



**ATLANTSAMMENSLUTNINGEN**  
– forum for sikkerhedspolitik

Atlant Brief

# Forsvarsforliget genåbnet - mulige prioriteringer

Af Lars Bangert Struwe

Februar 2019

# Introduktion



Forsvarsforliget blev genåbnet for at forøge forsvarsbudgettet og leve op til Wales-topmødets aftale om øget forsvarsbudget. Det er rigtigt godt og nødvendigt for både at imødegå den ændrede sikkerhedspolitiske situation såvel som at leve op til vore løfter over for NATO.

De danske politikeres prioritering af økonomi over forsvarsudgifter minder om Winston Churchills beskrivelse af de tilsvarende beslutninger i 1910 – fire år før 1. Verdenskrig, hvor han som marineminister havde søgt at skære i de militære udgifter:

*“But although the Chancellor of the Exchequer and I were right in the narrow sense, we were absolutely wrong in relation to the deep tides of destiny.” [1]*

# Introduktion

For ti år siden anså man en krig med f.eks. Rusland for usandsynlig, men efter Georgien i 2008 og Ukraine i 2014 har dette ændret sig. Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) skriver i sin trusselsvurdering: *“Rusland vil ikke med overlæg tage initiativer, der medfører høj risiko for en militær konflikt med NATO, men det vil være vanskeligt præcist at forudse og varsle om Ruslands handlinger og reaktioner i eskalerende kriser i Østersøregionen.”*<sup>[2]</sup>

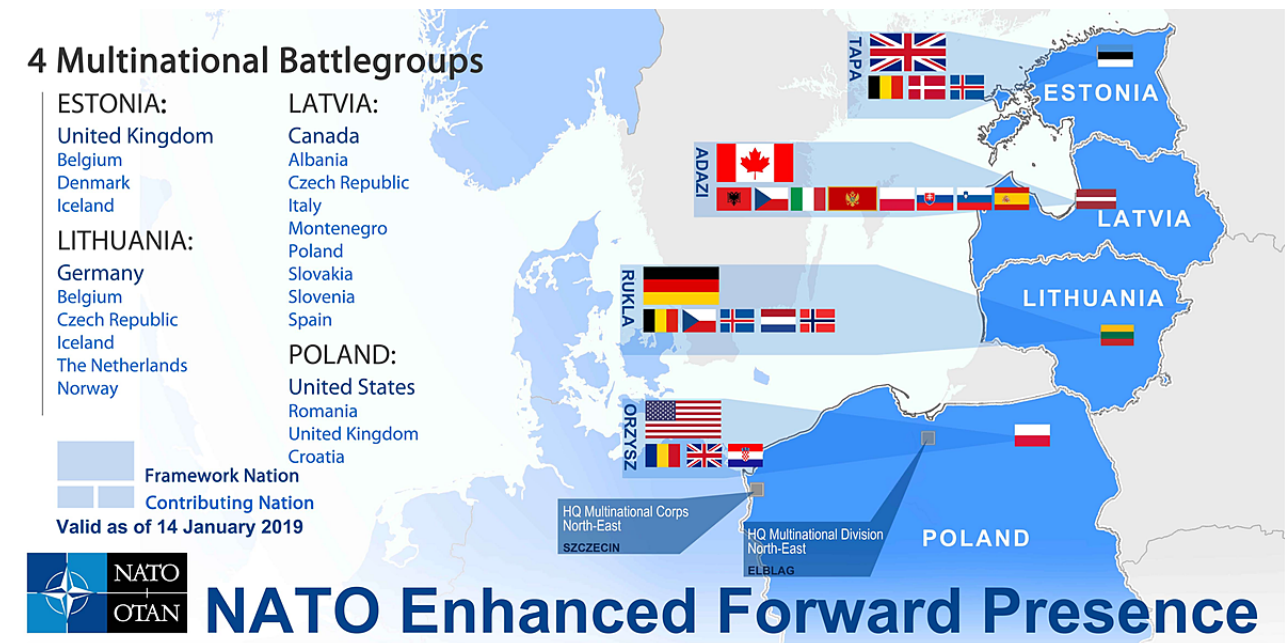
Denne frygt for russiske handlinger i en eskalerende krise, er hvad der danner trusselsbilledet i andre dele af NATO, hvor man anser visse begrænsede handlinger fra russisk side som sandsynlige.

I 2014 lovede NATOs statsledere, at man ville stoppe faldet i forsvarsudgifter og øge udgifter hen mod 2 pct. af BNP i 2024.<sup>[3]</sup> Dette mål begyndte Danmark at bevæge sig hen mod med Forsvarsforlig 2018-2023, men et stigende pres i NATO og en ændret sikkerhedspolitisk situation har nu gjort, at man må genbesøge forliget. Forligsparterne har nu besluttet sig for, at Danmark i 2023 skal nå op på 1,5 pct af BNP.<sup>[4]</sup> Det gør, at man må overveje, hvilke forhold under Forsvaret der skal forstærkes. I det følgende analyseres den sikkerhedspolitiske situation kort, og der opstilles en række anbefalinger for, hvad man evt. kan gøre for at forstærke forsvaret.



# Geografiens nye betydning

I den nye sikkerhedspolitik er Rusland den umiddelbart mest problematiske magt inden for en overskuelig tidshorisont. På længere sigt kan en konfrontation imellem USA og Kina muligvis komme på tale. Men lige nu er Rusland den største trussel for NATO. Det ligger ganske klart, og blev f.eks. bekræftet på Atlantsammenslutningens konference om trusselperception i blandt NATO-landene den 11. oktober 2018, hvor ambassadører fra 11. NATO-stater og forsvarsministeren diskuterede trusler.



Det nye strategisk set er, at Danmark sammen med NATO-partnere nu skal etablere såvel et søherredømme som luftherredømme. Og det gælder ikke kun kontrol med de danske stræder og farvande men langt ind i Østersøen ed henblik på at kunne operere til lands i NATOs nordøstlige flanke i Baltikum. At have herredømme er en langt større og hårdere opgave end at have kontrol. Det gør, at søværn, flyvevåben, og muligvis også hær og hjemmeværn, i et samspil meget hurtigt skal kunne sættes sig på de ønskede områder. Dette naturligvis i et samspil med de øvrige NATO-partnere.



# Geografiens nye betydning



I tilfælde af en konflikt imellem Rusland og NATO skal NATO-styrker kunne udkæmpe en kamp i Baltikum og Polen. Derfor opsættes lige nu NATO-styrker i og laves planer for forstærkninger til Baltikum og Polen. Det gør, at Danmark ligger interessant

geografisk. De danske stræder har afgørende betydning for de store søveje, og ligeledes er Grønland og Færøerne af afgørende betydning for at kunne holde søruterne fra USA til Europa åbne under en konflikt. Det danske forsvar vil derfor i hvert fald have følgende opgaver i samarbejde med NATO-allierede i tilfælde af en konflikt med Rusland:

1. Etablere søherredømme, så forstærkninger fra USA og Storbritannien kan nå frem til Baltikum.
2. Etablere herredømme i luften over Østersøen, så forstærkninger kan komme frem, og flåden kan operere i området.
3. Sende en brigade til Baltikum – hvilket kan blive endog meget svært under kamp.

Udover disse krigsopgaver har forsvaret en lang række fredstidsopgaver og skal muligvis i internationale missioner. Samlet set er dette med til at dimensionere forsvaret i fremtiden. Det følgende er derfor ikke en samlet skitse til et nyt forsvarsforlig, men input til tænkning baseret på den nye sikkerhedspolitiske situation.

# Styrkelse af forsvaret

Robusthed er et nøglebegreb, når man vil se på fremtidens forsvar. Forsvaret i dag kan løse de opgaver de har fået udstukket – lige nøjagtigt, men forsvaret er tyndt på mange punkter. Man har moderniseret forsvaret og skåret fedtet væk, men man har også fjernet lagre og materiel, så man er *lean and mean*– men kun til kortere tids indsættelse. Luftkampagnen over Libyen viste helt entydigt, at det danske forsvar kan det, det skal, men at det ikke har de nødvendige lagre. Det skal man se på nu.

Robustheden skal skabes på flere måder helt overordnet:

- Der skal skabes lagre af alt fra ammunition til uniformer, så man i tilfælde af krise rent faktisk kan reagere og optage kamp.
- Forsvaret skal have mere personel. Der er mange tomme stillinger, og i tilfælde af en konflikt er der behov for en robusthed, som ikke findes i dag. Det betyder såvel en forøgelse af det faste personel som en øget værnpligtsstyrke.
- Reserven skal genovervejes og forstærkes. Der er brug for at forsvaret får tilført en større reserve end nu, så man i en krise langt hurtigere kan opstille en stor styrke nationalt.
- Der skal tænkes robusthed også som en forståelse for den ændrede sikkerhedspolitiske situation hos befolkningen.



# Styrkelse af hæren



Opbygningen af den nye brigade er i centrum af i udviklingen af hæren. Hvis man skal forstærke hæren, så kan man udvikle brigaden til en tung brigade, hvilket vil kræve investeringer i bl.a. yderligere kampvognsmateriel. Desuden må det meget stærkt overvejes at udvikle en hel brigade yderligere baseret på opstilling af en reserve.

Hele transport- og logistikevnen må forstærkes, så man rent faktisk kan løfte alt det, man skal have med i en brigade. Støttestrukturen synes her ikke stærk nok.

Brigaderne skal kunne operere selvstændigt og har derfor nok brug for f.eks. endnu mere artilleri og måske også tungere artilleri, forsvare sig selv og kunne fremføres til kampområdet. Det stiller krav til alt fra transportkapacitet, over luftforsvar til øvelser – herunder øvelser med transport både på skibe og jernbane. Til dette skal der også oplagres det fornødne materiel, så kampvogne kan transporteres med f.eks. jernbane.



# Styrkelse af flåden



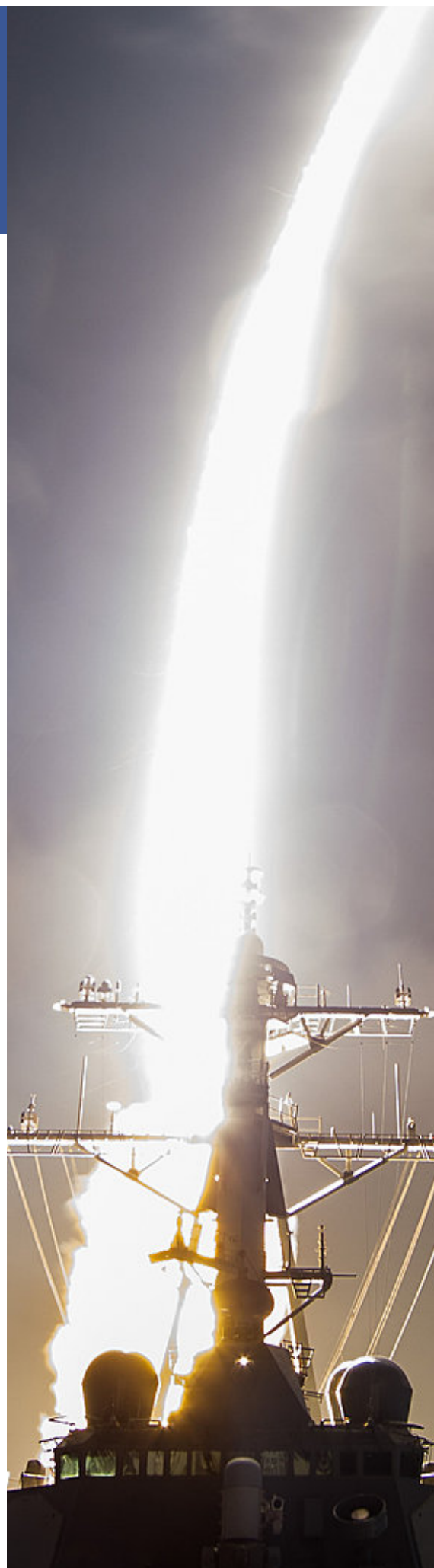
Den geopolitiske situation gør, at der bør være en del fokus på flåden. Lige nu forsynes fregatterne med missiler til områdeluftforsvar og på sigt til ballistisk missilforsvar (BMD). Dette skal suppleres med radarer. Fregatterne vil derved udgøre en strategiske kapacitet, hvor man skal tænke et samspil mellem de kommende F-35 kampfly og vores fregatter. Vi kan i en sådan koordination udvikle områdeluftforsvar og ikke mindst ballistisk missilforsvar (BMD).

Områdeluftforsvar og missilforsvar giver beskyttelse på forskellig vis imod særligt fly og missilangreb. BMD er særligt indrettet til at nedkæmpe langtrækkende nukleare bevæbnede missiler. Derved kan vi sikre området i Østersøen, som vi og vores allierede skal operere i. Her vil vi med BMD kunne få stor indflydelse på strategiske beslutninger i NATO, idet det er få stater, der kan dette, og BMD sikrer staterne imod den største frygt – nukleare missiler. Vi bør også tænke i strikekapacitet til flådens skibe i form af Tomahawk-missiler, idet vi derved kan være med i offensive operationer, hvor man f.eks. kan nedkæmpe fjendes missilbaser inden disse affyrer et missil. Flådens inspektionsskibe af Thetis-klassen, der opererer i Arktis, er bygget i perioden 1988-1991, og trænger snart til udskiftning. I rapporten fra Udvalget vedr. Forsvarets Materiel 2007 fastslog man, at de ville være tilfredsstillende frem til 2020, men i 2025 ville de være mindre tilfredsstillende.

# Styrkelse af flåden

Man kan derfor overveje, om man skal udskifte de fire inspektionsskibe med otte korvetter, der kan operere i is – evt. kun de fire med isforstærkning. Korvetterne ville også kunne støtte fregatterne i Østersøen, hvor en dansk eskadre ville kunne være med til at sikre transporten af forstærkninger.

Det kunne også være fire inspektionsfartøjer og fire korvetter – men der er under alle omstændigheder en opgave, der skal løses. Flere skibe vil være med til at sikre hinanden, og sikre fortsættelsen af operationer på trods af tab.



# Styrkelse af flyvevåbnet



Fokus på dansk nærområde gør, at vi skal vide, hvad der foregår i farvandene. Det er der en rimelig viden om i Danmark, men hvad der foregår omkring Grønland er langt mere usikkert. Det bør derfor overvejes at anskaffe maritime overvågningsfly, der har en lang aktionsradius, og som kan frembringe våben. Det kan de nuværende danske overvågningsfly af typen Challenger CL-604 ikke. Man kunne overveje fly af typen Boeing P-8 Poseidon, der kan have miner, torpedoer, Harpoon-missiler og andre våben ombord. Derved kan de bruges som afskrækkelse og reel våbenplatform. De vil i fredstid kunne bruges til miljøovervågning, opmålinger eller blødere operationer som overvågning af flygtningestrømme i Middelhavet eller anti-piratoperationer.

F-35 kampfly anskaffes i disse år til flyvevåbnet, men man anskaffer kun 27. Da nogle af dem skal opstilles til træning i USA og andre vil være under vedligeholdelse, vil det danske flyvevåben i realiteten ikke have særligt mange fly til rådighed. I kamp skal man fortsat vedligeholdes, man risikerer skader og tab, og derfor bør man overveje at anskaffe yderligere F-35, så man er langt mere robust i tilfælde af en krise eller konfrontation.



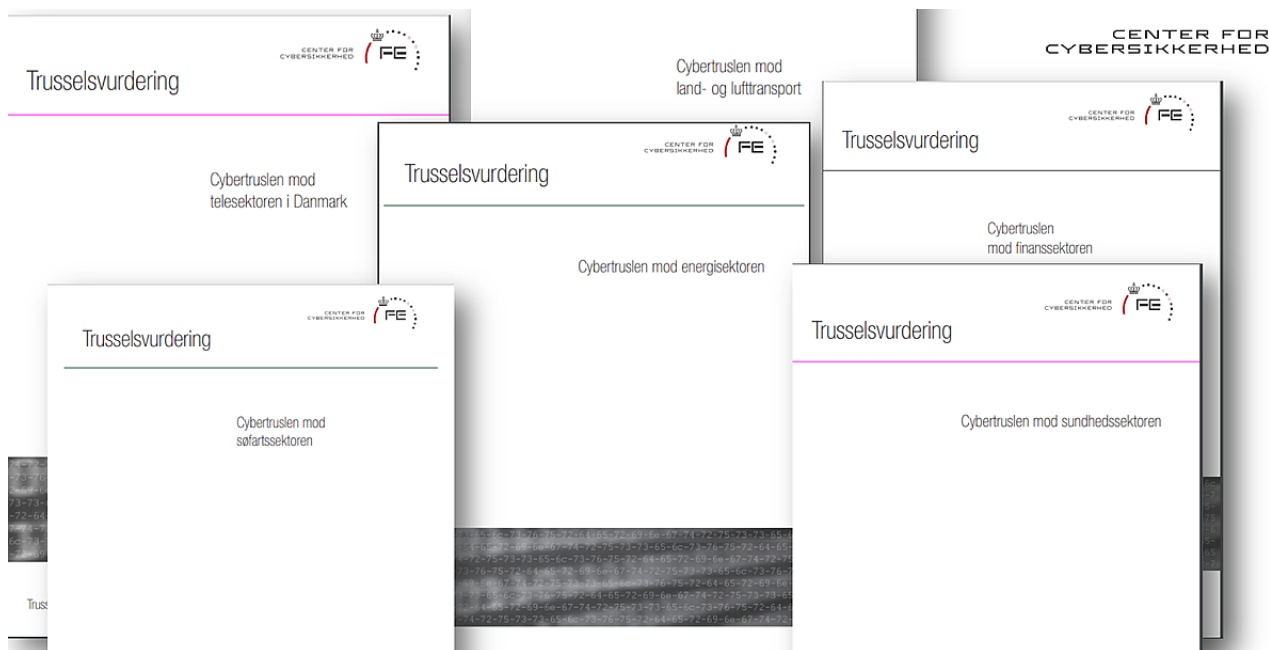
# Styrkelse af hjemmeværnet



Hjemmeværnet skal beskytte Danmark og ikke mindst de baseområder, hvortil de allierede styrker ankommer, inden de sendes videre til Baltikum. Det betyder, at Hjemmeværnet skal kunne bevogte og beskytte en række områder. Her må man tænke fornyelse af dele af materiellet og ikke mindst en effektiv rekrutteringskampagne. Denne kunne målrettes f.eks. veteraner, der med deres kamperfaring kan udgøre et meget vigtigt element i Hjemmeværnet.

Marinehjemmeværnet bør nytænkes. I dag er det et meget vigtigt element i hele sikkerheden til søs, men fremtidens Marinehjemmeværn bør i langt højere grad kunne deltage i kampoperationer, der sikrer et dansk søherredømme i danske farvande.

# Cyberområdet



Cyberområdet forstærkes allerede i det nuværende forlig. Man kan godt tilføje det yderligere midler og udrulle det til et forsvar af kritisk infrastruktur. Særligt interessant er det, at cyberområdet både bruges i fredstid, under kriser og i krig.

# Beredskabet

Klassisk set holdes beredskabet ude af NATOs 2 pct. opgørelse. Hvis man vil, kan man forøge det civile beredskab f.eks. over for klimaforandring.

Klimaforandringer er både en udfordring for Danmark, men det vil også afstedkomme en lang række af problemer i andre verdensdele, der kan medføre migrationsstrømme.



Derfor bør man have et øget fokus på dette område. Så må man se på, hvordan man f.eks. kan tilføre midler til bekæmpelse af naturbrænde eller hjælpe til ved oversvømmelser. Om det kan trækkes ind i et forøget forsvarsbudget er usikkert.



# Hvor meget bør bruges?

Forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen har igennem længere tid gjort det klart, at den sikkerhedspolitiske situation er ændret, og at der nu er behov for at ændre på forsvaret. Finansministeriet og den samlede regering vil ikke øge forsvarsudgifterne til 2. pct. af BNP, men øge udgifterne målbart. Man lægger sig i ly af Tyskland, der kommer til at bruge 1,5 pct. Derved når man ikke NATO's mål, men et sted, hvor man mener, at man kan leve med det internationale politiske pres. Men USA har allerede nu meddelt, at det ikke er nok[5]. Det er efter USA's mening for lidt og for sent. Politisk burde man nok i Danmark have valgt at bruge midler allerede i 2019 – f.eks. 0,5 mia. kr til materiel og ammunition, og så i 2023 have nået 1,6 pct. Men dette er et gæt – dog baseret på kilder i NATO.

Interessant er det, at 40 pct. af befolkningen støtter en forøgelse af budgettet, imens 27 pct. er imod i henhold til en meningsmåling fra 2018 gennemført for DR.[6] Regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og til dels Radikale Venstre kan derfor med en vis ro forøge forsvarsudgifterne op til det kommende folketingsvalg.

Hvis man ville forøge budgettet fra nu, og ikke som skitseret fra 2023, så ville man fra dag 1 kunne investere midler i materiel og mandskab. Forsvarets enheder har rigeligt med indkøbssedler til at det kan lade sig gøre meget hurtigt at komme i gang. Udfordringen bliver at få ansat det fornødne mandskab og uddanne det. Men der er en ganske stor reserve at trække på. Personer, der indtil for nyligt har gjort tjeneste i forsvaret, kan meget vel tænkes at søge tilbage til et forsvar i fremgang.

Det er positivt, at en bred forligskreds forøger forsvarsbudgettet, og vil leve op til Wales-topmødets aftale. Lige nu er verden betydeligt mere usikker end for blot seks år siden, og i denne situation er der behov for et stærkt NATO, der kan afskrække mulige modstandere.

# Kilder

[1] Winston Churchill, *The World Crisis 1911-1918*, Penguin Books, London, 2007, p. 23.

[2] Forsvarets Efterretningstjeneste, *Efterretningsmæssig trusselvurdering 2018*, 23. november 2018, <https://feddis.dk/Produkter/Documents/Efterretningsm%C3%A6ssig%20Risikovurdering%202018.pdf>.

[3] NATO: *Wales Summit Declaration*, 5. september 2014.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_...](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_...)

[4] Forsvarsministeriet, *Forsvarsforligskredsen forstærker Forsvaret. Danmark skal op på 1,5 % af BNP i 2023*, 29. januar 2019,  
<http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/Forsvarsforligskre...>; Se forligsteksten på Forsvarsministeriets hjemmeside:  
<http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/Forsvarsforligskredsen-forstaerker-forsvaret-Danmark-skal-op-paa-15-af-BNP-i-2023.aspx?fbclid=IwAR3PdCSi1LGS9ZjbnjWEZ3s8Le7deVw5dSB4P1Hrv7f-FcvApBy4lR3utKA>

[5] Morten Crone og Christian Iversen Kielberg, *USA skyder milliardboost af forsvaret ned*, *Børsen*, 31. januar 2019,  
<https://borsen.dk/nyheder/avisen/artikel/11/217768/artikel.html>

[6] Andreas Lindqvist og Annika Wetterling, *40 pct. af danskerne vil hæve forsvarsbudgettet*, DR Nyheder, 10. juli 2018,  
<https://www.dr.dk/nyheder/udland/40-procent-af-danskerne-vil-haeve-forsvarsbudgettet>

# Forfatteren



## Lars Bangert Struwe

Lars er generalsekretær i Atlantsammenslutningen. Lars har arbejdet med strategi og sikkerhedspolitik i bl.a. Forsvarsministeriet, Center for Militære Studier og Forsvarskommandoen. Han har er ph.d. i historie og er cand. mag. i historie og statskundskab.

Atlant Brief redigeres af Lars Bangert Struwe og gennemgår peer review inden publicering.