁴⁶ ansvarsområde.⁴⁷ JSEC's mission er at sikre NATO's kampkraft gennem *enablement* og forstærkning (se figur 2).

43. "Cold Response 2022", Exercises, Forsvaret, sidst ændret 17. november 2022, <https://www.forsvaret.no/en/exercises-and-operations/exercises/cr22>.

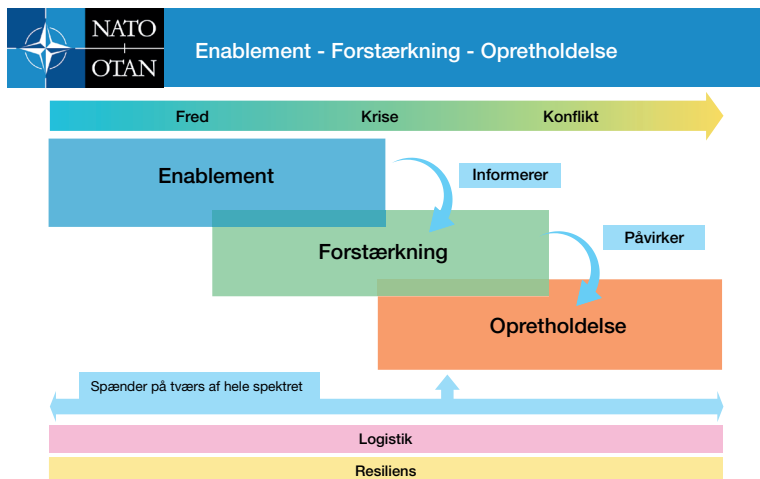
44. Gareth Thomas, Peter Williams og Yanitsa Dyakova, "Exercise Defender-Europe 20: enablement and resilience in action"; "About Defender 24", Exercises, U.S. Army Europe and Africa, tilgæet 13. februar 2024, <https://www.europeafrica.army.mil/DefenderEurope/>.

45. "Brilliant Jump 20", Newsroom, MNCNE NATO, , <https://mncne.nato.int/newsroom/news/2020/brilliant-jump-20>.

46. SACEUR er den øverste militære ansvarlige for Europa i NATO og typisk en firestjernet amerikansk general. I tilfælde af en storkrig vil SACEUR have det overordnede ansvar for krigen i Europa. Ansvarsområdet dækker derfor alle NATO-medlemslandes territorium i Europa fra Nordpolen til Nordafrika samt hele Atlanterhavet; Timo S. Koster, "Reinforcement of NATO Forces and Military Mobility", *Atlantisch Perspectief* 42, nr. 4 (2018), 15-18, <https://www.jstor.org/stable/48581425>.

47. "The Joint Support and Enabling Command at a Glance".

Figur 2: Enablement-forstærkning-opretholdelse set fra NATO JSEC's perspektiv⁴⁸



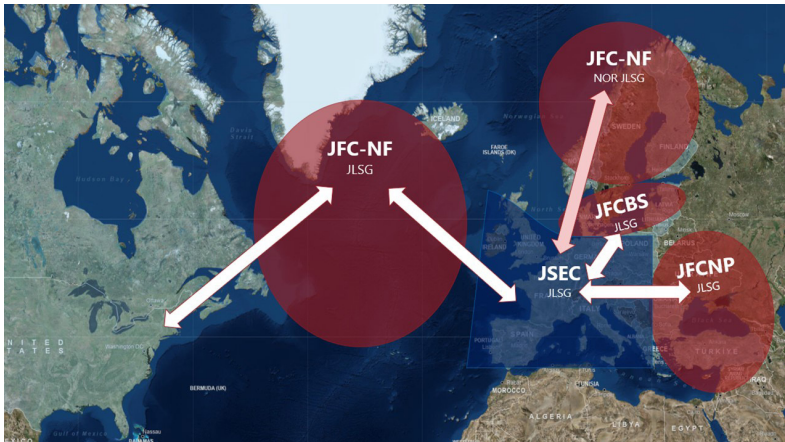
Dermed er JSEC's rolle også at overvåge og sikre sig et opdateret overbliksbillede over, hvordan tropper kan flyttes inden for Europa med kort varsel. Det kræver, at infrastrukturen (veje, broer, jernbaner, havne mv.) i de involverede lande er tilgængelig i tilstrækkeligt omfang. Men det kræver også, at koordinationen mellem landene kan forløbe gnidningsfrit, og stiller krav om effektiv administration.

JSEC er på nuværende tidspunkt ikke tildelt et defineret geografisk ansvarsområde, som de andre Joint Force Commands, men har ansvaret for at identificere og koordinere mulige flaskehalse for troppetransporten i hele området bag selve frontlinjen (området kaldet *rear area* – se figur 3).⁴⁹ JSEC forbinder tre essentielle elementer i NATO's forsvar af Europa: at sørge for, at den nødvendige infrastruktur i medlemslandene er i stand til at understøtte og forbinde NATO's forsvarsplaner for Europa med de enheder, som er tildelt forsvarsplanerne.

48. Figuren er oversat til dansk.

49. NATO er opdelt i tre Joint Force Commands (JFC'er), som hver har fået tildelt et geografisk ansvarsområde. JFC Norfolk (NF) i USA er ansvarlig for den nordlige del af NATO's ansvarsområde og sølinjen fra USA til Europa. JFC Brunssum (BS) er ansvarlig for den østlige flanke og dækker Baltikum, Polen og Østersøen, mens JFC Naples (NP) dækker Middelhavet og den sydlige del af NATO's ansvarsområde.

Figur 3: JSEC's operationsområder og NATO's Joint Force Commands⁵⁰



Ansvar for *enablement* i Europa hviler i sidste ende ikke på JSEC, idet JSEC ikke har mandat til at udstede ordrer til medlemslandene, men kun kan opfordre til, at medlemslandene sørger for *enablement*. Det skyldes, at *enablement* udelukkende er et nationalt ansvar for det enkelte NATO-medlemsland.⁵¹

For at forbedre *enablement* har JSEC oprettet et netværk af kontakter til integration og koordination med civile, statslige og ikke-statslige institutioner i medlemslandene. Netværket kaldes Reinforcement and Sustainment Network (RSN) og skal forbinde relevante aktører i de enkelte lande såvel som på tværs af landegrænser.

Hovedfærdselsåren for militær logistik i Europa går ikke gennem Danmark. Hovedparten af troppe- og materieltransporten forventes at foregå via Holland, som har etableret sig som et foregangsland på området og har taget initiativ til udviklingen af såkaldte *logistical hubs*. Til

50. Figuren er udarbejdet på baggrund af information om de seneste forandringer mht. NATO's strukturer (se fodnote 47 for forklaring på forkortelser), se Mikal Hem, "Slik bliver NATO's nye kommandostruktur", Forsvarets Forum, 13. juli 2023, <https://www.forsvaretsforum.no/nato-utenriks/slik-bliir-natos-nye-kommandostruktur/335782>; NATO, "Vilnius Summit Communiqué", 2023; "The NATO Structure", Newsroom, SHAPE NATO, tilgæet 5. februar 2024, <https://shape.nato.int/page11283634/knowning-nato/episodes/the-nato-structure>.

51. Interview, JSEC den 27.06.2023.

gengæld spiller Danmark en vigtig rolle som alternativ rute, der giver redundans til NATO's netværk af ruter gennem Europa og gør det sværere for en modstander at *disrupte* NATO's samlede *enablement*.

2.4. Enablement og værtnationsstøtte i Danmark

I Danmark er opgaven med *enablement* ofte oversat til evnen til at levere VNS, da dette udgør størstedelen af både arbejdet med og udfordringerne ved *enablement*-dagsordenen. Det er dog vigtigt at skelne den bredere *enablement*-dagsorden fra VNS.⁵² *Enablement* bidrager til VNS, som igen bidrager til, at militære enheder kan komme fra A til B. VNS består grundlæggende af samfundets håndtering af ankomst og transit af soldater og deres tilhørende militære udrustning, uden at det får negative konsekvenser for landets drift. Danmark bliver et logistisk springbræt, når det kommer til transport af allierede styrker, primært fra USA, der bevæger sig østpå til operationer i regionen.⁵³ *Enablement* omfatter også Danmarks evne til at bringe egne styrker (den middeltunge brigade) til fronten. Det er en særlig dimension af *enablement*, som ikke relaterer sig til VNS, men til de krav, Danmark som afsendernation skal kunne leve op til. *Enablement* dækker altså kravene til en værtnation (*host nation*), både når det gælder udenlandske tropper i landet, og når det gælder landets egne tropper, der skal fragtes som del af NATO's beredskab, og dermed de forpligtelser, afsendernationen (*sending nation*) har.

På overfladen kan VNS fremstå som en simpel transportopgave, men der er tale om en omfattende operation, der involverer talrige statslige, kommunale og civile aktører og institutioner, som alle skal *enable*s for at fungere effektivt.

52. For en nærmere analyse af Danmark og de nordiske landes VNS henvises til et kapitel af Alexander Høgsberg Tetzlaff om Host Nation Support i antologien *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver* (København: Forsvarsakademiet, kommende udgivelse Djøf forlag).

53. Forsvarskommandoen, "Forsvaret klar til Host Nation Support", Forsvaret, 25. februar 2022, <https://www.forsvaret.dk/da/nyheder/2022/forsvaret-klar-til-host-nation-support/>.

Tekstboks 3: Eksempel på værtnationsstøtte i Danmark

Den 22. august 2022 lagde det amerikanske fragtskib "Arc Endurance" til i Esbjerg Havn for at losse flere tusinde stykker gods med amerikansk militært materiel, herunder 44 Apachehelikoptere.⁵⁴ Det skete som en del af NATO's træning i at gennemføre VNS i Danmark. VNS understøtter opretholdelsen af mest mulig kampkraft for de allierede militære styrker, som opholder sig på dansk territorium, så de kan komme stærkest (og hurtigst) muligt frem til kamppladsen, hvor de skal indsættes. Grundlaget for støtten er forpligtelser, der opstår som følge af NATO-alliancen eller bilaterale eller multilaterale aftaler indgået mellem værtnationen, NATO-organisationer og en eller flere nationer, der har styrker, som opererer på værtnationens område.⁵⁵

Hjemmeværnet er altid dybt involveret i alle operative opgaver relateret til VNS. Det står for bevogtningen af både havne og de efterfølgende opholdsområder, som udenlandske enheder opholder sig i, inden de skal videre mod syd eller øst. Det er en meget mandskabstung opgave, som ofte strækker sig over flere uger og kan vare måneder. Derfor løser Hjemmeværnet opgaven ved brug af frivillige soldater, som får fri fra deres almindelige arbejde for at hjælpe. VNS er derfor dybt afhængig af, at Hjemmeværnet er i stand til kontinuerligt at tiltrække disse frivillige soldater, da Hæren ikke har ressourcerne til også at skulle løfte VNS-opgaven.

Kompleksiteten af VNS afhænger af flere faktorer, herunder den rumlige og tidlige dimensionering af opgaven. Typisk opdeles opgaven i faser, ofte benævnt 'RSOM-I' (*Reception, Staging, Onwards Movement og Integration*).⁵⁶ Disse faser dækker processen fra modtagelse af de uden-

54. Charlotte Baun Senholt, "Klar til at støtte amerikanske enheder i Esbjerg Havn", Hjemmeværnet, 22. august 2022, <https://www.hjv.dk/oe/HJK/nyheder/Sider/-Klar-til-at-st%C3%B8tte-til-amerikanske-enheder-i-Esbjerg-havn.aspx>; Hjemmeværnskommandoen, "Stort tema om Host Nation Support i Esbjerg", *Hjemmeværnet*, nr. 3 (2022), 24-29, https://issuu.com/hjemmevaernskommandoen/docs/hjememv_rnet_3_2022.

55. NATO, "AJP-4.3 – Allied Joint Doctrine for Host-nation Support", 1.

56. Council of the European Union, "EU Concept for Reception, Staging, Onward Movement & Integration (RSOI) for EU-led Military Operations", European Union, 11. maj 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9844-2012-INIT/en/pdf>.

landske militære enheder og deres udstyr, indkvartering og ophold i bestemte områder, transport videre til operationelle områder og endelig integration med andre enheder og styrker.

I Danmarks tilfælde indebærer RSOM-I evnen til at modtage mange tusinde udenlandske soldater og deres udstyr – herunder op til 7.000 køretøjer⁵⁷ – fra havne og lufthavne på dansk jord. Dette kræver effektiv koordination og logistik, hvilket typisk involverer de største danske havne, lufthavne og militære flyvestationer (fx Karup eller Skrydstrup). De ankomne enheder skal derefter transporteres til specifikke *staging*-områder, hvor de opholder sig, inden de bliver sendt videre til deres operationelle destinationer syd- eller østpå.

Det er afgørende, at de udenlandske militære enheder under hele opholdet i Danmark har optimale forhold til bevarelse af kampkraft og klargøring til deres kommende operationer.⁵⁸ Dette indebærer sikre områder til ophold,⁵⁹ beskyttelse mod trusler, herunder fjendtlig spionage og luftbårne trusler,⁶⁰ og adgang til vigtige civile tjenester, herunder energiforsyning, vandforsyning, fødevarerforsyning og kommunikationssystemer.

Derudover stiller VNS store krav til en bred vifte af ydelser og infrastruktur, der bliver leveret af civile myndigheder og private virksomheder. Det drejer sig bl.a. om indkvartering, varme, internet samt transportinfrastruktur, der kan håndtere militære køretøjer.⁶¹ Værtsnationen skal også kunne levere sygehusbehandling til alle udenlandske soldater, hvilket kræver planlægning og samarbejde med sundhedsmyndighederne.

57. Her nævnes tropestørrelser i den størrelsesorden, og det er et realistisk bud på antallet af udenlandske soldater på dansk jord i løbet af ganske kort tid, se "Readiness Action Plan", What we do, NATO, sidst ændret 1. september 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm.

58. Kampkraft er et militært udtryk, der betoner en enheds evne til at løse sine primære opgaver fyldestgørende.

59. Forsvaret har afhændet mange bygninger de senere år. Fx er tidligere dedikerede forstærkningsinstallationer såsom Vandel og Tirstrup afhændet siden afslutningen af den kolde krig, se Stig Svenningsen, Gregor Levin og Mads Linnet Perner, *Militer arealanvendelse i et historisk perspektiv*, nr. 280 (Aarhus: DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet, 2018), 13, <https://dce2.au.dk/pub/SR280.pdf>.

60. Det vil kræve en form for luftforsvar at kunne beskytte enhederne mod trusler fra luften. Her spiller Danmark som værtsnation også en rolle.

61. Hovedparten af transporten af militære enheder foregår typisk via tung transport på lastbiler eller med godsvogne.

Samlet set kan opgaven med VNS blive en byrde for samfundet, da omfanget kan blive stort, og varslings tiden kort. VNS kræver ofte en koordineret indsats fra en bred række af aktører, der inkluderer militære enheder, civile myndigheder og private virksomheder.⁶²

2.5. EU er en vigtig samarbejdspartner

NATO og EU har siden 2017 samarbejdet tæt for at forbedre den militære mobilitet i EU.⁶³ EU's militære mobilitetsinitiativer sigter mod at lette flytning af militært personel, udstyr og ressourcer. Både inden for og uden for EU og med fokus på kort varsel og stor skala.⁶⁴ Initiativerne er mere snævert fokuserede end NATO's bredere forståelse af *enablement*, da omdrejningspunktet primært relaterer sig til at sikre effektive grænsekrydsninger.⁶⁵

EU og NATO har mange sammenfaldende sikkerhedsinteresser og supplerer derfor hinanden på sikkerhedsområdet. Hvor NATO planlægger militære transportbehov, kan EU støtte juridiske ændringer i medlemslandene og prioritere *dual use*-infrastrukturprojekter. EU kan også håndtere udfordringer vedrørende militære køretøjers grænseovergang mere effektivt, da EU har en lovgivningsbeføjelse, som NATO ikke har.⁶⁶

Et hollandsk ledet projekt inden for samarbejdet ved navn "Permanent Structured Cooperation" (PESCO) er et eksempel på EU's øgede fokus på militær mobilitet.⁶⁷ PESCO understøtter medlemslandenes

-
62. Marius Hrab og Gheorghe Minculete, "Approaches to the Role of the Host Nation Support in Strategic Deployment", *Land Forces Academy Review* 27, nr. 1 (marts 2022), 10-18, <https://sciendo.com/article/10.2478/raft-2022-0002>.
63. Margriet Drent, Kimberley Kruijver og Dick Zandee, *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*, 6.
64. Curtis M. Scaparotti og Colleen B. Bell, *Moving out – A comprehensive Assessment of European Military Mobility*, 9-11 og 30.
65. "Military Mobility", European Union External Action, sidst ændret 10. november 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/military-mobility_en; Curtis M. Scaparotti og Colleen B. Bell, *Moving out – A comprehensive Assessment of European Military Mobility*, 5.
66. Teresa Usewicz, Andrzej Czekał og Witold Bartoszek, "Military Mobility: Ambition versus Reality", 17; Margriet Drent, Kimberley Kruijver og Dick Zandee, *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*, 8.
67. Council of the European Union, "Council Decision (CFSP)", European Union, 11. december 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>.

forpligtelse til at forenkle og standardisere militære transportprocedurer på tværs af grænser. Det har til formål at muliggøre uhindret bevægelse af militært personel og materiel inden for EU's grænser.⁶⁸ EU har udgivet to handlingsplaner for militær mobilitet i 2018 og 2022, der sigter mod at forenkle grænseovergangsprocedurer og toldregler samt inkludere militære behov i transportinfrastruktur-projekter.⁶⁹ EU arbejder dog ikke med deciderede krav til medlemslandene i handleplanerne, men holder sig til at opstille anbefalinger.

Tekstboks 4: En lufthavnsmetafor om forholdet mellem militær mobilitet og enablement

For at forstå forskellen og sammenhængen mellem EU's militære mobilitetsforståelse og NATO's bredere begreb om *enablement* kan man anvende metaforen en lufthavn. Militær mobilitet repræsenterer strømmen af passagerer, mens *enablement* er selve lufthavnens tjenester. Medlemslandene ejer og styrer lufthavnen og dens tjenester.

For at sikre, at soldater og udstyr nemt kan bevæge sig fra A til B, skal lufthavnen være *enablet*. Dette indebærer at tilpasse lufthavnen til at hjælpe passagererne hurtigt og komfortabelt. Det omfatter alt fra vedligeholdelse af fly til pas- og sikkerhedskontroller og varetagelse af passagerernes behov. Hvis antallet af passagerer stiger, skal lufthavnen udvides eller effektiviseres.

EU's arbejde med militær mobilitet, som forenkler grænsekrydsning for militære køretøjer, svarer til fx at fjerne sikkerhedskontroller i lufthavnen, hvilket øger smidigheden og effektiviteten af militære bevægelser. Både militær mobilitet og *enablement* sigter mod at lette bevægelsen af militære ressourcer og soldater i krisesituationer.

68. PESCO er et permanent samarbejde, som inkluderer næsten alle EU-lande (og fra forrige år også Danmark) med deltagelse af USA, Canada og Storbritannien.

69. European Commission, "Action plan on military mobility, EU takes steps towards a Defence Union", European Commission Press Corner, 28. marts 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_2521; European Commission, "Action plan on military mobility 2.0."

2.6. Opsummering

Kapitlet har fremlagt, hvad NATO forstår ved begrebet '*enablement*'. Det understreger, at der i fremtiden kan forventes et øget fokus på området fra NATO's side, og at antallet af udenlandske soldater også kan forventes at vokse betydeligt. VNS bliver af flere centrale aktører opfattet som den primære afledte opgave af *enablement* for Danmark.

Kapitel 3 præsenterer rapportens tre analytiske dimensioner og tilbyder dermed en forståelses- og analyseramme for den udfordring, som NATO's stigende fokus på *enablement* udgør for Danmark.

3

Dimensioner af enablement samt udenlandske erfaringer

Kapitlet danner rammen om den efterfølgende analyse ved at beskrive tre forskellige dimensioner af *enablement*: en fysisk, en organisatorisk og en juridisk. Samtidig bidrager kapitlet med et komparativt element, da det kortlægger udenlandske erfaringer og *best practices* med *enablement*, som giver inspiration til analysen af Danmark.

3.1. Fysisk dimension: Infrastruktur og evnen til militær logistik

Det første naturlige skridt i en undersøgelse af betingelserne for *enablement* i Europa og Danmark er at vurdere, om der eksisterer tilstrækkelig infrastruktur og transportkapacitet, som er i stand til at håndtere omfattende militærtransport. Soldater og materiel skal udskibes via havne og transporteres videre over landjorden. Det betyder, at evnen til militær logistik er dybt afhængig af den eksisterende infrastruktur, som den civile transportsektor også benytter sig af.⁷⁰ Uden jernbaner, skibe og havne er der ingen militær bevægelse. De ændrede sikkerhedspolitiske vilkår, særligt formet af annekteringen af Krim og Ukrainekrigen, stiller nye

70. Curtis M. Scaparotti og Colleen B. Bell, *Moving out – A comprehensive Assessment of European Military Mobility*, 20-21; Margriet Drent, Kimberley Kruijver og Dick Zandee, *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*, 36.

krav til Europas civile infrastruktur, som ikke længere er dimensioneret til en seriøs opmarch af styrker fra vest mod øst i Europa.

Ingen europæiske NATO-landes forsvarsstyrker har tilstrækkelig logistisk kapacitet til ved egen hjælp at flytte deres enheder over store afstande. De er derfor dybt afhængige af massiv støtte fra civile transportvirksomheder og civil infrastruktur.⁷¹ I både Irak og Afghanistan var der fx flere civile kontraktansatte end uniformerede soldater til stede i landene.⁷² Det spillede dog ingen rolle i praksis, da modstanderne ikke i nævneværdig grad var i stand til at påvirke den strategiske logistik. Men mod en mere ligeværdig modstander med tilnærmelsesvis global rækkevidde – som Rusland eller Kina – ændres betingelserne for optakten til fremtidige militære konflikter og krige – nu kan det ikke længere garanteres, at *enablement* kan foregå i sikkerhed. Det er en afgørende forskel, som betyder, at Vestens globale krige mod terror ikke kan sammenlignes med de forberedelser til en potentiel interstatslig krig, som NATO i dag står over for. Den kollektive logistiske evne (*collective logistics*) på tværs af NATO-alliancen forventes derfor at få højere prioritet i fremtiden.⁷³ Forsvarsplanerne og dermed afskrækkelsen mister deres relevans, hvis nationalstaterne ikke kan transportere egne styrkebidrag til kamppladsen.

Det enkelte medlemsland er ikke kun ansvarligt for at levere militære enheder, som skal indgå i NATO's samlede styrker, det skal også selv stå for at planlægge og organisere transporten af egne styrker til deres operationsområde via andre værtsnationer.⁷⁴ Det kræver, at Europa har

-
71. "Resilience, civil preparedness and Article 3", What we do, NATO, sidst ændret 2. august 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm; Ifølge den norske regering foregår omkring 90 % af al militær transport i NATO via civile og kommercielle aktører, se Det Kongelige Justis- Beredskapsdepartement, *Risiko i et trykt samfunn – Samfunnsikkerhet*, Meld. St. 10 (2016-2017), 119, <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>; Gunn Alice Birkemo, Vårin Alme og Sverre Diesen, *Logistics as a security policy tool – Exploring motivations for allied support in the case of Norway*, FFI-Rapport (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2022), 25, <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgegear.net/bitstream/handle/20.500.12242/3109/22-01854.pdf>.
 72. Moshe Schwartz og Jennifer Church, *Department of Defense's Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress*, CRS Report for Congress (Washington, DC: Congressional Research Service, 2013), <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R43074.pdf>.
 73. Interview, DAMIREP den 22.06.2023.
 74. "Each nation bears ultimate responsibility for ensuring the provision of logistic support for its forces allocated to NATO. This may be discharged in a number of ways, including agreements with other nations or with NATO. NATO Commanders may be tasked to

et tilstrækkeligt antal såkaldte *flat racks* til godsvogne for at transportere tunge pansrede køretøjer eller tilstrækkeligt mange lastvogne til tung transport ad landevejen. Gentagne amerikanske øvelser i Polen har desuden vist, at der især er udfordringer med at krydse de mange gamle broer fra sovjettiden, som ikke kan bære tunge vestlige kampvogne som Challenger og Leopard.⁷⁵ NATO forventer tilmed, at vægten af køretøjerne vil øges i fremtiden.⁷⁶ På hovedkorridorerne gennem Europa vil vægten ikke være et problem, men hvis ikke infrastrukturen opgraderes andre steder, vil det forringe mulighederne for at anvende alternative ruter for materieltransport og dermed begrænse mulighederne i operationsplanlægningen. Med andre ord: NATO vil have færre muligheder for at bevæge sig til kamppladsen. Norges jernbanevæsen (Bane NOR) opfattes fx som en strategisk transportressource i tilfælde af VNS, og det norske forsvars operative hovedkvarter inddrages i tilrettelæggelsen af jernbaneinfrastruktur og ruteplanlægning.⁷⁷

Polens erfaringer med at transportere store mængder af materiel til Ukraines frihedskamp er et andet relevant nedslagspunkt. Der er stor slitage på den kritiske infrastruktur i Polen som følge af logistikken til Ukraine (se også rapportens tekstboks 6 om International Donor Coordination Centre).⁷⁸ De polske erfaringer med vedligeholdelse af infrastruktur i en krisesituation er et læringspunkt for de NATO-allierede, når de overvejer deres rolle som potentielle transitlande. De polske erfaringer understreger, at det kræver store personalemæssige ressourcer og ændrede institutionelle strukturer at håndtere et løbende pres over tid. Samtidig står det klart, at Vestens støtte til Ukraine ikke tåler sammenligning med de langt større mængder af materiel og soldater, som *enablement*-dagsordenen ifølge JSEC vil indebære.⁷⁹

mediate and coordinate such agreements”, se ”Chapter 7: NATO Principles and Policies for Logistics”, Logistic Policies, NATO, sidst ændret oktober 1997, <https://www.nato.int/docu/logi-en/1997/lo-704.htm>; Jürgen Knappe og Sergei Boeke, ”JSEC: NATO’s New Reinforcement Command”, 36.

75. Ikram Aboutaous, Gabriele Ghio og Isabella Stuerzer, *Interoperability and Military Mobility – An Assessment of the Functionality of Europe’s Logistical Infrastructure*, 7.

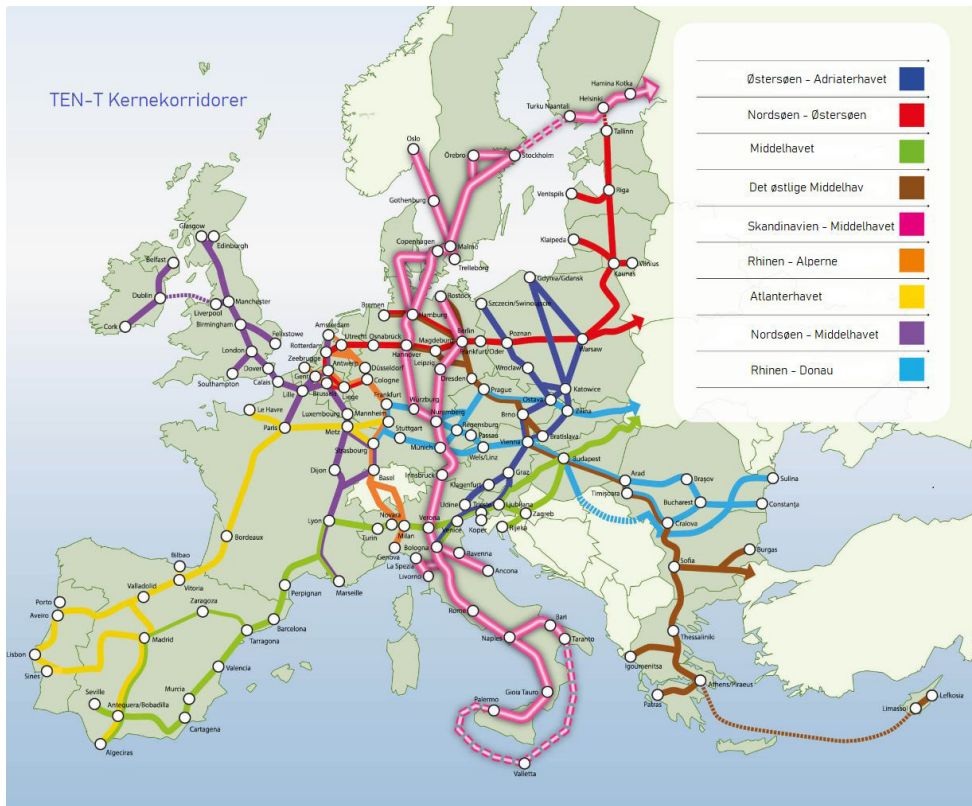
76. Ibid.

77. Forsvarets Operative Hovedkvarter, *Norsk vertslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret* (Lillehammer: Forsvarets Operative Hovedkvarter, 2022), 21.

78. Interview, DAMIREP den 22.06.2023.

79. Interview, JSEC 27.06.2023.

Figur 4: TEN-T-netværket⁸⁰



De eksakte ruter, som NATO planlægger at anvende, er knyttet til forsvarsplanerne og dermed klassificerede, men EU har oprettet et trans-europæisk transportnetværk (kaldet TEN-T), som også kan understøtte *enablement*. TEN-T giver en idé om civile ruter og ankomsthavne for civil infrastruktur. Som det fremgår af figur 4, er Danmark en del af den skandinaviske rute. Det militære EU-transportnetværk er klassificeret, men der er stort overlap.⁸¹ Norge er ikke med i EU og dermed ikke med

80. Port News, "Trans-European transport network", tilgået 6. marts 2024. <https://www.port-news.it/en/european-observatory/radar/trans-european-transport-network/>.

81. European Commission, "Action Plan on military mobility 2.0", 3.

Figur 5: Nordiske ruter



på kortet, men de nordiske forsvarschefer har foreslået egne ruter, som fremgår af figur 5.⁸²

Holland har som et af de første NATO-lande erkendt sin geografiske placering som et opmarchområde (*rear area*), der får en central betydning for den kontinuerlige tilførsel (*sustainment*) af tropper til slagmarken i en mulig europæisk militærkonflikt mod en ligeværdig modstander.

82. Regjeringen, *Norwegian Defence Commission of 2021*, 18. https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/495/2023/06/forsvarskommissionen_kortversjon-1.7_singel.pdf.

Landet har derfor taget initiativ til at blive et strategisk transitland.⁸³ Det kommer til udtryk i hollandsk skabelse af tre *multimodale korridorer*, som har til formål at understøtte store militærtransporter på udpegede hovedstrækninger. De tre korridorer er dedikeret til henholdsvis en udgående rute, en hjemgående rute og en reserverute til flygtninge og civil transport. På ruterne vil der være forberedt udpegede områder (*strategic force hubs*), hvor tropper kan opholde sig i længere tid, hvile, træne og forberede sig til kommende opgaver. Det kræver, at den nødvendige infrastruktur er til stede, samt leverance af services, som på forhånd er koordineret med relevante aktører. Det gælder bl.a. fødevarer, sanitære forhold, medicinsk behandling, bevogtning af enhederne, understøttelse af kommunikationssystemer og varetagelse af cybersikkerhed.⁸⁴ Læren fra Hollands flerårige arbejde med at knytte infrastrukturelle behov direkte til militær mobilitet er, at analyser af militære behov og krav skal indtænkes i planlægningsfasen og implementeres fra begyndelsen ifm. anlægsarbejdet.⁸⁵ I Norges nationale transportplan giver norsk forsvar input, og allieret modtagelse i Nordnorge er beskrevet og har påvirket beslutninger om forbedring af en vej og en tilhørende tunnel i Nordnorge.⁸⁶ Derved ses fordelene ved tæt civil-militær koordination vedrørende infrastruktur.

Hollands forståelse af det potentielle omfang af soldater og materiel har givet sig udslag i en fleksibel model, som kan håndtere store mængder og let kan opskaleres, i takt med at efterspørgslen stiger. Erfaringer med udviklingen af *strategic force hubs* er et forsøg på at samle tusindvis af soldater i store beskyttede områder, som giver optimale betingelser for, at soldaterne kan opholde sig der i længere tid og fortsætte deres træning. Populært sagt udnyttes fordelene ved stordrift: Elementer, der kan puljes

-
83. Netherlands Ministry of Defence, *National Plan Military Mobility – The Netherlands as a transit nation*, 2021; Raoul Bessems, "Moving Outside the Box: Military Mobility as the key to enabling European Security & Defense", *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving Forward (2021), 31, <https://www.jstor.org/stable/48638255>.
 84. Klaus Nebe og Pawel Kwarto, "Strategic Force Hubs: Thoughts to Develop a New Concept to Support Reinforcement and Sustainment", *Atlantisch Perspectief* 45, Nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving Forward (2021), <https://www.jstor.org/stable/48638257>.
 85. Netherlands Ministry of Defence, *National Plan Military Mobility – The Netherlands as a transit nation*, 2021.
 86. Regjeringen, *Nasjonal Transportplan 2025-2036*, Statens vegvesen, 19. april 2023, <https://www.regjeringen.no/contentassets/f517f097ff11468fbb8087f6bc981c43/svv/svv-ntp-2025-2036-prioriteringsoppdrag-rettet-versjon-19042023.pdf>.

og samles, mindsker udgifter og skaber fleksibilitet til at imødekomme ændrede behov. I Norge kickstartede erfaringerne fra øvelsen *Trident Juncture* i 2018 et fokus på skalerbarhed og adgang til potentielt tilgængelig logistikkapacitet inden for det norske forsvars logistiksystem.⁸⁷

En grundlæggende præmis ifm. etablering eller vedligeholdelse af infrastruktur er, at det typisk kræver lange planlægningshorisonter. Større anlægsprojekter kræver både finansiering og tid. Det står i kontrast til krig og konflikt, der bryder ud og udkæmpes i højt tempo. Hastighed bliver afgørende i en fluktuerende strategisk kontekst med hybrid krig, hvor stater er tvunget til at handle på baggrund af trusler fra forskellige aktører og i forskellige geografier med kort varsel. Hollands plan for militær mobilitet fokuserer på at opdatere IT-systemer og styrke interoperabiliteten mellem IT-systemer. En innovativ bottom-up-proces i samarbejde med den private sektor skabte på ti måneder et system kaldet ”interactive Host Nation Support system” (iHNS), som er et planlægningsværktøj på militærstrategisk niveau og bruges under VNS-aktiviteter.⁸⁸ På samme måde anvender Norge også landets eget ”Host Nation Ordering and Billing System” (HOBS – nu videreudviklet til CR22),⁸⁹ som ligner iHNS, og som er designet til fælles planlægning for civile og militære aktører om ressourcebrug.⁹⁰

At beskytte sin infrastruktur mod cyberangreb spiller en afgørende rolle. Sådanne sikkerhedstiltag er tidskrævende og kan ikke gennemføres under en eskalerende krise, men må være på plads på forhånd.⁹¹ *Enablement* er nødt til at være klargjort og planlagt i fredstid, så fundamentet er på plads i tilfælde af en eskalerende krise.⁹²

Centrale faktorer ved infrastrukturens betydning for *enablement* er behovet for rettidig planlægning og beskyttelse mod de trusler, der retter sig mod militærets infrastruktur i en krisesituation.

87. Gunn Alice Birkemo, Emil Graarud og Ola Krogh Halvorsen, *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*, FFI-Rapport (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2019), 28-31.

88. Netherlands Ministry of Defence, *National Plan Military Mobility – The Netherlands as a transit nation*, 2021, 8-9.

89. Gunn Alice Birkemo et al., *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*, 23.

90. Ibid., 19.

91. Ikram Aboutaous, Gabriele Ghio og Isabella Stuerzer, *Interoperability and Military Mobility – An Assessment of the Functionality of Europe’s Logistical Infrastructure*, 4.

92. Jürgen Knappe og Sergei Boeke, ”JSEC: NATO’s New Reinforcement Command”, 35.

3.2. Organisatorisk dimension: Samarbejde på tværs

Et samarbejde med en række civile, offentlige og private partnere er vigtigt for at forbedre den militære mobilitet for militære enheder på tværs af, såvel som internt i, NATO-medlemslandene. Dette er tidligere i rapporten omtalt som en Whole-of-Government- (WoG-)tilgang. Samarbejdet foregår på nationalt niveau, da det er her, strategiske og militære krav forenes med national politisk vilje.⁹³ VNS involverer mange forskellige interessenter, som hver især bidrager med nødvendige kompetencer og ressourcer. De primære aktører er Forsvaret og Hjemmeværnet, som altid er involveret fra begyndelsen af en aktivitet. Myndigheder eller civile aktører, som ikke er blandt de primære aktører ifm. *enablement*, bliver dog ikke automatisk inddraget rettidigt, hvilket kan føre til, at kritiske opgaver falder mellem ansvarsområder og derfor ikke løses.⁹⁴ Et tværsektorielt samarbejde baseret på princippet om WoG kan styrke det nationale beredskab og den nationale krisehåndteringsevne i dagens sammensatte trusselsbillede.⁹⁵

Holland har som led i landets fokus på militær mobilitet oprettet særlige militære myndigheder, som har som hovedformål at koordinere VNS-opgaver. For at identificere og erkende mulige relaterede opgaver er der desuden etableret en tværstatslig arbejdsgruppe, som ledes af landets forsvarsministerium.⁹⁶ Arbejdsgruppen understøtter den nationale hollandske plan for militær mobilitet med inddragelse af både civile og kommercielle aktører. Som et eksempel på samarbejdet er det hollandske ministerium for infrastruktur og vandhåndtering involveret i understøttelsen og godkendelsen af de førnævnte korridorer.⁹⁷ Samtidig har Holland i samarbejde med Tyskland oprettet et fælles kontor for militær mobilitet, som er placeret i Ulm i Tyskland i tilknytning til

93. Raoul Bessems, "Moving Outside the Box: Military Mobility as the key to enabling European Security & Defense", 32.

94. Heinrich Brauss, Ben Hodges og Julian Lindley-French, "The CEPA Military Mobility Project: Moving Mountains for Europe's Defence", The Center for European Analysis, 3. marts 2021, <https://cepa.org/comprehensive-reports/the-cepa-military-mobility-project/>; Raoul Bessems, "Moving Outside the Box: Military Mobility as the key to enabling European Security & Defense", 28.

95. Per M. Norheim-Martinsen (red.), *Det nye Totalforsvaret* (Gyldendal Norsk, 2019), 202.

96. Raoul Bessems, "Moving outside the Box: Military Mobility as the key to enabling European Security & Defense", 31.

97. Ibid.

NATO's JSEC, og som på sigt vil tilbyde koordination for andre europæiske NATO-medlemmer.

Tekstboks 5: International Donor Coordination Centre støtter Ukraine

Hvordan kommer al støtte og alt materiel, som doneres til Ukraine, fra donorlandet til Ukraine? Det sker med hjælp fra et forholdsvis nyt center, som opstod i kølvandet på Ukrainekrigen. I byen Wiesbaden i Sydtykland ligger International Donor Coordination Centre (IDCC).⁹⁸ Centret opstod kort tid efter Ruslands invasion og koordinerer alle leverancer til Ukraine. Det er en ad hoc-udviklet organisation, som er initieret af briterne, støttet af amerikanerne og sidenhen af EU. 21 lande (herunder Danmark) har en forbindelsesofficer tilknyttet centret, og den koordination, som normalt ville tage ugevis, kan klares "hen over bordet", fordi man er fysisk samplaceret. Det betyder, at koordinationen sker effektivt og hurtigt. Styrken ved opsætningen er ifølge medarbejdere fra centret den umiddelbare dialog med alle parter, som også medvirker til, at ukrainernes løbende behov for materiel kan imødekommes, og at landet modtager, hvad der aktuelt efterspørges på kamppladsen.

Centret er et godt eksempel på, hvordan transnationale samarbejder kan opbygges og fungere effektivt som imødegåelse af et opstået sikkerhedspolitisk problem. JSEC's RSN-netværk er et forsøg på, på tværs af nationalstater, at skabe lignende forbindelser, der kan aktiveres med kort varsel under en krise. IDCC er samtidig et eksempel på, at ting kan ske med kort varsel, når viljen til at mødes på tværs af stater er til stede. IDCC viser også, at når man sammensætter de rette personer med et tilstrækkeligt mandat, kan samarbejdet være frugtbar, men det kræver derudover, at de juridiske rammer og den politiske vilje er til stede.

98. Julia Monn og Andreas Rüesch, "How do Western Weapons reach Ukraine? A visit to the secret site that coordinates deliveries", *NZZ*, 3. januar 2023, <https://www.nzz.ch/english/how-western-weapons-reach-ukraine-ld.1719248>; David Vergun, "Donor Nations Providing Security Assistance, Training for Ukraine", *U.S. Department of Defense News*, 14. juni 2023, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3428002/donor-nations-providing-security-assistance-training-for-ukraine/>.

Ifølge Norges regering stammer 75 % af alle leverancer til VNS-operationer i NATO-regi fra lokale og civile tjenester eller civil infrastruktur, hvilket understreger militærets afhængighed af civile aktiver.⁹⁹ Den store afhængighed peger på nødvendigheden af et tæt civil-militært samarbejde i fredstid, før eventuelle militære indsættelser bliver aktuelle. Norge er et godt eksempel på brugen af strategiske partnerskaber med civile virksomheder.¹⁰⁰ WilNor Governmental Services var indtil for nylig et af flere end ti civilt ejede virksomheder, som har indgået aftaler med det norske forsvar og derigennem har specialiseret sig i at levere militær logistik til både norsk forsvar og internationale partnerlande.¹⁰¹ Aftaler med private virksomheder indebærer, at virksomhederne er underlagt særlige krav om robusthed og sikkerhed, men til gengæld aflaster de det norske forsvar mht. leveringen af militært materiel og mad under internationale øvelser. Et andet og stadig gældende eksempel er en aftale med *Grieg Strategic Services AS* om at bidrage til levering af skræddersyede løsninger på militære logistikopgaver, hvilket giver forsvaret bedre vilkår for at fokusere på selve missionen eller øvelsesformålet.¹⁰² Ifølge en norsk rapport kan kontrakter med civile virksomheder opbygge redundans for det norske forsvar inden for både infrastruktur, transport og vedligeholdelseskapacitet.¹⁰³ Aftalerne har tilmed en sådan karakter, at Norges forsvar har adgang til den enkelte deltagervirksomheds aktiver,

99. Det Kongelige Justis- Beredskapsdepartement, *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*, 119.

100. Gunn Alice Birkemo et al., *Logistics as a security policy tool – Exploring motivations for allied support in the case of Norway*, 25, 26 og 29; "Governmental Services", Core Business, Grieg Logistics, tilgæet 5. februar 2024, <https://grieglogistics.no/core-business/service/governmental-services/>; Gunn Alice Birkemo et al., *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*, 18.

101. "WilNor, Governmental Services", Other Services, Wilhelmsen, tilgæet 5. februar 2024, <https://www.wilhelmsen.com/other-services/wilnor-governmental-services/>; Alf Bjarne Johnsen, "Forsvarskontrakt utløper søndag – svekker evnen til alliert mottak", *VG*, 19. mars 2022, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/ALm86n/forsvarskontrakt-utloeper-soendag-svekker-evnen-til-alliert-mottak>; Gunn Alice Birkemo et al., *Logistics as a security policy tool – Exploring motivations for allied support in the case of Norway*, 27; Norwegian Ministry of Defence and Norwegian Ministry of Justice and Public Security, *Support and Cooperation – A Description of the Total Defence in Norway* (Norwegian Government Security and Service Organisation, 2018), 33.

102. Ibid., 33-34.

103. Gunn Alice Birkemo et al., *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*, 47.

også hvis virksomheden skifter ejere eller opløses.¹⁰⁴ Brugen af civile aktører til logistik i fremskudte dele af et operationsområde kan dog også risikere at blive problematisk ift. krigens love, hvor civile, der tager del i fjendtlighederne, kan blive et legitimt mål for fjenden (et aspekt, der ikke berøres yderligere i nærværende rapport).¹⁰⁵

Norge kan være en inspiration for Danmark, når det kommer til organiseringen ved imødegåelsen af akutte kriser og store opgaver. Der er specifikt udpeget ansvarlige myndigheder i tilfælde af VNS på både politisk/strategisk, operationelt og taktisk/regionalt niveau med klare ansvarsområder.¹⁰⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)¹⁰⁷ har en koordinerende funktion for alle de civile myndigheder, og Forsvarets Operative Hovedkvarter har det overordnede ansvar for planlægningen af VNS-opgaver. DSB overtager rollen som bindeled mellem myndigheder i tilfælde af kommunikationsudfordringer på tværs.¹⁰⁸ Der er etableret en administrativ struktur, som bidrager til et godt samarbejde og til at koordinere ledelsen af nødsituationer på strategisk niveau. På det regionale niveau bruger Norge en statsforvalter, som er samordningsansvarlig og koordinerer med politiet. Strukturen for national beredskabsledelse består af flere hovedelementer for at understøtte ministrenes og regeringens overordnede ansvar, så nødsituationer håndteres effektivt: Der udpeges et ledende ministerium (under en krig er det Forsvarsdepartementet), og et særligt beredskabsråd udfører nødkoordination på tværs. Norge har også på forhånd identificeret alle involverede sektorer, som har en rolle at spille under en VNS-aktivitet, for at lette samarbejdet på tværs.¹⁰⁹

En bred WoG-tilgang forstærker myndighedernes tværsektorielle samarbejde. Erkendelsen af, at mange aktører fra andre sektorer og brancher har andel i en effektiv VNS-operation, er en forudsætning for sam-

104. Ibid., 34.

105. Gunn Alice Birkemo, Julie Celine Bergaust og Olger Breivik Peersen, *Fra kjøttkaker til cyberspace – muligheter og utfordringer ved strategisk samarbeid for forsvarssektoren*, FFI-Rapport (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2023), 75-85.

106. Forsvarets Operative Hovedkvarter, *Norsk vertslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*, 5.

107. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, tilgået 5. februar 2024, <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/>.

108. Forsvarets Operative Hovedkvarter, *Norsk vertslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*, 15.

109. Ibid.

arbejdet. Men for at samarbejdet kan fungere, kræves også gnidningsfri arbejds gange, hvilket næste afsnit fokuserer på.

3.3. Juridisk dimension: Betydningen af love og regulering

Når først infrastruktur og organisering er på plads, træder den sidste dimension i karakter. Den omhandler lovgivning og regulering og understøtter *enablement* ved at fastsætte juridiske rammer for, hvordan aktører og myndigheder skal forholde sig i situationer, hvor *enablement* skal iværksættes.

Selv under en sikkerhedspolitisk krise vil bureaukratiske og langsomme regler og procedurer som udgangspunkt fortsat være gældende. Disse regler kan omfatte alt fra lovpligtig opbevaring af ammunition til samarbejde og kontrol af, hvilke våbentyper der lovligt må passere gennem landet.¹¹⁰ Disse regler og krav, som varierer fra land til land, er underlagt både lovgivning fra EU og landenes egne nationale myndigheder.¹¹¹ Det betyder, at den juridiske dimension ofte kan blive en prop, som forhindrer *enablement* på tværs af Europa såvel som smidig transport internt gennem de enkelte lande. Og der er behov for forbedring: Under en amerikansk militærøvelse i 2017 opstod der så store problemer med grænsekrydsning, at den daværende amerikanske general for Europa (Ben Hodges) måtte ændre sin planlagte rejserute og haste til Rumænien for at løse akutte koordinationsproblemer ifm. transport af militært materiel.¹¹² Selvsamme general har sidenhen udtalt, at der er et stort behov for et ”militært Schengen-samarbejde”, som har til formål at sikre ensartede procedurer, der optimerer og øger hastigheden af militær grænsekrydsning.¹¹³

110. Andreas Lindqvist, ”Ny aftale om amerikanske tropper på dansk jord kræver lovændringer”, *Berlingske*, 3. december 2023, <https://www.berlingske.dk/samfund/kontroversiel-aftale-om-amerikanske-tropper-paa-dansk-jord-snart-klar>.

111. Heinrich Brauss, Ben Hodges og Julian Lindley-French, ”The CEPA Military Mobility Project: Moving Mountains for Europe’s Defence”.

112. Dragoş-Mihai Păunescu, ”Military Mobility in the European Theatre”, *Strategies XXI – Security And Defense Faculty* 17, Nr. 1 (2021): Proceedings of the 17th International Scientific Conference Strategies XXI, https://revista.unap.ro/index.php/XXI_FSA/article/view/1281.

113. Jen Judson, ”Outgoing US Army Europe commander pushes for ‘Military Schengen Zone’”.

Modtiltag fra nationalstater samt EU og NATO

Dokumentationskrav, papirarbejde og formel godkendelse er meget omfangsrigt, når det gælder sikkerhed mellem forskellige dele af statsapparatet og mellem nationalstater. De baltiske lande har som en del af deres arbejde med at forbedre VNS fokuseret på grænsekrydsning. Litauen kan således udstede transittilladelser senest 24 timer efter modtagelsen af en anmodning, og Estland udsteder toldgodkendelser, som gælder i årevis. I Frankrig tager tilsvarende procedurer op til 60 dage.¹¹⁴ I Holland har landets forsvarsministerium i samarbejde med udenrigsministeriet introduceret stående diplomatiske godkendelser til alle EU- og NATO-lande og har dermed fjernet, hvad man anser som unødige bureaukratiske hindringer.¹¹⁵

Norge har arbejdet systematisk med VNS siden 2010 og har derfor et godt udgangspunkt for at kunne støtte en VNS-operation på tværs af myndigheder, idet Norge allerede i 2018 udgav en generisk guideline omhandlende VNS, som bl.a. havde til formål at vurdere og tilpasse national regulering på området.¹¹⁶ Til at understøtte samarbejdet har Norge lovgivning i form af *Norwegian Emergency Preparedness Act*, som tilside-sætter *force majeure*-klausuler og derfor forpligter virksomhederne til at levere deres servicier i tilfælde af fx krigsudbrud.¹¹⁷

EU har som led i sin "Action Plan on Military Mobility 2.0" arbejdet med ensretning af grænsekrydsning. *European Defence Agency's* initiativ ved navn CBMP ("Optimising cross-border movement permission procedures in Europe") har ført til, at der er indgået aftaler for både landdomænet og luftdomænet. Målet er at kunne godkende militære grænsekrydsninger inden for fem arbejdsdage.¹¹⁸

114. Kathleen J. McInnis og Connor McPartland, *Falling in: The Deterrent Value of Host Nation Support in the Baltic Sea Region*, 19.

115. Raoul Bessems, "Moving Outside the Box: Military Mobility as the key to enabling European Security & Defense", 31.

116. Forsvarets Operative Hovedkvarter, *Norsk vertslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*.

117. Gunn Alice Birkemo et al., *Logistics as a security policy tool – Exploring motivations for allied support in the case of Norway*, 27.

118. European Commission, "Action plan on military mobility 2.0"; Directorate-General for Mobility and Transport, "Military Mobility: EU proposes actions to allow armed forces to move faster and better across borders", *European Commission News*, 10. november 2022, https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/military-mobility-eu-proposes-actions-allow-armed-forces-move-faster-and-better-across-borders-2022-11-10_en.

NATO har også erkendt udfordringerne med lovgivning ifm. *enablement*. Derfor lanceredes som udløber af topmødet i Bruxelles i 2018 den første plan for *enablement* 1.0. Planen sigtede mod at justere regulatoriske processer, forbedre kommando og kontrol og øge transportkapaciteter i støtte til militær mobilitet.¹¹⁹ For 40 år siden under den kolde krig måtte landenes militær udføre disse opgaver, men lovhjemlen til at forberede sig på *enablement* i fredstid skulle forbedres, og den nødvendige prokura og lovhjemmel kom med denne plan. Siden satte NATO muligheden for at flytte militære enheder og militært materiel mellem europæiske lande på prøve i alliancens største militærøvelse siden den kolde krig, *Trident Juncture* i 2018 (se tekstboks 4). NATO forventer snart at lancere en opdateret *enablement*-plan 2.0, der udvider de juridiske muligheder for at forbedre samarbejdet.¹²⁰

3.4. Opsummering

Kapitlet har fremhævet betydningen af en fysisk, en organisatorisk og en juridisk dimension af *enablement* og har desuden belyst nogle NATO-landes flerårige erfaringer på området. Danmark er kommet senere i gang med forberedelserne til at kunne *enable* landet i en usikker tid, men erfaringerne fra Danmarks NATO-allierede kan danne basis for at optimere Danmarks indsats og på sigt gøre Danmark til et foregangsland på området, hvis der er politisk vilje til det. Næste kapitel udfolder de konkrete udfordringer og muligheder for dansk håndtering af *enablement* og VNS.

119. European Parliament, "Military Mobility – At A Glance", European Union, marts 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635570/EPRS_ATA\(2019\)635570_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635570/EPRS_ATA(2019)635570_EN.pdf).

120. Interview, DAMIREP den 22.06.2023.

4

Danske konsekvenser af enablement og værtsnationsstøtte

De danske konsekvenser af *enablement*-dagsordenen stikker i mange retninger, involverer mange aktører og sektorer og går på tværs af politiske dagsordener. Det stiller krav til Danmark på flere planer. Analysen identificerer de militære og administrative udfordringer og problemstillinger for både offentlige myndigheder og private aktører, som den bredere *enablement*-dagsorden medfører.

Rammen om analysen af de danske konsekvenser af *enablement*-dagsordenen er de tre dimensioner fra forrige kapitel. Ved at anskue *enablement* i en dansk kontekst fra disse tre vinkler opnår man en fyldestgørende analyse af emnet i nationalt perspektiv. Hovedudfordringerne for Danmark udfoldes for hver dimension og vil danne grundlag for rapportens efterfølgende konklusion og anbefalinger.

4.1. Delanalyse 1: Den fysiske dimension

Delanalysen tager udgangspunkt i de grundlæggende fysiske behov, som en fremmed militærenhed har for at forberede sig til kommende operationer. Effektiv *enablement* og VNS afhænger i høj grad af, at essentielle infrastrukturelle servicere fungerer og er sikre. Det er vigtigt at have en forståelse af forsynings- og leveringssikkerhed mht. vand, varme og strøm samt af alle de andre behov, som den kritiske infrastruktur opfylder. Her tænkes især på kraftværker, transformerstationer, vandværker mv., som

leverer en service for udenlandske enheder, der tager ophold i Danmark. Disse systemer får en afgørende betydning for evnen til opretholdelsen (*sustainment*) af VNS over tid. Infrastrukturprojekter involverer typisk større anlægsarbejder og kræver oftest en lang planlægningshorisont, hvilket øger nødvendigheden af at overveje, på hvilken måde *enablement*-dagsordenen vil påvirke dansk infrastrukturplanlægning.

Planlægning, konstruktion, vedligeholdelse og opgradering af dansk infrastruktur er en bred dagsorden, så delanalysen fokuserer på tre tematikker, der beskriver de mest nærliggende infrastrukturelle udfordringer relateret til dansk *enablement*. De tre udvalgte tematikker relaterer sig til betydningen af omfang og varighed for infrastrukturen, dernæst træningsforholdene og til slut beskyttelsen af den militærkritiske infrastruktur.

Første tematik: Omfang og varighed af værtsnationsstøtten belaster dansk infrastruktur

Udenlandske soldater, der tager ophold i Danmark, har samme basale behov som almindelige danske borgere. Der skal være varme, strøm, mad, kommunikation og adgang til sundhedsvæsen på lige fod med danske borgere.¹²¹ Første tematik belyser de opståede behov og udfordringer, når større mængder af soldater tager ophold i Danmark over længere tid, herunder mht. vejnet og bygningsmasse. Analysen peger på nødvendigheden af, at den civile langtidsplanlægning af dansk infrastruktur bliver afstemt med de militære infrastrukturelle behov, som følge af *enablement*.

Danmark har i de senere år øget fokuset på at levere nødvendig infrastruktur til udenlandske soldater på dansk jord, og relevante aktører har trænet scenarier med ankomst og transport under militærøvelser.¹²² Danmark er således allerede i gang med en læringsproces, hvor erfaringer

121. Danmark er ifølge sundhedsloven forpligtet til at levere samme grad af sundhedsservice til udenlandske soldater som til egne borgere. Det er dog ifølge repræsentanter fra Region Sjællands vagtcentral ikke et umiddelbart problem, da soldaterne som udgangspunkt er sunde og raske mennesker, som ikke er ressourcekrævende, men et kraftigt øget antal kan udgøre et ressourceproblem over tid.

122. "Værtsnationsstøtte", Forsvaret, sidst ændret 19. februar 2024, <https://www.forsvaret.dk/da/opgaver/host-nation-support2/>.

fra den kolde krig tilpasses nutidens virkelighed.¹²³ Den stigende danske øvelsesaktivitet er nødvendig, men har hidtil kun involveret forholdsvis få udenlandske styrker. Danmark har ikke som Holland og Norge erfaringer med store NATO-øvelser som fx *Trident Juncture* fra 2018. Analysen lader sig især inspirere af disse landes erfaringer med at skabe bedre mulighed for op- og nedskalering.

Behov for indkvartering og kritisk infrastruktur kræver planlægning

I tilfælde af en uvarslet anmodning om VNS i større skala skal Danmark i hvert særskilt tilfælde planlægge, hvor soldaterne skal indkvarteres. Planlægningen vil dermed ske ad hoc, i takt med at partnerlande eller NATO melder behov ind til Danmark. For at sikre tilstrækkelig kapacitet er der ifølge en norsk rapport generelt tre mulige løsninger: at have den nødvendige kapacitet tilgængelig internt i Forsvaret, at sikre nødvendig kapacitet uden for Forsvaret gennem aftaler eller en kombination af de to.¹²⁴ I Danmark anvendes som udgangspunkt eksisterende militære faciliteter som kaserner og lejre. Da Forsvaret ikke har særlige bygninger stående klar til formålet, vil der hurtigt opstå behov for at opstille teltlejre, som er den alternative indkvarteringsmulighed. Dette medfører koordinering med Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES), som vil være ansvarlig for at levere teltene. Overstiger behovet den disponible teltkapacitet, er Forsvaret nødsaget til at finde civile bygninger (offentlige eller private), som kan huse soldaterne.¹²⁵ Her vil man indgå aftaler med private lodsejere om at anvende fx fabrikker, lagerbygninger eller sports-haller til indkvartering. Den løsning åbner op for særlige sårbarheder og afhængigheder, eftersom lodsejerne med den nuværende lovgivning kan nægte adgang, og det vil påvirke Danmarks evne til at tilvejebringe den nødvendige infrastruktur.¹²⁶ Acceptable indkvarteringsforhold til store mængder af udenlandske soldater er vigtigt for en fleksibel *enablement*-struktur i Danmark.

123. Se også Alexander Høgsberg Tetzlaffs kapitel om Host Nation Support i antologien *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver* (København: Forsvarsakademiet, kommende udgivelse Djøf forlag).

124. Gunn Alice Birkemo et al., *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*, 15.

125. Interview, Hærkommandoen den 18.04.2023.

126. Danmark har særlige juridiske udfordringer med afhængighed af private lodsejere, hvilket berøres i tredje delanalyse om den funktionelle dimension.

Danmark har flere havne, som kan komme i spil ifm. VNS i større skala. Esbjerg Havn bruges ofte, men Hirtshals, Aalborg, Aarhus, Køge og Kalundborg havne er eksempler på andre ankomstmuligheder. Det vil være i tilknytning til disse havne, at der kan opstå behov for indkvarteringsfaciliteter, som egner sig til VNS. Danmark har ikke i samme grad som Holland og Norge rekognosceret eller koordineret mulige ruter eller egnede opholdsområder i tilknytning til egnede havne, hvilket kan skabe udfordringer ifm. en øget mængde soldater, såvel som ved pludselige udsving i antal og varighed. Dermed indskrænkes Danmarks mulighed for fleksibilitet mht. *enablement*.

Gode træningsforhold og et egnet vejnet til transport

Udover de mest grundlæggende krav om indkvartering og basal infrastruktur er det vigtigt at medtænke afledte behov, som udenlandske soldater kan have under deres ophold i Danmark. Det er således essentielt, at der er muligheder for, at soldaterne kan vedligeholde deres militære træning eller kan forberede sig operativt til kommende opgaver. Jo længere tid de opholder sig i landet, jo vigtigere bliver det, at betingelserne for deres militærtræning og vedligeholdende uddannelse er til stede. Forringede forhold vil påvirke soldaternes operative evner og dermed svække deres overordnede beredskabsniveau over tid. En del af opgaven som effektiv værtnation indebærer derfor, at Danmark skal være i stand til at facilitere gode træningsforhold. Det indebærer fx skydebaner og øvelsesterræner, hvor der må køres med pansrede køretøjer, eller at man gennemfører øvelser i civilt terræn, som typisk indebærer en del markskader i form af ødelagte marker, afgrøder mv.¹²⁷ Afhængigt af hvor mange udenlandske soldater der er tale om, kan det vise sig at blive en betydelig opgave for Forsvarets myndigheder at tilvejebringe og opretholde acceptable træningsforhold over længere perioder.

127. Benævnelsen 'markskade' dækker alle skader på marker, afgrøder, veje, skove, dyr, bygninger og driftsmidler mv., som Forsvaret, herunder Forsvarets personel, forvolder på civil ejendom eller på anden offentlig ejendom, når der ikke er tale om færdsels- eller personskader, se Retsinformation, *Cirkulæreskrivelse om behandling af erstatningssager i Forsvaret*, 30. juni 2014, https://www.google.com/url?sa=t&rc=ct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjO2qe3gbqEAxUFJxAIHUCACkwQFn0ECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.retsinformation.dk%2Fapi%2Fpdf%2F164168&usg=AOvVaw0It7_h3Tr-6984iiNi8khP&opi=89978449.

En central del af det at skabe gunstige træningsforhold indebærer muligheden for transport rundt i landet. Transporten fra en modtagehavn til et designeret opholdsområde, hvorfra enhederne efter kort tid fragtes videre udenlands, vil skabe et vist infrastrukturelt pres på Danmark. De hidtil anvendte danske ruter fra kendte modtagehavne til det midlertidige opholdsområde er i forvejen koordineret med Vejdirektoratet, Trafikstyrelsen og politiet.¹²⁸ Men får enhederne behov for at transportere sig rundt på tværs af Danmark til etablerede skydebaneområder og øvelsesterræner, vil presset på vejnettet stige. Pansrede militærkøretøjer overskrider ofte den vægt, som almindelige landeveje og mindre broer i Danmark er beregnet til at bære – en kampvogn vejer op mod 70 tons.¹²⁹ Det er en reel udfordring i Østeuropa, hvor mange broer må forstærkes til militært brug, som omtalt i kapitel 3. Udenfor de førnævnte hovedkorridorer, som Hærkommandoen har identificeret og forhåndsplanlagt med støtte fra Vejdirektoratet, er opdateret information om veje og broers bæreevne (bro- og passabilitetskort) ikke længere tilgængelige i Danmark.¹³⁰ Koordinationen af mange udenlandske militærkøretøjer, som har behov for at køre på mindre veje over Danmarks mange åer, kan udfordre evnen til at levere effektiv VNS. Holland har udarbejdet planer for at mitigere sådanne begrænsninger ved at have udpeget særlige korridorer og have centrale områder (*hubs*), som også varetager soldaternes træningsbehov. Norge har i sit koncept for VNS i et særskilt tillæg (F), som fastsætter kravene til geodata. Danmark har derimod ikke samme detaljeringsgrad i landets nuværende planlægning, som er af mere overordnet karakter, og hvor udgangspunktet er, at dansk VNS håndteres i mindre ”klumper” af kortere varighed.¹³¹ Ændrer kravene sig fra NATO’s side, vil det have betydning for Danmarks nuværende planlægningsparametre.

128. Interview, Hærkommandoen den 18.04.2023.

129. ”Leopard 2 A7”, Faktaark, handout, presse, tilgået 20. februar 2024, <https://www.forsvaret.dk/globalassets/fko---forsvaret/dokumenter/oevrige/-kampvogn-leopard-2a7---faktaark--handout-presse-.pdf>.

130. Der foreligger aftaler og godkendelser mht. militært brug af udpegede færdselsårer – typisk motorvejsnettet i Danmark (interview, Hærkommandoen 18.04.2023), men kort opdateres ifølge Geodatastyrelsen (tidligere Kort- og Matrikelstyrelsen) ikke længere med passabilitet (interview Geodatastyrelsen 18.04.2023).

131. Interviews, Forsvarskommandoen den 02.05.2023; Hjemmeværnskommandoen 21.04.2023; Hærkommandoen 18.04.2023.

Enablements mulige påvirkning af langsigtet infrastrukturplanlægning i Danmark

Et øget pres på infrastruktur relateret til *enablement* gør det nødvendigt at overveje, hvorvidt militære hensyn i højere grad skal indtænkes i den civile infrastrukturplanlægning, der almindeligvis ikke tilgodeser militære behov. Danmarks infrastrukturplan frem til 2035 blev vedtaget i 2021 af den daværende regering og en række af Folketingets partier, og i planen indgår ikke følgerne af forandrede militære behov og deres mulige betydning for dansk infrastruktur.¹³² Her kan Danmark igen lade sig inspirere af Norges procedurer for at høre Forsvaret om infrastruktur eller af Hollands erfaringer. Det hollandske ministerium for infrastruktur og vandhåndtering er fx dybt involveret i etableringen af de førnævnte korridorer. Holland har foretaget analyser af, hvilke infrastrukturelle krav der følger af militær mobilitet, og kravene er inkorporeret i statens eksisterende og flerårige civile infrastrukturplaner for landet. Det viser fordelen ved, at Holland fra begyndelsen har insisteret på at udvikle en WoG-tilgang, som inddrager flere ministerier og forpligter disse til at levere mht. de nødvendige militære *dual use*-infrastrukturprojekter i landet. Langvarig og massiv tilstedeværelse af udenlandske soldater har i Hollands tilfælde medført, at en bred skare af myndigheder på tværs af sektorer inddrages under planlægningen af worst case-scenarier for VNS. Det betyder, at infrastrukturen er gearret til at håndtere selv store mængder af soldater og materiel.

Første tematik har understreget behovet for at identificere infrastrukturbehov i Danmark for at understøtte kravene til *enablement*, herunder sammenhængen med kritisk infrastruktur og den langsigtede civile infrastrukturplanlægning i Danmark.

Anden tematik: Militær transports og logistik afhængighed af private transportvirksomheder

Næste tematik fokuserer på udfordringerne relateret til militær logistik og evnen til at flytte tropper fra deres normale placering til der, hvor de skal indsættes ifm. krise eller krig. Evnen til militær logistik og transport er derfor afgørende for *enablement*. Konkret indebærer det transport af

132. Finansministeriet, *Infrastrukturplan 2035* (2021), https://fm.dk/media/25209/aftale-om-infrastrukturplan-2035_a.pdf.

militære køretøjer og materiel via jernbane eller vejnet. Det kræver, at der indgås aftaler med private transportvirksomheder, da mange europæiske staters (såvel som Danmarks) militær ikke længere har kapaciteten til at flytte sig selv. Tematikken grundudfordring er tosidet, idet den påvirker Danmark både som værtsnation og som afsendernation. Ifølge NATO's regler på området er udgangspunktet, at afsendernationen har ansvaret for selve transporten af sine egne militære enheder.¹³³ Når det drejer sig om VNS i Danmark, er det derfor afsendernationen (fx USA), som selv indgår aftaler med lokale transportvirksomheder om afhentning og transport af landets militære køretøjer fra en havn til deres opholdssted, enten via jernbane på *flat racks* eller på lastbiler beregnet til tung transport. Typisk vil opgaven for værtsnationen derfor begrænse sig til at etablere kontakt mellem afsendernationen og mulige transportleverandører i de tilfælde, hvor der ikke er etableret kontakt.

Det medfører omvendt, at Danmark er afhængig af at indgå lignende aftaler, hvis NATO anmoder Danmark om at deployere den danske middeltunge brigade, som landet er forpligtet til at stille til rådighed for NATO. Her vil Forsvaret skulle indgå aftaler med virksomheder om transport til et sted i Østeuropa.

I begge tilfælde er pointen, at Danmark og andre nabolande er afhængige af civile transportvirksomheder for at skabe effektiv *enablement*, og konsekvensen af ikke at kunne flytte især tunge pansrede køretøjer vil undergrave dagsordenen. Samarbejdet med disse transportvirksomheder er vigtigt, ligesom et overblik over transportbranchens evne til at bidrage til *enablement* i en krisesituation, hvor hele Europa på samme tid skal have flyttet materiel til Østeuropa, bliver af større betydning. Netop samtidighedsproblematikken er særdeles relevant, når det gælder *enablement* og VNS.¹³⁴ Hvis afsendernationerne har separate aftaler med de samme (transport)selskaber, er de muligvis ikke tilgængelige for alle. En effektiv dansk aktivering kræver derfor, at der eksisterer et overblik over aftalerne og de kapacitets-/beredskabsklausuler og volumener, som aftalerne indeholder. Synlighed er afgørende for effektiv VNS.¹³⁵ Koordinationsarbejdet vil foregå i regi af JSEC og RSN-netværket, hvor

133. NATO, "NATO Standard, AJP-4.3 Allied Joint Doctrine for Host-Nation Support", 11-12.

134. Gunn Alice Birkemo et al., *Et troværdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*, 15.

135. *Ibid.*, 31.

medlemslandene (herunder Danmark) har koordinationsforpligtelsen. Tematikken trækker tråde til en senere delanalyse, hvor behovet for aftaler/kontrakter med civile virksomheder diskuteres.

Tredje tematik: Beskyttelse af militærkritisk infrastruktur

Sidste tematik relaterer sig til beskyttelsen af infrastruktur mod trusler fra sabotage, cyberangreb og luftangreb. Alle tre typer af trusler udspringer primært fra fremmede staters interesse i at besværliggøre eller hindre NATO's samlede evne til at levere *enablement* og kan potentielt undergrave hele dagsordenen.

Sabotage af militærkritiske komponenter¹³⁶ kan skabe forsyningsproblemer og forhindre enhederne i at forberede sig optimalt til kommende opgaver og nedbryde enhedernes kampkraft. Et eksempel på en sådan sårbarhed er Forsvarets olieledning, også kaldet NEPS (North European Pipeline System). Det er et 650 kilometer langt rør- og tanksystem, der løber fra Frederikshavn til Nordtyskland og er en del af NATO's forsyningsstrategi, som sikrer kapacitet til mange ugers forbrug af brændstof.¹³⁷ I tilfælde af en forværret sikkerhedspolitisk situation med tilstedeværelse af udenlandske tropper i landet spiller rørledningen en vigtig rolle for Forsvarets evne til at understøtte *enablement*. Rørsystemets placering er offentligt tilgængelig, og systemet er sårbart over for sabotagehandlinger. I princippet kan få fjendtlighedsindede sabotører med en mindre sprængladning skabe så meget ravage, at dele af den infrastruktur, som er afgørende for *enablement*, kan sættes ud af spillet. At beskytte rørsystemet er en stor opgave, som formentlig hverken kan sikres med overvågning eller bevogtning. Hollands arbejde med at optimere evnen til VNS inkluderer derfor detaljerede analyser af infrastrukturen og beskyttelsen af den i tilknytning til de udpegede korridorer.

Danmark har ikke planer for, hvilke områder og bygninger der skal anvendes ved en uvarslet VNS-aktivitet eller en markant stigning i mængden af soldater til Danmark. Derfor er det heller ikke muligt på forhånd at gøre sig tanker om, hvordan sikkerheden i tilknytning til mu-

136. 'Militærkritisk' skal i denne kontekst forstås som den infrastruktur, der spiller en afgørende rolle for Danmarks samlede evne til *enablement*.

137. "Forsvarets Olieledning (NEPS)", Drivmiddelsektionen i Forsvaret, tilgået 20. februar 2024, <https://www.aabenhedstinget.dk/nyside/wp-content/uploads/2013/06/Bilag-2-NEPS-Brochure-DOK492349.pdf>.

lige indkvarteringsområder kan sikres. Manglende mulighed for at kontrollere ejerskab af naboejendomme i tilknytning til de placeringer, man vælger, kan udgøre en potentiel risiko for spionage. I tilfælde af et kraftigt øget behov for at kunne modtage tropper i Danmark bliver kortlægning af militærkritisk infrastruktur og etablering af redundante ruter en relevant del af dansk *enablement*-optimering. Hollands tiltag kan være mulige første skridt i en længere proces i Danmark, som identificerer behov og sårbarheder knyttet til den militærkritiske infrastruktur.

Beskyttelse af infrastruktur handler i lige så høj grad om cybersikkerhed, da infrastrukturelle servicere ofte er afhængige af IT-systemer. Ifølge Center for Cybersikkerhed er truslen fra statsstøttede destruktive cyberangreb fra andre statsmagter i øjeblikket lille. Til gengæld er truslen fra cyberaktivisme meget stor.¹³⁸ Det skyldes krigen i Ukraine og prorrussiske hackere, der tyer til tastaturet for at vise deres støtte til Rusland – hvilket flere gange, ifølge centret, er gået ud over danske mål. Under en eskalerende sikkerhedspolitisk krise med aktivering af NATO's planer for dansk *enablement* er det sandsynligt, at både cyberaktivisme og destruktive cyberangreb målrettet vil ramme virksomheder og myndigheder, der leverer militærkritisk infrastruktur. Næste år træder EU's NIS2-direktiv i kraft.¹³⁹ NIS2-direktivet er en markant skærpelse af det forrige NIS-direktiv, idet alle samfundskritiske virksomheder samt deres underleverandører nu omfattes af direktivet.¹⁴⁰ Succesfuld dansk implementering af disse initiativer bliver derfor også relevant for evnen til *enablement*, og sammenkoblingen af cyberinitiativer med forståelsen af sårbarheder relateret til infrastruktur er essentiel.

Den militære trussel mod Danmark vil formentlig primært komme fra luften, i form af enten fly eller langtrækkende missiler. Rusland har

138. Center for Cybersikkerhed, *Cybertruslen mod Danmark 2023*, 1. udgave (København: Center for Cybersikkerhed, 2023), <https://www.cfcs.dk/globalassets/cfcs/dokumenter/trusselvurderinger/cybertruslen-mod-danmark-2023.pdf>.

139. CER (Critical Entities Resilience) og NIS2 (Net- og Informationssikkerhed, version 2) er direktiver fra EU, som pålægger medlemslandene særlige sikkerhedskrav omfattede virksomheder og myndigheder.

140. "NIS2", Compliance, Globeteam, tilgået 20. februar 2024, https://globeteam.com/sikkerhed/compliance/nis2/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_content=nis2-ads&utm_campaign=nis2&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=20392770887&utm_content=151791308619&utm_term=nis2%20direktiv&gad=1&gclid=Cj0KCQjw06-oBhC6ARIsAGuzdw0j4S46EoojO0dz3wx85yNY9BpJZnR-5ZMzBraOdfI_Vz4x--mXBKkcaAgYnEALw_wcB.

et omfattende arsenal af langtrækkende præcisionsmissiler, som kan anvendes som virkemiddel mod Danmark i en eventuel konflikt.¹⁴¹ For at understøtte *enablement* er det afgørende, at Danmark kan beskytte kritisk infrastruktur såvel som de udenlandske enheder, der tager ophold i landet.¹⁴² I takt med et forværret trusselsbillede vil kravet om luftforsvar af enheder og infrastruktur forventeligt stige. Det vil, uanset hvad, gøre Danmark mere attraktiv som værtnation, hvis enhederne ikke selv skal medbringe strategiske luftforsvarskapaciteter.

Opsummering af delanalyse 1

Den akkumulerede slitage på infrastrukturen i Danmark ved store mængder af udenlandske troppers længerevarende tilstedeværelse og brug kan få betydning for Danmarks evne til *enablement* på sigt. Danmark har endnu ikke sammenkædet infrastruktur med de potentielle konsekvenser af markant øget *enablement*, og overvejelser om, hvilke infrastrukturelle behov og sårbarheder *enablement* udgør for Danmark, bliver kun mere aktuelle i fremtiden. Første delanalyse understreger således, at der er mange forbundne udfordringer relateret til infrastrukturens rolle for den danske *enablement*-indsats.

4.2. Delanalyse 2: Den organisatoriske dimension

Blikket rettes nu mod det samarbejde, som skal foregå på tværs af myndigheder og aktører for at gøre *enablement* effektivt og gnidningsfrit. Det kræver, at de nødvendige samarbejdspartnere er identificeret og kan koordinere. Samarbejdsstrukturer er vigtige, både internt i de enkelte organisationer, fx blandt Forsvarsministeriets ressortstyrelser, og i forholdet til eksterne samarbejdspartnere. I denne delanalyse stiller rapporten derfor skarpt på de institutioner og aktører, som skal være i stand til at samarbejde på tværs af organisatoriske skel, og de nødvendige bemandingsmæssige ressourcer, som kræves for at understøtte *enablement* og VNS. Analysen kortlægger aktører og blotlægger behov for koordina-

141. Jacob Asmund og Karsten Marrup, "Luftforsvar af Danmark", i *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver* (København: Forsvarsakademiet, kommende udgivelse Djøf forlag).

142. De udenlandske militærenheder må forventes selv at kunne sikre sig mod trusler fra luften, men det gælder ikke den lige så vigtige danske infrastruktur.

tion ved at gennemgå fem tematikker, som knytter sig til samarbejdet og organiseringen af dansk enablement. De relaterer sig til henholdsvis udfordringen med mange aktører og forskellige procedurer, mangel på mandskab, modstridende forvaltningslogikker og sektoransvar.

Første tematik: Mange aktører i dansk værtsnationsstøtte kræver samarbejde på tværs

Den øgede øvelsesaktivitet på dansk jord har banet nervevejene hos mange af de primære aktører relateret til *enablement*. Blandt dem er Forsvarskommandoen og Hærkommandoen, som overordnet koordinerer opgaven, og Hjemmeværnet, som leverer det mandskab, der overvåger og beskytter de udenlandske enheder. På næste side ses en tabel, der viser de interne myndigheder inden for Forsvarsministeriets ressortområde (venstre kolonne), såvel som de mange eksterne myndigheder, der er involveret (højre kolonne).

Tabellen er ikke udtømmende, men understreger omfanget og bredden af den koordination på tværs af forskellige sektorer, som er nødt til at foregå undervejs i planlægningen og udførelsen af en konkret VNS-aktivitet for at understøtte *enablement*. Bredden af de involverede myndigheder antyder, at der er et udtalt behov for at kommunikere på tværs. Det medfører behov for etablering af tydelige kommunikationspraksisser og en organisering, som er beregnet til tværfaglig koordination. Norge har i flere år haft en guide til VNS, som identificerer ansvarsområder samt angiver kontaktpersoner for hver ansvarlig sektor. En tværsektoriel myndighed (DSB) er tildelt en koordinerende rolle med forbindelsesofficerer ind i Forsvaret.¹⁴³ Danmark har ikke en central myndighed, som har hjemmel til at koordinere på tværs, eller et samlet koncept for koordinationen af VNS på tværs af sektorer. Med de mange aktører, der er involveret, øges risikoen for, at der opstår koordinationsudfordringer, som forsinker eller forringer kvaliteten af VNS. Antallet af og bredden af aktører og øget kompleksitet øger behovet for at implementere en WoG-tankegang, hvor koordination er indtænkt, for at minimere risikoen for fejl og misforståelser.

143. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon og Teknisk redaksjon, *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid* (Oslo: NOU – Norges offentlige utredninger, Aksell, 2023).

Tabel 1: Oversigt over aktører og myndighedstilhørsforhold under en VNS-aktivitet

Interne myndigheder inden for Forsvarsministeriets ressortområde	Eksterne myndigheder uden for Forsvarsministeriets ressortområde
<p>Forsvarskommandoen</p> <p>Under Forsvarskommandoen involveres følgende myndigheder:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Operationsstaben – Hærkommandoen – Søværnskommandoen – Flyverkommandoen <p>Hjemmeværnskommandoen</p> <p>Under Hjemmeværnskommandoen involveres følgende myndigheder:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Landsdelsregion Vest med tilhørende hjemmeværnsdistrikter – Landsdelsregion Øst med tilhørende hjemmeværnsdistrikter – Hjemmeværnets tre værnsgrene: Hærhjemmeværnet, Marinehjemmeværnet, Flyverhjemmeværnet <p>Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse</p> <p>Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse</p> <p>Beredskabsstyrelsen</p> <p>Under Beredskabsstyrelsen involveres lokale operative afdelinger, herunder Beredskabscentre.</p>	<p>Rigspolitiet</p> <p>Under Rigspolitiet findes National Operativ Stab (NOST) (aktiveres kun ved behov)</p> <p>Trafikstyrelsen</p> <p>Energistyrelsen (bl.a. tildeling af frekvensbånd til radiokommunikation)</p> <p>Sund & Bælt</p> <p>Havnemyndigheder</p> <p>Civile/private leverandører af militærkritisk infrastruktur (fx internet, toiletfaciliteter)</p> <p>Offentlige leverandører af militærkritisk infrastruktur (fx tildeling af frekvensbånd, el, vand, varme)</p> <p>Berørte kommuner (fx miljøgodkendelser, afvigelser fra bygge love)</p> <p>Berørte regioner (herunder lokale sundhedsmyndigheder)</p> <p>Banedanmark</p> <p>Den indkommende udenlandske militærenhed</p>

Anden tematik: Procedurer ved varslede og uvarslede aktiviteter

De hidtidige VNS-øvelser har været en lakmestest på Danmarks grad af forberedelse. Men øvelserne har samtidig været karakteriseret ved, at størrelsen på de udenlandske styrker var begrænset, og dernæst at aktiviteten var varslet i god tid. Det betød, at Danmark i god tid kendte til de udenlandske enheders ankomst- og afrejsetider. Disse to faktorer giver optimal mulighed for at opnå tilstrækkelig koordination og løse opstå-

ede problemer, selv når mange aktører skal indover. Styrkerne ankommer og forlader efter kort tid Danmark ad landevejen eller via jernbane, og koordinationen af opgaven foregår i driftsorganisationen.

Det forholder sig anderledes i tilfælde af en hastende og *uvarslet* VNS-opgave i en skarp krisesituation. En uvarslet aktivitet dækker reelt VNS i tilfælde af en skarp sikkerhedspolitisk situation, hvor der er udsigt til mulig væbnet konflikt, hvis den opstår med kort varsel. Her vil Danmark være forpligtet til inden for få dage at besvare anmodningen og modtage mange tusinde soldater og deres materiel. Kort tid til rådighed stiller krav om faste, etablerede procedurer, og at samtlige relevante sektormyndigheder er bekendt med deres opgaver. Dertil kræves en høj grad af tværsektorielt samarbejde, og koordinationen foregår via Danmarks etablerede krisestyringssystem.¹⁴⁴ Koordinationen sker i regi af de 12 lokale beredskabsstabe (LBS), som er ledet af landets 12 politikredse. De refererer til den nationale operative stab (NOST), som er underlagt regeringens sikkerhedsudvalg. Krisestyringssystemet er dog ikke gearret til længerevarende kriser/opgaver, hvilket kan være en ulempe. Mange myndigheder bliver indkaldt til NOST under en uvarslet VNS-aktivitet, men har ikke en beredskabsorganisering, som kan sikre, at myndigheden repræsenteres. Udvikler en VNS-aktivitet sig til at blive længerevarende,¹⁴⁵ løber den enkelte myndighed tør for medarbejdere til at repræsentere myndighedens ansvarsområde, da kun få ansatte er udpeget til opgaven.¹⁴⁶ Det udfordrer robustheden i organisationen og evnen til at koordinere på tværs ved længerevarende VNS-opgaver. Når uvarslede VNS-aktiviteter foregår med brug af andre procedurer end de varslede aktiviteter, bliver det også af større vigtighed, at VNS-aktivering via krisestyringsorganisationen bliver øvet regelmæssigt.

144. Interview, Rigspolitiet den 22.11.2022. De forskellige varslingsprocedurer er klassificerede og kan ikke gengives i denne rapport.

145. Krigen i Ukraine har udviklet sig til at være en nedslidende stillingskrig, coronapandemien viste sig at strække sig over flere år, og karakteren af kriser kan vise sig at blive af mere langvarig karakter i fremtiden, se Henrik Breitenbauch og Alexander H. Tetzlaff, *Samfundssikkerhed i Danmark* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2022).

146. Interview, Rigspolitiet den 22.11.2022.

Tredje tematik: ”Tordenskjolds soldater” – knappe mandskabsressourcer og fleksibilitet

En af de største og mest omkostningstunge opgaver relateret til *enablement* er at tilvejebringe og opretholde sikkerheden for de udenlandske tropper og deres materiel samt den kritiske infrastruktur, som understøtter dem. Det kræver et døgnbemandet vagtmandskab tilpasset trusselsbilledet. Dertil kommer, at opgaven i princippet fortsætter, så længe enhederne opholder sig på dansk jord, og den kan vokse i takt med mængden af enheder.

I dag består vagtstyrken af *frivillige* fra hjemmeværnet, som derudover *frivilligt* melder sig til tjenesten, når Hjemmeværnet anmoder om assistance. De såkaldte ”frivilligt frivillige” kan stille med kort varsel (typisk inden for få timer), og der er kun få udgifter forbundet med anvendelsen.¹⁴⁷ Frivilligheden er samtidig en kilde til bekymring: Er indsatsen længerevarende, kan udfordringerne med at skaffe denne type mandskab til at bevogte enhederne på sigt udvikle sig til et generelt problem med at skaffe vagtbemanding. Det skyldes, at Hjemmeværnet er den eneste myndighed, som reelt har muligheden for at stille med vagtpersonale – Forsvaret har ikke tilstrækkeligt mange soldater til rådighed til opgaven, uden at det ville få store operative konsekvenser for andre opgaver. I en krisesituation mellem NATO og Rusland ville det samtidig ikke kunne udelukkes, at store dele af Forsvarets professionelle styrker ville være udstationeret som en del af aktiveringen af NATO’s forsvarsplaner. Hjemmeværnets ”frivilligt frivillige” deltager typisk ikke i længerevarende opgaver, enten pga. manglende lyst og motivation (de er jo frivillige) eller pga. problemer med at få fri fra deres faste, daglige arbejde. Det betyder, at hvis Danmark bliver værtnation for længerevarende troppeophold, reduceres mandskabsressourcerne med tiden drastisk. Forsvarets og Hjemmeværnets kombinerede evne til at opretholde VNS i længere tid med Danmarks nuværende model kan derfor blive en udfordring.

Den begrænsede evne til at skaffe tilstrækkeligt mandskab i en krisesituation er ikke en ny erkendelse. I lovbekendtgørelsen *Forslag til Lov om ændring af lov om forsvarets personel* fra 2018 nævnes det, at: ”I tilfælde af krig eller krise er det vigtigt, at alle tilgængelige ressourcer kan

147. Frivillige i Hjemmeværnet får kun dækket udgifter og evt. tabt arbejdsfortjeneste, når de melder sig, og får dermed ikke løn som under en formel aktivering af Hjemmeværnet.

udnyttes til at forsvare Danmark og værne om landets sikkerhed. Derfor er der konkret behov for at styrke Forsvarets og Hjemmeværnets evne til at mobilisere.”¹⁴⁸ Danmark har altså skaffet lovhjemmel til at indkalde ekstra mandskab, men det vil kræve en politisk beslutning at mobilisere Totalforsvarsstyrken og/eller iværksætte en decideret *aktivering* af Hjemmeværnet. Hvis et sikkerhedspolitisk trusselsbillede vedrørende Danmark ikke entydigt understøtter en så drastisk politisk beslutning, er der risiko for, at beslutningen om mobilisering enten ikke sker eller sker for sent. Det kan hænge sammen med en præference for fleksibilitet og handlefrihed blandt beslutningstagere i Danmark. Især hvis der ikke foreligger et klart mandat i kraft af en fælles NATO-beslutning om at aktivere artikel 4 eller artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat.¹⁴⁹ Der vil i sagens natur være en sammenhæng mellem, hvordan NATO opfatter en krisesituation, og hvor mange soldater Danmark med kort varsel skal modtage i regi af VNS, og som derfor vil gøre det mindre kontroversielt for danske politikere at beordre en mobilisering. Men det er stadig relevant for danske beslutningstagere at gøre sig tanker om de nærmere omstændigheder ved mulige mobiliseringer, fordi Rusland netop ønsker at undgå fælles handling fra NATO’s side. Der er efterhånden enighed om, at NATO’s forhold til Rusland ikke kan betragtes i klare kategorier som fred, krise og krig, og at forholdet vil bære præg af at være i en mere eller mindre konstant tilstand af konkurrence.¹⁵⁰ Derfor vil Rusland kunne forventes at operere på en måde, så fælles NATO-beslutninger om aktivering af artikel 4 eller 5 enten ikke besluttet eller besluttet så sent som muligt. *Enablement* vil formentligt derfor foregå i et sikkerhedspolitisk

148. Retsinformation, *Forslag til Lov om ændring af lov om forsvarets personel (Opbygning af totalforsvarsstyrken samt etablering af mobiliseringskompagnier)*, 12. december 2018, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00124>.

149. Artikel 4 omhandler medlemsstaters mulighed for at rådføre sig, hvis de føler sig truet, og artikel 5 er den berømte musketer-ed, se NATO, ”Den Nordatlantiske Traktat”, 4. april 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da.

150. Joshua Bell, ”The Changing Face of Conflict: What is Hybrid warfare?”, *Global Security Review* (april 2023), <https://globalsecurityreview.com/hybrid-and-non-linear-warfare-systematically-erases-the-divide-between-war-peace/>; Alexandru C. Apetroe, ”Hybrid Warfare: From ”war during peace” to ”neo-imperialist ambitions.” The case of Russia”, *On-line Journal Modelling the New Europe*, Nr. 21 (2016), https://www.researchgate.net/publication/316509247_Hybrid_warfare_From_war_during_peace_to_neo-imperialist_ambitions_the_case_of_russia.

miljø præget af spænding og et uvist konfliktniveau.¹⁵¹ Uvished vil udfordre muligheden for at træffe drastiske beslutninger, som kan være nødvendige. Dansk lovgivning giver mulighed for, at Folketinget, i tilfælde af krig eller andre ekstraordinære forhold og katastrofetilfælde, kan mobilisere hele Totalforsvarsstyrken (som består af omkring 12.000 hjemsendte værnepligtige med en føringsstruktur på 700 personer¹⁵²) eller at aktivere hele Hjemmeværnet (en styrke på omkring 20.000 personer¹⁵³).

Beslutningen kan dog få store indenrigspolitiske konsekvenser for samfundet, udover de økonomiske konsekvenser forbundet med aflønning. Dette kan øge sandsynligheden for, at man politisk ikke vil vælge et så drastisk indgreb i en krisesituation, der ikke involverer et direkte væbnet angreb på Danmark. Dermed kan der opstå en risiko for, at Danmark ikke fastsætter et tilstrækkeligt og nødvendigt beredskab, fordi de juridiske muligheder i værktøjskassen ikke eksisterer og derfor ikke kan afstemmes til et nutidigt, flydende trusselsbillede. Derudover er der hverken uniformer, udrustning, våben eller køretøjer til de mobiliserede soldater i Totalforsvarsstyrken, som i tillæg hertil har et beredskab på 30 dage fra aktivering til indsættelse.¹⁵⁴ Danmarks nuværende model for anvendelse af både Hjemmeværnet og Totalforsvarsstyrken kan derfor have nogle indbyggede svagheder mht. at understøtte dansk *enablement* bedst muligt.

Fjerde tematik: Modstridende prioriteter og divergerende logikker i forvaltningen

I Danmark er initiativer relateret til sikkerhed sammensat af flere modstridende prioriteter og divergerende logikker internt i centraladministrationen i Danmark. Det kan skabe usikkerhed om, hvorvidt man fra politisk side enten ikke vil eller ikke har tilstrækkelig mulighed for at

151. Kathleen H. Hicks et al., *Counting dollars or measuring value* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2018), 15, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703_Hicks_CountingDollars.pdf.

152. "Din karriere i reserven begynder her!" Job, Forsvaret, tilgået 20. februar 2024, <https://karriere.forsvaret.dk/job/Reserven/Totalforsvarsstyrken/SSG/oversergent/>.

153. Interview, Hjemmeværnskommandoen den 21.04.2023.

154. Torben Toftgaard Engen, *Den nye totalforsvarsstyrke – Dansk værtnationsstøtte til NATO's regionale forsvar* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2021), https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/den-nye-totalforsvarsstyrke-dansk-vaerternationsstoette-til-natos-regionale-forsvar/CMS_Rapport_2021__2_-_Den_nye_totalforsvarsstyrke.pdf.

føre en sikkerhedspolitisk dagsorden som fx *enablement* ud i livet (se tekstboks 6).

Tekstboks 6: Udgravningen af havnedybden i Esbjerg Havn

I Esbjerg Havn har en miljøgodkendelse fra Miljøministeriet forsinket påbegyndelsen af den nødvendige udgravning af havnedybden, der kan muliggøre aflæsning af markant større mængder amerikansk militærmateriel ad gangen. Fra amerikansk side ser man gerne, at Esbjerg Havn får løst problemet, så man allerede ifm. de næstkommende øvelser, der er planlagt for 2024, kan afskibe mere. Fra politisk side er der også vilje til at få udgravet havnen, hvilket understreges af flere ministres besøg på havnen med opbakning til projektet.

De økonomiske udfordringer er også ryddet af vejen, idet Esbjerg Havn har fået over 200 mio. kr. i støtte fra EU's infrastrukturfond, "Connecting Europe Facility", som netop, med afsæt i EU's "Military Mobility Action Plan 2.0", har fokus på *dual use*-infrastrukturprojekter.¹⁵⁵ Ifølge Esbjerg Havn burde sagen være klar til, at gravearbejdet kan iværksættes snarest.¹⁵⁶ Men den nødvendige – og endelige – godkendelse fra miljømyndighederne, som lovliggør iværksættelsen af anlægsprojektet, kom først lang tid efter. Dertil kommer, at den korrekte, lovlige sagsbehandling (som involverer håndtering af eventuelle klagesager og høringssvar mv.) formentlig har forsinket projektet.¹⁵⁷ Hvis man fra politisk side vurderede, at udgravningen havde tilstrækkelig sikkerhedspolitisk prioritet, kunne forsvarsministeren have gjort brug af sit særlige prerogativ om militær nødvendighed til at trumfe godkendelsen igennem ved Miljøministeriet, så gravearbejdet kunne begynde. Men det ville have tilsidesat normal juridisk praksis på området og ville samtidig kunne anklages for at

155. Kim Marquart, "Esbjerg Havn får 211 mio. kr. til at uddybe sejlrende", *Søfart*, 23. december 2022, https://www.soefart.dk/article/view/888693/esbjerg_havn_far_211_mio_kr_til_at_uddybe_sejlrende.

156. Interview, Esbjerg Havn den 20.09.2023.

157. Som følge af udgravningen til Lynetteholmen i København blev dumpning af forurenede slam i Køge Bugt standset efter kritik af miljøkonsekvenserne, se Daniel Bue Lauritzen, "Partier bag Lynetteholm er enige om at droppe dumpning af mudder i Køge Bugt", *Altinget*, 2. juni 2022, <https://www.altinget.dk/artikel/partier-bag-lynetteholm-er-enige-om-at-droppe-klapning-af-mudder-i-koege-bugt>; Interview, Esbjerg Havn den 20.09.2023.

være konkurrenceforvridende ift. konkurrerende havnes senere mulighed for at udvide deres havnedybder. Dermed er sagen i Esbjerg Havn et eksempel på, at der på trods af politisk velvilje over for projektet samtidig ikke ses at være behov for en omgåelse af normal juridisk praksis.

Infrastrukturprojekter med sikkerhedspolitiske implikationer – selv i den nye sikkerhedspolitiske virkelighed, som Ukrainekrigen har medført – er ikke omfattet af særlige regler eller har fortrinsret frem for almindelig dansk jura. I Holland er der prioritet til fordel for militær mobilitet inden for både infrastruktur og lovgivning generelt.¹⁵⁸ Dermed vil prioriteten ofte være fastlagt på forhånd, og myndigheder vil ikke være ramt af modsatrettede prioriteter vedrørende myndighedsudøvelsen. Landet har i regi af sit forsvarsministerium nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe med aktiv deltagelse fra alle nødvendige ministerier og med eget sekretariat. Som en del af organiseringen er der oprettet en tilsvarende tværministeriel styregruppe på departementschefsniveau.

Etablering af sådanne taskforces er også i Danmark en kendt måde, hvorpå man kan sikre tværfaglig deltagelse til specifikke projekter eller dagsordener og dermed give særlig prioritet til eller rydde problemer af vejen. Under coronapandemien opstod en ad hoc-organisering på næsten samme niveau, kaldet AC-gruppen, som havde til opgave at koordinere og understøtte den tværfaglige coronainsats.¹⁵⁹

Femte tematik: Sektoransvar og tværfaglige problemstillinger

Danmark administreres grundlæggende efter sektoransvarsprincippet, hvor de ansvarlige ministre har ansvar for deres egen sektor – også under en krise.¹⁶⁰ Sektoransvarsprincippet er et blandt syv principper inden for

158. Netherlands Ministry of Defence, "National Plan Military Mobility – the Netherlands as a transit nation", 2021.

159. Jørgen G. Christensen et al., *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020: Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19* (København: Folketinget, 2021), <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>.

160. Sektoransvarsprincippet er et grundlæggende princip på linje med lighedsprincippet, magtfordrejningslæren og proportionalitetsprincippet. Sektoransvarsprincippet er udtrykt flere steder i lovgivningen.

dansk krisestyring, og det sikrer, at ansvaret for at løse opståede problemer ligger der, hvor den faglige ekspertise er forankret.¹⁶¹

Sektoransvarsprincippet indikerer ikke entydigt, hvor ansvaret skal placeres, hvis udfordringerne involverer (og overskrider) flere sektors ansvarsområder – og tilmed yderligere kompliceres af hybride former for krigsførelse. Princippet kan få sektormyndighederne til at orientere sig mod egne ansvarsområder uden blik for de grænseoverskridende problematikker og kan derved risikere at hæmme effektiv løsning af komplekse tværfaglige problemer. Interaktionen på tværs af sektorer er kendetegnet ved, at de enkelte myndigheder har et isoleret fokus på deres eget sektoransvar og deres egen drift.¹⁶² Opstår der problemer i et nexus mellem flere ressortområder, kan sektoransvaret risikere at bidrage indirekte til en uklar ansvarsfordeling, hvis problemerne ikke kan løses isoleret inden for hver sektor. Organisatoriske opgaver knyttet til *enablement* er kendetegnet ved at ligge i grænseområdet for ressortmyndighedernes ansvarsområder. *Enablement* opstår sandsynligvis tilmed i en situation, hvor politiske beslutningstagere allerede er under pres for at løse en masse andre opgaver, som tager fokus. Derfor bliver hele *enablement*-dagsordenen også en mulighed for at tænke over, hvordan ansvar og opgaver fordeles mellem forskellige myndigheder i krisesituationer, hvor hele systemet er under pres.

Sektoransvaret spiller også en rolle for udrulningen af CER- og NIS2-direktiverne i Danmark. Med disse to EU-direktiver bliver ansvaret for infrastruktur og informationsikkerhed udvidet til en lang række sektorer, som ikke før har været omfattet. Dansk Erhverv vurderer, at mere end tusinde danske virksomheder er omfattet af direktivet.¹⁶³ Det kan blive vigtigere at identificere og dernæst sikre, at de virksomheder, som spiller en rolle ift. dansk *enablement*, bidrager til at sikre den robuste infrastruktur. Direktiverne er samtidig et positivt eksempel på, at EU's evne til at lovgive på tværs af stater aktivt understøtter NATO's planer

161. Beredskabsstyrelsen, *Retningslinjer for Krisestyring* (Birkerød: Beredskabsstyrelsen, 2019), 15, https://www.brs.dk/globalassets/brs--beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyring-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer_for_krisestyring-.pdf.

162. Interview, Hjemmeværnsdistrikt den. 11.04.2023.

163. Dansk Erhverv, "Behov for hurtig myndighedsindsats i forhold til kommende EU-regler for kritisk infrastruktur", Dansk Erhverv, 22. februar 2023, <https://www.danskerhverv.dk/presse-og-nyheder/nyheder/2023/februar/behov-for-hurtig-myndighedsindsats-i-forhold-til-kommende-eu-regler-for-kritisk-infrastruktur/>.

for *enablement*.¹⁶⁴ I Danmark er det op til den enkelte sektor at definere, hvordan man vil håndtere kravene fra NIS2-direktivet mht. ens egen sektor. Som en central aktør administrerer kommunerne mange forskellige sektorer, og hvis kommunerne skal leve op til divergerende systemkrav, kan det blive en svær opgave for den enkelte kommune. Staten har endnu ikke besluttet, hvordan kommunerne skal omfattes af NIS2-direktivet, hvilket giver anledning til bekymring flere steder.¹⁶⁵ Det illustrerer pointen om, at placeringen af ansvar for eksterne lovkrav kan få betydning for smidigheden og effektiviteten af den digitale sikkerhed i Danmark.

I Holland har myndighederne også et grundlæggende ansvar, der følger den sektor, der administreres, men som en del af den nationale plan for militær mobilitet tvinges de enkelte sektormyndigheder til et samarbejde inden for rammerne af emnet. Fordelene ved Hollands model med en centralt forankret styregruppe til at lede militær mobilitet er et ledelsesmæssigt fokus, som skaber en entydig retning, træffer beslutninger og prioriterer indsatser på tværs af sektorer. På sin vis repræsenterer Hollands model en form for oversektorielt niveau, idet konkrete udfordringer relateret til militær mobilitet løftes til et niveau, hvor der kan træffes en beslutning. WoG-tilgangen afspejles i den måde, hvorpå Holland har opbygget og organiseret samarbejdet på tværs af myndigheder og sektorer. Rapporten argumenterer ikke for, at *enablement*-dagsordenen alene skal styre selve organiseringen af det nuværende krisestyresystem eller forkaste et af Danmarks grundlæggende principper for sikkerhedsansvar i staten, i form af sektoransvarsprincippet. Rapporten påpeger i stedet, at karakteren af de udfordringer, som *enablement*-dagsordenen medfører, giver anledning til at tænke over, om det nuværende *setup* kan justeres. Udgangspunktet for en justering kan være at se på, hvordan inddragelsen af alle myndigheder bedst understøttes, og hvordan en mere klar ansvarsplacering både juridisk og organisatorisk kan gavne *enablement*.

Opsummering af delanalyse 2

Den organisatoriske dimension stiller skarpt på besværlighederne ved at koordinere på tværs af myndigheder og understreger behovet for hurtig

164. Ibid.

165. Bekymring udtrykt i et samarbejde med KL ifm. oplæg og drøftelser på KL-scenen på "Digitaliseringsmessen" i Odense, den 27.09.2023.

koordination mellem en bred skare af aktører. De nuværende samarbejdsstrukturer efterlader et behov for at forbedre beslutningstagning om *enablement*, som går på tværs af flere sektorer. Holland og Norge er gode eksempler på nabolande, som har taget teten mht. at knække koden til et bredt samarbejde. Enten ved – som i Norges tilfælde – at have en central myndighed med koordinationsansvar eller ved – som i Hollands tilfælde – at etablere en særlig tværministeriel arbejdsgruppe med et nationalt ansvar for området.

Analysen åbner op for en diskussion af, om sektoransvarsprincippet er gearret til at løse udfordringer relateret til *enablement* og måske behøver klarere politiske prioriteringer og styring. Der eksisterer ikke et standardiseret samarbejde og en standardiseret koordination på tværs af sektorer, når det drejer sig om *enablement* og VNS.

I næste delanalyse fokuserer rapporten på den juridiske dimension, der udgøres af aftaler, procedurer og lovgivning. Disse er alle med til at bestemme, hvordan samarbejdet i pluraliteten af myndigheder, sektorer og aktører skal foregå.

4.3. Delanalyse 3: Den juridiske dimension

Den juridiske dimension forbinder alle relevante aktører ved at fastsætte rammerne for deres samarbejde. Dimensionen omfatter love, regler og samarbejdsaftaler og forpligter aktører i bestræbelserne på at løse opgaver, der går på tværs af strukturer og ressortområder. På sin vis er den juridiske dimension det, som forbinder alle tre dimensioner – uden en velfungerende juridisk regulering får en effektiv dansk WoG-indsats og den nødvendige infrastruktur på området svære vilkår.

Udfordringer relateret til Danmarks juridiske dimension kan grundlæggende udtrykkes som, at nuværende national lovgivning ikke i tilstrækkelig grad understøtter *enablement*. Det har som afledt konsekvens, at håndteringen af dansk *enablement* besværliggøres med risiko for, at indsatsen utilsigtet forringes. Delanalysen er inddelt i to tematikker, som dækker dimensionens udfordringer og berører forvirring om kriselovgivning og gråzoner mellem flere lovområder.

Første tematik: Juridisk forvirring om lovgivning under en krise

Den nationale lovgivning har ændret sig meget siden den kolde krig. I mellemtiden er der tilmed kommet en omfattende EU-lovgivning til. Der er især vedtaget megen særlovgivning, som besværliggør en koordination af en VNS-aktivitet, der går på tværs af flere sektorer. Det skyldes, at præmissen i lovgivningen primært understøtter sektorens egne behov og logikker uden hensyn til forandrede sikkerhedspolitiske betingelser. Konkrete eksempler på særlovgivning kan være regler for håndtering og brug af medicin, miljøopbevaring, opbevaring af ammunition, dyresanitære regler, fødevareregler og udstedelse af nødvendige autorisationer.¹⁶⁶ Inden for alle disse områder er der krav om, at reglerne overholdes, når fremmede tropper tager ophold i Danmark. Lovlighed er med andre ord blevet langt mere komplekst, og det kan påvirke evnen til at koordinere og levere *enablement* for Danmark. Summen af konfliktende lovgivning udgør en juridisk udfordring, som peger i retning af et behov for klarere regler. Dertil kommer, at kommende eksterne NATO-krav (specifikt vedrørende en ny *enablement*-plan og et nyt strategisk-logistisk koncept) muligvis ændrer betingelserne for dansk *enablement* i fremtiden.¹⁶⁷

JSEC's mandat som kommando i NATO handler udelukkende om at koordinere og identificere flaskehalse – JSEC har som tidligere nævnt ingen beføjelser til at stille krav til medlemslandene.¹⁶⁸ Først langt inde i en krisituation vil SACEUR få bemyndigelse fra medlemslandene til at overtage kommandoen.¹⁶⁹ At klargøre en medlemsstat til *enablement* er derimod en aktivitet, som er nødt til at foregå, lang tid før effekterne af klargøringen af *enablement* så at sige ”aktiveres”.¹⁷⁰ *Forberedelsen* til at kunne gennemføre *enablement* skal med andre ord være foregået, i god tid før behovet for *enablement* overhovedet kan risikere at opstå. Det har vist sig at være en stor udfordring for JSEC at bringe alle medlemslandene sammen og sørge for et veludviklet RSN-netværk. Derfor opfordrer JSEC til, at de enkelte medlemslande tager initiativ til at opdatere eller implementere lovgivning, som aktivt understøtter *enablement*, hvilket

166. Interview, Forsvarsministeriet den 09.05.2023.

167. Interview, DAMIREP den 22.06.2023.

168. Interview, JSEC den 16.06.2023.

169. Interview, JSEC den 27.06.2023.

170. Interview, JSEC den 16.06.2023.

også gælder Danmark.¹⁷¹ Det er dog samtidig relevant at påpege, at der udover ensretning af national særlovgivning også er EU-lovgivning, som bør justeres som følge af *enablement*.

Udgangspunktet for dansk lovgivning om Forsvarets interaktion med civile myndigheder om militærjuridiske emner er, at civil lovgivning følges. Det skyldes, at der grundlæggende ikke findes regler i dansk ret, der giver mulighed for at tilsidesætte den almindelige retstilstand, som gælder i fredstid. Der findes kun få bestemmelser i lovgivningen (fx forsvarslovens § 17 om ekspropriation – uddybes senere), som giver mulighed for at aktivere visse regler under særlige omstændigheder.¹⁷² Opstår en væbnet konflikt på dansk jord, gælder de almindelige civile regler i udgangspunktet fuldt ud – selvom en række særregler vil kunne aktiveres. Det kan skabe unødige restriktioner mht., hvilke rammer der gælder for Danmarks juridiske håndtering af en krisesituation, og kan føre til uhensigtsmæssige, selvpålagte begrænsninger. Den eneste undtagelse til udgangspunktet om civile regler er nødretten. Her gælder, at man under helt ekstraordinære forhold kan undlade at følge dansk lovgivning (herunder Grundloven), hvis det er strengt nødvendigt. Det er dog en snæver og ekstrem undtagelse til det almindelige retsgrundlag for myndighedsudøvelse – og denne er endda ikke nedskrevet, men er en ren uskreven regel.¹⁷³

Ovenstående medfører, at der opstår mange uklarheder i lovgivningen, fx er fredstid og krigstid behandlet forskelligt, afhængigt af hvilken sektorlovgivning der er tale om. I en national optik bliver det militærjuridiske område derfor til en form for juridisk gråzone. Konsekvensen kan blive, at når en krise opstår, er Danmark juridisk på bagkant fra begyndelsen. Har det enkelte medlemsland i NATO ikke justeret sin nationale lovgivning, før en krise, der indebærer *enablement*, indtræffer, kan det få konsekvenser for NATO's samlede evne til at imødegå krisen. Ifm. hastelovgivningen under coronapandemien var der kritik af urimelige tidsfrister til lovgiverne i Folketinget, og beslutningen om nedlæggelsen

171. Interview, JSEC den 27.06.2023.

172. Ved indgreb i meddelelshemmeligheden kan der iværksættes særlige forholdsregler, som reelt har karakter af en afvigelse fra de almindelige regler i fredstid, men kun mht. spionage.

173. Interview, Københavns Universitet Juridisk Fakultet den 18.09.2023,.

af minkerhvervet i Danmark har ført til omfattende kritik.¹⁷⁴ Det understreger behovet for at se på lovgivningen vedrørende *enablement* forud for en krise.

I eksemplet om udgravningen af Esbjerg Havn (se tekstboks 6) bliver *enablement* omdrejningspunkt for en sektoropdelt fredstidslovgivning, hvor myndighederne har svært ved at prioritere. En dansk ambivalens i den juridiske praksis i mødet med potentielt nødvendige sikkerhedspolitiske tiltag kan betyde, at myndighederne i Danmark ikke får taget entydigt stilling til, hvilken prioritet man vil give nationale initiativer knyttet til *enablement*. En klarere strategi og juridisk prioritering fra central politisk side kan lette samarbejdet på tværs og forenkle sagsbehandlingen. Klarere mandater og rammer vil gøre det sværere at lægge politisk ansvar andre steder i centraladministrationen, når der opstår problemer. Med klare retningslinjer vil politikerne derfor også stå over for øget kritik, når tingene ikke går som planlagt.

I Hollands tilfælde kommer det til udtryk ved et specifikt fokus på at identificere juridiske flaskehalse og en central tværfaglig organisering med tydelig ledelsesmæssig forankring på højt niveau i centraladministrationen.

Dertil kommer, at Danmark har svært ved juridisk at håndtere en eskalerende konflikt, hvor en konfliktpart (fx Rusland) bevidst opererer i en juridisk gråzone, hvor reglerne kan være sværere at tolke. Danmarks lovgivning er ikke forberedt på et dynamisk og konstant skiftende truselsbillede præget af hybrid krigsførelse og handlinger under tærsklen for krig. Et eksempel på uklar praksis, der vedrører infrastruktur, er sabotagen af Nord Stream. Hændelsen fandt sted i Danmarks eksklusive økonomiske zone (EØZ), som juridisk placerer sig mellem at være dansk territorium og internationalt farvand. Den længere danske reaktionstid

174. Ulrik Dahlin, "Jurister er skeptiske over for Heunicke's forklaring om corona-hastelov", *Information*, 17. marts 2020, <https://www.information.dk/indland/2020/03/jurister-skeptiske-heunicke's-forklaring-corona-hastelov>; UFO Alm.del – Bilag 121, GRA Alm.del – Bilag 46, EPI Alm.del – Bilag 373, FIU Alm.del – Bilag 202, URU Alm.del – Bilag 240, REU Alm.del – Bilag 301, ERU Alm.del – Bilag 360, FOU Alm.del – Bilag 130, MOF Alm.del – Bilag 627, SUU Alm.del – Bilag 365; Bind 1 (ft.dk); Folketinget, *Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink* (Folketinget, Stibo Complete, 2022), ft.dk/samling/20211/alm-del/GRA/bilag/46/2602665.pdf; Emma Klinker Stephensen og Ida Marie Lomholt Wismann, "OVERBLIK: Her er de vigtigste pointer fra Minkkommissionens beretning", *TV 2*, 30. juni 2022, <https://nyheder.tv2.dk/2022-06-30-overblik-her-er-de-vigtigste-pointer-fra-minkkommissionens-beretning>.

ifm. sabotagen kan måske skyldes, at danske myndigheder skulle afklare, hvilke juridiske regler der gjaldt for sabotage i området. Det kan have medvirket til at skabe forvirring og dermed have øget reaktionstiden, også mht. koordinationen med andre lande.¹⁷⁵ Uagtet at efterforskningsresultaterne af Nord Stream-sabotagen endnu ikke er offentliggjort (og af sikkerhedspolitiske grunde måske aldrig bliver det), er det påfaldende, at sabotagen er foregået netop dét sted på ledningerne, som juridisk kan have betydning for landets sikkerhed, og dermed hvor alvorlig sabotagen kan vurderes at være. Dermed er sabotagen et typisk eksempel på hybride metoder, der netop søger at skabe forvirring om, hvordan hændelsen imødegås, juridisk såvel som organisatorisk.

Holland fokuserer i sin strategi på at identificere og imødegå juridiske udfordringer og udvikle lovgivning, som øger militær mobilitet forud for opståede kriser. På samme vis har Norge en langt mere omfattende og detaljeret beredskabslovgivning/nødlovgivning, som stiller norske myndigheder bedre under en krise. Dansk lovgivning har i øjeblikket nogle indbyggede uklarheder, hvor lovgivningen risikerer at modvirke en samlet *enablement*-indsats.

Anden tematik: Tre centrale love med betydning for dansk enablement

En række love påvirker rammevilkårene for *enablement* i Danmark, fordi dagsordenen breder sig udover flere sektorer og aktører. De tre vigtigste lovområder for *enablement* er de love, som vedrører danske såvel som udenlandske soldater på dansk jord. Selvom anden lovgivning også har betydning, er det i særdeleshed de tre love i figur 6, som har afgørende betydning for den juridiske status for området.

Den første lov er forsvarsloven. Den angiver rammerne for Forsvarets virke og er central for, hvilke opgaver Forsvaret må og skal løse.¹⁷⁶ Dernæst kommer Danmarks retlige forpligtelser over for udenlandske tropper på dansk jord, som baserer sig på NATO-styrkeloven fra 1955,

175. Mathias Mencke og Kaare Sørensen, "Det tog 33 timer, før vi vidste, at Nord Stream var sprængt i luften", *Zetland*, 21. februar 2023, <https://www.zetland.dk/historie/s09aZd56-a8l4XGdY-fc475>; paneldebat på seminaret "Hvem sikrer samfundet?" på Center for Samfundssikkerhed, Forsvarsakademiet, 25.04.2023.

176. Retsinformation, *Forsvarsloven*, 24. maj 2017, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2017/582>.

og en række senere Status of Force Agreements (SOFA) og Memorandums of Understanding (MOU).¹⁷⁷ Endelig kommer politiloven, som også fastsætter regler for militærets magtbeføjelser.¹⁷⁸

Fælles for de nævnte lovområder er, at de alle er undtagelser til den civile lovgivning, der som tidligere nævnt er udgangspunktet for myndighedernes sagsbehandling. Det skaber en række uhensigtsmæssigheder i relation til de tre konkrete love. Særligt i de tre overlappende gråzoner, hvor eksisterende love overlapper og potentielt kan være i konflikt med hinanden, kan der opstå lovmæssig forvirring.

Etablering af midlertidige militære områder

Eksempler på uhensigtsmæssigheder eller utilstrækkelig juridisk klarhed er bl.a. reglerne for etablering af midlertidige militære områder (MMO'er), som er beskrevet i bekendtgørelse om Forsvarets bistand til politiet.¹⁷⁹ Et MMO er et klart defineret område, hvori den ansvarlige politidirektør for politikredsene giver Forsvaret lov til at stå for politimyndigheden. Dette kan gøres for at forebygge og afværge fare for dansk og udenlandsk militært personale og materiel, der befinder sig uden for faste militære områder. I tilfælde, hvor udenlandske soldater i stort omfang kommer til Danmark og tager længerevarende ophold her, skal enhederne som sagt kunne bevæge sig for at træne og gennemføre øvelser. Ansvar for deres sikkerhed under transport tilfalder som udgangspunkt politiet. Men politiets korte af flere hundrede militærkøretøjer har politiet i længden ikke ressourcer til. Her kan Hjemmeværnet træde til, men med den eksisterende lovgivning er det et problem at tildele et juridisk mandat til disse Hjemmeværnsenheder. Den nuværende lovgivning er ufleksibel og tillader reelt ikke politiet at overdrage politimyndigheden til andre myndigheder og giver ikke mulighed for i praksis at etablere MMO'er langs ruten. Dermed er de juridiske forudsætninger

177. Offentlighedsportalen, *Lov om retsstillingen for styrker tilhørende deltagerne i NATO og Partnerskab for Fred m.v.*, 29. april 1955, <https://www.offentlighedsportalen.dk/dokument/161459>; Jørn Vestergaard, "Forbrydelser mod statens sikkerhed: videregivelse af kvalificerede statshemmeligheder", Retsudvalget, 2021-22 (Omtryk – 15.7.2022 – Bilag), 6 og 17, <https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/REU/bilag/325/2607340.pdf>.

178. Retsinformation, *Politiloven*, 29. november 2019, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2019/1270>.

179. Retsinformation, *Bekendtgørelse om Forsvarets bistand til politiet og etablering af midlertidige militære områder*, 26. juni 2018, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/903>.

Figur 6: Tre centrale love ifm. dansk enablement og deres gråzoner



for at beskytte udenlandske militære enheder under bevægelse ikke til stede. Det kan forekomme at være af mindre betydning, men det kan medføre begrænsninger for en smidig koordination og gennemførelse af VNS og illustrerer således, at detaljeringsgraden vedrørende lovgivning behøver klarhed.

Juridisk uklarhed vedrørende militær ekspropriation

Et andet eksempel på, at lovgivningen i Danmark ikke er tilpasset VNS, handler om forsvarsministerens mulighed for at anvende og om nødvendigt ekspropriere privat ejendom. Skal Forsvaret finde plads til udenlandske enheder uden for Forsvarets egne arealer, skal det ske med den private lodsejers accept. Tillades dette ikke, kan ekspropriation komme på tale. Retten til ekspropriation er hjemlet i forsvarslovens § 17: "[I] særlige tilfælde som krig eller andre ekstraordinære forhold [...]"

skal borgerne mod fuld kompensation stille deres ejendom til rådighed for landets forsvar.” Men disse regler gælder ikke for øvelsesaktivitet, og desuden er reglerne aldrig blevet testet i praksis ved en domstol, hvorfor der er uklarhed om retsstillingen på området.¹⁸⁰ Problemer kan også risikere at opstå som følge af uklarhed mht., hvornår grænserne for en konflikt har nået et niveau, der kan karakteriseres som ”krig eller andre ekstraordinære forhold”. Hybrid krigsførelse vil have som mål at undgå sådanne klare prædikater og udfordrer således måden, hvorpå Danmark juridisk imødekommer disse trusler. Hybrid krig illustrerer endnu en juridisk gråzone og en medfølgende generel udfordring, der handler om, at dansk regulering ikke er tilstrækkeligt samtænkt eller justeret til en ny sikkerhedspolitisk situation i Europa. Juridiske gråzoner er samtidig en motivation for de beredskabsaftaler med kommercielle aktører, som det norske forsvar har indgået, og som inkluderer beredskab knyttet til både tid, volumen og leverancer af VNS.

Mulighed for at indgå aftaler med private virksomheder

Private virksomheder i Danmark kan på sigt spille en vigtig rolle mht. at sikre forsyning af en lang række vigtige produkter og services i tilfælde af en langvarig VNS-tilstedeværelse i en sikkerhedspolitisk højspændt situation. Forsvaret prioriterer ikke beredskabsaftaler med private virksomheder.¹⁸¹ Virksomhederne tager sig godt betalt for at stå til rådighed, og det er en økonomisk prioritering for Forsvaret, om der skal afsættes nogle af Forsvarets sparsomme ressourcer til det. I en sikkerhedspolitisk fremtid præget af usikkerhed, hvor *enablement*-dagsordenen har fået større momentum i NATO, er det ifølge flere eksperter værd at overveje, om Danmark igen skal fokusere på at øge robustheden af forsyningskæder og en række ydelser i regi af dansk VNS. Det vil sandsynligvis kræve et juridisk forarbejde at udfærdige og indgå sådanne kontrakter, som på rimelige vilkår fastsætter regler og rammer for disse services. Norges tilgang til samarbejde med private virksomheder kan være en inspiration for Danmark. Strategiske samarbejder med private virksomheder kan løse en række opgaver i relation til VNS, som sørger for en god service til udenlandske enheder. I en fremtid med flere VNS-øvelsesaktiviteter

180. Interview, Københavns Universitet Juridisk Fakultet den 18.09.2023.

181. Interview, Hærkommandoen den 18.04.2023.

i Danmark vil der måske være tilstrækkeligt med ordrer til, at det giver mening, at Danmark eksperimenterer med at opbygge strategiske partnerskaber.

Virksomhederne kan dermed aflaste Forsvarsministeriets styrelser, når det gælder transport eller levering af infrastrukturelle ydelser. Der af følger, at der må stilles en række sikkerheds- og robusthedskrav til de pågældende virksomheder. Danmarks muligheder for at håndtere civile bidragsyderes støtte til Forsvaret er ikke som i Norge juridisk opdateret, hverken hvad angår VNS på dansk jord eller hvad angår transporten af danske enheder ud af landet. Kontrakt håndteringstiltag, som følger af sådanne samarbejder, vil sandsynligvis kræve et juridisk forarbejde for at undgå unødigt bureaukrati, som især Litauen er plaget af ifm. udbygningen af amerikanske baser i landet. Ønsker Danmark at gå i denne retning, kan man lade sig inspirere af Norges beredskabslovgivning, som udgøres af en række love, der giver Norges forsvar en bredere hjemmel til fra den civile sektor at rekvirere varer og tjenester, som er nødvendige for forsvarets virksomhed.¹⁸² Et eksempel er *force majeure*-klausuler i det norske forsvars kontrakter med private virksomheder, hvilket sikrer, at virksomhederne skal overholde aftalerne, også i krigstid.

Opsummering af delanalyse 3

En række juridiske problemstillinger bidrager til ringere vilkår for *enablement* og VNS i Danmark. Udfordringerne udspringer af en generel mangel på dansk kriselovgivning, som kan prioritere og sætte en retning for myndighederne i Danmark, hvor sektorlovgivning præger forvaltningen. Sektorspecifik lovgivning skaber klarhed over regler og rammer, som vedrører egen sektor, men i takt med et forandret trusselsbillede (der går på tværs af sektorer) og stigende krav om at levere *enablement* opstår et behov for i højere grad at tænke lovgivning i Danmark på tværs af sektorer. Ambivalensen i dansk juridisk praksis tyder på, at Danmark endnu ikke har foretaget en samlet sikkerhedspolitisk tilpasning af lovgivningen mht. *enablement*. Tilpasningen vil juridisk set stille Danmarks

182. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Andvord Grafisk, 2018), 36, <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>.

myndigheder stærkere i en usikker fremtid, hvor området får stadig større relevans og vigtighed.

4.4. Opsummering

Inden for alle tre dimensioner af *enablement* og VNS har Danmark mulighed for at optimere sin indsats og bidrage til en højere effektivitet og derved understøtte NATO bedre.

Den langvarige tilstedeværelse af udenlandske tropper i Danmark kan skade infrastrukturen og påvirke landets fremtidige handlevne. Dansk infrastruktur er ikke i overhængende fare for at kollapse under belastningen af VNS, men det akkumulerede pres kan skabe problemer på sigt, særligt hvis antallet af udenlandske soldater og varigheden af deres ophold i Danmark forøges. I Holland og Norge er udvikling af infrastruktur og militære behov derfor samtænkt i en *dual use*-tankegang, som ikke eksisterer i Danmark.

Flere af udfordringerne er tværdimensionelle, hvilket kun besværliggør håndteringen af dem. Blandt de interviewede eksperter efterlyser flere et tværsektorielt mindset, hvor alle sektormyndigheder er inviteret og inddraget i beslutningsprocesser vedrørende dansk *enablement*. Dette betyder, at de mange aktører kan indgå i de rette fora, samt at de er indstillede på at arbejde sammen på tværs. Opstår et problem relateret til *enablement* mellem sektors primære ansvarsområder, er det ofte uklart, hvem der træffer beslutningerne, som i sidste ende gavner *enablement*.¹⁸³ Flere interviewpersoner efterspørger således et 'oversektorielt' mandat, der kan prioritere og træffe beslutninger, når flere sektorer er involveret. Et konkret eksempel på dette behov opstår fx i den økonomiske prioritering af infrastrukturprojekter, som skal udføres af én myndighed til gavn for en anden myndigheds opgaver. Forsvarskommandoen og Bandedanmark har haft svært ved at blive enige om udgifter til etablering af infrastruktur til jernbanerammer i Holstebro og Esbjerg Havn.¹⁸⁴ Viljen til samarbejde eksisterer, men skal der prioriteres økonomisk, møder samarbejdet på tværs ofte modstand, som forsinker nødvendige inve-

183. Interview, Rigspolitiet 22.11.2022; interview, Forsvarskommandoen 02.05.2023.

184. Interview, Forsvarskommandoen 02.05.2023 .

steringer. Sektoransvarsprincippet kan ikke hjælpe med at afklare prioriteten af sådanne typer af udfordringer, og da sektorspecifikke forhold præger myndighedernes økonomi og fokus, forbliver de tværsektorielle problemer ofte uløste, og samarbejdsprincippet (som også fremgår af Danmarks retningslinjer for krisestyring¹⁸⁵) er ikke altid tilstrækkeligt.

Det juridiske grundlag for sektorers samarbejde påvirker prioriteringen af *enablement* og vitale nationale strukturer i forhold til andre myndighedsopgaver. Danmarks juridiske udfordringer på dette område kan skyldes en mangel på sammenhængende kriselovgivning og kræver en mere helhedsorienteret lovgivning på tværs af sektorer for at imødekomme et ændret trusselsbillede og styrke myndighedernes position.

For at forstå den grundlæggende diskussion om, hvordan Danmark bedst imødekommer og håndterer opgaven om *enablement* i fremtiden, er det vigtigt at skelne mellem *den akutte indsats* og *de langsigtede tiltag*, som skal forbedre de bagvedliggende vilkår for *enablement*. Det er grundlæggende to væsensforskellige opgaver, som staten skal håndtere. Hvor den ene har sit fokus på håndtering af en akut situation, er fokus i den anden tilgang at skabe de bedste *forudsætninger* for, at den akutte håndtering bliver succesfuld. I en akut situation, hvor en uvarslet VNS-aktivitet (med et kort varsel på kun få døgn) under en krise skal foregå i Danmark, ligger fokuset på tiltag og procedurer, som under tidspres kan forbedre indsatsen. Her kan udfordringer med manglende koordinationsprocedurer og myndigheders varsel/beredskab have implikationer for Danmarks eksisterende krisestyringssystem og måden, hvorpå forskellige myndigheder står til rådighed for NOST over tid.

185. Beredskabsstyrelsen, "Retningslinjer for Krisestyring", 15.

5

Konklusion

Ruslands annektering af Krim og krigen i Ukraine har forandret den sikkerhedspolitiske situation i Europa, og rapporten har på den baggrund tegnet et billede af, at NATO prioriterer militær logistik. NATO's opmærksomhed har fået betegnelsen *enablement*, og dagsordenen kan i fremtiden forventes at vokse i omfang, både i NATO og i EU. Det gør samtidig *enablement*-begrebet relevant at behandle i en dansk kontekst, og de indenrigspolitiske konsekvenser for Danmark har været rapportens omdrejningspunkt. Med inspiration fra sammenlignelige nabolande har rapporten analyseret begrebet '*enablement*' i et dansk perspektiv med et særligt fokus på de administrative koordinationsudfordringer, som dagsordenen udgør for Danmark.

Analysen viser, at Danmark på en række områder kan forbedre forudsætningerne for succesfuld *enablement*, herunder VNS på dansk territorium. De danske forhold er analyseret ud fra tre dimensioner – en fysisk, en organisatorisk og en juridisk. Disse udgør tilsammen hovedparten af de mest presserende danske udfordringer og muligheder i relation til *enablement*. Den fysiske dimension vedrører den forudsætningsskabende infrastruktur, som på sigt i højere grad med fordel kan afstemmes med de militære behov. Den organisatoriske dimension udforsker mulighederne for et bedre samarbejde på tværs af aktører og sektorer, som vil gavne dagsordenen. Den juridiske dimension fokuserer på de lovmæssige aspekter af dansk *enablement* og fremhæver behovet for opdateret kriselovgivning i samspillet mellem forskellige lovområder.

Med udgangspunkt i de tre analysedimensioner tilbyder rapporten et udgangspunkt for danske beslutningstagere til at arbejde med en styrkelse af rammerne for dansk *enablement*. Sikkerhedsmæssige overvejelser er centrale for begrebet, og hybride trusler går på tværs af eksisterende

sektorer og ressortmyndigheder. Rapporten berører i den sammenhæng to fundamentale aspekter af national sikkerhedspolitik i indenrigspolitisk sammenhæng: Det ene er sektoransvarsprincippet, som er det gennemgående princip, der fastslår de grundlæggende ansvarsforhold og rammer, når det kommer til krisestyring og krisehåndtering. Det andet er en præference for politisk fleksibilitet og handlerum, som kan føre til usikkerhed om forskellige myndigheders ansvar og beføjelser. Rapportens analyse udfordrer til en vis grad begge aspekter, men det er en vigtig nuancering af analysens konklusioner at understrege, at *enablement*-dagsordenen ikke i sig selv er en tilstrækkeligt tungtvejende årsag til grundlæggende hverken at forandre sektoransvarsprincippet eller at nytænke det politiske ansvar i Danmark, men blot at påpege u hensigtsmæssigheder ved begge mekanismer – civilsamfundet skal jo også fungere i fredstid.

En gennemgående erkendelse i rapporten er, at afledte nationale opgaver relateret til *enablement* ikke kan løses inden for en kort tidsramme eller med en stor økonomisk straksindsprøjtning. Der er med andre ord ingen *quick fixes* – infrastrukturelle behov er nødt til at være erkendt, og der skal være iværksat initiativer til at opfylde dem, forud for *enablement* i stor skala. På samme måde kræver bemandingsudfordringer forudseenhed, for uddannelse er tidskrævende og får sværere vilkår under en krise. Evnen til at arbejde på tværs af sektorer har også betydning for Danmarks samlede arbejde med *enablement*, og der er behov for ændringer i opfattelsen af samarbejde, såvel som konkrete samarbejdsrelationer. Endelig er der restriktioner i dansk lovgivning, som har betydning for rammerne og effektiviteten af *enablement*, konkret mht. ekspropriation og oprettelsen af midlertidige militære områder, men i lige så høj grad mht. en generelt manglende klarhed over placering af juridisk ansvar, som kan skabe unødigt forvirring om ansvar og udførelse af operative opgaver, i særdeleshed under en eskalerende krise.

Rapporten åbner i tilknytning hertil for en diskussion om, hvordan man håndterer akutte kriser i Danmark, herunder om tilpasningen af ressourcer til en volatil og omskiftelig sikkerhedspolitik situation. Under coronapandemien havde krisen et så massivt omfang, at alt kunne lade sig gøre på meget kort tid, både politisk og økonomisk. Det kan vise sig at være en farlig lære fra pandemien, at Danmark i sidste ende kom ud på den anden side af krisen uden større skrammer. Hvis en sikkerhedspolitik krise mellem NATO og Rusland opstår, vil det sandsynligvis in-

debære et betydeligt og langvarigt dansk engagement i *enablement* svarende til under coronapandemien, men konsekvensen for samfundet kan i værste fald være større. Krigen i Ukraine bliver forventeligt langvarig, og Vestens forhold til Rusland er decideret bundfrossent. En normalisering af forholdet vil tage årevis. Dette indebærer samtidig en risiko for, at *enablement* kan blive en langvarig affære i en sikkerhedspolitisk epoke præget af mistillid og rå magtpolitik.

Det er en politisk krævende opgave at skabe opbakning til nødvendige forholdsregler og modtiltag, før en krise er opstået. Da *enablement* grundlæggende er forbundet med tidskrævende forberedelser, må arbejdet, for at være effektivt, foregå i fredstid. Tiltag relateret til *enablement* bliver dermed en slags ”ulykkesforsikring” mod en usandsynlig hændelse, som politikerne måske ikke ønsker at tegne (i lighed med eksistensen af et stærkt nationalt forsvar). JSEC-kommandoen i NATO er et forsøg på at skabe forståelse for, at forsikringen er alle pengene værd. I Danmark kan der være behov for at etablere en fælles *sense of urgency* mht. de udfordringer, som Danmarks forpligtelser til *enablement* indebærer. Rapporten tegner derfor til dels et billede af, at en tilstrækkelig *sense of urgency* ikke er til stede i alle dele af centraladministrationen eller ude i myndighederne, og at en kulturændring mht. vigtigheden af dagsordenen kan være gavnlige.

Med det nuværende rammeforsvarsforlig er genopretningen af dansk forsvarsevne i gang, men som rapporten har belyst, rækker *enablement* langt udover den militære sfære. At skabe opmærksomhed omkring *enablement*-dagsordenen hos en bredere skare af myndigheder og aktører bliver derfor en vigtig pointe med rapporten. Danske politikere kan have en tendens til ikke at ville overreagere på sikkerhedspolitiske forandringer ude i verden – eksemplificeret ved en aktivering af Totalforsvaret eller Hjemmeværnet (hvilket aldrig før er sket). Det kan medvirke til en mindre tilbøjelighed til at ”trykke på den store knap” i betydningen, at der ikke iværksættes de nødvendige foranstaltninger i tide. Dette indbyggede paradoks er indlejret i hele dagsordenen om *enablement*. Og paradokset er måske samtidig svaret på, hvorfor dagsordenen får svært ved at få rigtigt fodfæste. Bedre muligheder for at skalere eller skræddersy modtiltag/indsatser til konkrete sikkerhedspolitiske kriser kan måske bidrage til en forbedret håndtering af *enablement*-relaterede krav på dansk jord.

I en situation, hvor Danmark potentielt kan modtage markant større mængder af militære enheder og materiel på ubestemt tid, vil Danmarks nuværende tilgang til *enablement* og VNS blive kraftigt udfordret. I disse år skyller en bølge af fornyet fokus på at forbedre forsvarsevnen over Europa, men fremtiden for investeringer i *enablement* i Danmark står ikke nødvendigvis øverst på prioriteringslisten. Rapporten identificerer på den baggrund en række af de udfordringer, som Danmark står over for og kan forvente i fremtiden. Danmark har, som et moderne og digitaliseret land med en forståelse for samarbejde, gode forudsætninger for at være et effektivt bidrag til NATO's samlede *enablement*-dagsorden, men det kræver en erkendelse af nødvendigheden og prioriteringen af arbejdet.

5.1. anbefalinger

Afledt af analysen præsenterer rapporten en række generelle og specifikke anbefalinger, som kan styrke forudsætningerne for succesfuld *enablement* i Danmark i fremtiden.

Generelle anbefalinger

Rapporten har overordnet vist, at danske politikere såvel som myndighederne bør tage aktivt stilling til de implikationer, som *enablement* medfører for Danmark. Rapporten tilbyder med sine udvalgte dimensioner et udgangspunkt for at arbejde med at styrke den danske understøttelse af *enablement*. De internationale aspekter af *enablement*-dagsordenen har rapporten af pladmæssige hensyn ikke berørt. Omdrejningspunktet vil her være de politiske overvejelser i en storpolitisk alliancesammenhæng, som også forandres som følge af Finlands og Sveriges optagelse som medlemmer i NATO. **Danske politikere og sikkerhedspolitiske beslutningstagere bør derfor gøre sig policy-overvejelser over, hvordan Danmark kan positionere sig som medlemsland i NATO, når *enablement* stiger i relevans.**

Et andet generelt aspekt er, om omfanget af fremtidige krav til Danmarks *enablement* er erkendt hos alle de berørte myndigheder. *Enablement* er meget mere end blot udvidede VNS-øvelser i Esbjerg Havn. *Enablement* forudsætter et fornyet fokus på Danmarks samlede evne til

at sikre sin kritiske infrastruktur og understøtte militære enheders tilstedeværelse i landet over en bred kam.

De specifikke anbefalinger herunder er inddelt efter analysens tre overordnede dimensioner om infrastruktur, organisering og lovgivning.

Specifikke anbefalinger vedrørende dansk infrastruktur og militær logistik

Militære behov og krav til dansk infrastruktur kan i fremtiden få konsekvenser for den civilt styrede proces mht. infrastrukturplanlægning i Danmark. Det kan overvejes, om der fremadrettet skal etableres en proces mht. indtænkning af militære *enablement*-hensyn, 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.**

Mængden af soldater og materiel, der skal *enables*, 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 store mængder af udenlandske soldater i længere perioder, med en kortlægning af omfanget af belastningen for samfundet.** Forberedelsesgraden afgør størrelsen af succes, hvorfor mest muligt bør fastlægges i procedurer og forhåndsftaler for at øge chancen for succes. Det er vigtigt at få viden både om behovet i forskellige scenarier og om, hvilken kapacitet Danmark har inden for forskellige *enablement*-ressourcer. Det vil sige noget om Danmarks evne til *enablement*, og det vil formentlig være brugbare analyser. Heri kan indgå:

- Særlige korridorer som i Holland kan måske gøre håndteringen mere effektiv.
- Forhåndsftaler med lodsejere og støtte fra civile virksomheder og styrelser bør indgå.
- Planerne kan også tage højde for, hvordan smidig op- og nedskalering bedst kan foregå.

Private transportvirksomheder spiller en vigtig rolle mht. at transportere udenlandske militærkøretøjer og materiel rundt i Danmark i tilfælde af en VNS-opgave, men spiller også en rolle ifm. transporten fra Danmark i tilfælde af en militær krise mellem NATO og Rusland. Dette medfører et grundlæggende behov for, at **Forsvarets relationer til private transportvirksomheder klarlægges i tilfælde af en sikkerhedspolitisk krise.**

Specifikke anbefalinger vedrørende organisering og samarbejde

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*.

I en periode, hvor Forsvaret allerede er i gang med at gentænke sin reservestruktur, og hvor den politiske debat om netop organiseringen og omfanget af en kommende reservestyrke diskuteres, er *enablement*-dagsordenen en åbning for at tænke over, hvilke opgaver reserven skal løse. *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*.**

Specifikke anbefalinger vedrørende lovgivning

En lavthængende frugt at plukke er overvejsen om, 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 skrue 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 juridisk 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.**

Litteratur

- Aboutaous, Ikram, Gabriele Ghio og Isabella Stuerzer. *Interoperability and Military Mobility – An Assessment of the Functionality of Europe’s Logistical Infrastructure*. Food for thought. Bruxelles: Finabel, 2021. <https://finabel.org/wp-content/uploads/2021/07/Interoperability-and-Military-Mobility.pdf>.
- Allen, John R., Ben Hodges og Julian Lindley-French. *Future War and the Defence of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- Apetroe, Alexandru C. “Hybrid Warfare: From “war during peace” to “neo-imperialist ambitions.” The case of Russia.” *On-line Journal Modelling the New Europe*, nr. 21 (2016). https://www.researchgate.net/publication/316509247_Hybrid_warfare_From_war_during_peace_to_neo-imperialist_ambitions_the_case_of_russia.
- Asmund, Jacob Clod og Karsten Marrup. ”Luftforsvar af Danmark”. I *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver*. København: Forsvarsakademiet, kommende udgivelse Djøf forlag.
- Bell, Joshua. “The Changing Face of Conflict: What is Hybrid warfare?” *Global Security Review* (april 2023). <https://globalsecurityreview.com/hybrid-and-non-linear-warfare-systematically-erases-the-divide-between-war-peace/>.
- Beredskabsstyrelsen. *Retningslinjer for Krisestyring*. Birkerød: Beredskabsstyrelsen, 2019. https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyring-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer_for_krisestyring.pdf.
- Bessems, Raoul. “Moving Outside the Box: Military Mobility as the key to enabling European Security & Defense”. *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving Forward (2021): 28-32. <https://www.jstor.org/stable/48638255>.
- Birkemo, Gunn Alice, Emil Graarud og Ola Krogh Halvorsen. *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*. FFI-Rapport. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2019. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgegearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2560/19-01068.pdf>.
- Birkemo, Gunn Alice, Julie Celine Bergaust og Olger Breivik Peersen. *Fra kjøttkaker til cyberspace – muligheter og utfordringer ved strategisk samarbeid for forsvarssektoren*. FFI-Rapport. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2023. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgegearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3254/23-01656.pdf>.
- Birkemo, Gunn Alice, Vårin Alme og Sverre Diesen. *Logistics as a security policy tool – Exploring motivations for allied support in the case of Norway*. FFI-Rap-

- port. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitut, 2022. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgegearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3109/22-01854.pdf>.
- Boxhorn, Bram. "Change". *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 3. <https://www.jstor.org/stable/48638248>.
- Brauss, Heinrich, Ben Hodges og Julian Lindley-French. "The CEPA Military Mobility Project: Moving Mountains for Europe's Defence". The Center for European Analysis, 3. marts 2021. <https://cepa.org/comprehensive-reports/the-cepa-military-mobility-project/>.
- Breitenbauch, Henrik og Alexander H. Tetzlaff. *Samfundssikkerhed i Danmark*. København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2022. CMS_Rapport_2022__6_-_Samfundssikkerhed_i_Danmark.pdf (ku.dk).
- Breitenbauch, Henrik og Lise Wiederholt Christensen. *Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv*. København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2022. CMS_Rapport_2022_2_-_Fremtidens_konflikter_og_krige_i_et_strategisk_perspektiv.pdf (ku.dk).
- Center for Cybersikkerhed, *Cybertruslen mod Danmark 2023*, 1. udgave (København: Center for Cybersikkerhed, 2023). <https://www.cfcs.dk/globalassets/cfcs/dokumenter/trusselsvurderinger/cybertruslen-mod-danmark-2023.pdf>.
- Christensen, Jørgen G., Jostein Askim, Dorte Gyrd-Hansen, Helle B. Madsen, Lars J. Østergaard og Peter B. Mortensen, *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020: Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. København: Folketinget, 2021. <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>.
- Christensen, Lise Wiederholt. "NATO's strategiske kompas og topmøde-erklæringer efter 2014". I *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver*. København: Forsvarsakademiet, kommende udgivelse Djøf forlag.
- Council of the European Union. "Council Decision (CFSP)". European Union, 11. december 2017. Tilgået 20. februar 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>.
- Council of the European Union. "EU Concept for Reception, Staging, Onward Movement & Integration (RSOI) for EU-led Military Operations". European Union, 11. maj 2012. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9844-2012-INIT/en/pdf>.
- Dahlin, Ulrik. "Jurister er skeptiske over for Heunickes forklaring om corona-hastelov". *Information*, 17. marts 2020. <https://www.information.dk/indland/2020/03/jurister-skeptiske-heunickes-forklaring-corona-hastelov>.
- Dansk Erhverv. "Behov for hurtig myndighedsindsats i forhold til kommende EU-regler for kritisk infrastruktur". *Dansk Erhverv*, 22. februar 2023. <https://www.danskerhverv.dk/presse-og-nyheder/nyheder/2023/februar/behov-for-hurtig-myndighedsindsats-i-forhold-til-kommende-eu-regler-for-kritisk-infrastruktur/>.

- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon & Teknisk redaksjon. *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*. NOU – Norges offentlige utredninger, Aksell, 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d-2bebf845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000dddpdfs.pdf>.
- Det Kongelige Justis- Beredskapsdepartement. *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*. Meld. St. 10 (2016-2017). <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm-201620170010000dddpdfs.pdf>.
- Directorate-General for Mobility and Transport. “Military Mobility: EU proposes actions to allow armed forces to move faster and better across borders”. *European Commission News*, 10. november 2022. https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/military-mobility-eu-proposes-actions-allow-armed-forces-move-faster-and-better-across-borders-2022-11-10_en.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, tilgået 5. februar 2024, <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/>.
- Drent, Margriet, Kimberley Kruijver og Dick Zandee. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*. Clingendael Report, Den Haag: Clingendael, 2019. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-07/Military_Mobility_and_the_EU_NATO_Conundrum.pdf.
- Drivmiddelseksjonen i Forsvaret. ”Forsvarets Olieledning (NEPS)”. Tilgået 20. februar 2024. <https://www.aabenhedstinget.dk/nyside/wp-content/uploads/2013/06/Bilag-2-NEPS-Brochure-DOK492349.pdf>.
- Engen, Torben Toftgaard. *Den nye totalforsvarsstyrke – Dansk vertsnavnsstøtte til NATO's regionale forsvar*. København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2021. https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/den-nye-totalforsvarsstyrke-dansk-vaertsnationsstoette-til-NATO's-regionale-forsvar/CMS_Rapport_2021__2_-_Den_nye_totalforsvarsstyrke.pdf.
- European Commission. “Action plan on military mobility 2.0”. European Union, 10. november 2022. Tilgået 13. februar 2024. <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-11/Action%20plan%20on%20military%20mobility%202.0.pdf>.
- European Commission. “Action plan on military mobility, EU takes steps towards a Defence Union” European Commission Press Corner, 28. mars 2018. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_2521.
- European Commission. “Whole-of-government approach”. Knowledge for policy, European Commission. Sidst ændret 1. september 2021. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/glossary-item/whole-government-approach%C2%A0_en.
- European Parliament. “At a Glance – Military Mobility”. European Union, mars 2019. Tilgået 5. februar 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635570/EPRS_ATA\(2019\)635570_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635570/EPRS_ATA(2019)635570_EN.pdf).
- European Union External Action. “Military Mobility”. Sidst ændret 10. november 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/military-mobility_en.

- Finansministeriet. "Infrastrukturplan 2035". 2021. Sidst ændret 28. juni 2021. https://fm.dk/media/25209/aftale-om-infrastrukturplan-2035_a.pdf.
- Folketinget. Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink. Folketinget, Stibo Complete, 2022. ft.dk/samling/20211/almdel/GRA/bilag/46/2602665.pdf.
- Forsvaret. "Cold Response 2022". Exercises. Sidst ændret 17. november 2022. <https://www.forsvaret.no/en/exercises-and-operations/exercises/cr22>.
- Forsvaret. "Din karriere i reserven begynder her!" Job. Tilgået 20. februar 2024. <https://karriere.forsvaret.dk/job/Reserven/Totalforsvarsstyrken/SSG/oversergerent/>.
- Forsvaret. "Leopard 2 A7". Faktaark handout, presse. Tilgået 20. februar 2024. <https://www.forsvaret.dk/globalassets/fko---forsvaret/dokumenter/oevrige/-kampvogn-leopard-2a7---faktaark-handout-presse-.pdf>.
- Forsvaret. "Værtsnationsstøtte". Sidst ændret 19. februar 2024, <https://www.forsvaret.dk/da/opgaver/host-nation-support2/>.
- Forsvarets Efterretningstjeneste. *Udsyn 2023* (2023). Tilgået 13. februar 2024. <https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2023/udsyn/-udsyn-2023-.pdf>.
- Forsvarets Operative Hovedkvarter, *Norsk værtslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*. Lillehammer: Forsvarets Operative Hovedkvarter, 2022.
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Andvord Grafisk, 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>.
- Forsvarskommandoen. "Forsvaret klar til Host Nation Support". Forsvaret, 25. februar 2022. <https://www.forsvaret.dk/da/nyheder/2022/forsvaret-klar-til-host-nation-support/>.
- Gade, Jo Georg og Paal Sigurd Hilde. "NATO og totalforsvaret". I *Totalforsvaret i praksis*, redigeret af Gjermund Forfang Rognved og Per-Martin Norheim-Martinsen, 145-162. Oslo: Gyldendal juridisk, 2022.
- Globeteam. "NIS2". Compliance. Globeteam. Tilgået 20. februar 2024. https://globeteam.com/sikkerhed/compliance/nis2/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_content=nis2-ads&utm_campaign=nis2&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=20392770887&utm_content=151791308619&utm_term=nis2%20direktiv&gad=1&gclid=Cj0KCQjw06-oBhC6ARIsAGuzdw0j4S46Eoo-jO0dz3wx85yNY9BpJZnR5ZMzBraOdfI_Vz4x-mXBKkaAgYnEALw_wcB.
- Grieg Logistics. "Governmental Services". Core Business. Tilgået 5. februar 2024. <https://grieglogistics.no/core-business/service/governmental-services/>.
- Hem, Mikal. "Slik bliver NATO's nye kommandostruktur". Forsvarets Forum, 13. juli 2023. <https://www.forsvaretsforum.no/nato-utenriks/slik-blir-NATO's-nye-kommandostruktur/335782>.

- Hicks, Kathleen H., Jeffrey Rathke, Seamus P. Daniels, Michael Matlaga, Laura Daniels og Andrew Linder. *Counting dollars or measuring value*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2018. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703_Hicks_CountingDollars.pdf.
- Hjemmeværnskommandoen. "Stort tema om Host Nation Support i Esbjerg". *Hjemmeværnet* nr. 3 (2022), 23-33. https://issuu.com/hjemmevaernskommandoen/docs/hjememv_rnet_3_2022.
- Hodges, Ben og Carsten Schmiedl. "Enablement from a US Perspective: De-ter Conflict in Europe in an Era of Great-Power Competition with China," *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 16-21. https://www.jstor.org/stable/48638252?searchText=&searchUri=&ab_segments=&searchKey=&refreqid=fastly-default%3A17f804734fe6e199f4d9c2e873a23b83.
- Hrab, Marius og Gheorghe Minculete. "Approaches to the Role of the Host Nation Support in Strategic Deployment". *Land Forces Academy Review* 27, nr. 1 (marts 2022), 10-18. <https://sciendo.com/article/10.2478/raft-2022-0002>.
- Johnsen, Alf Bjarne. "Forsvarskontrakt utløper søndag – svekker evnen til alliert mottak". *VG*, 19. marts 2022. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/ALm86n/forsvarskontrakt-utloeper-soendag-svekker-evnen-til-alliert-mottak>.
- Judson, Jen. "Outgoing US Army Europe commander pushes for 'Military Schengen Zone'". *Defense News*, 28. juli 2017. <https://www.defensenews.com/smr/european-balance-of-power/2017/07/28/outgoing-us-army-europe-commander-pushes-for-military-schengen-zone/>.
- Knappe, Jürgen og Sergei Boeke. "JSEC: NATO's New Reinforcement Command". *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 33-37. <https://www.jstor.org/stable/48638256>.
- Koster, Timo S. "Reinforcement of NATO Forces and Military Mobility". *Atlantisch Perspectief* 42, nr. 4 (2018), 15-18. <https://www.jstor.org/stable/48581425>.
- Kristensen, Kristian Søby og Niels Byrjalsen. *Den nordiske udvidelse af NATO - Forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer for Danmark*. Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2024.
- Kuijpers, Dieuwertje. "Who's Driving?" *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 22. <https://www.jstor.org/stable/e48508054>.
- Kunz, Barbara. "Europe's Defense Debate Is All About America". *War on the Rocks* (4. marts 2020). <https://warontherocks.com/2020/03/europes-defense-debate-is-all-about-america/>.
- Lauritzen, Daniel Bue. "Partier bag Lynetteholm er enige om at droppe dumping af mudder i Køge Bugt". *Altinget*, 2. juni 2022. <https://www.alinget.dk/artikel/partier-bag-lynetteholm-er-enige-om-at-droppe-klapning-af-mudder-i-koege-bugt>.

- Lewis, Andrew og Snorri Mathíasson. "The Transatlantic Bridge in NATO Enablement". *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 23-27. <https://www.jstor.org/stable/48638254?seq=1>.
- Lindley-French, Julian. "After You Please? Enablement and Deterrence". *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 11-15. <https://www.jstor.org/stable/48638251>.
- Lindqvist, Andreas. "Ny aftale om amerikanske tropper på dansk jord kræver lovændringer". *Berlingske*, 3. december 2023, <https://www.berlingske.dk/samfund/kontroversiel-aftale-om-amerikanske-tropper-paa-dansk-jord-snart-klar>.
- Marquart, Kim. "Esbjerg Havn får 211 mio. kr. til at uddybe sejlrunde". *Søfart*, 23. december 2022. https://www.soefart.dk/article/view/888693/esbjerg_havn_far_211_mio_kr_til_at_uddybe_sejlrunde.
- Martinsen, Per M. Norheim (red.). *Det nye Totalforsvaret*. Gyldendal Norsk, 2019.
- McInnis, Kathleen J. og Connor McPartland. *Falling in: The Deterrent Value of Host Nation Support in the Baltic Sea Region*. Washington: Atlantic Council, 2021. https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/05/Falling-In_Deterrent-Value-of-HNS-in-the-Baltic.pdf.
- Mencke, Mathias og Kaare Sørensen. "Det tog 33 timer, før vi vidste, at Nord Stream var sprængt i luften". *Zetland*, 21. februar 2023. <https://www.zetland.dk/historie/sO9aZd56-a8l4XGdY-fc475>.
- MNCNE NATO. "Brilliant Jump 20". Newsroom. MNCNE NATO. Sidst ændret 6. november 2020. <https://mncne.nato.int/newsroom/news/2020/brilliant-jump-20>.
- Monn, Julia og Andreas Rüesch. "How do Western Weapons reach Ukraine? A visit to the secret site that coordinates deliveries". *NZZ*, 3. januar 2023. <https://www.nzz.ch/english/how-western-weapons-reach-ukraine-ld.1719248>.
- NATO. "Chapter 7: NATO Principles and Policies for Logistics". Logistic Policies. Sidst ændret oktober 1997. <https://www.nato.int/docu/logi-en/1997/lo-704.htm>.
- NATO. "NATO Standard, AJP-4.3 Allied Joint Doctrine for Host-Nation Support". NATO Standardization Office, april 2021. https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-4.3_EDA_V1_E_2234.pdf.
- NATO. "Brussels Summit Communiqué". 14. juni 2018. Sidst ændret 1. juli 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.
- NATO. "Brussels Summit Declaration". 11. juli 2018. Sidst ændret 1. juli 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm.
- NATO. "Commitment to enhance resilience". 8. juli 2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.
- NATO. "New NATO Force Model". Tilgået 6. februar 2024. [220629-infographic-new-nato-force-model.pdf](https://www.nato.int/cps/en/natohq/infographic-new-nato-force-model.pdf).
- NATO. "Readiness Action Plan". What we do. Sidst ændret 1. september 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm.
- NATO. "Resilience, civil preparedness and Article 3". What we do. Sidst ændret 2. august 2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

- NATO. "Strengthened Resilience Commitment". 14. juni 2021. Sidst ændret 13. september 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm.
- NATO. "Trident Juncture 2018". Exercises. Sidst ændret 29. oktober 2018. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/157833.htm>.
- NATO. "Vilnius Summit Communiqué". 11. juli 2023. Sidst ændret 19. juli 2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.
- NATO. "Warsaw Summit Communiqué". 9. juli 2016. Sidst ændret 1. juli 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.
- NATO. "Den Nordatlantiske Traktat". 4. april 1949. Sidst ændret 9. december 2008. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da.
- NATO. "The Joint Support and Enabling Command at a glance". JSEC. Sidst ændret 12. oktober 2023. <https://jsec.nato.int/about-us/jsec-at-a-glance-effective-efficient-enablement>.
- Nebe, Klaus og Pawel Kwarto. "Strategic Force Hubs: Thoughts to Develop a New Concept to Support Reinforcement and Sustainment". *Atlantisch Perspektief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving Forward (2021), 38-42. <https://www.jstor.org/stable/48638257>.
- Netherlands Ministry of Defence. "National Plan Military Mobility – The Netherlands as a transit nation, 2021". Tilgået 6. februar 2024. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ad699efe-d39d-4da0-9339-474741c24d71/pdf>.
- Norheim-Martinsen, Per M. (red.). *Det nye Totalforsvaret*. Gyldendal Norsk, 2019.
- Norwegian Ministry of Defence og Norwegian Ministry of Justice and Public Security. *Support and Cooperation – A Description of the Total Defence in Norway*. Norwegian Government Security and Service Organisation, 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>.
- Offentlighedsportalen. *Lov om retsstillingen for styrker tilhørende deltagerne i NATO og Partnerskab for Fred m.v.* 29. april 1955. Tilgået 20. februar 2024. <https://www.offentlighedsportalen.dk/dokument/161459>.
- Ortenzi, Flaminia, Robert Marten, Nicole B Valentine, Aku Kwamie og Kumanan Rasanathan. "Whole of government and whole of society approaches: call for further research to improve population health and health equity". *BMJ Global Health* (2022), 1-3. <https://gh.bmj.com/content/7/7/e009972>.
- Oxford Learner's Dictionaries. "Definition of enable verb from the Oxford Advanced Learner's Dictionary". Tilgået 6. februar 2024. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/enable?q=enable>.
- Păunescu, Dragoș-Mihai. "Military Mobility in the European Theatre". *Strategies XXI – Security And Defense Faculty* 17, Nr. 1 (2021): Proceedings of the 17th International Scientific Conference Strategies XXI. https://revista.unap.ro/index.php/XXI_FSA/article/view/1281.

- Port News. "Trans-European transport network". Tilgået 6. marts 2024. <https://www.portnews.it/en/european-observatory/radar/trans-european-transport-network/>.
- Regjeringen. *Nasjonal Transportplan 2025-2036*. Statens vegvesen, 19. april 2023. Tilgået 20. februar 2024. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f517f097ff11468fbb8087f6bc981c43/svv/svv-ntp-2025-2036-prioriteringsoppdrag-rettet-versjon-19042023.pdf>.
- Regjeringen. "Norwegian Defence Commission of 2021". 2023. Tilgået 13. februar 2024. https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/495/2023/06/forsvarskommisjonen_kortversjon-1.7_singel.pdf.
- Retsinformation, *Politiloven*, 29. november 2019. Tilgået 5. februar 2024. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1270>.
- Retsinformation. *Bekendtgørelse om Forsvarets bistand til politiet og etablering af midlertidige militære områder*. 26. juni 2018. Tilgået 20. februar 2024. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/903>.
- Retsinformation. *Cirkulereskrivelse om behandling af erstatningssager i Forsvaret*. 30. juni 2014. Tilgået 20. februar 2024. https://www.google.com/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjO2qe3gbqEAxUFJxAIHUCACkwQFn0ECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.retsinformation.dk%2Fapi%2Fpdf%2F164168&usq=AOvVaw0It7_h3Tr-6984iiNi8khP&opi=89978449.
- Retsinformation. *Forslag til Lov om ændring af lov om forsvarets personel (Opbygning af totalforsvarsstyrken samt etablering af mobiliseringskompagnier)*. 12. december 2018. Tilgået 20. februar 2024. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00124>.
- Retsinformation. *Forsvarsloven*, 24. maj 2017. Tilgået 5. februar 2024. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/582>.
- Roepke, Wolf-Diether og Hasit Thanky. "Resilience: the first line of defence". *NATO Review*, 27. februar 2019. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.
- Scaparotti, Curtis M. og Colleen B. Bell. *Moving out – A comprehensive Assessment of European Military Mobility*. Washington: Atlantic Council, 2020. https://atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/04/Moving-Out_Military-Mobility-Web.pdf.
- Schwartz, Moshe og Jennifer Church. *Department of Defense's Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress*. CRS Report for Congress. (Washington, DC: Congressional Research Service, 2013). <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R43074.pdf>.
- Senholt, Charlotte Baun. "Klar til at støtte amerikanske enheder i Esbjerg Havn". Hjemmeværnet, 22. august 2022, <https://www.hjv.dk/oe/HJK/nyheder/Sidder/-Klar-til-at-st%C3%B8tte-til-amerikanske-enheder-i-Esbjerg-havn.aspx>.
- SHAPE NATO. "The NATO Structure". Newsroom. Tilgået 5. februar 2024. <https://shape.nato.int/page11283634/knowning-nato/episodes/the-nato-structure>.

- Stephensen, Emma Klinker og Ida Marie Lomholt Wismann. "OVERBLIK: Her er de vigtigste pointer fra Minkkommissionens beretning". *TV2*, 30. juni 2022. <https://nyheder.tv2.dk/2022-06-30-overblik-her-er-de-vigtigste-pointer-fra-minkkommissionens-beretning>.
- Stoltenberg, Jens. "Readiness, Resilience and Resources – the Key Components of Enablement". *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 4-5. <https://www.jstor.org/stable/48638249>.
- Svenningsen, Stig, Gregor Levin og Mads Linnert Perner. *Militær arealanvendelse i et historisk perspektiv*. Nr. 280. (Aarhus: DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet, 2018). <https://dce2.au.dk/pub/SR280.pdf>.
- Tetzlaff, Alexander og Cornelia Baciu. *European Perspectives on the Global Return of Nuclear Weapons*. København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2023. https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/2023/CMS_report_-_European_Perspectives_on_the_Global_Return_of_Nuclear_Weapons.pdf.
- Tetzlaff, Alexander H. "Host Nation Support". I *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver*. København: Forsvarsakademiet, kommende udgivelse Djøf forlag.
- Thomas, Gareth, Peter Williams og Yanitsa Dyakova. "Exercise Defender-Europe 20: enablement and resilience in action". *NATO Review*, 16. juni 2020. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/06/16/exercise-defender-europe-20-enablement-and-resilience-in-action/index.html>.
- U.S. Army Europe and Africa. "About Defender 24". Exercises. U.S. Army Europe and Africa. Tilgået 13. februar 2024. <https://www.europeafrica.army.mil/DefenderEurope/>.
- Udenrigsministeriet. "Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023". Tilgået 6. februar 2024. <https://um.dk/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2023>.
- Usewicz, Teresa, Andrzej Czekaj og Witold Bartoszek. "Military Mobility: Ambition versus Reality". *Safety & Defense*, nr. 1 (2022), 15-21. https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_37105_sd_173.
- Vergun, David. "Donor Nations Providing Security Assistance, Training for Ukraine". *U.S. Department of Defense News*, 14. juni 2023. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3428002/donor-nations-providing-security-assistance-training-for-ukraine/>.
- Vestergaard, Jørn. "Forbrydelser mod statens sikkerhed: videregivelse af kvalificerede statshemmeligheder". Retsudvalget, 2021-22 (Omtryk – 15.7.2022 – Bilag). <https://www.ft.dk/samling/2021/almde/REU/bilag/325/2607340.pdf>.
- Wilhelmsen. "WilNor Governmental Services". Other Services. Grieg Logistics. Tilgået 5. februar 2024. <https://www.wilhelmsen.com/other-services/wilnor-governmental-services/>.
- Williams, Pete. "Keeping Allies Secure: Setting Conditions for Credible Deterrence and Defense". *Atlantisch Perspectief* 45, nr. 4, Special Edition: NATO Enablement: Moving forward (2021), 6-10. <https://www.jstor.org/stable/48638250>.

- Zandee, Dick og Renze de Keiser. "NATO's Madrid Summit and the consequences for the Netherlands". *Atlantisch Perspectief* 46, nr. 4, Special Edition: NATO's new Strategic Concept (2022), 30-34. <https://www.jstor.org/stable/48732622>.
- Østensen, Åse Gilje og Ståle Ulriksen. "Bridging the Atlantic – A Norwegian Contribution to US Sealift". Concept Paper Series, Royal Norwegian Naval Academy. 2019. https://www.researchgate.net/publication/340101622_Bridging_the_Atlantic_A_Norwegian_Contribution_to_US_Sealift.

Interviews

Interview Rigspolitiet den 22.11.2022

Interview Hjemmeværnsdistrikt 11.04.2023

Interview Hærkommandoen 18.04.2023

Interview Geodatastyrelsen 18.04.2023

Interview Ingeniørregimentet 18.04.2023

Interview Hjemmeværnskommandoen 21.04.2023

Interview Forsvarskommandoen 02.05.2023

Interview Forsvarsministeriet 09.05.2023

Interview Joint Support and Enabling Command 16.06.2023 og 27.06.2023

Interview Den Permanente Danske Repræsentation i NATO's Militærkomité
(DAMIREP) 22.06.2023

Interview International Donor Coordination Cell 27.06.2023

Interview Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) 29.06.2023

Interview Københavns Universitet Juridisk Fakultet 18.09.2023

Interview Esbjerg Havn 20.09.2023

OM FORFATTEREN

Alexander Høgsberg Tetzlaff er major i Hæren og militæranalytiker ved Center for Militære Studier. Han har herudover en master i offentlig ledelse fra CBS. Han har tidligere arbejdet i Forsvarsministeriet og på Forsvarsakademiet. Alexanders primære forskningsområder er beredskabspolitik såvel som sikkerheds- og forsvarspolitik.

