

BAGGRUNDSPAPIR OM ØSTERSØEN I ET FORSVARS- OG SIKKERHEDSPOLITISK PERSPEKTIV

Indledning

Danmark står over for et særdeles komplekst og udfordrende trusselsbillede. Ruslands militære oprustning og undertiden aggressive og selvhævdende adfærd har forværret den sikkerhedspolitiske situation og bragt ustabilitet og konflikter tættere på Danmarks nærområde. Den ulovlige annektering af Krim i 2014, destabiliseringen af det østlige Ukraine og store investeringer i opbygningen af militære enheder stationeret i Kaliningrad-området og i Ruslands vestlige militærdistrikt har været drivende for udviklingen. Senest har Rusland mobiliseret et stort antal styrker ved grænseregionen til Ukraine og på den ulovligt annekterede Krim-halvø. Det vidner yderligere om Ruslands ambition om at hindre demokratisk udvikling og retten til selvbestemmelse i Europa samt russisk villighed til at anvende militær magt i forfølgelsen af politiske mål, herunder særligt i de tidligere sovjetiske lande. På trods af at den sikkerhedspolitiske situation i Østersøregionen i en årrække har været karakteriseret af relativ stabilitet, kommer den generelt forværrede sikkerhedspolitiske situation i stigende grad også til udtryk i regionen, blandt andet ved et øget militært aktivitetsniveau.

Østersøen strækker sig fra Sjællands sydøstlige kyst til Skt. Petersborg i bunden af Den Finske Bugt, og regionen består af landene Danmark, Tyskland, Polen, Litauen, Letland, Estland, Rusland, Finland og Sverige. Regionen omfatter således NATO's primære grænse til Rusland, idet Polen og de baltiske lande alle deler landgrænse med Rusland. NATO har på baggrund af Ruslands aggressive adfærd styrket alliancens afskrækkelses- og forsvarsprofil i området, herunder i form af etableringen af NATO's fremskudte tilstedeværelse (enhanced Forward Presence – eFP) i de baltiske lande og Polen, en styrkelse af det eksisterende initiativ Baltic Air Policing (stationering af kampfly på rotationsbasis i de baltiske lande med henblik på suverænitets håndhævelse de tre landes luftrum) og ved gennemførelse af genforsikrende tiltag, såkaldte Assurance Measures, herunder bl.a. flere overvågningsflyvninger, samt oprettelsen af NATO-hovedkvarteret Multinational Division North i Polen og Danmark.

Danmark støtter overordnet NATO's to-spors tilgang med afskrækkelse og forsvar i kombination med åbenhed for dialog med Rusland. I Østersøregionen indgår Danmark i et tæt samarbejde med allierede og partnerlande om sikkerheden. Dette sker først og fremmest ved at bi-

drage til NATO's tosporede tilgang til Rusland i form af en robust afskrækkelses- og forsvarsprofil i kombination med fastholdelse af dialog for at øge militær gennemsigtighed og reducere risici for utilsigtede militære hændelser. Samtidig arbejder Danmark for, at Sverige og Finland indgår i så tæt et partnerskab som muligt med NATO. Derudover har Danmark et stadig tættere forsvarssamarbejde med de nordiske lande, hvilket både foregår i regi af det nordiske forsvarssamarbejde NORDEFSCO samt på bilateralt niveau, ligesom sikkerheden i Østersøregionen også drøftes i Northern Group, der er et forsvars- og sikkerhedspolitisk forum for de nord-europæiske lande. Dertil kommer, at Wien-dokumentet i regi af OSCE er en ramme for udveksling af information i blandt andet Østersøregionen med henblik på at forebygge konflikter og højne militær gennemsigtighed, herunder ved at give mulighed for inspektioner og observation af visse militære øvelser.

Samtlige lande i regionen bortset fra Rusland er medlemmer af EU og deltager i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket har stor betydning for den sikkerhedspolitiske dynamik i regionen. Finland og Sverige, som under den kolde krig var neutrale, er i dag både i egen og i russisk optik solidt forankret i Vesten og er omfattet af EU-traktatens bestemmelse om, at ethvert medlemsland skal yde al den hjælp og bistand, som ligger inden for deres formåen, såfremt et andet medlemsland udsættes for et væbnet angreb på dets territorium. Mens den militære afskrækkelse af Rusland er forankret i NATO, spiller EU en vigtig rolle i EU-landenes politisk-økonomiske afskrækkelse af Rusland og deres beskyttelse mod hybride angreb, senest illustreret ved EU's rolle i forberedelse af omfattende sanktioner som svar på et eventuelt russisk angreb mod Ukraine og EU's bidrag til at afværge Belarus' anvendelse af illegale migranter som pressionsmiddel.

Sikkerhedspolitiske spændinger

Forholdet mellem NATO og Rusland har siden den ulovlige annektering af Krim i 2014 været på et historisk lavpunkt. Forholdet er blevet yderligere forværret i forbindelse med den aktuelle russiske styrkeopbygning omkring Ukraine. Ifølge FE ser Rusland sig selv som værende i en ikke-militær konflikt med NATO, hvor eksempelvis folkelige protester og farverevolutionerne i

tidligere sovjetiske stater anses som værende iscenesat af Vesten som et led i at undergrave russisk sikkerhed. I den store strategiske øvelse Zapad i 2021 øvede de russiske styrker således et scenarie, hvori der indgik en opstand i Belarus iværksat af Vesten. Et lignende element indgik i Zapad-øvelsen i 2017. Der er ikke er tegn på, at Rusland søger en åben konflikt med NATO, men Rusland forbereder sig på at den opfattede konflikt med Vesten kan udvikle sig til at omfatte en væbnet komponent. Dette kommer også til udtryk i Østersøregionen, hvor Rusland i senere år har oprustet markant.

På trods af det dårlige forhold mellem NATO og Rusland er Østersøregionen som udgangspunkt karakteriseret af relativ stabilitet sammenlignet med Ruslands sydvestlige grænse og Sortehavsregionen. Det kan have en sammenhæng med graden af stabilitet i de sikkerhedspolitiske forhold blandt landene i regionen. De baltiske lande, Polen, Tyskland og Danmark er som NATO-medlemslande beskyttet af alliancens kollektive forsvar. Dette blev understreget efter Ruslands ulovlige annektering af Krim-halvøen med etablering af NATO's fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen. Store dele af alliancen har udsendte styrker på rotationsbasis i regionen, hvilket styrker troværdigheden af det kollektive forsvar. Tilstedeværelsen af styrker fra en stor andel af alliancens lande betyder, at et angreb på Polen eller de baltiske lande også vil være et angreb på udsendte styrker fra andre NATO-medlemslande til området. Der er dermed tale om et konkret udtryk for forpligtelsen til NATO's artikel 5, hvilket bidrager til at afskrække eventuelle forsøg på at udfordre alliancens solidaritet.

Sverige og Finland er ikke medlemmer af NATO, og kan derfor ikke på samme vis basere deres sikkerhed på alliancens kollektive forsvar. Både Sverige og Finland har dog gennem mange år opbygget et meget tæt partnerskab med NATO, ligesom Sverige og Finland gennem anden bi- og multilateralt samarbejde og i regi af NORDEFSCO knytter sig stadig tættere til de øvrige NATO-lande i regionen samt til USA. Derudover deltager begge lande i det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde i regi af EU. Her støtter Sverige og Finland eksempelvis op om EU's sanktionsregimer rettet mod Rusland, herunder som følge af Ruslands ulovlige annektering af Krim i 2014. Der hersker derfor ikke tvivl om de to landes sikkerheds- og forsvarspolitiske tilknytning til Vesten.

Endelig har Rusland også en interesse i at bidrage til stabiliseringen af regionen. Østersøen er en vigtig transportvej for russisk import og eksport af varer. Det gælder ikke mindst den russiske energiekspor, der er den vigtigste indtægtskilde for den russiske stat. Rusland har ligeledes omfattende samhandel med og investeringer i landene i Østersøregionen. Et fremtrædende eksempel på en stor russisk investering i regionen er Nord Stream 2-gasledningen, som vil kunne muliggøre en markant forøgelse af den russiske gaseksport til Europa.

Rusland giver også udtryk for et ønske om at genetablere aftaler og direkte militære kontakter med NATO, der tidligere har været brugt som et led i konfliktforebyggende foranstaltninger. En række samarbejdsaftaler og kontakter mellem NATO og Rusland blev afbrudt som en konsekvens af Ruslands ulovlige annektering af Krim i 2014. Der er på den baggrund ikke umiddelbar udsigt til, at disse bliver genoptaget, mens Rusland vedligeholder en ulovlig besættelse af ukrainsk territorium. På trods af interessen for konfliktforebyggende foranstaltninger er Rusland samtidig generelt tilbageholdende med gennemsigtighed om militære forhold, ligesom Rusland jævnligt omgår principperne i Wien-dokumentet, herunder særligt i forbindelse med russiske militærøvelser.

På trods af den relative stabilitet i Østersøen har spændingerne mellem Rusland og NATO ført til en generel forværring af den sikkerhedspolitiske situation i regionen. Der er et højt militært aktivitetsniveau i Østersøen, der omfatter russiske øvelser, NATO-øvelser og nationale vestlige øvelser. Det skaber et potentiale for misforståelser, når der ikke bliver oplyst tilstrækkeligt om formålet med og indholdet af de russiske øvelser. Samtidig bliver NATO's øvelser i regionen ofte misrepræsenteret som et led i russisk strategisk kommunikation og i russiske statsejede medier med henblik på at fremstille NATO som en aggressor.

Rusland har oprustet markant i regionen, hvor russiske styrker særligt de sidste fem år er blevet kraftigt moderniseret, nye enheder er blevet opbygget og der er blevet tilført nyt materiel såsom kampvogne, selvkørende artilleri, panserværnsmissilsystemer og langtrækkende raketkastere til det vestlige Rusland og Kaliningrad. Det er FE's vurdering, at Rusland på baggrund af den omfattende modernisering i løbet af kort tid vil kunne mobilisere en overlegen landmilitær styrke ved grænsen til de baltiske lande. I samme periode har Rusland fortsat opbygningen af luftfor-

svarsstyrkerne og sit missilarsenal, herunder i form af moderne og mobile langtrækkende missil-systemer, der blandt andet omfatter ballistiske missiler, krydsermissiler, herunder hypersoniske missiltyper. Oprustningen har haft fokus på evnen til at forsvare Kaliningrad-regionen, sikre russiske forsyningslinjer og hindre NATO's bevægelsesfrihed i Østersøen. FE vurderer, at oprustningen har medført, at Rusland i en tidlig fase af en eskalerende krise kan gøre det svært og omkostningstungt for NATO at øge den militære tilstedeværelse i den østligste del af Østersøen, i de baltiske lande og Polen.

Den russiske militære adfærd er undertiden aggressiv, og der er flere eksempler på russiske provokationer eller krænkelser rettet mod landene i regionen, hvor russiske fly flyver tæt forbi eller simulerer angreb på NATO-landes militære enheder. Aggressiv russisk adfærd benyttes til signalgivning om utilfredshed med konkrete dispositioner eller til at tilføre det russiske forsvar troværdighed ved at vise villighed til optrappe spændingsniveauet. Denne type aggressive adfærd har også været rettet mod Danmark. Den 11. juni 2021 blev dansk luftrum over Bornholm krænket over to omgange af russiske fly, hvilket skete samtidig med afholdelsen af NATO-øvelsen BALTOPS i Østersøen. I august 2020 blev dansk luftrum ligeledes krænket af et russisk kampfly, der fulgte et amerikansk fly af typen B-52 over Bornholm, mens også den danske fregat Esbern Snare tidligere har været udsat for et simuleret angreb fra russiske kampfly i Østersøen.

Som reflekteret i kravene om sikkerhedsgarantier, som Rusland stillede til NATO og USA i december 2021, så er det et strategisk mål for Rusland at sikre tilstrækkelig afstand mellem Ruslands territorium og opstillede NATO-styrker. Det ville ifølge Rusland skulle ske gennem indførelsen af en særlig russisk interessesfære. Formålet er at sikre og udvide en strategisk bufferzone mellem Rusland og NATO, hvilket ville gøre det sværere at forsvare de østligste NATO-landes territorium samt at bevare NATO's adgang til den østligste del af Østersøen i tilfælde af en væbnet konflikt. Rusland ønsker blandt andet et stop for optagelse af nye NATO-medlemmer, herunder særligt Ukraine. Rusland ønsker ligeledes en garanti for, at de lande, der var medlem af NATO frem til den 27. maj 1997, ikke deployerer militære styrker eller materiel til et andet europæisk land ud over de militære styrker og materiel, der var deployeret før den 27. maj

1997. Det ville blandt andet betyde, at et stort antal NATO-styrker skulle trækkes hjem fra Polen og Baltikum, da hverken NATO's fremskudte tilstedeværelse eller Baltic Air Policing-missionen ville kunne fortsætte.

Ruslands brug af virkemidler under tærsklen for væbnet konflikt

De russiske beslutningstagere opfatter efter FE's vurdering relationen mellem Rusland og Vesten som en igangværende konflikt, hvilket bryder med den klassiske opdeling mellem krigs- og fredstid. Risikoen for utilsigtet eskalation øges af Kremls mistillid til Vestens intentioner. Russiske beslutningstagere anser NATO's primære formål som værende at undergrave Ruslands sikkerhed gennem strategisk inddæmning ved hjælp af økonomiske, politiske og militære midler. Det er således blandt andet i lyset af den opfattelse, at NATO's aktiviteter fortolkes i Kreml. Det gør de russiske beslutningstagere villige til at rette offensive virkemidler mod vestlige mål, hvilket stiller krav til opbygningen af robusthed bredt i samfundet. Det gælder eksempelvis for den kritiske digitale infrastruktur, som kan være et mål for russiske cyberangreb med henblik på spionage eller at opnå en adgang, der i en krise eller en konflikt kan udnyttes til at forstyrre eller ødelægge kritisk infrastruktur.

Rusland er villig til at gøre brug af virkemidler som vestlige beslutningstagere er tilbageholdende med eller slet ikke vil bruge. Rusland bruger sine offensive virkemidler i tæt samspil med sine diplomatiske, politiske, økonomiske og militære virkemidler, der kan koordineres med henblik på at opnå et givet mål. De russiske efterretningstjenester understøtter Ruslands strategiske målsætninger med et udvalg af operationer. De rækker fra traditionel spionage mod civile og militære mål til attentater på politiske modstandere og tidligere russiske efterretningsagenter i udlandet.

Rusland gør brug af påvirkningsoperationer til at plante og dele desinformation og konspirationsteorier i Vesten, herunder også mod NATO-lande i Østersøregionen. Formålet med denne type operationer er at udnytte eksisterende politiske skel til at så mistillid i de berørte lande til etablerede medier og til det politiske system eller at sløre graden af Ruslands anvendelse af offensive virkemidler såsom cyberangreb eller attentater. Dertil kommer, at Rusland også søger at

påvirke beslutningstagere og eksperter i Vesten for at sprede opbakning og legitimation til russisk politik og til nationale tiltag i overensstemmelse med russiske interesser.

Et bredt udvalg af midler anvendes til at udføre påvirkningsoperationer, der blandt andet kan foregå via statskontrollerede russiske medier, falske profiler på sociale medier eller online diskussionsfora og personlige kontakter til eksperter og meningsdannere. Konflikter imellem de lettisk- og estisktalende majoriteter og de russisktalende mindretal i Litauen og Estland kan for eksempel udgøre en særlig sårbarhed i Østersøregionen, som russiske påvirkningsoperationer kan forsøge at spille på. Et eksempel på konfliktpotentialer i disse skel er de omfangsrige protester og voldelige optøjer i Tallinn i Estland i 2007. Uroen havde sin rod i de etniske russers utilfredshed over relokationen af et sovjetisk monument over Anden Verdenskrig. Protesterne blev efterfulgt af et omfattende cyberangreb på estiske statslige it-systemer.

Rusland har desuden meget store cyberkapaciteter, som landet bruger systematisk til at understøtte sine nationale interesser og militære operationer. Rusland bruger især cyberangreb til spionage, hvilket særligt rettes mod mål af politisk og militær relevans, men Rusland har også kapacitet til at udføre destruktive angreb. Cyberspionage kan give adgang til kritisk infrastruktur, som Rusland kan forsøge at ødelægge eller forstyrre i en alvorlig krise eller krig. Rusland har således tidligere brugt destruktive cyberangreb i konflikten med Ukraine, herunder ved NotPetya-angrebet i 2017, der var særdeles ødelæggende for virksomheder i Ukraine og resten af verden, herunder i Danmark. I takt med den fortsatte digitalisering af samfundet og Forsvaret kan de potentielle skadevirkninger af destruktive cyberangreb stige. Rusland bruger også cyberangreb til andre former for efterretningsoperationer, for eksempel i forbindelse med påvirkningsaktiviteter, hvor et mål hackes med henblik på at lække visse oplysninger som led i en større påvirkningsoperation.

Ruslands militære strategi i Østersøregionen

Det er ifølge FE usandsynligt, at Rusland vil indlede militære konfrontationer i Østersøregionen, hvis det er vurderingen, at dette indebærer en høj risiko for en militær konflikt med NATO. Der er dog en risiko for, at misforståelser eller uheld i en højspændt situation kan føre

til en utilsigtet eskalation i regionen, der kan lede til en alvorlig krise. Dertil kommer, at en krise i et andet geografisk område kan føre til en eskalation i Østersøregionen.

Forud for og undervejs i en eskalerende krise kan det forventes, at Rusland vil gøre brug af et udvalg af hybride virkemidler for at slå skår i NATO's sammenhold og for at forsinke evnen til at mobilisere et passende modsvar til en eventuel russisk aggression. Cyberangreb, vildledning, påvirkningsoperationer, iscenesættelse af angreb på russiske styrker (såkaldte false flag-operationer) og andre lignende tiltag indgår i det udvalg af hybride virkemidler, som Rusland kan gøre brug af. Sådanne tiltag vil særligt kunne være effektfulde i de indledende faser af en krise, hvor det vil kunne bidrage til at skabe forvirring og uklarhed omkring krisens karakter og forløb.

Ruslands militære strategi for Østersøen indebærer evnen til at kunne isolere relevante områder i Østersøregionen i tilfælde af en krise eller konflikt. De russiske styrker skal både kunne sikre Kaliningrad-regionen og russiske forsyningslinjer samt kunne hæmme NATO's bevægelsesfrihed i den centrale og østlige del af Østersøen. Russiske styrker øver således evnen til at kunne kontrollere og isolere adgangen til regionen. Det kommer blandt andet til udtryk i den store flådeøvelse Ocean Shield, hvor Rusland igennem flere år har øvet, hvordan militære modstanderes adgang til dele af Østersøen kan hindres.

Ruslands fokus på isolation af regionen har også haft indflydelse på prioriteterne i den russiske militære oprustning i området, der især har haft til formål at opbygge og opgradere avancerede missiler med lang rækkevidde mod land-, sø- og luftmål. Denne oprustning inkluderer det russiske SSC-8 missilsystem, der er udviklet i strid med INF-traktaten (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty). SSC-8 missilsystemet er mobilt og kan fremføre nukleare sprænghoveder.

De avancerede missilsystemer øger Ruslands muligheder for at kontrollere adgangen til og bevægelser i Østersøregionen. En evne, der typisk beskrives ved anvendelse af begrebet "Anti Access/Area Denial" (A2/AD). A2/AD betyder, at en aktør med en kombination af forskellige langtrækkende våbensystemer potentielt kan forhindre en modstander fra at transportere og indsætte styrker i et givent område i forbindelse med en krise eller konflikt.

Ruslands langtrækkende missiler kan gøre det vanskeligt for NATO at tilføre de nødvendige forstærkninger til regionen via sø- eller luftvejen i en krisesituation. I en sådan situation vil russiske missilsystemer som udgangspunkt og forventeligt med høj præcision kunne ramme allierede skibe og fly i området og således medføre en høj risiko for tab samt hæmme operationsfriheden. De russiske missilsystemer, der bl.a. er opstillet i Kaliningrad, kan nå hele Østersøregionen samt dele af Vesteuropa, herunder allieret landterritorium. Dermed udgør missilsystemerne også en potentiel trussel mod vestlige hovedkvarterer, hovedstæder og kritisk infrastruktur, herunder fx flyvestationer. Rusland har dermed mulighed for at skabe en såkaldt A2/AD-boble om Østersøregionen, hvor det kan være forbundet med udfordringer for NATO at trænge igennem uden betydelige tab.

Rusland har ligeledes opbygget Østersøflåden, der har sin primære base i Kaliningrad. Østersøflåden vil på kort sigt råde over omkring otte missilkorvetter, der kan udstyres med langtrækkende krydsermissiler. Derudover vil korvetterne vil kunne udstyres med luftforsvarssystemer, droner og udstyr til elektronisk krigsførelse.

Iværksættelsen af russiske militære operationer krævede tidligere længere forberedelsestid, hvilket gav bedre mulighed for at deeskalere en potentiel krise gennem diplomati og modforanstaltninger. Som følge af den målrettede modernisering af de russiske militære styrker, er forberedelsestiden på få år forkortet markant. Det har givet Rusland nye taktiske muligheder i Østersøregionen, herunder særligt muligheden for at bruge hurtighed og overraskelse til sin fordel i udførelsen af militære operationer. Dertil kommer, at russiske militærøvelser såsom Zapad i 2021 har vist, at Ruslands væbnede styrker på kort tid kan forskyde store militære enheder over lange afstande. Ruslands ledelse kan samtidig træffe beslutninger om udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål i en meget snæver kreds, hvilket betyder, at den russiske ledelse meget hurtigt og uden offentlighedens vidende kan tage beslutninger om brugen af militære virkemidler.

Rusland har gennemført en omfattende styrkeopbygning i landets vestlige regioner og Kaliningrad-regionen og udrustet de militære enheder med moderne materiel. Det gælder også Ruslands militære enheder i resten af Østersøregionen, der både i kvalitet og antal er blevet markant styrket, ligesom der i senere år er blevet sendt yderligere materiel såsom kampvogne og ar-

tilleri til Kaliningrad. Det har betydet, at Ruslands militære kampkraft nær de baltiske lande generelt er blevet betydeligt forøget, og at Rusland er i stand til meget hurtigt at mobilisere store styrker på land ved de baltiske landes grænser.

Evnen til at isolere Østersøregionen og samtidig hurtigt mobilisere et stort antal styrker betyder ifølge FE, at Rusland især i de indledende faser af en eventuel konflikt med NATO i Østersøen vil have regional militær overlegenhed.

NATO's, Sveriges og Finlands reaktion på russisk oprustning og det skærpede spændingsniveau

Foranlediget af Ruslands annektering af Krim og den russiske oprustning har NATO iværksat en bred vifte af foranstaltninger for styrke alliansens sikkerhed. I Østersøregionen har alle NATO-lande forøget deres forsvarsbudgetter væsentligt og iværksat en omlægning af deres styrkestruktur fra at forberede styrker til deltagelse i internationale operationer til i højere grad at forberede sig på territorialforsvar. Endvidere har NATO styrket sin beredskabsplanlægning og kommandostrukturen. Det omfatter blandt andet en opgradering af NATO-hovedkvarteret Multinational Division Northeast, etableringen af NATO-hovedkvarteret Multinational Division North samt oprettelsen af NATO's fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen.

Sverige og Finland vil ligeledes styrke deres forsvar markant. I 2020 udgjorde de svenske forsvarsudgifter ca. 1,2 % af BNP og de finske 1,5 %. Den svenske regering forventer frem mod 2025 at hæve forsvarsbudgettet med 95 % sammenlignet med 2015. Finland har ligeledes planer om styrke sit forsvar markant i de kommende år. Det sker blandt andet gennem indkøbet af 64 F-35A kampfly til en samlet pris på omkring 10 milliarder euro, som ifølge planen er fuldt leveret i 2030. Indkøbet af kampflyene medfører, at Finlands forsvarsudgifter i 2021 steg til 1,9 % af BNP. Både Sverige og Finland har endvidere igennem de senere år opbygget et meget tæt partnerskab med NATO, ligesom Sverige og Finland gennem anden bi- og multilateralt samarbejde og i regi af NORDEFCON knytter sig stadig tættere til de øvrige NATO-lande i regionen.

EU har bl.a. reageret ved at vedtage økonomiske sanktioner mod Rusland som reaktion på annekteringen af Krim og det russiske ansvar for Donbas-krisen samt bidraget til at styrke især de

baltiske landes modstandskraft over for hybride angreb. Endvidere har EU arbejdet målrettet for at skabe sammenhængende europæiske energinetværk for at fjerne Ruslands muligheder for at anvende energileverancer som pressionsmiddel over for enkelte EU-lande.

Forsvarets bidrag til sikkerheden i Østersøregionen

Østersøregionen har som dansk nærområde en central betydning for dansk sikkerhed, og det er en prioritet for Danmark at bidrage til, at regionen fortsat karakteriseres af fred og stabilitet. Danmark leverer derfor substantielle militære bidrag i en NATO-ramme med henblik på at styrke sikkerheden og bidrage til stabiliteten i Østersøregionen.

Danske styrker er siden 2017 blevet udsendt til Tapa i Estland som en del af NATO's fremskudte tilstedeværelse i Baltikum. Styrkebidragene demonstrerer solidaritet med landene i regionen og viser, at Danmark på linje med øvrige allierede er parat til at beskytte NATO-territorium og -befolkninger. Stort set alle NATO-lande bidrager til den fremskudte tilstedeværelse, og ud over Danmark bidrager Frankrig og Island til den britiskledede bataljonskampgruppe i Estland. De danske soldater er således en del af NATOs multinationale styrke på omkring 4000 soldater i Polen og de baltiske lande.

Danmark leder desuden NATO-hovedkvarteret Multinational Division North sammen med de øvrige to rammenationer Estland og Letland. Hovedkvarteret blev etableret i marts 2019 som en del af NATO's styrkestruktur. Hovedkvarteret støtter blandt andet de baltiske staters nationale forsvarsplanlægning, træner baltiske soldater og koordinerer militære aktiviteter i regionen herunder blandt andet NATO's fremskudte tilstedeværelse. Hovedkvarteret har permanent tilstedeværelse på højt beredskab i Adazi i Letland, mens hovedkvarteret i fredstid også befinder sig i Slagelse i Danmark. I krise og krig vil hovedkvarteret blandt andet skulle skabe forudsætningen for indsættelsen af eksempelvis NATO's hurtige reaktionsstyrke og efterfølgende opfølgingsstyrker på højt beredskab samt gennemføre eventuelle kampoperationer. Danmark er desuden rammenation for NATO's multinationale korpshovedkvarter i Stettin i Polen, der udgør NATO's regionale kommando. Hovedkvarteret understøtter NATO's tilpasning til den nye sikkerhedspolitiske situation og alliancens fokus mod alliancens nordøstlige område. Endelig

bidrager Danmark til det tysklede NATO-hovedkvarter i Ulm, Tyskland, der har til formål at sikre forsyningslinjer og forstærkninger til bl.a. den baltiske region.

Baltic Air Policing-missionen er en del af NATO's generelle luftovervågning, som har til formål at hjælpe med at sikre luftrummet over de medlemslande, som ikke har de nødvendige militære ressourcer til selv at varetage opgaven. Danmark har siden etableringen af Baltic Air Policing i 2004 løbende bidraget til missionen. Danmark bidrager fra slutningen af januar 2022 til opgaven med fire F-16 kampfly. Derudover bidrager danske Challenger-fly med overvågningsflyvninger til NATO Assurance Measures i regionen, der har til formål at demonstrere alliancens politiske vilje og militære evne til indsættelse i bl.a. Østersøregionen.

Der bidrages ligeledes til NATO's stående flådestyrker (den nordlige fregatgruppe og minerydningsgruppe). NATO's stående flådestyrker er alliancens primære maritime værktøj og bidrager til alliancens kollektive forsvar og afskrækkelsesstrategi, herunder ved at deltage i øvelser og skabe et maritimt situationsbillede. I tilgift til de løbende bidrag er det senest besluttet at stille fregatten Peter Willemoes til rådighed for NATO's stående flådestyrker fra januar til april 2022.

Ud over bidrag i en NATO-ramme deltager Danmark i Joint Expeditionary Force, som er et britisk forsvarsinitiativ om etableringen af en multinational reaktionsstyrke, der kan indsættes i det fulde spektrum af operationer. Samarbejdets hovedfokus er Østersøregionen, og der gennemføres i regi af Joint Expeditionary Force en række aktiviteter i Østersøregionen, herunder bl.a. maritime øvelser.

Danmark bidrager ligeledes til det tysklede multinationale flådehovedkvarter i Rostock, hvor samtlige lande i regionen (bortset fra Rusland) deltager. Dertil deltager Forsvaret løbende i større maritime øvelser i Østersøen.

Det militære samarbejde med Sverige og Finland foregår primært i regi af det nordiske forsvarssamarbejde Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO), der ligeledes omfatter Norge og Island. Samarbejdet inkluderer alle bi- og multilaterale aktiviteter relateret til operationer, træning og øvelser, udvikling af militære evner og materiel i én politisk/militær struktur. Der er i regi af NORDEFCO blandt andet indgået aftaler om luftovervågning og om at lette den militære adgang til medlemslandenes territorium.

Forsvaret samarbejder desuden bilateralt med en række af landene i Østersøregionen om operative forhold, ligesom Forsvaret løbende deltager i nationale eller NATO-øvelser i regionen.

Endelig har Danmark en central strategisk position i regionen, da den maritime adgang til Østersøen går via de danske stræder. En væbnet konflikt i Østersøregionen vil således medføre store politiske og militære konsekvenser for Danmark. Det vil i sådan en situation være en vigtig prioritet, at adgangen til Østersøen via dansk farvand kan opretholdes, hvilket vil medføre omfangsrige og ressourcekrævende opgaver for Forsvaret. Danmark vil ligeledes skulle bruge store ressourcer på at agere base- og opmarchområde for NATO-styrker (Host Nation Support), hvilket blandt andet vil inkludere indkvartering, logistisk støtte, sundhedsberedskab, sikkerhedsmæssige opgaver og forplejning.

Udviklingen i den forsvars- og sikkerhedspolitiske situation i Østersøregionen frem mod 2035

Udviklingen i den forsvars- og sikkerhedspolitiske situation i Østersøregionen i de kommende 10-15 år vil i høj grad hænge sammen med udviklingen i Ruslands relation til NATO og Vesten. En række forhold kan få betydning for forløbet frem mod 2035, herunder de interne forhold i NATO, situationen i Ukraine og Belarus, Sverige og Finlands potentielle NATO-medlemskab samt den politiske og økonomiske kontinuitet og stabilitet i det russiske regime, ligesom også USA's engagement i europæisk sikkerhed vil være en afgørende faktor.

Det er et langsigtet strategisk mål for Kreml at styrke Ruslands stormagtsstatus og at forsvare styrets stabilitet og overlevelse. Ruslands beslutningstagere mener, at USA og dets allierede forsøger at underminere landets stormagtsrolle og interne stabilitet. Rusland forsøger derfor med udenrigs- og sikkerhedspolitiske initiativer at svække USA's globale stormagtsrolle samt NATO's og EU's sammenhængskraft. Foruden Ruslands præsident Vladimir Putin har medlemmerne af Ruslands styrende elite typisk en baggrund i det russiske statsapparat, herunder i efterretningstjenesterne. Denne elite udgør et netværk, der kontrollerer stats- og regeringsapparatet, sikkerheds- og efterretningstjenesterne samt de vigtigste økonomiske sektorer. Der er samtidig ingen substantiel indenrigspolitisk modstand mod den førte udenrigspolitik, herunder i

forhold til Østersøregionen, hvilket samlet kan forventes at tilføre Ruslands udenrigspolitiske strategi en vis kontinuitet.

Rusland gennemførte ydermere i 2021 en forfatningsændring, der medfører, at Putin kan blive genvalgt til yderligere to perioder i 2024 og i 2030, og dermed potentielt strække hans regeringsperiode til 2036. Putin vil være 83 år gammel ved valget i 2030, og det er derfor sandsynligt, at en ny russisk leder vil være trådt til inden 2035. På trods af kontinuiteten i russisk udenrigspolitik kan usikkerheden forbundet med en magtoverdragelse føre til utilsigtede forandringer i den styrende russiske elite og dermed i den førte politik.

Politiske forandringer i Rusland kan også opstå på baggrund af folkelige krav som et led i udbredte demonstrationer eller opstande. Det russiske styre har før været udfordret af folkelige protester, hvor der særligt ved de omfattende protester mod valgsvindel i 2011-2012 blev udtrykt utilfredshed med Putin-styret. Rusland har dog i senere år indført en række tiltag, der begrænser civilsamfundets og den politiske oppositions muligheder for at mobilisere modstand mod magthaverne. Det fejlslåede attentat og fængslingen af Aleksej Navalny viser, at det russiske regime vil gå langt for at hindre en reel politisk opposition.

Energieksporten er afgørende for Ruslands økonomi, og den langsigtede økonomiske stabilitet for den russiske stat er derfor tæt forbundet med udviklingen i olie- og gaspriserne. I perioden frem mod 2035 kan det forventes, at prisen på olie og særligt gas fortsat vil befinde sig på et relativt højt niveau, da grønne teknologier endnu ikke vil kunne tilfredsstille energibehovet i aftagerne af russisk energi eksport.

Mange af verdens lande vil i de kommende 15 år målrette investeringer mod vedvarende energi frem for udvinding af fossile brændstoffer som et led i den grønne omstilling. Det samme gælder for de store energiselskaber, der i højere grad kan forventes at investere i grønne teknologier end i udvinding af fossile brændstoffer. Det skyldes, at grønne teknologier på længere sigt (20-30 år) kan forventes at give et bedre afkast. De grønne energiteknologier forventes dog ikke at kunne tilfredsstille verdens energibehov frem mod 2035. Derfor vil der stadig være efter-

spørgsel efter de fossile brændstoffer, som Rusland eksporterer. Det gælder ikke mindst naturgasen, der anses for at være en trædesten væk fra fossile brændstoffer. Der kan derfor fortsat forventes stor efterspørgsel efter russisk gas frem mod 2035.

Endelig bliver Ruslands statslige udgifter til rollen som stormagt, herunder især Ruslands militære udgifter, i al væsentlighed betalt med egen valuta. Det giver en stor købekraft i forhold til den russiske økonomis størrelse. Rusland har endvidere store økonomiske reserver, som kan udnyttes i tilfælde af et fald i indtægterne fra eksport af olie og gas. På trods af Ruslands afhængighed af olie- og gaseksporten på meget lang sigt må forventes at være uholdbar, kan den store energiekspert i perioden frem mod 2035 dermed forventes at tilføre den russiske stat en relativt høj indtægt og dermed økonomisk stabilitet.

Rusland må på den baggrund forventes at være i stand til at kunne finansiere vedligeholdelsen, samt en yderligere opbygning, af den militære tilstedeværelse i Østersøregionen i de kommende år. Såfremt Rusland på den baggrund udbygger den militære overlegenhed i regionen, vil det frem mod 2035 øge risikoen for, at de russiske beslutningstagere vurderer, at de potentielle fordele ved at indlede en begrænset væbnet konflikt i regionen opvejer de risici, som en konflikt vil medføre. En sådan situation vil øge sandsynligheden for en væbnet konflikt i området.

Den fortsatte stabilitet i området hænger derfor sammen med, at Rusland ikke får anledning til at tvivle på NATO's sammenhold og solidaritet. Det gælder ikke mindst set i lyset af, at USA i de kommende 10-15 år forventeligt vil dedikere yderligere ressourcer og opmærksomhed til Indo-Pacific. Det kan blandt russiske beslutningstagere føre til en opfattelse af en svækket amerikansk forpligtelse til forsvaret af NATO-medlemslande i Østersøregionen i tilfælde af en begrænset væbnet konflikt. Derfor vil vedvarende klare tilkendegivelser af den amerikanske forpligtelse til NATO's artikel 5 kombineret med en fortsat vækst i forsvarsbudgetterne blandt landene i området kunne bidrage til at stabilisere den forsvars- og sikkerhedspolitiske situation frem mod 2035. Sidstnævnte gælder ikke mindst for Tyskland, som fremadrettet forventes at skulle spille en større rolle i NATO's kollektive forsvar i Europa. På baggrund af ambitiøse udmeldinger fra både den forrige og den nuværende tyske regering må de tyske forsvarsudgifter må forventes at stige væsentligt frem mod 2035 uafhængigt af skiftende regeringer. Da de øv-

rige NATO-lande i regionen, samt Finland og Sverige, ligeledes forventes at hæve forsvarsudgifterne i perioden, er det usandsynligt, at Rusland vil have udbygget den regionale militære overlegenhed i Østersøen i 2035 sammenlignet med i dag.

Hvis Sverige og/eller Finland vælger at søge om NATO-medlemskab inden 2035, kan det have potentiale til at ændre den sikkerhedspolitiske dynamik i Østersøregionen. Selvom Sverige og Finland i dag allerede er tætte partnere med NATO og er medlem af EU, vil finsk eller svensk medlemskab styrke alliancens afskrækkelses- og forsvarsprofil i regionen. Der kan dog samtidig forventes en russisk reaktion, herunder potentielt med militære modsvar, eventuelt i form af yderlige militær opbygning, på et formelt medlemskab til et eller begge af de to lande, hvilket kan bidrage til at forværre den forsvars- og sikkerhedspolitiske situation i regionen.

Endelig kan den forsvars- og sikkerhedspolitiske situation i Østersøen ikke isoleres fra situationen i Belarus, Ukraine og Sortehavsregionen. Det dårlige forhold mellem Rusland og de øvrige lande i Østersøregionen er således primært en konsekvens af Ruslands destabiliserende og ulovlige tiltag i Ukraine. Hvis konflikten mellem Rusland og Ukraine forværres eller hvis en misforståelse eksempelvis medfører en utilsigtet eskalering i Sortehavet mellem Rusland og et andet NATO-medlem, så vil en sådan krise også medføre en forværring af situationen i Østersøen. Omvendt kan forhandlingerne mellem USA, NATO og Rusland, der startede i december 2021, medføre en vis stabilisering af forholdet mellem Vesten og Rusland, hvis der kan opnås enighed om deeskalerende tiltag. I så fald kan det forventes, at spændingerne i Østersøregionen ligeledes stabiliseres på sit nuværende niveau. En mere gennemgribende afspænding i området frem mod 2035 forekommer dog ikke realistisk som følge af den forventede kontinuitet i den russiske politiske elite og Ruslands relative økonomiske stabilitet.